

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีโดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับ
ใช้กฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร
กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. และกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ทั้งสองกรณีมีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ของนายพิเชษฐ ไชยขาว ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ กรณีที่นายพิเชษฐ ไชยขาว ใช้สิทธิอุทธรณ์
คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘ และคณะกรรมการข้อมูล
ข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐ ไชยขาว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้พิจารณา

๒. ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้อาศัยอำนาจตาม
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๘ และระเบียบคณะกรรมการ
ข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของ
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖ วรรคสอง มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัย
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ องค์คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว

๓. ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา
สังคม ฯ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครอง
ของสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเอกสารสำคัญที่จะต้องได้มาประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้ดุลยพินิจ
ออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีมติเรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูล
ข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งว่า คณะกรรมการ
ป.ป.ช. มีมติไม่อนุญาตให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม ฯ โดยยกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๐ ขึ้นอ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ
จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ประกอบกับ
มาตรา ๓๕ มีหนังสือเรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์
เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐
ถึงกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายบุคคลครบทั้ง ๘ คน

๔. ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่มอบหมายให้
ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงรายงานการสรุปสำนวน ความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม ฯ ตามหนังสือเรียก และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.
ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีหนังสือเรียกไปนั้น เป็นเพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๑๒๐ และกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ใช้อำนาจ
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕
เรียกเอกสาร นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว และกำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ
ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของ
หน่วยงานหรือองค์กรใด และเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กร
ฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ เหตุผล

อีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง หรือกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยวินิจฉัยไว้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๑๒๐ โดยถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ภายใบบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๕. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ และวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ พิจารณากรณีอุทธรณ์และประเด็นปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ มีความเห็นว่า

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเจตนาจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๐ กำหนดโทษทางอาญาไว้ การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กรณีพลเอก สุธิ จรุงพร อุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ กรณีอุทธรณ์ของนายกฤษฎา เอี่ยมบุตรลพ อุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่เปิดเผยสำนวนการสอบสวนแล้วว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๓) ในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นองค์กรอิสระ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า หมายความว่าแต่เพียงว่าเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่หาได้หมายความว่า เป็นอิสระโดยปราศจากการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะการตรวจสอบของภาคประชาชน ซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

(๔) การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอ้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๐ โดยมีได้ใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และยังปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงเป็นการทำลายการบังคับใช้กฎหมายลงโดยสิ้นเชิง

(๕) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า ในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐว่า ข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ ในขั้นต้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕ และในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนดุลยพินิจดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นไปโดยชอบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะส่งข้อมูลข่าวสารโดยชัดแจ้งแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏและได้มาในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุด เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ โดยวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ และได้มีมติให้เสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ และกรณีที่ยังคงปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ดังกล่าว

๖. ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่ากรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีคำสั่งเรียกเอกสารจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธไม่ส่งให้ รวมทั้งกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยยกบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๐ ขึ้นอ้าง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กรณีที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของนายชูชาติ ศรีแสง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ กรณีที่นายชูชาติ ศรีแสง ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ส่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ศรีแสง ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและ การบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

๒. ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๘ และระเบียบคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖ วรรคสอง มอบหมายให้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ องค์คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ ดังกล่าว ซึ่งในการประชุมครั้งแรก ได้มีมติให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา และมีหนังสือเชิญ เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนชี้แจงเหตุผลกรณีที่ปฏิเสธการส่งสำเนาหนังสือของนายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล

ที่มีต่อประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง

๓. เลขธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งว่า สำเนาหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา มิได้เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานเลขธิการวุฒิสภา จึงไม่สามารถจัดส่งให้ได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้แทนเข้าชี้แจงด้วยวาจา

๔. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีมติให้สำนักงานเลขธิการวุฒิสภาทำคำชี้แจงเพิ่มเติม เลขธิการวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือทำคำชี้แจงเพิ่มเติมกรณีไม่สามารถจัดส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

๕. ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีหนังสือขอให้ประธานวุฒิสภา วินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นหนังสือของนายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล ที่มีถึงประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ เพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายชชาติ ศรีแสง ภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖

๖. เลขธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่า เรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของประธานวุฒิสภา จึงยังไม่อาจส่งเอกสารดังกล่าวตามที่ร้องขอมาได้และต่อมาได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เลขธิการวุฒิสภาได้นำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญคณะดังกล่าว ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับการปฏิเสธไม่ส่งเอกสารของเลขธิการวุฒิสภา และมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภาไปพิจารณาหาข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนเหตุผลดังกล่าว

๗. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วน กรณีศาลอาญามีคำสั่งบังคับให้เลขธิการวุฒิสภาส่งเอกสารต่อศาล พร้อมกับการพิจารณาเรื่องการส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน โดยที่ประชุมได้ประชุมลับและมีมติไม่อนุญาตให้เลขธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามหมายเรียก และตามหนังสือเรียกเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๘. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งว่าที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ศาลอาญาได้มีหมายเรียกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑๗ ต่อ ๑๐ คะแนน ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ โดยมีเหตุผลที่ไม่ส่งเอกสารสรุปได้ว่า

(๑) ข้อบังคับของการประชุมกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับ และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการด้วย

(๒) วุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ การกล่าวข้อความใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ผู้อื่นผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องไม่ได้ และได้ระบุว่า เรื่องนี้เป็นเอกสารลับในการประชุมที่อยู่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย วุฒิสภามีมติว่าไม่สมควรส่งเอกสารให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๙. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ องค์คณะที่ ๓ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ มีความเห็นว่า เอกสารตามคำอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นเอกสารที่ได้ส่งผ่านเข้าไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วนำไปอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เป็นเอกสารที่ใช้ในทางบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่เอกสารที่เกิดจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของวุฒิสภาในวาระการอภิปรายของวุฒิสภา ประกอบกับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ให้เกิดความเป็นธรรม และเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์กรณีนี้ไม่ได้ทำให้ส่วนรวมหรือสาธารณะเสียหายจึงไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์และได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ฉบับที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้สำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

๑๐. ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ ได้พิจารณาประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และมาตรการบังคับให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางการพิจารณาปัญหาและการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพร้อมกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้นต่อไป

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามข้อเท็จจริงข้างต้น เสนอนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ เห็นชอบและมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนำเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์การตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๐ ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

(๒) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

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

เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง โดยปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภามีได้เกิดปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด การที่คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับวุฒิสภาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าชอบหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับวุฒิสภาต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ กรณีจึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมงคล ธรรมรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ