

หลักเกณฑ์ในกฎหมายต่างประเทศ และบทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาหลักเกณฑ์ในกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษากฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสวีเดน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และนำหลักเกณฑ์ในกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของไทย ซึ่งนอกจากจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนยังเสนอบทวิเคราะห์โดยพิจารณาจากหลักกฎหมายของไทยด้วย

5.1 กรณีของรัฐสภา

5.1.1 หลักเกณฑ์ในกฎหมายต่างประเทศ

หากพิจารณาบทบัญญัติ Freedom of The Press Act 1766 ของประเทศสวีเดน และ Freedom of Information Act 2000 ของประเทศอังกฤษ จะเห็นว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายทั้งสองนั้น โดยใน Freedom of The Press Act 1766 ของสวีเดน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของ Chapter 2 “On the public nature of official documents” ว่าให้ “Riksdag” (ริคสดาก) ซึ่งเป็นรัฐสภาของประเทศสวีเดน เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ภายใต้บังคับแห่ง Freedom of The Press Act 1766 ด้วย ส่วนใน Freedom of Information Act 2000 ของอังกฤษ ก็ได้มีการบัญญัติไว้ใน Part I “General” ของ Schedule 1 ว่าให้ “สภาสมาชิก” หรือ “สภาผู้แทนราษฎร” (House of Commons) และ “สภาสูง” ((House of Lord) ซึ่งเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ภายใต้บังคับแห่ง Freedom of Information Act 2000 ด้วยเช่นกัน

ส่วนข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ “Riksdag” (สวีเดน) หรือ “สภาสมาชิก” หรือ “สภาผู้แทนราษฎร” และ “สภาสูง” (อังกฤษ) นั้นจะเปิดเผยได้หรือไม่ ก็ต้องพิจารณาในรายละเอียดของเนื้อหาสาระว่าเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ถ้าไม่เข้าข้อยกเว้น รัฐสภาดังกล่าวต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต่อประชาชน

สำหรับ Freedom of Information Act 1966 ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ใช้บังคับกับสภาคองเกรสเนื่องจากเอกสารทางการของสภาคองเกรส หรือที่เรียกว่า Congressional Record จะ

มีการเผยแพร่สู่สาธารณะเป็นปกติอยู่แล้ว โดยสำนักพิมพ์ของรัฐบาล หรือ Government Printing Office (GPO) โดย GPO จะตีพิมพ์ข้อมูลของเอกสารใหม่เป็นรายวัน และจะส่งข้อมูลหรือเอกสารนั้นไปยังหอสมุดของสภาองเกรส (Library Congress) ตอนกลางคืน ซึ่งประชาชนจะสามารถเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลเหล่านั้นได้ในเวลารุ่งเช้าของวันถัดไป ตัวอย่างของเอกสารทางการของสภาองเกรส หรือ Congressional Record ที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างแก้ไขของพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา และสถานะของร่างทั้งหลายดังกล่าว บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากสภาองเกรส บันทึกเกี่ยวกับการออกเสียง (vote) ของสมาชิกสภาองเกรสในเรื่องต่างๆ รายงานการประชุมของสภาองเกรสและคณะกรรมการชุดต่างๆ หนังสือร้องเรียน และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย บันทึกภารกิจต่างๆของสภาองเกรส ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสื่อสารจากประธานาธิบดีและหน่วยงานของรัฐ การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่างๆ เป็นต้น¹

สำหรับเอกสารทางการของสภาองเกรสที่ไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ เช่น เอกสารรายงาน มติต่างๆ หรือหนังสือร้องเรียนที่มีการอ้างต่อคณะกรรมการ เอกสารเกี่ยวกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เอกสารเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาองเกรส เป็นต้น เอกสารเหล่านี้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยดำเนินการร้องขอเป็นการเฉพาะราย²

อย่างไรก็ตาม มีเอกสารทางการของสภาองเกรสบางส่วนที่มีข้อจำกัดในการเปิดเผยตามที่กำหนดในกฎเกณฑ์ของแต่ละสภา โดยในกรณีของข้อมูลข่าวสารของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร จะอยู่ภายใต้ Rule of 108th House of Representative – Rule VII Records of the House³ ซึ่งตามกฎหมายนี้ ถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการตรวจสอบ หรือสืบสวนสอบสวนประวัติบุคคล จะถูกเปิดเผยต่อเมื่อเวลาผ่านไปแล้ว 50 ปี และข้อมูลข่าวสารใดที่อาจเป็นอันตรายหรือเป็นภัยต่อประโยชน์สาธารณะ หรือขัดกับสิทธิหรือเอกสิทธิ์ของสภาผู้แทนราษฎร ข้อมูลข่าวสารนั้นก็อาจไม่ได้รับการเปิดเผย

ส่วนในกรณีของข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาและคณะกรรมการของวุฒิสภา ข้อจำกัดในการเปิดเผยจะอยู่ภายใต้ Senate Resolution 474 (96th Congress)⁴ ซึ่งตามกฎหมายนี้ ข้อมูลข่าวสารที่ได้จาก

¹ http://thomas.loc.gov/home/cr_help.html.

² www.archives.gov/legislative/research/citation.html.

³ www.archives.gov/legislative/research/house-rule-vii.html.

⁴ www.archives.gov/legislative/research/senate-resolution-474.html.

การตรวจสอบ หรือสืบสวนสอบสวนประวัติของบุคคล และบันทึกเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ข้อมูลข่าวสารนี้จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อเวลาผ่านไปแล้ว 50 ปี แต่คณะกรรมการของวุฒิสภาอาจมีมติให้กำหนดเวลาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แตกต่างกันไปได้อย่างน้อยตามที่กำหนด นอกจากนี้ หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ วุฒิสภาก็อาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้

สำหรับกรณีเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น พบว่าในมาตรา 54(1) ของ Freedom of Information Act 2000 ของประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือ notice ที่ออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารซึ่งได้แก่ คำสั่งการตัดสินใจ (decision notice) คำแจ้งขอข้อมูลข่าวสาร (information notice) และคำสั่งการบังคับ (enforcement notice) ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารนั้นสามารถยื่นเรื่องต่อศาลให้พิจารณาได้

5.1.2 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

จากประเด็นปัญหาดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 ของภาคนี้ที่ว่า (1) รัฐสภาอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ (2) ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาเปิดเผยได้หรือไม่ และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนขอเสนอบทวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้

(1) รัฐสภาอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดว่ารัฐสภาเป็น "หน่วยงานของรัฐ" ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้หรือไม่ มีเพียงแต่กำหนดว่า "ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา" เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่างจาก Freedom of The Press Act 1766 ของประเทศสวีเดน และ Freedom of Information Act 2000 ของประเทศอังกฤษที่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดให้รัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงต้องพิจารณาว่า "รัฐสภา" ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

1. พิจารณาจากเจตนารมณ์หรือเหตุผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประเทศตามระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน โดยได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้แทนของตนเพื่อจะ

ได้สามารถติดตาม ตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานต่างๆได้ รวมถึงจะได้รู้ว่ามีสิทธิเสรีภาพของตนถูกรุกล้ำหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 58⁵ และมาตรา 59⁶ ซึ่งมีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ รวมถึงองค์กรอื่นๆของรัฐ ในการที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการใช้อำนาจขององค์กร รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26⁷ และมาตรา 27⁸

ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรทุกองค์กรของรัฐ รวมถึงองค์กรนิติบัญญัติ ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. พิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งองค์กรบริหารรวมถึงส่วนราชการต่างๆซึ่งอยู่ภายใต้บังคับขององค์กรบริหาร และศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ(เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี) ต่างก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นองค์กรนิติบัญญัติทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจึงสมควรที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

⁵ มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁶ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

⁷ มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

⁸ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

2540 เพื่อประชาชนจะได้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของพวกเขาได้ เพื่อความโปร่งใส และเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งปวง

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาเปิดเผยได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาได้ว่ารัฐสภาควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประเด็นต่อมาอยู่ที่ว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาจะถูกเปิดเผยหรือไม่ ซึ่งก็ต้องพิจารณาในรายละเอียดว่าเข้าช้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

ดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 1 ของภาคนี้ ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสองประเภทได้แก่ รายงานการประชุมของคณะกรรมการคณะต่างๆ และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งจะต้องทำการพิจารณาว่ารัฐสภาทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งสองประเภทดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งก่อนอื่นจะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาก่อนว่าเป็นเช่นไร ซึ่งจะทำให้ทราบว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภามีลักษณะใดบ้าง และจะเปิดเผยได้หรือไม่อย่างไร

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการปกครองประเทศ เช่น การตราพระราชบัญญัติ การอนุมัติหรือการไม่อนุมัติพระราชกำหนด อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจหน้าที่หลักอีกประการหนึ่งของรัฐสภา คือ อำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูง เจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆของรัฐตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อรักษาสีทวิประโยชน์ของประชาชน⁹ เช่น การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ เป็นต้น

ในการใช้อำนาจหน้าที่ต่างๆดังกล่าวของรัฐสภาอาจแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ และส่วนที่ไม่ใช่การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ ซึ่งส่งผลให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาแบ่งได้เป็นสองลักษณะได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เกิด

⁹ นวนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์, สังคิต ไสววรรณ, "รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย", สถาบันพระปกเกล้า, น. 38.

จากการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ของรัฐบาล เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายในรัฐบาล ไม่
 ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ หรือข้ออภิปรายอื่นๆ ซึ่งโดยหลักการไม่ต้องเปิดเผย ทั้งนี้
 เพื่อให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ เทียบได้กับกรณีของศาล
 ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารในส่วนที่
 เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ข้อมูลข่าวสารอีกลักษณะหนึ่งที่
 อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐบาล คือ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจนิติ
 บัญญัติโดยแท้ของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงข้อมูลข่าวสารที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นฐานในการลงมติหรือเพื่อ
 พิจารณาเรื่องต่างๆตามอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของรัฐบาล ข้อมูลข่าวสารในลักษณะนี้ได้แก่
 ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการการคณะต่างๆที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้
 ทำการศึกษาค้นคว้าหรือเสาะหาและได้นำเสนอต่อรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรายงานทางวิชาการ รายงาน
 ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของรัฐบาล ซึ่งข้อมูลข่าวสารลักษณะนี้
 ต้องมีการเปิดเผยต่อประชาชน ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.
 2540 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
 หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตาม
 กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบ
 กัน.....(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่
 ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำ
 ความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว.....” ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่หรือ
 คณะกรรมการซึ่งเป็นคณะทำงานของรัฐบาลได้จัดหามาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลจึงต้องเปิดเผยต่อ
 ประชาชน

หากพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม
 การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จะเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง
 ของรัฐบาลที่เป็นประเด็นปัญหาในการเปิดเผยล้วนเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นรายงานของ
 คณะกรรมการการคณะต่างๆที่นำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อใช้ในการพิจารณาทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อมูล
 ข่าวสารที่เป็นรายงานการประชุมของคณะกรรมการที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย
 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯที่ สค 16/2542, 27/2545, 106/2548 และ 123/2548 หรือ
 ข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการที่มีบางส่วนเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของ
 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯที่ 35/2546 และ 27/2545 (โปรดดู
 รายละเอียดในบทที่ 4)

จากข้อพิจารณาในเบื้องต้นดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าข้อมูลข่าวสารทั้งหลายที่เจ้าหน้าที่หรือ
 คณะกรรมการการคณะต่างๆได้ค้นคว้าหรือสืบหามาเพื่อรายงานต่อรัฐบาลควรอยู่ภายใต้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งโดยหลักต้องเปิดเผยต่อประชาชน เว้นเสียแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนด

เมื่อได้ข้อสรุปเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนขอพิจารณาลงไปในเรื่องละเอียดของข้อเท็จจริงดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่อ้างถึงข้างต้นดังต่อไปนี้

ในกรณีของการเปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภานั้น ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 16/2542 และ 27/2545 หากพิจารณาข้ออ้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนั้น จะเห็นว่าเป็นข้ออ้างตามข้อยกเว้นที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ เช่น ข้อยกเว้นตามมาตรา 15(4) ที่กำหนดว่า หากการเปิดเผยนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นต้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็ต้องพิจารณาว่ามีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะดังกล่าวหรือไม่ แต่ในส่วนของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 106/2548 และ 123/2548 ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธการเปิดเผยบันทึกการรายงานการประชุมคณะกรรมการธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรม พ.ศ....โดยละเอียด (คำวินิจฉัยที่ สค.106/2438) และปฏิเสธการเปิดเผยผลการพิจารณาดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ถูกร้อง ซึ่งอยู่ในบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในคณะกรรมการธิการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ สค.123/2438) โดยอ้างถึงระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 วรรคสอง ที่กำหนดว่า "รายงานการประชุมหมายถึง บันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญด้วย" ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เหตุผลในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยทั้งสองข้างต้นว่ารายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ และรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ โดยละเอียดซึ่งถอดจากการจดชวเลขนั้นไม่อยู่ภายใต้ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เนื่องจาก รายงานการประชุมที่เปิดเผยได้ตามระเบียบนี้ หมายถึง บันทึกการประชุมฯ ซึ่งเป็นบันทึกสรุปจากรายงานการประชุมที่ถอดจากการ

จดชวเลขเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าระเบียบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวขัดต่อมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และขัดต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะเป็นการกั้นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ออกไปไม่ให้ประชาชนได้เข้าถึงซึ่งเป็นการออกกระเบียบบายกเว้นกฎหมาย และเป็นการตัดสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับระเบียบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เนื่องจากการบังคับใช้และการตีความกฎหมายใดๆก็ตามควรพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆเป็นหลัก ซึ่งตามเจตนารมณ์ของมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น คือ ความต้องการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้นมีเฉพาะกรณีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดเท่านั้น ดังนั้นการที่สภาผู้แทนราษฎรออกกระเบียบบกกั้นให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างจำกัดโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ระเบียบดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาอีกลักษณะหนึ่งคือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ กรณีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 35/2546 ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกผู้ถูกร้องขอให้เปิดเผยหนังสือที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรับรัฐธรรมนูญ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าเป็น “เอกสารลับ” ซึ่งได้มาโดยการทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้ถูกร้องนั้นได้ใช้ในการพิจารณาตรวจสอบเสร็จสิ้นเป็นที่ยุติแล้ว ณ เวลาที่ผู้ถูกร้องมีคำขอให้เปิดเผย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เห็นว่าเอกสารหรือหนังสือดังกล่าวมิใช่เอกสารลับอีกต่อไป หากข้อมูลในเอกสารนั้นไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภาก็ต้อง

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้ขอซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จะมีการเปิดเผยต่อบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูล แม้จะไม่ถือเป็นเอกสารลับแล้ว แต่หากมีข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดเผยก็ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายนี้ได้กำหนดไว้

เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของรัฐสภาในขั้นตอนกระบวนการสรรหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งในที่นี้ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนขอนำตัวอย่างในต่างประเทศที่อาจนำมาเปรียบเทียบได้คือ เอกสารทางการของสภาองเกรส หรือ Congressional Record ของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลสูง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นว่าสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาของศาลสูงต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งกระบวนการในทางปฏิบัติ คือ หลังจากที่ประธานาธิบดีได้เสนอชื่อบุคคลต่อวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาก็จะทำการตรวจสอบประวัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นโดยละเอียด ซึ่งการตรวจสอบนี้จะดำเนินการโดยคณะกรรมการด้านการยุติธรรมของวุฒิสภา (Senate Judiciary Committee) โดยจะพิจารณาจากข้อมูลที่คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบเอง และข้อมูลที่ได้จากรายงานของ FBI รวมถึงรายงานของเนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ จะดำเนินการพิจารณาโดยเปิดเผย (public hearing) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปรวมทั้งสื่อมวลชนเข้ารับฟังได้ หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ จะลงคะแนนเสียงว่าเห็นเป็นเช่นไรต่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ และส่งรายงานความเห็นนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาก็จะทำการพิจารณา ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา ซึ่งในกรณีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาล่าสุดซึ่งเพิ่งสิ้นสุดเมื่อต้นปี พ.ศ. 2549 คือ กรณีการแต่งตั้ง Mr. Samuel A. Alito, Jr. ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี Bush และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูง ซึ่งข้อมูลข่าวสารและเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งนี้ล้วนได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณะ จะมีก็แต่เพียงข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการตรวจสอบประวัติของ Mr. Samuel A. Alito, Jr. ที่ต้องอยู่ภายใต้ Senate Resolution 474 (96th Congress) ซึ่งมีได้ห้ามเปิดเผยสู่สาธารณะเพียงแต่จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อเวลาล่วงพ้นไปแล้ว 50 ปี

เมื่อพิจารณาตัวอย่างกรณีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาข้างต้น จะเห็นว่ามีการเปิดเผยสู่สาธารณะมาตั้งแต่เริ่มกระบวนการสรรหาจนถึงการแต่งตั้ง ซึ่งเมื่อนำมาเทียบกับกรณีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของไทย ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเปิดเผยสู่

สาธารณะเพื่อความโปร่งใสเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอภิไธยทั้งสามองค์กร หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ประวัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ควรได้รับการตรวจสอบโดยประชาชน เพราะการทำหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนจึงควรที่จะต้องตรวจสอบประวัติของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ ผู้เขียนเห็นว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุสำคัญหลายประการ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ซึ่งต่างจาก Freedom of Information Act ของอังกฤษที่กำหนดให้ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) สามารถยื่นเรื่องต่อศาลให้พิจารณาได้หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีกำหนดมาตรการบังคับไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจเป็นในลักษณะที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาดังเช่นหลักเกณฑ์ของอังกฤษ หรือกำหนดบทลงโทษหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นจุดอ่อนหนึ่งที่หน่วยงานหรือองค์กรทั้งหลายยกเป็นข้ออ้างว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร จึงไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สององค์กร คือ องค์กรบริหาร อันได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน อีกองค์กรหนึ่ง คือ องค์กรผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุด แม้คณะรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เพราะเป็นการทำหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วิธีเดียวที่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้คือ ยื่นเรื่องต่อศาลให้เป็นผู้พิจารณา ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยมิได้อยู่ภายใต้บังคับของผู้ใดรวมถึงฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตามที่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นกล่าวอ้าง

อย่างไรก็ตาม ตราบไคที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังกำหนดให้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และกำหนดให้ หน่วยธุรการ คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังคงเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นที่เป็นอยู่นี้ ประเด็นดังกล่าวก็จะเป็นจุดอ่อนที่ทำให้องค์กรทั้งหลาย ยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ต่อไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีการยกฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นองค์กรอิสระอย่างชัดเจน ไม่ต้องขึ้นอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงานใด และมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยองค์กรที่เป็นกลาง

นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนผู้ที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธสามารถ ยื่นเรื่องต่อศาลให้บังคับให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในกรณีหลังนี้ได้มีคดีเกิดขึ้นสองคดีที่ประชาชนผู้ถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้บังคับการดังกล่าว และศาลปกครองชั้นต้นก็ได้วินิจฉัยให้ หน่วยงานนั้นเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอเข้าถึงตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคดีหนึ่งเป็นเรื่องที่ นายพิเชษฐ ไร่ขาว ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธ นายพิเชษฐจึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต่อนายพิเชษฐ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่สามารถบังคับได้ นายพิเชษฐจึงนำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลปกครองก็รับไว้พิจารณา ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3, 9 และมาตรา 42 ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 276 หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า มาตรา 3, 9 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 276 ซึ่งเท่ากับว่าศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องของนายพิเชษฐที่

ขอให้ศาลบังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

ในคดีดังกล่าว ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยคดีเลขแดงที่ 458/2549 ลงวันที่ 7 เมษายน 2549 วินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามที่นายพิเชษฐร้องขอตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 หมายถึงผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และโดยที่มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สำนักงานป.ป.ช. เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นสำนักงานป.ป.ช. จึงเป็นหน่วยงานอิสระ (หน่วยงานของรัฐ) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังบัญญัติให้สำนักงานป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นทั้งคณะกรรมการป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการป.ป.ช.จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามมาตรา 35 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้ออ้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในส่วนของมาตรา 120แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศาลปกครองกลางเห็นว่ามาตราดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แต่ไม่ได้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด แต่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยนั้น มาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งเปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และผู้ขอให้เปิดเผยก็ใช้สิทธิในการ

อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่คณะกรรมการป.ป.ช.และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องปฏิบัติตามการที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองกลางจึงวินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

และอีกคดีหนึ่ง คือ คดีหมายเลขแดงที่ 1230/2548 ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2548 เป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่ สค 25/2544 ที่ได้อ้างถึงมาแล้วข้างต้น ได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง เนื่องจาก กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาการกระทำผิดของผู้อุทธรณ์ซึ่งกกต. ใช้เป็นมูลเหตุให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง กกต. จังหวัดชลบุรี ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

อนึ่ง ทั้งสองคดีดังกล่าวต้องรอดูว่าจะมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ และหากมีการอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยออกมาเช่นไร ซึ่งจะถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

5.2 กรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

5.2.1 หลักเกณฑ์ในกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากฎหมายข้อมูลข่าวสารรวมถึงกฎหมายอื่นๆของประเทศสวีเดน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ไม่พบว่ามีประเทศใดที่มี “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ดังเช่นกฎหมายของไทย ดังนั้นในการศึกษาในกรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้เขียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาโดยเทียบเคียงกับองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งองค์กรดังกล่าวถึงได้แก่ ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ หรือ Pensions Ombudsman ของประเทศอังกฤษ ซึ่ง ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์นี้จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการด้านงานและเงินสงเคราะห์ หรือ

Secretary of State for Work and Pensions โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและตัดสินคำร้องและข้อโต้แย้งต่างๆเกี่ยวกับเบี้ยบำนาญหรือเงินสงเคราะห์ โดยการทำหน้าที่ของ ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์จะมีความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์แบบ และเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม คำตัดสินของผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ถือเป็นที่สุดและผูกพันคู่กรณีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับคำร้องหรือคำโต้แย้งนั้นๆ¹⁰

ในการศึกษาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์นี้ มีกรณีตัวอย่างที่เข้าสู่การพิจารณาของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) ของอังกฤษ เป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้มีคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ แต่ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ไม่ตอบสนองต่อคำขอนั้นภายในเวลาที่ Freedom of Information Act 2000 กำหนดไว้คือ ยี่สิบวันทำการ นับจากวันที่ได้รับคำขอ ซึ่งผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยโดยออกเป็นคำแจ้งคำตัดสินหรือ decision notice ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2548 โดยตัดสินว่าการที่ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ หรือ Pensions Ombudsman ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการตอบสนองต่อผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ขอข้อมูลภายในกำหนดเวลา เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 10(1) ของ Freedom of Information Act 2000 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องตอบสนองต่อคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยทันที และไม่ว่ากรณีใดจะต้องไม่เกินยี่สิบวันทำการนับจากวันที่รับคำขอ

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จะเห็นว่าผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารมีความเห็นว่าผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์เป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศ

5.2.2 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวถึงในบทที่ 1 ของภาคนี้ที่มีปัญหาว่า (1) องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (กรณศึกษาได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต.) อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ (2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนขอเสนอแนะบทวิเคราะห์ดังกล่าวดังต่อไปนี้

¹⁰ <www.pensions-ombudsman.org.uk>

(1) องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (กรณศึกษาได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต.) อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

ในประเด็นปัญหาที่ว่าองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ผู้เขียนขอวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีตัวอย่างในเรื่องของผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ หรือ Pensions Ombudsman ตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารของอังกฤษที่อ้างถึงข้างต้น ดังจะเห็นได้ว่า แม้ Freedom of Information Act 2000 มิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดว่าผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000 แต่ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารก็มีความเห็นว่าผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000 จึงแสดงให้เห็นว่าในประเทศอังกฤษซึ่งมีการยอมรับหลักการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนมาเป็นเวลายาวนานได้ให้การรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในหน่วยงานต่างๆที่เป็นอิสระด้วย

ในกรณีขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็มีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดว่าองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกับผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ของอังกฤษ ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงแนวทางการพิจารณาของประเทศที่มีการยอมรับและพัฒนาสิทธิรับรู้มายาวนานอย่างเช่นประเทศอังกฤษ ผู้เขียนเห็นว่าควรตีความองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของต่างประเทศข้างต้นแล้ว ข้อพิจารณาอื่นที่สนับสนุนความเห็นของผู้เขียนที่ว่าองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีนี้ศึกษาได้คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. ควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีดังต่อไปนี้

1. ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะเห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งที่จะคุ้มครองให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรต่างๆของรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการที่จะติดตาม ตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ และใช้สิทธิต่างๆทางการเมืองเพื่อให้การ

ดำเนินการเหล่านั้นมีความโปร่งใส และถูกต้อง อีกทั้งจะยังสามารถพิจารณาได้ว่าสิทธิเสรีภาพของตน ถูกถูกล้ำหรือไม่ ซึ่งจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายดังกล่าวนี้เป็นการบังคับให้องค์กรหรือหน่วยงานทั้งหลายของรัฐยกเว้นศาลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ ดังที่ปรากฏในมาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้องค์กรทั้งหลายของรัฐต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้อันรวมถึงสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้วย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ช. และกกต. รวมถึงสำนักงาน กกต. จึงควรที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. เมื่อพิจารณาถึงที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. จะเห็นว่าทั้งสององค์กรนี้ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การปฏิรูปกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบ และการปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม ซึ่งเป็นเจตนารมณ์หลักของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ถูกจัดตั้งขึ้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีความเป็นกลางและไม่เป็นอิสระ อีกทั้งกระบวนการสืบสวนสอบสวนก็ไม่สามารถเอาผิดข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาลงโทษได้ นอกจากนี้ กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ร่ำรวยผิดปกติก็มีความบกพร่อง จากปัญหาต่างๆ ดังกล่าวจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นแทนโดยกำหนดให้เป็นองค์กรกลางและอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ โดยมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้โปร่งใส

ส่วน กกต. นั้นได้ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ กกต. มีความเป็นกลางและเป็นอิสระเพื่อให้การดำเนินการในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

จะเห็นว่าทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ นั้น ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นที่ความโปร่งใส และความเป็นธรรมเป็นหลัก เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสแก่สังคม เพราะฉะนั้น โดยตัวขององค์กรอิสระเองก็ย่อมต้องโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

3. เมื่อพิจารณาสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. กับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเห็นว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดไม่สามารถบังคับการ สั่งการ หรือแทรกแซงการดำเนินงานตามหน้าที่ และการดำเนินการจัดการภายในขององค์กรไม่ว่าจะเป็นด้านบุคคล การเงิน นโยบาย รวมถึงงานภายในอื่นๆได้ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้ของประชาชนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิในการตรวจสอบได้ของประชาชนซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน (ยกเว้นศาลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณา) เพราะฉะนั้น ประชาชนก็จะไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. รวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆได้เลย ข้ออ้างขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อ้างว่า การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไม่ให้เปิดเผย เป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือกระทบการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้ออ้างที่ไม่ถูกต้อง เพราะโดยหลัก การกระทำหรือการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานทั้งหลายต้องตรวจสอบได้ อีกทั้งมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 วรรคท้ายได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ส่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้

อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายมักมีข้อโต้แย้งหรือข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่มาและความเป็นอิสระว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารเพราะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่กรรมการส่วนมากเป็นเจ้าหน้าที่ของทางฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ องค์กรหรือหน่วยงานอื่นยังเข้าใจอีกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ภายใต้บังคับของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อพิจารณาใน

รายละเอียดจะพบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นสององค์กร ได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ส่วนอีกองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญตั้งขึ้นตามมาตรา 35 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ถือเป็นที่สุดตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้รับแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยนั้นได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชน การเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทำได้วิธีเดียว คือ ต้องยื่นเรื่องต่อศาลให้เป็นผู้พิจารณา ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานใดรวมถึงฝ่ายบริหารและสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีนี้เป็นเพียงหน่วยธุรการของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้น มิใช่ผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม トラบดที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังกำหนดให้ที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปในลักษณะที่ต้องมาจากมติคณะรัฐมนตรีและติดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นนี้ ก็ยังคงเป็นจุดอ่อนที่หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ จะยกขึ้นเป็นข้ออ้างในเรื่องที่มาและความเป็นอิสระ

จากข้อพิจารณา และบทวิเคราะห์ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า หน่วยงานทุกหน่วยงานรวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ควรจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในการให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลได้ เพราะแม้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่ก็มิได้หมายความว่ามีความเป็นอิสระจากการตรวจสอบได้ของประชาชน เมื่อรัฐธรรมนูญให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน องค์กรหรือหน่วยงานทั้งหลายของรัฐรวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. อีกทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ก็ต้องคำนึงถึงและเคารพสิทธิดังกล่าวของประชาชนตามที่มาตรา 26 และมาตรา 27

แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายควรจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดกำหนดยกเว้นให้หน่วยงานทั้งหมดดังกล่าวไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อไม่มีบทกำหนดยกเว้นการตีความกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนเป็นหลัก คือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. คงไม่มีปัญหาในการตีความหรือโต้แย้งมากนัก ในประเด็นที่ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะเป็นหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 104¹¹ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า สำนักงานป.ป.ช. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเทียบฐานะของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีฐานะเช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานภายใน เช่น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน หรือการรักษาราชการแทน เป็นต้น แต่การที่สำนักงานป.ป.ช. จะเป็นหน่วยงานประเภทใดนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 107¹² ว่า สำนักงานป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล

¹¹ มาตรา 104 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงานป.ป.ช." เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

¹² มาตรา 107 ให้คณะกรรมการป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารราชการทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้.....

การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ เห็นได้ว่า มีเจตนาที่จะให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอิสระ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึง เห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานอิสระ” ตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะรวมถึงสำนักงาน กกต. และสำนักงานของ องค์การอิสระอื่นๆด้วยที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์การอิสระตาม รัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

สำหรับปัญหานี้ตามกรณีศึกษาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประเด็นที่ว่า มาตรา 120¹³ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็น ข้อยกเว้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือ ควบคุมดูแลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ซึ่งลักษณะของข้อมูล ข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ตามที่ได้ศึกษามาส่วนใหญ่ก็คือ ส่วนงานการสอบสวนหรือส่วนงานการไต่สวนข้อเท็จจริง ในประเด็น ปัญหาดังกล่าวผู้เขียนขอเสนอแนวทางการวิเคราะห์ดังนี้

1. ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มุ่งที่จะควบคุมเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และบุคคลอื่นที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นโดยปราศจาก ความยินยอมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อป้องกันมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยไม่มี อำนาจ ในขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิในการ รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ

¹³ มาตรา 120 ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การ ตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆของรัฐ ซึ่งหน่วยงานทุกหน่วยงานรวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆจะต้องให้ความคุ้มครองและคำนึงถึง ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดปฏิเสธไม่ยอมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็เท่ากับไม่ยอมรับการตรวจสอบจากประชาชน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานต่างๆของรัฐได้ เพื่อความโปร่งใส

2. หากพิจารณากฎหมายอื่นๆ จะพบว่ามีความหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะคล้ายกับมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เช่น ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ ได้รู้เรื่องกิจการของผู้เสียภาษีอากรหรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้นำออกแจ้งแก่ผู้ใด.....เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย”

หรือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 166 บัญญัติว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอันเป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษ.....เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี”

ตัวอย่างบทบัญญัติที่อ้างถึงข้างต้นล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์เดียวกับมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ มุ่งที่จะควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของตนมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลอื่น มิใช่มุ่งหมายให้หน่วยงานเหล่านั้นยกบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นเป็นข้ออ้างมิให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้นไว้ในมาตรา 15 (6) โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารนั้นควรเปิดเผยให้ประชาชนทราบหรือไม่ แม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยก็ตาม ซึ่งมาตรา 15(6) นี้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะคล้ายกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 120 แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือ มาตรา 10 แห่งประมวลรัษฎากร หรือมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตดังกล่าวถึง ข้างต้นได้ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่เปิดเผยและไม่ส่งข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ ครอบครองหรือควบคุมดูแลโดยอ้างมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นไม่ถูกต้อง เพราะมีมาตรา 15(6) เป็นข้อยกเว้นให้ประชาชน สามารถเข้าถึงได้อันเป็นการคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ

จากข้อพิจารณา และบทวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้ เป็นข้อยกเว้นหรือคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ กกต. และสำนักงาน กกต. กรณีที่เป็นปัญหาและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร คือสำนวนการสอบสวนหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงต่างๆเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งจะเปิดเผยได้ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มิได้มี บทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขหรือข้อห้ามเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดที่เป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ดังเช่นที่กำหนดในมาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงไม่มี ข้อพิจารณาในปัญหาที่ว่าข้อความหรือบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ กกต. ไม่ต้องปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

โดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ควรที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆได้โดยอาศัย ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้ดังเช่น หน่วยงานของรัฐอื่นๆที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆของรัฐปฏิเสธไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็เท่ากับเป็นการขัดเจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งจะไม่มีประชาชนหรือองค์กรใดที่จะสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้ได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบอันใหญ่หลวงต่อประเทศชาติ อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บางมาตรากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 32 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะใช้มาตรา 40 เป็นบทลงโทษคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ เป็นต้น

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถบังคับให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในกรณีขององค์กรนิติบัญญัติที่มีสาเหตุสำคัญหลายประการ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการบังคับ จึงอาจแก้ไขได้โดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งรวมถึงให้มีบทลงโทษหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม หรืออาจกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นเรื่องต่อศาลให้พิจารณาได้ เช่นเดียวกับกรณีของอังกฤษที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารยื่นเรื่องต่อศาลให้พิจารณาได้หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้รับการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นจุดอ่อนหนึ่งที่หน่วยงานหรือองค์กรทั้งหลายยกเป็นข้ออ้างว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สององค์กร คือ องค์กรบริหาร อันได้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน อีกองค์กรหนึ่ง คือ องค์กร

ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุด แม้คณะรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เพราะเป็นการทำหน้าที่ตามกฎหมาย วิธีเดียวที่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้คือ ยื่นเรื่องต่อศาลให้เป็นผู้พิจารณา ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มิได้อยู่ภายใต้บังคับของผู้ใดรวมถึงฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตามที่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นกล่าวอ้าง อย่างไรก็ตาม ตราบไคที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาจากการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี และติดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นที่เป็นอยู่นี้ ประเด็นดังกล่าวก็จะยังคงเป็นจุดอ่อนที่ทำให้องค์กรทั้งหลายยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีการยกฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรอิสระอย่างชัดเจน ไม่ต้องขึ้นอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงานใด และมีที่มาโดยการแต่งตั้งจากองค์กรที่เป็นกลาง

นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนผู้ที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธสามารถยื่นเรื่องต่อศาลให้บังคับให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในกรณีหลังนี้ได้มีคดีหนึ่งที่กำลังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ในขณะนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่นายพิเชษฐ ไร่ขาว นำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สั่งให้เปิดเผยข้อมูลที่ขอเข้าถึง ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องของนายพิเชษฐที่ขอให้ศาลบังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ดังนั้นจึงต้องรอดูว่าศาลปกครองจะมีคำวินิจฉัยออกมาเช่นไร

อีกคดีหนึ่งซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองออกมาแล้ว ได้แก่ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่ สค 25/2544 ที่ได้อ้างถึงมาแล้วข้างต้น ได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง เนื่องจาก กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาการกระทำผิดของผู้อุทธรณ์ซึ่งกกต. ใช้เป็นมูลเหตุให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง กกต. จังหวัดชลบุรี ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งต้องรอดูว่าจะมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ และหากมีการอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยออกมาเช่นไร ซึ่งจะถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป