คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๙/๒๕๔๘ **วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘**

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรียื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กรณีที่ ๑ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

กรณีที่ ๒ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ และกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายมีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยโดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดยคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภาเป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องของคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้งสองกรณีมีลักษณะเดียวกัน คือ เป็นปัญหาของการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๙ สั่งให้หน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ส่งเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หน่วยงานทั้งสองไม่ยอมส่งให้โดยอ้างข้อกฎหมายและคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามคำร้องกรณีที่หนึ่ง และวุฒิสภา ตามคำร้องกรณีที่สอง จึงสมควรให้พิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ดังนั้น คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้จะต้องเป็นคำร้องที่ประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้เสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ประการที่สอง จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

ตามเงื่อนไขประการแรก ผู้เสนอคำร้องจะต้องเป็นประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากผู้เสนอคำร้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องเสนอเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง สำหรับคำร้องฉบับนี้ ผู้เสนอคำร้องคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีผู้เสนอคำร้องเกิดขึ้นหรือไม่

คณะรัฐมนตรีอ้างว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและสำนักงาน ป.ป.ช. และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และวุฒิสภา

พิเคราะห์แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีบทบัญญัติกำหนดการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยและชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ไว้ เมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๙ สั่งให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐส่งเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารทางราชการ

ที่อยู่ในความครอบครองให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หน่วยงานทั้งสองไม่ยอมส่งให้โดยอ้างข้อกฎหมายและคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (กรณีที่หนึ่ง) และวุฒิสภา (กรณีที่สอง) ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นสาเหตุของคำร้องนี้ จึงเป็นปัญหาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ประกอบกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ยื่นคำร้องจะเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ แต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คณะรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คำร้องนี้จึงเป็นคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ