

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีโดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งสองกรณีสรุปได้ดังนี้

๑. การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และกรณีที่ให้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่เรียก

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

๒. การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พิจารณาแล้ว คำร้องกรณีหนึ่งและกรณีที่สองมีลักษณะเดียวกัน คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาของการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ สั่งให้หน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ส่งเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ใน

ความครอบครองให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หน่วยงานทั้งสองไม่ยอมส่งให้โดยอ้างข้อกฎหมายและคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คำร้องกรณีทีหนึ่ง) และวุฒิสภา (คำร้องกรณีที่สอง) จึงพิจารณาไปในคราวเดียวกันได้ ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งไว้ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้มีขึ้น ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ นั้น ก็เป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งไว้ มาตรา ๓๕ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ โดยมาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่สมควรก็ได้

กรณีตามคำร้องทั้งสอง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ในความหมายของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ตั้งไว้ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยและชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ไว้ เมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ สั่งให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐส่งเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารทางราชการที่อยู่ในความครอบครอง ให้แก่คณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หน่วยงานทั้งสองไม่ยอมส่งให้โดยอ้างข้อกฎหมายและคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คำร้องกรณีทีหนึ่ง) และวุฒิสภา (คำร้องกรณีที่สอง) ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นสาเหตุของคำร้องนี้ จึงเป็นปัญหาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้แม้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ก็เป็นที่สุดในทางบริหาร หากมีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจปกครองวินิจฉัยดังกล่าว ก็เป็นคดีปกครอง ซึ่งผู้เสียหายสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการให้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ต่อไปได้ กรณีตามคำร้องทั้งสองไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อนึ่ง หากจะพิจารณาว่าปัญหาตามคำร้องทั้งสองเกิดขึ้นจากการที่สำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่เป็นหน่วยราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับวุฒิสภา อ้างคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวได้ จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหานั้นเอง หรือประธานรัฐสภา เท่านั้น กรณีตามคำร้องทั้งสอง ผู้ที่เสนอคำร้องไม่ใช่ประธานรัฐสภา และไม่ใช่ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา แต่ผู้ที่เสนอคำร้อง คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าจะมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้

เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คณะรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คำร้องทั้งสองกรณี จึงเป็นคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ