

รายงานการประชุม
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
ครั้งที่ ๓/๒๕๔๘
วันพุธที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ เวลา ๑๓.๓๐ น.
ณ ห้องประชุม ๓๐๑ (ชั้น ๓) ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

ผู้มาประชุม

- | | |
|--|---------------|
| ๑. นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายรองพล เจริญพันธุ์
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| ๓. พลตรีสรชัย รวยลาภ
ผู้ช่วยเจ้ากรมเสมียนตรา
แทนปลัดกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| ๔. นายสุภชัย บานพับทอง
ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| ๕. นายชาคร สุชีวะ
รองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
แทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |
| ๖. นายใหญ่ ไรจน์สุวณิชกร
รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์
แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๗. นายวรารักษ์ ชื่นสามารถ
ผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ |

- แทนปลัดกระทรวงพาณิชย์
๘. คุณพรทิพย์ จาละ กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๙. นางสาวครุณี บุญสิงห์ กรรมการ
รองเลขาธิการ ก.พ.
แทนเลขาธิการ ก.พ.
๑๐. นางอุมาสีว์ สอาดเอียด กรรมการ
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
แทนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑. นายไพโรจน์ สาโหมศ กรรมการ
นักการข่าว ๕
แทนผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ
๑๒. นายอำพล ทิมसार กรรมการ
ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ
แทนผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๑๓. นายกิตติศักดิ์ ประกิต กรรมการ
๑๔. นายขวัญชัย วสวงศ์ กรรมการ
๑๕. นายชูชัย สุภวงศ์ กรรมการ
๑๖. นายทศพร ศิริสัมพันธ์ กรรมการ
๑๗. นายเชิษฐ์ชัย ณ นคร กรรมการ
๑๘. นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ
๑๙. นายมานิจ สุขสมจิตร กรรมการ
๒๐. นายชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์ เลขานุการ
ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
๒๑. นางวนิดา ลักการโกศล ผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

๒๒. นายนคร เสรีรักษ์

ผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและวิเคราะห์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ผู้ไม่มาประชุม

- | | |
|-----------------------------------|-----------|
| ๑. ปลัดกระทรวงการคลัง | ติตราชการ |
| ๒. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ | ติตราชการ |
| ๓. นายครรรชิต มัลลียงส์ | ติตราชการ |
| ๔. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ | ติตราชการ |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|------------------------------------|--|
| ๑. พันเอก กิตติศักดิ์ บุญสุข | กระทรวงกลาโหม |
| ๒. พันโท สุรพงษ์ วรรณพฤษ | กระทรวงกลาโหม |
| ๓. นายจักรพล พิมพ์น | สำนักข่าวกรองแห่งชาติ |
| ๔. นางสาวพิทยา อินทรบรรลือ | สำนักข่าวกรองแห่งชาติ |
| ๕. นางสาวพงศ์สุริดา โตเทียนศรี | ช่วยราชการ
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๖. พันตำรวจโท วรวิทย์ วิเชียรสรรค์ | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๗. นางศิริกุล ปัญญาติล | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๘. นางสาวสมฤดี กำป็น | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๙. นางภักพิชา จันทศิริ | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๑๐. นางสาวเสาวณีย์ สกุลรัตน์ | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๑๑. นางสาวสุดา ศิลากุล | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๑๒. นางสาวกมลชนก จงเสถียร | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๑๓. นางสาววราภรณ์ เพิ่มตระกูล | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๑๔. นางสาวจิตพิสุทธิ์ ไกรประสิทธิ์ | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| ๑๕. นางสาวเขวามาศ เทียวทอง | สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |

๑๖. นางสาวสุพรรณิ หญิตน้อย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๑๗. นายสาธิต รักษ์นุกูล

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ) ประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กล่าวเปิดประชุม และดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ประธานฯ แจ้งว่า เรื่องของข้อมูลข่าวสารของทางราชการ นโยบายของรัฐบาลนี้ค่อนข้างชัดเจน ต้องการเห็นความโปร่งใส เห็นเรื่องของการทำงานที่เปิดเผย และพร้อมที่จะทำงานให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลพร้อมจะสนับสนุนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ เพราะฉะนั้น หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการคือจะหาอะไรที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากที่สุด ประชาชนสามารถค้นคว้าหาข้อมูลและข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งส่วนราชการต้องมีหน้าที่วางเครือข่ายที่จะทำให้เข้าสู่ข้อมูลนั้นได้ง่ายที่สุดเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงาน และได้ให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุมฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘

เลขานุการฯ (นายชัชทอง โอภาสศิริวิทย์) ขอให้ที่ประชุมพิจารณารับรองรายงานการประชุมฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยที่ประชุมได้ขอให้แก้ไข ดังนี้

หน้า ๘ บรรทัดที่ ๑๘ ข้อความ พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเป็น พ.ศ. ๒๕๔๖

หน้า ๑๑ ข้อความที่ผู้แทนเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นางจิราพร บุณนาค) ชี้แจง ให้แก้ไขจากเดิมเป็น

“ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นางจิราพร บุณนาค) ชี้แจงว่า ประเด็นเรื่องการดักฟังทางโทรศัพท์ ไม่ใช่หน้าที่ตามภารกิจบทบาทของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เสนอนโยบายให้กับรัฐบาล ส่วนการ

ประมวลข้อมูลด้านการข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ที่จะกระทบต่อความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานด้านการข่าว เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยและกองทัพต่างๆ อย่างไรก็ตาม เห็นด้วยกับข้อเสนอให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้”

มติ ที่ประชุมรับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยมีการแก้ไขดังกล่าวข้างต้น

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ

๓.๑ รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เลขานุการฯ (นายชัชทอง โอภาสศิริวิทย์) ได้รายงานให้ที่ประชุมทราบว่า ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ มีเรื่องร้องเรียนเข้ามาสู่การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน จำนวน ๑๔ เรื่อง ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว จำนวน ๑๒ เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๒ เรื่อง

มติ ที่ประชุมรับทราบ

๓.๒ รายงานผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เลขานุการฯ (นายชัชทอง โอภาสศิริวิทย์) ได้รายงานให้ที่ประชุมทราบว่า ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ ดังนี้

- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ จำนวน ๖ เรื่อง คือ คำวินิจฉัย ที่ สค ๑๓/๒๕๔๘ - สค ๑๘/๒๕๔๘ และได้มีคำสั่ง ที่ สค ๓/๒๕๔๘ จำนวน ๑ เรื่อง
- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ จำนวน ๑ เรื่อง คือ คำวินิจฉัย ที่ ตม ๑/๒๕๔๘

- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาการแพทย์และสาธารณสุข จำนวน ๑ เรื่อง คือ คำวินิจฉัยที่ พส ๑/๒๕๔๘

มติ ที่ประชุมรับทราบ

๓.๓ รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณา ส่งเรื่องอุทธรณ์เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เลขานุการฯ (นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์) ได้รายงานให้ที่ประชุมทราบว่า ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ ได้พิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย รวม ๑๔ เรื่อง

มติ ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กับปัญหากรณีศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้พิจารณากรณีปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เลขานุการฯ (นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์) ชี้แจงว่า สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวม ๑๑ ประเด็น และได้ส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งในขั้นตอนส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๓ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานในขณะนั้น ได้พิจารณาแล้วมีมติที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก เห็นควรอนุมัติหลักการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอ ประการที่สอง เห็นควรให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เร่งรัดการนำประเด็น

ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเรื่องการบังคับใช้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเร็ว และจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีมติต่อท้ายไว้ว่า ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เห็นชอบแล้วไปล่วงหน้า แต่ก็ให้รอผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีมติให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีส่งไปด้วย

ซึ่งภายหลังจากที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้วปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๘ เสียง เห็นว่าเป็นกรณีที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญฯ เพราะประเด็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ไม่ได้เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เป็นความขัดแย้งของการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นประเด็นตามมาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับไว้วินิจฉัย ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๒ เสียง เห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วระหว่างองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการบังคับใช้กฎหมายกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เห็นสมควรรับเรื่องไว้พิจารณา และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งมติของศาลรัฐธรรมนูญให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว

สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ส่งร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจร่างได้มีเงื่อนไขว่า ให้รอผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมิได้รับเรื่องความขัดแย้งนี้ไว้วินิจฉัย จึงส่งเรื่องกลับมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าจะพิจารณาเรื่องนี้อย่างไรนั้น ประเด็นนี้ฝ่ายเลขานุการฯ เห็นว่า เนื่องจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีการวินิจฉัยความขัดแย้งในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายปัจจุบันกล่าวคือ เป็นกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธ และเห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้บังคับ

ต่อองค์กรอิสระซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติที่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติปกติ ก็ควรจะต้องถือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นหลัก แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วย

ประธานฯ มีข้อสังเกตว่า คำจำกัดความคำว่าหน่วยงานอิสระของรัฐ จะถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เลขาธิการฯ (นายชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์) ชี้แจงว่า เรื่องนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เคยมีความเห็นว่า คำว่าหน่วยงานอิสระของรัฐที่ระบุไว้ในนิยามตามมาตรา ๔ ของกฎหมายปัจจุบัน น่าจะครอบคลุมถึงหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นแย้งโดยเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ เกิดก่อนรัฐธรรมนูญ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยโต้แย้งไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแม้จะแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ยังเป็นองค์กรที่เป็นอิสระโดยการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ก็วินิจฉัยโดยอิสระ มิได้อยู่ในบังคับของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือคณะรัฐมนตรี รวมทั้งยังเห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระนั้น น่าจะหมายถึงเฉพาะการเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นด้วย จึงยังเป็นความเห็นที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการส่งเรื่องความขัดแย้งนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นการส่งให้วินิจฉัยตามกฎหมายปัจจุบัน แต่ตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับที่ .. (พ.ศ.) เป็นกรณีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงมีการขอให้เติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติฯ ที่แก้ไขโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา ๔ คำนิยามของคำว่า หน่วยงานของรัฐ ให้หมายรวมถึงหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อผ่านการพิจารณาของรัฐสภาความชัดเจนของการบังคับใช้ต่อหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ก็จะถูกบังคับใช้ตามกฎหมายใหม่ ดังนั้น จึงเห็นว่าในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องการวินิจฉัยไว้ นั้น จึงไม่กระทบต่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเลขานุการฯ จึงเห็นว่า ควรจะยืนยันให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่ได้ส่งไปแล้วต่อไป

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายรองพล เจริญพันธุ์) ให้ความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากกว่า คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษนี้ เป็นความเห็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้อ้างอิงอยู่ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หน่วยงานอิสระของรัฐ รวมสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ด้วย และเห็นว่า กฎหมายของ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ให้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ ยกเว้นการบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ในเรื่องการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผย ต้องถือเป็นกฎหมายพิเศษเป็นกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้น กฎหมาย ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร เพราะฉะนั้น ในเรื่องนี้ก็ต้องถือตามกฎหมายเฉพาะ จะไปถือว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ จึงได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า ถ้าหากถือตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษตีความ จะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เพราะว่าในเมื่อรัฐธรรมนูญเขียนว่าในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติรองรับเรื่องนั้นไว้ รัฐธรรมนูญก็โยงมาถึงกฎหมายข้อมูลข่าวสาร เพราะฉะนั้น เรื่องนี้มีอยู่ประเด็นเดียวเท่านั้นว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายเฉพาะ

นายกิตติศักดิ์ ประกิต (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ชี้แจงว่า เรื่องนี้เป็นความเห็นที่ได้แย้งกันในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเห็นตรงกันว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อยู่ในหน่วยงานอิสระของรัฐ และเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีความเห็นว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารมีสองส่วนคือ ในส่วนที่เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยเป็นการทั่วไป ก็เป็นกฎหมายทั่วไป แต่ในส่วนที่ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ เพราะเหตุว่า ความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น มุ่งที่จะให้หน่วยงาน หน่วยงานเดียวเท่านั้นมีอำนาจอธิปไตยเหนือเอกสารหรือเหนือข้อมูลข่าวสารของรัฐ

เพื่อที่จะได้เป็นหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบว่า สิ่งซึ่งจะปกปิดไว้หรือส่งปกปิดไว้นั้น มีคุณค่าสมควรแก่การปกปิดจริงหรือไม่ ประเด็นที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เสนอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการวินิจฉัยด้วยก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเสนอว่า หากส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยตรงอาจจะมีการส่งเรื่องกลับ จึงเสนอว่า ขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แจ้งความดำเนินคดีในฐานที่ผู้มีส่วนหน้าที่ตามกฎหมาย มา ย ใ ม่ ป ฎิ บั ติ ซึ่งจะมีผลทำให้ต้องไปต่อสู้คดีในศาล เมื่อต่อสู้คดีในศาลก็จะมีผลต่อไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกข้อต่อสู้ว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้นไม่มีผลบังคับใช้กับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีผลต่อไปให้ศาลส่งประเด็นนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสียงข้างมากมีความเห็นว่า ควรจะดำเนินการโดยวิธีการที่นุ่มนวล คือส่งเรื่องผ่านไปทางคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้เกิดเป็นปัญหาได้แย้งกันในศาล อย่างไรก็ตาม ยังมีความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกับวุฒิสภา ซึ่งเห็นว่าควรมีมาตรฐานที่วินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน แต่ขณะนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณา จึงเห็นว่า เรื่องนี้ยังมีช่องทางดำเนินการโดยการดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ต้องพิจารณาต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ จาละ) ชี้แจงว่า เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นิยามคำว่า หน่วยงานของรัฐ ครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยไม่มีปัญหา แต่ในประเด็นที่หน่วยงานอิสระโดยเฉพาะในเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะให้เปิดเผยข้อมูลได้หรือไม่เห็นว่าเป็นว่า กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๑๒๐ ที่กำหนดเป็นโทษทางอาญาไว้ว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวน ข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ในเรื่องนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว เพราะฉะนั้น ถ้าหากให้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วว่าไม่ให้เปิดเผย ก็จะเป็นการขัดกับอำนาจอิสระของกรรมการ ป.ป.ช. เพราะฉะนั้น ถ้าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ยืนยันส่งกลับไปให้พิจารณาโดยให้เพิ่มข้อความในเรื่องของหน่วยงานอิสระ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะไปพิจารณาอีกชั้นหนึ่งว่าจะแก้ปัญหาได้จริงหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีอำนาจที่จะสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไม่ให้เปิดเผยได้หรือไม่ด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยในหลักการที่ทุกหน่วยงานควรจะต้องสามารถตรวจสอบได้ ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องที่พิจารณาเสร็จแล้วน่าจะเปิดเผยได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมาตรา ๑๒๐ หมายความว่า หากหน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือศาลขอข้อมูลซึ่งไม่ได้เป็นความลับโดยหลักแล้วจะต้องเปิดเผย สำหรับกรณีฝ่ายเลขานุการฯ จะเสนอเรื่องไปให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญอีกทางหนึ่ง เห็นว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่รับแล้วส่งไปอีกก็เหมือนกับวินิจฉัยแล้ว และก็ไม่ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งศาลรัฐธรรมนูญให้หรือไม่ ทางแก้เรื่องนี้ อาจใช้วิธีพิจารณาร่างกฎหมายเพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นนอกเหนือจากคำว่าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจจะต้องมีข้อความที่ทำให้เห็นว่า ข้อมูลอะไรที่ไม่ใช่ความลับ ข้อมูลอะไรต้องเปิดเผย เช่น คำวินิจฉัยที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว กับอีกส่วนหนึ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในประโยคสุดท้ายว่า หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้าหากเขียนกำหนดลงไปให้ตรงๆ ว่าหน่วยงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่หน่วยงานใดบ้าง เช่น กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ก.ก.ต. เป็นต้น

นายกิตติศักดิ์ ปรกติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นว่า ถ้าพิจารณากฎหมายทั้งระบบแล้ว มีเหตุผลสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง กฎหมายที่เกิดหลังมาทับกฎหมายที่เกิดก่อนหน้านี้ เพราะฉะนั้นกฎหมายที่เกิดหลังก็คือกฎหมาย ป.ป.ช. ก็มาทับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ประการที่สอง เจตนารมณ์ของกฎหมาย ป.ป.ช. นั้น มีเจตจำนงที่จะกีดกันอำนาจทั้งปวงออกไปแต่ถ้าตีความอย่างนั้น ผลที่เกิดขึ้นคือ แม้กระทั่งศาลก็จะมีอำนาจเรียกข้อมูลได้เพราะเจตจำนงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คืออิสระจากอำนาจรัฐทั้งปวง แต่ถ้าตีความตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไว้ ก็จะมีผลเป็นอย่างนั้น ในกรณีนี้ ถ้าตีความกฎหมายทั้งระบบแล้วจะเห็นชัดว่า

การตีความในรูปที่ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาองค์คณะพิเศษได้พิจารณาวินิจฉัยไว้ มีลักษณะที่อาจจะขัดกันเองได้ง่าย สิ่งที่เห็นว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการควรจะต้องพิจารณาคือ เรื่องที่จะส่งไปสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ ควรจะยืนยันส่งกลับไป ส่วนเรื่องที่สองก็คือ เรื่องปัญหาข้อขัดแย้งซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องหาทางออก นอกจากวิธีการในทางศาลแล้ว ก็น่าจะต้องหาทางปรึกษาว่าจะมีวิธีการในทางรัฐธรรมนูญ อย่างหนึ่งอย่างใดที่จะดำเนินการให้กฎหมายนั้นมันมีผลบังคับหรือไม่ เพราะเห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน ถ้าปล่อยให้สถานการณ์เป็นอย่างนี้เท่ากับว่ากฎหมายไม่มีการบังคับใช้หรือว่ากฎหมายบังคับใช้ไม่ได้ หรือผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายละเว้นหรืองดเว้นไม่พยายามถึงที่สุดที่จะบังคับกฎหมายนั้นให้มีผล ซึ่งข้อนี้เห็นว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่สอดส่องดูแล ก็ต้องแจ้งให้ผู้มีอำนาจโดยตรงดำเนินการต่อไป

นายธีรชัย ฉนกร (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นว่า การที่องค์กรอิสระต่าง ๆ มีการเขียนกฎหมายห้ามเปิดเผยข้อมูลไว้ ประการแรก ถ้าเปิดแล้วจะต้องมีโทษอาญา ซึ่งในข้อเท็จจริง กฎหมายเหล่านั้นให้อำนาจองค์กรเหล่านั้นเข้าถึงข้อมูลและสามารถเรียกข้อมูลต่างๆ ได้ เพราะฉะนั้น การได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านั้น เป็นหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาเป็นความลับเปิดเผยไม่ได้ ประการที่สอง เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้นเอง เช่นในเรื่องของเบาะแสต่างๆ ที่อาจจะได้มา ซึ่งถ้าเปิดเผยไปแล้วอาจจะทำให้กระบวนการทำงานเกิดข้อบกพร่องได้ สำหรับมาตรา ๑๒๐ ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือขององค์กรอิสระอื่นๆ เหตุผลส่วนหนึ่งจะเป็นในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายรองพล เจริญพันธ์) ให้ความเห็นว่า ถ้าหากยอมรับว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายเฉพาะที่ต้องใช้ทุกกรณีในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยแล้ว ถ้าหากองค์กรนั้นมาอยู่ในบังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นว่าต้องเปิดเผยเสมอไป เพราะตามมาตรา ๑๕ ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารก็บัญญัติอยู่แล้วว่า อะไรที่เป็นเรื่องที่เป็นความลับ เช่น เรื่องที่จะต้องเป็นการคุ้มครองพยาน เรื่องความมั่นคง ต้องไม่เปิดเผยแต่ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร แต่ถ้าตีความว่าองค์กรเหล่านั้นไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ก็อาจจะแอบอ้างไม่เปิดเผยข้อมูลที่พึงต้องเปิดเผย แต่ข้อมูลใดที่ไม่ต้องเปิดเผยอยู่แล้วตามกฎหมาย

ข้อมูลข่าวสารเป็นสากลอยู่แล้ว ควรจะต้องมาอยู่ในบังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารก่อน โดยต้องถือว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสาร ประยุกต์ใช้กับทุกกรณีเท่าเทียมกัน

เลขานุการ ๑ (นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์) ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๘ ได้บัญญัติรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนไว้ และในมาตรา ๕๘ ได้บัญญัติไว้ตอนท้ายของบทบัญญัติว่า ยกเว้นเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยนั้นกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ขณะนี้จึงต้องถือว่าหลักเกณฑ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ถึงแม้จะออกก่อนรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ก็เป็นบทบัญญัติซึ่งสอดคล้องกัน และปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีความหมายใดที่ออกมาเพื่อจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๘ นี้ ก็ต้องถือว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกฎหมายที่รับรองประกันสิทธิตามมาตรา ๕๘ สำหรับกรณีของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษได้วินิจฉัยไว้ว่า หน่วยงานอิสระของรัฐ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.ก.ต. อยู่ในบังคับตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้แล้ว ยกเว้นเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๒๐ แต่จะเห็นได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะอ้างเช่นเดียวกันว่ามีได้อยู่ในบังคับตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงเห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีความชัดเจน

ประธาน ๑ ให้ความเห็นว่า เรื่องนี้อยู่ที่ว่าจะใช้ช่องทางไหนเท่านั้น ในบางประเทศจะใช้สภาก็คือให้บทบาทของกรรมการมาก หรือจะผ่านกระบวนการของศาล ซึ่งอาจต้องใช้เวลาหรือจะใช้อำนาจบริหาร

นายกิตติศักดิ์ ปรกติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) เสนอว่า นอกจาก ช่องทางในเรื่องการดำเนินคดีในทางศาลแล้ว ก็คงเป็นเรื่องของการที่ต้องมีคำสั่งหรือมีคำขอหรือคำบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งไปจากคณะกรรมการฯ ให้สั่งให้เปิด แล้วหากมีการปฏิเสธใหม่ ถึงจะเป็นเรื่องขึ้นมาใหม่ ส่วนช่องทางที่ท่านประพันธ์ นายโกวิท กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้กรุณาชี้แจงไว้คือ ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ เมื่อออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ให้รวมถึงกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ก็จะเกิดข้อโต้แย้งขึ้นว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีครอบคลุมถึงกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย นอกจากการออกกฎกระทรวงแล้ว

มีอำนาจที่จะออกคำสั่งตามที่ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสามารถดำเนินการได้เมื่อออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารแล้วไม่ปฏิบัติ ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาว่า ถ้าไม่ปฏิบัติก็จะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งในทางทฤษฎีก็มีคนเห็นแย้งว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเฉพาะคณะรัฐมนตรีไม่รวมนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางวิชาการก็ถกเถียงกันอยู่ว่า นายกรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ก็เป็นช่องอีกช่องทางหนึ่ง ในคำร้องของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะเข้าไปในทางที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจให้เกิดการบังคับการตามกฎหมาย ไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เป็นเรื่องระหว่างผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะต้องเอามาพิจารณาว่า ด้านไหนจะเป็นด้านที่เกิดประโยชน์สูงสุด

ประธานฯ ให้ข้อสังเกตว่า หากเสนอแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เข้าไป ก็จะต้องมีการตีความกรณีองค์กรอิสระ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ จาละ) ให้ความเห็นว่า หากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอให้มีการออกกฎกระทรวงไปที่คณะรัฐมนตรีและต่อไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในลักษณะนี้แล้วว่า นิยามคำว่าหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ครอบคลุมหน่วยงานอิสระอยู่แล้ว จึงเห็นว่าไม่มีประโยชน์อะไรที่จะออกกฎกระทรวง เพราะว่ากฎหมายนี้ครอบคลุมอยู่แล้ว

เลขาธิการฯ (นายชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์) ชี้แจงว่า เรื่องนี้มีอยู่สองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา จะยืนยันตามนั้นหรือไม่ กับประเด็นที่สองก็คือ ปัญหาข้อขัดแย้งในปัจจุบันในการบังคับใช้กฎหมายกับองค์กรอิสระที่จะส่งไปตีความว่าจะใช้กระบวนการใด ซึ่งในประเด็นแรก ตามความเห็นของฝ่ายเลขาธิการฯ ที่ได้นำเสนอแล้วว่า ถึงแม้ข้อโต้แย้งของสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีหลายประเด็น เช่น ประเด็นมาตรา ๑๒๐

ประเด็นการเกิดขึ้นของกฎหมายก่อนหลัง และประเด็นข้อความคำว่าหน่วยงานอิสระในกฎหมาย ปัจจุบัน ครอบคลุมหรือรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ขณะนี้จึงมีประเด็นอยู่ว่า การเพิ่มนิยามคำว่าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ในนิยามบทบัญญัติกฎหมายที่จะแก้ไข จะมีผลบังคับต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้จริงหรือไม่ จึงขอหารือว่า ถ้าเจตนารมณ์ชัดเจนว่าจะต้อง บังคับต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้วก็เสนอแก้ไขกฎหมาย ตามที่เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาเห็นว่า มี เฉพาะมาตรา ๑๒๐ ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงเรื่องเดียวที่ทำให้การบังคับ ไม่สามารถดำเนินการได้ ก็ขอให้ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอทางออกให้ด้วย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ จาละ) ให้ความเห็นว่า กรณีนี้ ยังมีหน่วยงานอิสระอื่นอีกหลายหน่วยงานที่ยังไม่ได้ตรวจสอบ และเห็นว่า ควรยืนยันกลับไปให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจสอบต่อไป เพราะข้อที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้มีเรื่องนี้ เรื่องเดียว มีเรื่องอื่น ๆ ด้วย แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้แก้ไขไม่ได้ หรือควรจะแก้อย่างไร ก็ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะส่งข้อสังเกต กลับมาในชั้นที่ตรวจพิจารณาเสร็จก็ได้

นายประพันธ์ นัยโกวิท (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นว่า ถ้อยคำ ในกฎหมายเดิมที่ว่าหน่วยงานอิสระของรัฐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า รวมถึง หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องการตีความในทางกฎหมาย ซึ่งอาจจะมีคนเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย และเห็นว่าควรจะแก้กฎหมายโดยอาจจะล้อถ้อยคำเหมือนกับที่ใช้กับศาล ซึ่งใน พระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ว่า ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี หมายความว่า ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีใครเรียกก็ไม่ได้ ถ้าองค์กรอิสระจะเป็น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ก.ก.ต. ก็ได้ ก็อาจจะเขียนในลักษณะเดียวกัน หน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญอาจจะใส่ชื่อไว้เลยก็ได้ เช่น เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาหรือวินิจฉัยปัญหา ในเรื่องในอำนาจหน้าที่องค์กรนั้นในลักษณะที่เป็นเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาก็จะมีความชัดเจน ขึ้น นอกจากนี้ประเด็นการแก้กฎกระทรวง ในการเขียนก็ควรเขียนลักษณะเดียวกันว่า หน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.ก.ต. เฉพาะส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา หรือวินิจฉัยในคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนนั้นซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ แต่ไม่เห็นด้วยว่าจะ

ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือใช้ช่องทางส่งไปให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งศาลรัฐธรรมนูญอีก

นายกิตติศักดิ์ ปรกติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า กรณีที่เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาหรือขัดคำสั่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ก็มีเหตุที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งผู้เสียหายต้องไปยื่นคำร้อง ก็จะเป็นกรณีเหมือนกับที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเงินเดือนของตนเอง ซึ่งต้องทำตามกระบวนการ ผ่านขั้นตอนต่างๆ จนถึงศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมือง ซึ่งเรื่องนี้เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะทำได้

ประธานฯ ให้ความเห็นว่า ถ้าถือว่าแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างน้อยเป็นการเริ่มต้นให้ชัดว่า เจตนาคือการที่จะให้เป็นไปตามตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หากใช้ช่องทางอื่นอาจยังมีปัญหา จึงเห็นว่าควรยืนยันกลับไป

เลขานุการฯ (นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์) ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ฝ่ายเลขานุการฯ จะรับไปศึกษาโดยละเอียดก่อน หากมีช่องทางที่ชัดเจนก็จะนำเสนอเข้ามาใหม่ สำหรับมาตรา ๑๕๘ ฝ่ายเลขานุการฯ จะศึกษาว่าโอกาสที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ มาตรา ๑๕๘ หรือ ๑๕๙ ประกอบ ๑๕๘ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่ง ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องรับ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับไว้ เพียงแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพิจารณาส่งศาลรัฐธรรมนูญให้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ จะได้ไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนแล้วมาเสนอกรรมการฯ อีกครั้งหนึ่ง

ประธานฯ ให้ความเห็นว่า จะเป็นประโยชน์หากจะศึกษาหลายๆ ทางที่ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านเสนอมา หรือที่กรรมการท่านอื่นให้ความเห็น ควรพิจารณาว่าจะทำได้แค่ไหน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการทำงานต่อไปในอนาคต

นายเกียรติชัย ฅ นคร (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ข้อสังเกตว่า ในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กับกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในร่างที่แก้ไขเปลี่ยนให้เป็นกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้แต่งตั้ง

ประธานฯ ให้ข้อสังเกตว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็เหมาะสมแล้ว สำหรับโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. ให้ความเห็นในเรื่องนี้ด้วย

นายทศพร ศิริสัมพันธ์ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ชี้แจงว่า เรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้พูดไว้ชัดเจนแล้วว่าเป็นการรับหลักการเท่านั้นไม่ได้รับเนื้อหาสาระ เพราะฉะนั้น ในการแก้ไขกฎหมายนี้ ยังมีอีกหลายชั้นที่จะถ่วงถ่วงเนื้อหาสาระกันอีกครั้งหนึ่ง คงจะต้องพิจารณาในกรอบรวมของการปรับโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพรวมของสำนักนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งด้วย

นายกิตติศักดิ์ ประกติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า หากคณะรัฐมนตรีรับหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ฝ่ายบริหารก็คงไม่เปลี่ยนแปลงเพราะว่าเท่ากับไปเปลี่ยนมติคณะรัฐมนตรี

เลขาธิการฯ (นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์) ให้ความเห็นว่า ประเด็นนี้ถือว่าคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการถ่วงถ่วงเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ ได้เห็นชอบกับหลักการในการจะยกฐานะ เพียงแต่ในชั้นที่ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นของหน่วยงานต่างๆ ที่เสนอมาด้วยว่า มี
ค ว า ม เ ห็ น
ในทางที่สนับสนุนและมีความเห็นที่อาจจะแย้งในรายละเอียดบางเรื่อง ก็ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาด้วย สำหรับในอนาคตสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นร่างกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งอยู่ในแผนพัฒนา
กฎหมายที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้เคยเห็นชอบในหลักการว่า ควรจะให้สำนักงาน
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นฝ่ายเลขาธิการฯ ของสำนักงานฯ นั้นด้วย โดยบทบาท
ในปัจจุบันและในอนาคต จะมีรูปแบบขององค์กรอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม แต่ควรมีการ
ปรับฐานะขององค์กรให้เหมาะสม เพราะต้องมีการประสานกับทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการผลักดัน
การดำเนินการตามกฎหมาย

ราชการเหมือนกับเป็นผู้ที่ถูกแบ่งเอาอำนาจอธิปไตยทางด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเดิมอยู่กับรัฐบาลอยู่
ก็

ฝ่ายบริหารแล้วมาไว้ตรงกลาง โดยรัฐบาลจะไม่เข้ามาแทรกแซง แต่รัฐบาลจะเข้ามาในฐานะเป็น
ผู้ประสาน ในร่างกฎหมายใหม่ก็นำเอาข้อเสนอแนะและข้อท้วงติงขององค์กรอิสระซึ่งโต้แย้งว่า
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการ
ซึ่งอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของผู้บริหารทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น จึงไม่มีหลักประกันความเป็นกลาง
ด้วยเหตุนี้ ในการร่างจึงมีการเสนอว่าให้ผู้มีอำนาจทั้งหลายเป็นผู้แต่งตั้ง คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจ
สภา หรืออำนาจฝ่ายประจําของสภา และอำนาจฝ่ายประจําขององค์กรอิสระ แล้วก็ให้อำนาจนั้น มา
เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นแนวคิดที่จัดทำร่างฉบับนี้

ประธานฯ ให้ข้อสังเกตว่า การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารควรเป็นมาตรฐานเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดอื่นๆ ด้วย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ จาละ) ชี้แจงว่า การแต่งตั้ง
คณะกรรมการต่างๆ ในปัจจุบัน มี ๓ รูปแบบ คือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง
และกรรมการฯ โดยตำแหน่งเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

เลขาธิการฯ (นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์) ให้ความเห็นว่า ประเด็นที่
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับแต่งตั้งโดยอำนาจกรรมการข้อมูลข่าวสาร
บ อ ง ร า ช ก ร

ในทางจิตวิทยา ทางสังคม หรือความรู้สึก บางท่านก็อาจรู้สึกไม่ดี บางท่านอาจจะรู้สึกว่าน่าจะเป็น
คณะรัฐมนตรี จึงเป็นประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้ง
ประเด็นการเขียนนิยามคำว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะมีข้อยกเว้นคล้ายๆ ศาลหรือไม่

มติ ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ยืนยันร่างพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา รวมทั้งการแจ้งยืนยัน ให้แจ้งข้อสังเกตต่าง ๆ ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพิ่มเติม เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาด้วย

๒. ให้ฝ่ายเลขานุการฯ พิจารณาศึกษาแนวทางการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน กรณีปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และนำเสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๓. เห็นชอบให้ฝ่ายเลขานุการฯ และสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการยกฐานะของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไปเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และให้นำเสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่น ๆ

นายกิตติศักดิ์ ปกรติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) เสนอว่า การนัดประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเดิมรองนายกรัฐมนตรี (นายวิญญู เกรียงงาม) ประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เคยมีมติว่าให้ประชุมวันจันทร์ที่สามของเดือน ต่อมาพลเอก ชรรณรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นประธานฯ ได้เปลี่ยนเป็นวันพฤหัสบดีที่สามของเดือน ต่อมา นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นประธานฯ ก็ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าเป็นวันใด ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากรรมการฯ ควรจะประชุมเพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแล และในกรณีที่ประธานฯ เกิดเหตุจำเป็นมาประชุมไม่ได้ ก็เลือกกรรมการทำหน้าที่ประธานที่ประชุมแทนตามที่กฎหมายกำหนด จึงขอเสนอที่ประชุมว่า ควรจะกำหนดวันประชุมที่แน่นอนเป็นประจำทุกเดือน

ส ำ ห รั บ ไ น โ อ ก ำ ส

ที่ประธานฯ มาร่วมงานอยู่ในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นครั้งแรก จึงเห็นว่าควรจะได้มีโอกาสพบปะหรือจัดสัมมนาร่วมกัน ประธานฯ และกรรมการฯ จะได้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนพูดคุยปรึกษาหารือร่วมกันก่อนการดำเนินงานต่อไป

ประธานฯ ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยกับการกำหนดวันประชุมที่แน่นอนและขอเสนอเป็นวันจันทร์ที่สามของเดือนเวลาบ่ายโมงครึ่ง ถ้าประธานฯ ติดภารกิจไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ในหลักการก็เลือกกรรมการท่านใดท่านหนึ่งทำหน้าที่ประธานฯ ที่ประชุมแทน

มติ ที่ประชุมรับทราบและมีมติเห็นชอบในหลักการให้กำหนดวันประชุม คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ วันจันทร์สัปดาห์ที่ ๓ ของเดือน และหากประธานฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการฯ ท่านใดท่านหนึ่งทำหน้าที่ประธานฯ แทน รวมทั้งให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการเรื่องการประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการปรึกษาหารือร่วมกัน ของกรรมการฯ กับประธานฯ เป็นกรณีพิเศษด้วย

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๐๐ น.

นายนคร เสรีรักษ์
ผู้จดยางานการประชุม