

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรี เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งสองกรณีสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า

๑.๑ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายพิเชษฐ ไช้ขาว ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ กรณีที่นายพิเชษฐ ๗ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สั่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐ ๗ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

๑.๒ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๗ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ๗ คณะที่ ๑ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ได้มีมติเรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาตให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยยกบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นอ้างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ จึงมีมติให้เรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงานการสรุปสำนวน ความเห็นของเจ้าหน้าที่ และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไช่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ มีหนังสือเรียกไปนั้น เป็นเพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ใช้อำนาจเรียกเอกสารตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับแล้ว และกำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด และเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกภายหลัง หรือกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑.๓ ในการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แล้ว เห็นว่า

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเจตนาจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งการตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดโทษทางอาญาไว้ การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำวินิจฉัย ที่ สค ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และคำวินิจฉัย ที่ สค ๒๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๓) ในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นองค์กรอิสระ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า หมายความว่าเพียงว่าเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่หาได้หมายความว่าจะเป็นอิสระโดยปราศจากการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกลไกที่มีอยู่

ตามกฎหมายแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะการตรวจสอบของภาคประชาชน ซึ่งเจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์ให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

(๔) การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยอ้างมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีได้ใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และยังปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงเป็นการทำลายการบังคับใช้กฎหมายลงโดยสิ้นเชิง

(๕) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า ในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐว่า ข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ ในขั้นต้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และในชั้นอุทธรณ์คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนดุลยพินิจดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นไปโดยชอบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะส่งข้อมูลข่าวสารแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยอาศัยข้อเท็จจริงคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในการประชุม ได้วินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ตามคำวินิจฉัย ที่ 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

๒. กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ขอให้จริงตามคำร้อง "ได้ความว่า

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 สั่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

๒.๒ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ได้มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๑ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีมติขึ้นต้นให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาและได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ เชิญเลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้แทนชี้แจงเหตุผลกรณีปฏิเสธการส่งสำเนาหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๓ เลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งให้ทราบว่า สำเนาหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา มิได้เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงไม่สามารถจัดส่งเอกสารดังกล่าวได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้แทนเข้าชี้แจงด้วยวาจา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีมติให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาคำชี้แจงเพิ่มเติม และประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ ขอความกรุณาจากประธานวุฒิสภาได้วินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหนังสือของ นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล มีถึงประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ กรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ฯ

๒.๔ เลขธิการวุฒิสภาได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เลขธิการวุฒิสภาได้นำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญคณะดังกล่าว พิจารณาเห็นชอบกับการปฏิเสธไม่ส่งเอกสารของเลขธิการวุฒิสภา และมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนวุฒิสภา ไปพิจารณาหาข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนเหตุผลดังกล่าว

๒.๕ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วนกรณีศาลอาญามีคำสั่งบังคับให้เลขธิการวุฒิสภาส่งเอกสารต่อศาล พร้อมกับการพิจารณาเรื่องการส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน โดยเป็นการประชุมลับและมีมติไม่อนุญาตให้เลขธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามหมายเรียกของศาลอาญา และตามหนังสือเรียกเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๖ สำนักงานเลขธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งให้ทราบว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ศาลอาญาได้มีหมายเรียกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑ ต่อ ๑๐ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ โดยมีเหตุผลที่ไม่ส่งเอกสารสรุปได้ว่า

(๑) ข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการ

(๒) วุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การกล่าวข้อความใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องไม่ได้ และได้ระบุว่า เรื่องนี้เป็นเอกสารลับในการประชุมที่อยู่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ วุฒิสภาก็มีมติว่าไม่สมควรส่งเอกสารให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๒.๗ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ประชุมพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่าเอกสารตามคำอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นเอกสารที่ได้ส่งผ่านเข้าไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วนำไปอภิปรายในสภา เป็นเอกสารที่ใช้ในทางบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่เอกสารที่เกิดจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของวุฒิสภาในวาระการอภิปรายของวุฒิสภา ประกอบกับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ให้เกิดความเป็นธรรม และเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์กรณีนี้ไม่ได้ทำให้ส่วนรวมหรือสาธารณะเสียหาย จึงไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยหนังสือของ นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ฉบับที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้สำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองกรณีแล้วเห็นว่า กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีคำสั่งเรียกเอกสารจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธไม่ส่งให้ รวมทั้งกรณีที่ ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยยกบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ และกรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้เสนอเรื่องทั้งสองกรณีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ เห็นชอบและมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นแรก การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำสั่งเรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการ พิจารณาอุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิ ตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิเสธคำสั่งที่เรียก เอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง ให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพฏิเสธการส่งเอกสารและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดย คณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียง หน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการสิทธิการ วิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มิคำสั่งเรียกและ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ



เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูล โดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของ คณะรัฐมนตรี ทั้งสองกรณีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในห้องคํานั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คำร้องที่ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วย

หลักเกณฑ์ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

หลักเกณฑ์ประการที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภา หรือองค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

โดยที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร และมีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองกรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า ปัญหาตามคำร้องทั้งสองกรณีเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็น

ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งก่าไว้ให้อำนาจไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งก่าไว้ ไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมาณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล ธรรมาน นายมานิต วิทยาเต็ม พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายสุวิทย์ ชีรพงษ์ เห็นว่า กรณีตามคำร้อง ไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายนพดล เสงเจริญ นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอภิย์ จันทนกุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ