

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีโดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง โดยสรุป ดังนี้

กรณีหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. กล่าวคือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งของนายพิเชษฐ ไช่ขาว จึงได้ส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เป็นผู้พิจารณา และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีมติให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่มอบหมายให้ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงานการสรุปสำนวน ความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไช่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด และเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ฯ เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ จึงไม่อาจ แทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยต่อไป

กรณีที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กล่าวคือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งของนายชูชาติ ศรีแสง กรณีที่นายชูชาติ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงได้ส่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นผู้พิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภาว่า สำเนาหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูล ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา และที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ ศาลอาญาได้มีหมายเรียกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑๗ ต่อ ๑๐ คะแนน ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจ วินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ โดยมีเหตุผลที่ไม่ส่งเอกสาร สรุปได้ว่าข้อบังคับการประชุม ฯ กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของ คณะกรรมการด้วย วุฒิสภามีความเห็นว่า เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา ตามนัยมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจึงมีมติว่า ไม่สมควรส่งเอกสารให้คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้ว เห็นว่า แนวทางการพิจารณาปัญหาและการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นไปในแนวเดียวกับกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพร้อมกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๑๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ปฏิเสธคำสั่ง ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐาน และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง เป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิ สามีญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภาเป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษา เอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา มีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียก และไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ และข้อมูลตามคำอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้เป็นข้อมูลโดยแท้ ของวุฒิสภา หรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตาม
ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง
และแจ้งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบ

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของคณะรัฐมนตรี โดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นไป
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดเงื่อนไขไว้สองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับประการที่หนึ่ง มีข้อที่ต้องพิจารณา คือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ โดยที่คณะรัฐมนตรี ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๗ มาตรา ๒๐๑
ถึงมาตรา ๒๓๒ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของ
ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า ประเด็นที่คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
เป็นปัญหาของคณะรัฐมนตรี หรือไม่ คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณี
คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และกรณีวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็น
แนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ การโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม ฯ ทั้งสองกรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือไม่ เห็นว่า
คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และคณะรัฐมนตรีที่จะ
เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายใน

สิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรู้ข่าวสารของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ปราบกฏตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ข้อ ๑๕.๒ ด้านการบริหารราชการตาม (๓) ระบุไว้ดังนี้ “ปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง” นโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ฯ ซึ่งสิทธิการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานมีนัยสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แม้จะตราขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่มีเนื้อหาให้การคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูล ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการตรากฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ฯ ดังนั้นเมื่อมีการได้แย้งอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา จึงมีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

ในประการที่สอง คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ให้เสนอเรื่องปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คำร้องของคณะรัฐมนตรี โดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ