

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในอดีต ฝ่ายราชการหรือฝ่ายปกครองมีแนวความคิดว่าข้อมูลข่าวสารหรือกิจการต่างๆของราชการต้องเป็นความลับจะเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ไม่ได้ โดยอ้างว่าการเปิดเผยจะทำให้คนภายนอกเข้ามาแทรกแซงการทำงานของราชการ ประสิทธิภาพในการทำงานของราชการก็จะลดลง จึงเป็นหลักปฏิบัติในสมัยก่อนว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องปิดไว้เป็นหลัก จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อเข้าช้อยกเว้น ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียขึ้นหลายประการ เช่น อาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชันมากขึ้น ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการดำเนินงานของราชการหรือฝ่ายปกครองจากผลเสียดังกล่าว ประกอบกับแนวความคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ขึ้นว่าสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และควรได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆของราชการเพื่อประกอบการตัดสินใจ นอกจากนี้ การรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนเป็นการสร้างกลไกในการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไว้กับประชาชน เพื่อประชาชนจะได้สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ อย่างไรก็ตามข้อมูลบางอย่างอาจต้องปกปิดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และหากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องปกปิดไว้เพื่อรักษาประโยชน์ของเจ้าของข้อมูล จึงเกิดหลักขึ้นใหม่ว่า ข้อมูลของราชการต้องเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดจะมีเฉพาะเข้าช้อยกเว้นเท่านั้น

ในส่วนของกระบวนการในการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่เดิมจะเปิดเผยแก่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตให้บุคคลโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย เพราะประชาชนทุกคนควรมีสิทธิในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ สำหรับขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็ต้องเป็นไปโดยง่ายไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ในกรณีขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ จะต้องเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในเรื่องสิทธิรับรู้ เพราะต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บัญญัติไว้ นอกจากนี้ องค์กรดังกล่าวต้องมีความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และมีความเป็นอิสระ โดยต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และการบริหารงานภายในองค์กรโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรใด อย่างไรก็ตาม

องค์กรดังกล่าวต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นหรือประชาชน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อองค์กรว่ามีความยุติธรรมและโปร่งใส

สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัตินี้ได้รับการบัญญัติขึ้นจากแนวความคิดที่ว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการที่กำหนด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น สำหรับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้แม้ไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลนั้นอาจร้องเรียนให้มีการทบทวนการพิจารณาภายในหน่วยงานนั้นได้ หรืออาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ยังอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุด ฝ่ายปกครองซึ่งผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็อาจยื่นเรื่องต่อศาลปกครองได้

ในส่วนของระบบกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศคือ ประเทศสวีเดน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา นั้นมีข้อแตกต่างจากระบบกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทยที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งคือ ระบบกฎหมายของทั้งสามประเทศจะมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารสองฉบับ ฉบับหนึ่งจะครอบคลุมข้อมูลข่าวสารของราชการ และอีกฉบับจะครอบคลุมข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยจะครอบคลุมทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่หลักการโดยทั่วไปของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายของทั้งสามประเทศคล้ายคลึงกับหลักการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลต่อประชาชน เว้นเสียแต่ว่าจะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในเรื่องขององค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดต่างกันคือ ในประเทศอังกฤษ จะมีการกำหนดให้มีองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่เฉพาะในการบังคับการตามกฎหมายอันได้แก่ ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร หรือ Information Commissioner และคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร หรือ Information Tribunal ซึ่งเหมือนกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยที่กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนในประเทศสวีเดนและสหรัฐอเมริกา ไม่มีการกำหนดให้มืองค์กรพิเศษในการบังคับการตามกฎหมาย ในส่วนของการร้องเรียนและการอุทธรณ์ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทั้งสามประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการปฏิเสธจากหน่วยงานของรัฐให้สามารถร้องเรียนและอุทธรณ์การปฏิเสธดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับกฎหมายของไทยที่ให้สิทธิดังกล่าวเช่นกัน

ในส่วนของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังต่อไปนี้

กรณีของรัฐสภา

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว หากพิจารณากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสวีเดนและอังกฤษมีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้รัฐสภา (สวีเดน คือ Riksdag อังกฤษ คือ สภาสูงและสภาสამัญ) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกามีได้มีบทบัญญัติให้สภาองเกรสอยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่ครอบคลุมถึงสภาองเกรส ซึ่งในกรณีของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าจะให้ครอบคลุมถึงรัฐสภาหรือไม่ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่ารัฐสภาปฏิเสธว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหากพิจารณาลักษณะของกฎหมายต่างประเทศ คือ สวีเดนและอังกฤษรวมถึงข้อพิจารณาตามหลักในระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่ารัฐสภาควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม การที่ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภานั้นจะถูกเปิดเผยได้หรือไม่ ต้องพิจารณาว่าเป็นข้อมูลในลักษณะใด ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภามีอยู่สองลักษณะ คือ ข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐสภา เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอภิปรายในรัฐสภา และข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐสภา เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการาคณะต่างๆ ค้นคว้าหรือสืบเสาะมาเสนอต่อรัฐสภาเพื่อใช้เป็นฐานในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐสภา การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่

จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐสภา เช่นเดียวกับกรณีของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นกัน แต่หากเป็น ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นรายงานทาง วิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลอื่นๆ ที่คณะกรรมการธิการหรือเจ้าหน้าที่เลขาธิการเพื่อประโยชน์ ต่อการพิจารณาของรัฐสภา ต้องมีการเปิดเผยต่อประชาชน ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่าง หนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่ เกี่ยวข้องประกอบกัน.....(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่อง หนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ใน การทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว.....”

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กรณีของระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการ เปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “รายงานการ ประชุม หมายถึง บันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการ วิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการซึ่ง ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญด้วย” ซึ่งตั้งแต่มีการออกระเบียบ ดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมักให้เหตุผลในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ เป็นรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ และรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ โดย ละเอียดยิ่งตลอดจากการจดชวเลขว่าไม่อยู่ภายใต้ระเบียบดังกล่าว เพราะ รายงานการประชุมที่ เปิดเผยได้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หมายถึง บันทึกการประชุม ซึ่งเป็นบันทึกสรุปจากรายงาน การประชุมที่ถอดจากการจดชวเลขเท่านั้น เป็นเหตุให้ผู้ร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นรายงาน การประชุมของคณะกรรมการฯ และรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ไม่สามารถเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวที่เป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ได้ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารฯ มีความเห็นว่าระเบียบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็น ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ

กรณีขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ได้ศึกษา คือ กรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. กกต. และสำนักงาน กกต. เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ และในส่วนของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ปัญหามาดมตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว หากพิจารณาระบบกฎหมายของประเทศสวีเดน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาจะไม่ปรากฏว่ามีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนของไทย ผู้เขียนจึงศึกษาโดยเทียบเคียงจากองค์กรที่มีชื่อว่าผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ หรือ Pensions Ombudsman ของอังกฤษซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยเพราะมีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือองค์กรใด โดยศึกษาจากกรณีตัวอย่างซึ่งเป็นคำตัดสินของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร หรือ Information Commissioner ของอังกฤษที่วินิจฉัยให้ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม Freedom of Information Act 2000 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรที่มีความเป็นอิสระของอังกฤษ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์หรือแนวทางของอังกฤษดังกล่าว รวมถึงข้อพิจารณาตามระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะความเป็นอิสระนั้นมีได้หมายความว่า เป็นอิสระจากการตรวจสอบ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายต้องถูกตรวจสอบได้โดยประชาชนหรือหน่วยงานอื่นๆ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และศาล เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองให้มีความโปร่งใส อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องโปร่งใส และถูกตรวจสอบได้ และหากพิจารณาความหมายของ "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างละเอียดจะพบว่าได้ครอบคลุม "องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ" ไว้แล้ว เพราะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่นอกจากจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงแล้วยังใช้อำนาจปกครองได้ (โปรดดูรายละเอียดในเรื่อง สถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในบทที่ 4) เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ด้วย

นอกจากนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มักจะอ้างว่า การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไม่ให้เปิดเผยเป็นการแทรกแซงหรือเป็นการกระหน่ำการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นข้ออ้างที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากโดยหลักแล้ว การทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานทั้งหลายต้องถูกตรวจสอบได้ อีกทั้งตามมาตรา 15 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของหน่วยงานทั้งหลายที่พิจารณาไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ซึ่งรวมถึงการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

ในส่วนของข้ออ้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นข้อยกเว้นให้องค์กรอิสระ (ในกรณีนี้ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็รับฟังไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในกฎหมายฉบับอื่นๆ ก็มีบทบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เช่น มาตรา 10 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 และมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 เป็นต้น ซึ่งบทกฎหมายเหล่านี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายกับมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ ควบคุมมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลอื่น ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มุ่งคุ้มครองและรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชน ดังนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดมาตรา 15 (6) ขึ้นเพื่อเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายต่างๆดังกล่าวที่จะให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นได้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชน เพราะมิฉะนั้นแล้ว ประชาชนจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นได้เลย ซึ่งจะทำให้การบังคับตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นอันไร้ผล

ส่วนการที่ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นจะเปิดเผยได้หรือไม่ ก็ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้

นอกจากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งแม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีคำวินิจฉัยออกมาให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มิผู้ร้องขอ แต่หากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่มีอำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามได้ โดยเฉพาะในกรณีของรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหานี้ คือ มิได้มีการกำหนดมาตรการในการบังคับให้หน่วยงานเหล่านั้นต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม

ต่างๆ ก็อาจแก้ปัญหาได้โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับ แต่ถ้าเป็นองค์กรที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น รัฐสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับได้ ซึ่งทำให้การปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่อาจบรรลุผลได้ สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งแนวทางการแก้ไขสาเหตุทั้งสองประการดังกล่าว อาจกระทำได้โดยการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว นอกจากนี้ยังอาจกำหนดให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธสามารถยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรืออาจกำหนดฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นองค์กรอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ การสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการวินิจฉัยก็ต้องดำเนินการสรรหาโดยองค์กรหรือคณะบุคคลที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ

ข้อเสนอแนะ

1. กรณีรัฐสภา

ปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาเกิดจากสาเหตุหลักสำคัญสองประการ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนว่ารัฐสภาต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ และหากพิจารณาได้ว่ารัฐสภาต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้แล้ว แนวทางในการวิเคราะห์ว่าข้อมูลข่าวสารลักษณะใดที่ต้องเปิดเผยและลักษณะใดที่ไม่ต้องเปิดเผยควรเป็นเช่นไร

จากการศึกษา ผู้เขียนขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดชัดเจนว่ารัฐสภาต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ซึ่งจากข้อมูลที่ได้ศึกษา ผู้เขียนเห็นว่ารัฐสภาต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงควรกำหนดให้รัฐสภาทั้งวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร รวมถึงสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภา เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) ในส่วนของการวิเคราะห์ว่าข้อมูลข่าวสารลักษณะใดต้องเปิดเผย และลักษณะใดไม่ต้องเปิดเผย ผู้เขียนขอเสนอให้วิเคราะห์โดยแยกลักษณะของข้อมูลข่าวสารว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐบาล เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการอภิปรายในรัฐสภา หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐบาล เช่น ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการคณะต่างๆหรือเจ้าหน้าที่ ที่เสนอต่อรัฐบาลเพื่อใช้เป็นฐานในการพิจารณาหรือตัดสินใจในเรื่องต่างๆตามอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของรัฐบาล ซึ่งหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐบาล ก็จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลว่าจะเปิดเผยหรือไม่ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกับกรณีของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยแท้ของศาล แต่หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแท้ของรัฐบาลก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2. กรณีองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดจากสาเหตุหลักคือ ความไม่ชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาเห็นว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรวมถึงหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3. กรณีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาในเรื่องนี้มีสาเหตุหลัก คือ สถานภาพของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดที่มาว่าต้องได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยธุรการสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นต่างเข้าใจผิดคิดว่าสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา และมองว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพราะต้องอยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งในความเป็นจริงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิใช่องค์กรของฝ่ายบริหารและสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็เป็นเพียงหน่วยธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเท่านั้น

มิใช่ผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดปัญหาความเข้าใจผิดในเรื่องที่มาและความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งในสองแนวทางดังนี้

1) กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่ง โดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ การสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการวินิจฉัยก็ต้องดำเนินการสรรหาโดยองค์กรหรือคณะบุคคลที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ มิใช่มาจากฝ่ายบริหารอย่างเช่นที่เป็นอยู่ และกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลบังคับองค์กรหรือหน่วยงานทั้งหลายได้โดยตรงโดยไม่ต้องยื่นเรื่องต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานเหล่านั้นปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และควรกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น หรือ

2) กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หรือกำหนดให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธมิให้เข้าถึงข้อมูลตามที่มีคำขอ สามารถยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในกรณีให้สิทธิแก่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกปฏิเสธในการยื่นเรื่องต่อศาลนี้ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางที่ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธมิให้เข้าถึงข้อมูลตามที่มีคำขอสามารถยื่นเรื่องต่อศาลได้ แต่ทั้งนี้ต้องรอคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่าจะออกมาเป็นเช่นไร ซึ่งจะถือเป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้ต่อไป โดยหากมีบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวแล้ว อาจไม่ต้องมีการกำหนดในกรณีที่ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธมิให้เข้าถึงข้อมูลสามารถยื่นเรื่องต่อศาลก็ได้ เพราะมีคำวินิจฉัยของศาลเป็นบรรทัดฐานแล้ว

นอกจากนี้ ในส่วนของระเบียบระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 วรรคสอง ที่กำหนดว่า "รายงานการประชุม หมายถึง บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา และคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมาธิการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญด้วย" ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัตินี้ควรถูกยกเลิกหรือแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการทุกคณะของสภาผู้แทนราษฎรที่ถอดจากการ

จดตัวเลขโดยละเอียด ซึ่งอาจมีข้อยกเว้นได้โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ