

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ช. และวุฒิสภา กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ปฏิเสธที่จะส่งเอกสารและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย โดยอ้างความเป็นองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. วุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีมติให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ตามคำร้องดังกล่าว เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงมีประเด็นพิจารณาว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ได้พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามประเด็นที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี

ตามประเด็นที่ ๒ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการที่วุฒิสภาพิเสธการส่งเอกสาร โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภา ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา และการที่คณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และทั้งสององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวปฏิเสธคำวินิจฉัย ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกัน

ประเด็นต่อไปมีว่าปัญหาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความเชื่อมโยงในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวม ๔ ประการ

๑. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
๒. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
๓. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
๔. คณะรัฐมนตรี

ประการที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามข้อ ๓ (๗) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามข้อ ๔ (๗) (ก) ของกฎกระทรวงดังกล่าว

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๑) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๕.๒ ด้านการบริหารราชการ (๓) ปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกันพร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากข้อกำหนดดังกล่าวเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีดังนี้

๑. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการ ซึ่งผู้รักษาการมีอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลและมีประสิทธิภาพ

๒. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนประสานกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หากมีปัญหา นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการต้องเข้ามาดูแล

๓. คำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะต้องมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความแตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ ความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีได้ก็แต่เพียงอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์มิให้ฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีสถานะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามกฎหมายดังกล่าว

ประกาศที่ ๒ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ข้าราชการระดับปลัดกระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๗๔/๒๕๔๗ มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ (๕) บัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะกรรมการเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และตามมาตรา ๓๐ (๓) บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริต ต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ”

จากข้อกฎหมายดังกล่าวเห็นว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร ข้าราชการระดับ ๑๑ (ยกเว้นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) เป็นข้าราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ซึ่งมาจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะกรรมการเป็นครั้งคราวและที่ผ่านมาประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งรายงานสรุปการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ เพื่อคณะกรรมการทราบ และให้ความเห็นชอบแนวทางดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป เท่ากับว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องอาศัยคณะกรรมการ เพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับแจ้งถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ตามมาตรา ๒๘ (๖) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะกรรมการหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย อีกทั้งคณะกรรมการยังมีอำนาจที่จะให้กรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๓๐ (๕) ซึ่งแสดงว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่อาจดำเนินการกิจการลำพังตนเองได้อย่างอิสระเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา จึงถือได้ว่าภารกิจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นการบริหารราชการภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีได้ภารกิจหนึ่ง

ประการที่ ๓ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วยบุคคล ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติให้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ และตามมาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๓๐ (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ แสดงว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่อาจปฏิบัติภารกิจได้ตามลำพังตนเอง จะต้องเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร แล้วคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็อาศัยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ (๕) เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติก็อาจมีความผิดทางวินัย กรณีไม่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๗ จะบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐไม่ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็ต้องอาศัยความเชื่อมโยงเป็นทอด ๆ ไปยังคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และถือว่าปัญหาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน

ประการที่ ๔ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง.....” และตามมาตรา ๗ บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้ (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี.....”

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ (๑) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.....” และตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ กำหนดว่า “ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้..... (๑) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.....” และตามข้อ ๔ (๑) กำหนดว่า “สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (ก) ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง(๗) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย” และตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้” ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี กฎหมายได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการส่วนหนึ่ง รัฐมนตรีดำเนินการส่วนหนึ่ง ส่วนราชการดำเนินการส่วนหนึ่ง และคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมายดำเนินการส่วนหนึ่ง ตลอดจนบุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๕๘ และรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๕ (เว้นแต่กฎหมายจะได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติโดยตรง) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจถือเป็นการบริหารราชการส่วนหนึ่ง และเป็นกลไกหนึ่งของคณะรัฐมนตรีที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผล หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัย ปัญหาที่จะย้อนกลับมาที่คณะรัฐมนตรีที่เป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโดยไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามิใช่ปัญหาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๘ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งตามรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาโดยปี ๒๕๔๕ รายงานว่าได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนและองค์กรเอกชนให้ทราบถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตลอดจนขั้นตอนและวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว และปี ๒๕๔๖ รายงานว่าได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของ
คณะรัฐมนตรีที่จะต้องรายงานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
ของราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ให้รัฐสภาพรบบทุก ๆ ปี กรณีตามคำร้องจึงเป็นกรณีที่มี
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว
ศาลรัฐธรรมนูญพึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ