

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ข้อเท็จจริง

คณะรัฐมนตรีโดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ เสนอศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งสองกรณีสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายพิเชษฐ ไร่ขาว ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๕ กรณีที่นายพิเชษฐ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้พิจารณา

๑.๒ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามระเบียบคณะกรรมการ

ข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖ วรรคสอง มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ได้ดำเนินการประชุมพิจารณากรณีอุทธรณ์ดังกล่าวจำนวน ๑๔ ครั้ง โดยเริ่มพิจารณาเป็นครั้งแรกในการประชุม ครั้งที่ ๔๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในการประชุม ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ (คำวินิจฉัยที่ สก ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖)

๑.๓ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเอกสารสำคัญสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่จะต้องได้มาประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๕/๑๓๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาตให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยยกบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นอ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้เรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีหนังสือเรียกข้อมูลข่าวสารถึงกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายบุคคลครบทั้ง ๘ คน

๑.๔ ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๕/๒๑๓๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่มอบหมายให้ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงรายงานการสรุปสำนวนความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ตามหนังสือเรียก โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีหนังสือเรียกไปนั้น เป็นเพราะข้อจำกัดทางกฎหมายมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ใช้อำนาจเรียกเอกสารตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว และกำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด และเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือตั้งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกภายหลัง หรือกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๕ ในการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ ๓ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๒๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณากรณีอุทธรณ์และประเด็นปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ แล้วเห็นว่า

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเจตนาจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่สั่งการตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดโทษทางอาญาไว้ การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ได้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำวินิจฉัย ที่ สค ๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กรณีพลเอก สุธิ จรุงพร อุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำวินิจฉัย ที่ สค ๒๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ กรณีอุทธรณ์ของนายกฤษฎา เอี่ยมบุตร อุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่เปิดเผยสำนวนการสอบสวนแล้วว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๓) ในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นองค์กระอิสระ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เห็นว่า หมายความว่าเพียงว่าเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่หาได้หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยปราศจากการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะการตรวจสอบของภาคประชาชน ซึ่งเจตนาธรรมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

(๔) การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอ้างมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีได้ใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และยังปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงเป็นการทำลายการบังคับใช้กฎหมายลงโดยสิ้นเชิง

(๕) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า ในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐว่า ข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ ในขั้นต้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนดุลยพินิจดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นไปโดยชอบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะส่งข้อมูลข่าวสารโดยชัดแจ้งแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยอาศัยข้อเท็จจริงคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏและได้มาในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในการประชุม ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ วินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ (คำวินิจฉัยที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖) และได้มีมติให้เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และกรณีที่ยังคงปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ดังกล่าว

๑.๖ ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีคำสั่งเรียกเอกสารจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธไม่ส่งให้ รวมทั้งกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยยกบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

๒. กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายชูชาติ ศรีแสง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ กรณีที่นายชูชาติ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

๒.๒ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะ ในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณา คำอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ดำเนินการประชุมพิจารณากรณีอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นครั้งแรกในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ โดยได้มีมติขั้นต้นให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาและได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๗/๒๒๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ เชิญเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนชี้แจงเหตุผลกรณีปฏิเสธการส่งสำเนา หนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๓ เลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๓๗๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งให้ทราบว่า

สำเนาหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา มิได้เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงไม่สามารถจัดส่งเอกสารดังกล่าวได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้แทนเข้าชี้แจงด้วยวาจา

๒.๔ ที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ได้มีมติให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำคำชี้แจงเพิ่มเติม เลขานุการวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๕๒๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ทำคำชี้แจงเพิ่มเติมกรณีไม่สามารถจัดส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

๒.๕ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ขอความกรุณาจากประธานวุฒิสภาได้วินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหนังสือของนายสุรชัย ดันยัตติตระกูล มีถึงประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ กรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของ นายชูชาติ ศรีแสง ภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖

๒.๖ เลขานุการวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๕๓๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่าเรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของประธานวุฒิสภา จึงยังไม่อาจจัดส่งเอกสารดังกล่าวตามที่ร้องขอมาได้ และต่อมาได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เลขานุการวุฒิสภาได้นำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญคณะดังกล่าว ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับการปฏิเสธไม่ส่งเอกสารของเลขานุการวุฒิสภา และมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา ไปพิจารณาหาข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนเหตุผลดังกล่าว

๒.๗ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วนกรณีศาลอาญามีคำสั่งบังคับให้เลขานุการวุฒิสภาส่งเอกสารต่อศาล พร้อมกับการพิจารณาเรื่องการส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน โดยที่ประชุมได้ประชุมลับและมีมติไม่อนุญาตให้เลขานุการวุฒิสภาส่งเอกสารตามหมายเรียก และตามหนังสือเรียกเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๘ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๑๕๑๔ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งให้ทราบว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ศาลอาญาได้มีหมายเรียกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑๓ ต่อ ๑๐ คะแนน ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ โดยมี เหตุผลที่ไม่ส่งเอกสารสรุปได้ว่า

(๑) ข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการ เป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการด้วย

(๒) วุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา ตามนัยมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การกล่าวข้อความใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นเห็นใด ๆ ผู้อื่นผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องไม่ได้ และได้ระบุว่า เรื่องนี้เป็นเอกสารลับในการประชุมที่อยู่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย วุฒิสภาจึงมีมติว่าไม่สมควรส่งเอกสารให้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๙ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ประชุม พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ มีความเห็นว่าเอกสาร ตามคำอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นเอกสารที่ได้ส่งผ่านเข้าไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วนำไปอภิปราย ในสภาผู้แทนราษฎร เป็นเอกสารที่ใช้ในทางบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่เอกสารที่เกิดจากการอภิปราย แสดงความคิดเห็นของวุฒิสภาในวาระการอภิปรายของวุฒิสภา ประกอบกับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ ส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ให้เกิดความเป็นธรรม และเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ กรณีนี้ไม่ได้ทำให้ส่วนรวมหรือสาธารณะเสียหาย จึงไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตาม คำอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีคำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ และได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แจ้งคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยหนังสือของ นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ฉบับที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้สำเนา และรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ค่วนที่สุด

ที่ สว ๐๐๐๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๑๐ ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ ได้พิจารณาประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและมาตรการบังคับให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางการพิจารณาปัญหาและการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพร้อมทั้งกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้นต่อไป

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำหนังสือคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามข้อเท็จจริงข้างต้น เสนอนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ เห็นชอบและมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียกให้ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง ให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่เรียกเอกสารหรือ

พยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

(๒) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๑. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐาน และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ เป็นการกระทำ

ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. การที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภาเป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๓๕ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

คำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ และแจ้งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการคือ จะต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและปัญหาว่าผู้เสนอเรื่องต้องเป็นฝ่ายที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

เงื่อนไขประการแรก เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

“ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง โดยปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย หากเป็นการเสนอให้พิจารณาการกระทำขององค์กรดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่อาจเสนอโดยอาศัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้

การมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นปัญหาระหว่างองค์กรหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่ง หากเป็นปัญหาภายในองค์กรนั้นแล้ว ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในตัวบทรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะหารือหรือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ กรณีนี้ก็ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็น “ศาล” ซึ่งจะวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีข้อพิพาท ศาลไม่อาจรับตีความกฎหมายโดยปราศจากข้อพิพาทได้

เงื่อนไขประการที่สอง ผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้แก่

“องค์กรนั้น” คือ องค์กรตามเงื่อนไขประการแรก ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หมายถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ปรากฏว่ามีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรแรกล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้โต้แย้ง องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือทั้งสององค์กรก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ นี้ตลอดทั้งไม่จำเป็นที่คู่กรณีที่มีปัญหาทั้งสองฝ่ายต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอนั้นต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. **วุฒิสภา** เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยมีอำนาจในการถ่วงดุลการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป

ในวุฒิสภา และการตั้งคณะกรรมการ) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางธุรการของวุฒิสภามีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรของรัฐนอกเหนือจากองค์กรของรัฐซึ่งใช้อำนาจอธิปไตย (นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ) โดยเป็นองค์กรตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยมีอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องความร้ายแรงผิดปกติหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ - มาตรา ๓๐๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๔ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๓. คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ไว้โดยมีอำนาจในการปกครองประเทศหรือบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรฝ่ายบริหาร ก็คือ คณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงครอบคลุมถึง

- อำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑)
- อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด ได้แก่ เสนอร่างกฎหมายต่อสภาได้ ตรากฎหมายบางประเภท แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ให้คุณให้โทษข้าราชการได้ เป็นต้น

- อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจนี้ผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นทั้งการใช้อำนาจในทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจในทางปกครอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐมนตรีก็ตี กระทรวง ทบวง กรม เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของฝ่ายบริหารย่อมไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

คณะกรรมการวินิจฉัย ฯ ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เพราะมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า “... (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทาต่อบุคคล” และนอกจากนั้น ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้คำนิยามของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ว่า หมายถึง “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ย่อมเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เพราะ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๓๕ ประกอบด้วยมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ) และนอกจากนั้นยังเป็นคณะกรรมการที่มีวิธีพิจารณาและทำการวินิจฉัยเป็นองค์กรตามกฎหมาย คือระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์กรคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ฯ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ เป็น “คำสั่ง” และ/หรือเป็น “การกระทำอันมีผลกำหนดสถานภาพเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องซึ่งหน่วยงานของรัฐ

ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) หากหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ใด ไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ย่อมสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...” ซึ่งคำว่า “ผู้ใด” นอกจากจะหมายถึงปัจเจกบุคคลแล้วยังหมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐด้วย แต่ปัญหานี้ยังไม่มีผู้ใดโต้แย้งหรือยื่นฟ้องคดี

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ใช้อำนาจเรียกบุคคลใดไปให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานแล้วมีการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วยอยู่แล้ว ซึ่งการบังคับโทษทางอาญาย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ใช้อำนาจวินิจฉัยไปแล้วย่อมเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร ดังนั้น หากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มิได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ก็จะต้องนำมาตราการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้ ซึ่งอาจได้รับโทษทางวินัยกรณีเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากโทษทางอาญาและโทษทางวินัยแล้ว ก็อาจต้องรับโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกด้วย

เห็นว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีความอิสระทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์และสอดส่องดูแลการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่สังกัดราชการบริหาร มีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในเชิงนิติบัญญัติและบริหาร มีอำนาจหน้าที่

วางระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนตลอดจนรายงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระเท่านั้น

ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีลักษณะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ มิได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด จึงไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาคำร้องนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาตามคำร้องของคณะรัฐมนตรีเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารอันเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในรูปของ “คณะกรรมการ” และ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ก็ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และจะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาก็มิได้มีปัญหาโต้แย้งกับคณะรัฐมนตรี เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาต่างก็ปฏิบัติตามที่อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้มีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด

การที่คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดี หรือของวุฒิสภา ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าชอบหรือไม่และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับวุฒิสภาต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารหรือไม่ จึงเป็นการนำปัญหาการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นมาเป็นปัญหาโต้แย้งในคำร้องนี้ และคำร้องนี้เป็นการเสนอโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิได้เสนอโดยประธานรัฐสภา จึงไม่เป็นปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและปัญหาที่เกิดขึ้นก็เป็นปัญหาขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง อีกทั้งคำร้อง

ของคณะรัฐมนตรี กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับวุฒิสภาที่เสนอมา มีลักษณะเป็นการหารือ โดยขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญแปลความหรือตีความปัญหาข้อกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มากกว่า กรณีจึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พลตำรวจเอก สุวรงค์ สุวรรณเวโช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ