

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

## เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะรัฐมนตรีโดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมสองกรณี สรุปได้ว่า

(๑) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ และกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

(๒) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษา เอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติ เป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือ เป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะรัฐมนตรี ทั้งสองกรณีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรี วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างก็เป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๔๑ คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๓ ตามลำดับ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ ที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงตามคำร้อง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ช. และวุฒิสภา กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ปฏิเสธที่จะส่งเอกสารและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย โดยอ้างความเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. วุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กับคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ ของศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยไว้สรุปว่า หมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

ตามคำร้อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. วุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่ปัญหาตามคำร้องทั้งสองกรณีดังกล่าว จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ นั้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีมาตรา ๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ ก็บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๑) บัญญัติให้ “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นส่วนราชการในสังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามลำดับ เป็นผู้รักษาการ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมิได้มีความเป็นอิสระดังเช่นองค์กรอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ข้าราชการระดับปลัดกระทรวงและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งแก่คนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๒๘ (๕) ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และตามมาตรา ๓๐ (๓) บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ” ซึ่งแสดงว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายที่ถือเป็นฝ่ายบริหารเป็นประธาน ทั้งยังมีข้าราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกันร่วมเป็นกรรมการด้วย และมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรี สรุปการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ฯ ให้คณะรัฐมนตรีทราบอีกด้วย คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี ภารกิจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของคณะรัฐมนตรีด้วยประกอบกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี” และพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ก็กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารให้มีราชการส่วนกลาง ซึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓ ให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการเป็นสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารด้วย ซึ่งการจัดตั้งหน้าที่ อำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๘ ได้บัญญัติไว้ตามที่กล่าวมาแล้ว นอกจากคณะกรรมการจะมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้วยังมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น .....” มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล..... รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน” โดยมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจ ซึ่งเสมือนเป็นการบริหารราชการส่วนหนึ่งของคณะกรรมการลักษณะของภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้เองที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรบริหารกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๓๕ ดังกล่าวแล้ว ปัญหาทั้งสองกรณีตามคำร้องจึงเกี่ยวโยงมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะกรรมการเป็นผู้เสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในชั้นนี้จึงเห็นควรให้รับคำร้องไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ให้รับคำร้องของคณะกรรมการไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ