

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กรณีสืบเนื่องจากกรณีหนึ่ง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายพิเชษฐ ไร่ขาว ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ กรณีที่นายพิเชษฐ ไร่ขาว ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้พิจารณา

ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖ วรรคสอง มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๑ คณะที่ ๑ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๑ คณะที่ ๑ ได้ดำเนินการประชุมพิจารณากรณีอุทธรณ์ดังกล่าว จำนวน ๑๔ ครั้ง โดยเริ่มพิจารณาเป็นครั้งแรกในการประชุม ครั้งที่ ๔๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายในการประชุม ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ (คำวินิจฉัยที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖)

ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ ๓ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเอกสารสำคัญสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่จะต้องได้มาประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ จึงมีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือที่ ปช ๐๐๐๕/๓๓๑ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาตให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ โดยยกบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นอ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ ๓ จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีหนังสือเรียกข้อมูลข่าวสารถึงกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายบุคคลครบทั้ง ๘ ท่าน

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๕/๒๑๓๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่มอบหมายให้ส่งสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงรายงานการสรุปสำนวนความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ตามหนังสือเรียก และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีหนังสือเรียกไปนั้น เป็นเพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ใช้อำนาจเรียกเอกสาร ตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว และกำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด และเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกภายหลังหรือกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยถือว่าเป็นกฎหมาย เฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ และเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ได้ประชุมพิจารณากรณีอุทธรณ์และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และมีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จงใจฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งการตาม มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมี โทษทางอาญา ตามมาตรา ๕๐ ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วตามคำวินิจฉัย ที่ สค ๔/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัย ที่ สค ๒๗/๒๕๕๖ ว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมของ สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตกอยู่ในบังคับ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ คำว่าองค์กรอิสระ และความเป็นอิสระ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่า หมายความว่า เป็นอิสระจากอำนาจ

บังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้เป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายที่จะตรวจสอบของภาคประชาชน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการทลายการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะส่งข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงได้ดำเนินการ กระบวนการพิจารณาต่อไปโดยอาศัยพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่ตามคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๕๖ และได้มีมติให้เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

กรณีที่สอง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของนายชูชาติ ศรีแสง กรณีที่นายชูชาติ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ พิจารณาคำอุทธรณ์ ดังกล่าวแล้ว ได้มีมติขั้นต้นให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาและได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๓/๒๒๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ เชิญเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนชี้แจงเหตุผล กรณีปฏิเสธการส่งสำเนาหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

เลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๑๓๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งว่า สำเนาหนังสือดังกล่าว

เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา มิได้เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงไม่สามารถจัดส่งเอกสารดังกล่าวได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้แทนเข้าชี้แจงด้วยวาจา

ที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ได้มีมติให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำคำชี้แจงเพิ่มเติม เลขาธิการวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ค่วนที่สดุ ที่ สว ๐๐๐๘/๐๕๒๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ทำคำชี้แจงเพิ่มเติมกรณีไม่สามารถจัดส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหนังสือของนายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล มีถึงประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ กรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ศรีแสง ภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖

เลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ค่วนที่สดุ ที่ สว ๐๐๐๘/๐๕๓๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่า เรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของประธานวุฒิสภา จึงยังไม่อาจจัดส่งเอกสารดังกล่าวตามที่ร้องขอมาได้ และต่อมาได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เลขาธิการวุฒิสภาได้นำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญคณะดังกล่าวได้พิจารณาเห็นชอบด้วยการปฏิเสธไม่ส่งเอกสารของเลขาธิการวุฒิสภา และมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา ไปพิจารณาหาข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนเหตุผลดังกล่าว

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วนกรณีศาลอาญามีคำสั่งบังคับให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารต่อศาล พร้อมกับการพิจารณาเรื่องการส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน โดยที่ประชุมได้ประชุมลับและมีมติไม่อนุญาตให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามหมายเรียก และตามหนังสือเรียกเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๑๕๑๔ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งให้ทราบว่าที่ประชุมวุฒิสภา ได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ศาลอาญาได้มีหมายเรียกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑๗ ต่อ ๑๐ คะแนน ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ โดยมีเหตุผลที่ไม่ส่งเอกสารสรุปได้ว่า

(๑) ข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการด้วย

(๒) วุฒิสภามีความเห็นว่า เป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา ตามนัยมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การกล่าวข้อความใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นเห็นใด ๆ ผู้อื่นผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องไม่ได้ และได้ระบุว่า เรื่องนี้เป็นเอกสารลับในการประชุมที่อยู่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย วุฒิสภามีมติว่าไม่สมควรส่งเอกสารให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารตามคำอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นเอกสารที่ได้ส่งผ่านเข้าไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วนำไปอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เป็นเอกสารที่ใช้ในทางบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่เอกสารที่เกิดจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของวุฒิสภาในวาระการอภิปรายของวุฒิสภา ประกอบกับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ให้เกิดความเป็นธรรม และเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์กรณีนี้ไม่ได้ทำให้ส่วนรวมหรือสาธารณะเสียหาย จึงไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีคำวินิจฉัยที่ สก ๓๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ และได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูลฉบับที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้สำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๓๕๘๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ครั้งที่ ๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๖ ได้พิจารณาประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และมาตรการบังคับให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางการพิจารณาปัญหาและการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพร้อมกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้นต่อไป คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบและมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่

(๒) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสาร

เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

คดีมีปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่มีอำนาจเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหานั้นหรือประธานรัฐสภา

มีข้อต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้เสนอปัญหาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือไม่

พิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง... (๗) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย”

เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขา ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย”

สำหรับอำนาจหน้าที่นั้น ตามมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ ๗ ข้อ ๖ วรรคสอง เมื่อได้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้ว ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่รับพิจารณาคำอุทธรณ์มอบหมายให้องค์คณะใดองค์คณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องนั้น และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วยว่ามอบหมายให้องค์คณะใดประกอบด้วยบุคคลใดบ้างเป็นผู้พิจารณา”

มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาคำอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม”

กรณีตามคำร้อง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๗ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ เรียกเอกสารจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจากวุฒิสภา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๗ โดยยกบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นอ้าง สำหรับวุฒิสภาไม่จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๗ โดยอ้างเหตุผลว่า

(๑) ข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการด้วย

(๒) วุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภิตามนัยมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การกล่าวข้อความใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ผู้อื่นผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องไม่ได้ และได้ระบุว่า เรื่องนี้เป็นเอกสารลับในการประชุมที่อยู่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย วุฒิสภาก็มีมติว่า ไม่สมควรส่งเอกสารให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นหน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและอยู่ในหน่วยงานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ถือได้ว่า เป็นปัญหาของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี กรณีดังกล่าวถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ