

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีโดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) กรณีหนึ่ง และกับวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอีกกรณีหนึ่ง ขอให้จริงตามคำร้อง สรุปได้ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. สรุปได้ว่า

๑) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายพิเชษฐ ไร่ขาว กรณีที่นายพิเชษฐ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ของกฎหมายเดียวกันส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา ซึ่งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว

๒) ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเอกสารสำคัญที่จะต้องได้มาประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีมติ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว มีมติไม่อนุญาตให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยยกบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นอ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ จึงมีมติ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีหนังสือเรียกข้อมูลข่าวสารถึงกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายบุคคล ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงานการสรุปสำนวนความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ตามหนังสือเรียก โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีหนังสือเรียกไปนั้น เป็นเพราะข้อจำกัดตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ใช้อำนาจเรียกเอกสารตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว และกำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด และเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกภายหลัง หรือกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้หารือไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๓) ในการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณากรณีอุทธรณ์และประเด็นปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า

๓.๑ 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 ทั้งนี้ได้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๓.๒ ในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นองค์กรอิสระ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เห็นว่า หมายคามแต่เพียงว่าเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่หาได้

หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะการตรวจสอบของภาคประชาชน ซึ่งเจตนาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

๓.๓ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอ้างมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีได้ใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงเป็นการทำลายการบังคับใช้กฎหมายลงโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐว่า ข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ ในชั้นต้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนดุลยพินิจดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นไปโดยชอบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะส่งข้อมูลข่าวสารโดยชัดแจ้งแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏและได้มาในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และได้มีคำวินิจฉัย ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ ที่ สค ๔๑/๒๕๕๖ และมีมติให้เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

กรณีที่สอง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สรุปได้ว่า

๑) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายชูชาติ ศรีแสง กรณีที่นายชูชาติ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ของกฎหมายเดียวกันส่งคำอุทธรณ์

ของ นายชูชาติ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา ซึ่งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณา คำอุทธรณ์ดังกล่าว

๒) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้พิจารณากรณีอุทธรณ์ดังกล่าวและมีมติในชั้นต้นให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา และได้มีหนังสือให้เลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้แทนชี้แจงเหตุผลกรณีปฏิเสธการส่งสำเนาหนังสือของนายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ซึ่งเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ทราบว่า สำเนาหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา มิได้เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงไม่สามารถจัดส่งเอกสารดังกล่าวได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้แทนชี้แจงด้วยวาจา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีมติให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำคำชี้แจงเพิ่มเติม และประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ ขอให้ประธานวุฒิสภาได้วินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหนังสือของนายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล มีถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ กรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของ นายชูชาติ ฯ ภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖

๓) เลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่า เรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของประธานวุฒิสภา จึงยังไม่อาจจัดส่งเอกสารดังกล่าวตามที่ร้องขอมาได้ ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องควมกรณีศาลอาญามีคำสั่งบังคับให้เลขาธิการวุฒิสภา ส่งเอกสารต่อศาล พร้อมกับการพิจารณาเรื่องการส่งข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน โดยที่ประชุมได้ประชุมลับและมีมติ ไม่นอญาคให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามหมายเรียก และตามหนังสือเรียกเอกสารของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

แจ้งให้ทราบว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ศาลอาญาได้มีหมายเรียก ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ได้ โดยมีเหตุผล สรุปได้ว่า

(๑) ข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการ เป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่คณะกรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการด้วย

(๒) วุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา ตามนัยมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ การกล่าวข้อความใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ผู้ใดจะนำไป ฟ้องร้องไม่ได้ และได้ระบุว่า เรื่องนี้เป็นเอกสารลับในการประชุมที่อยู่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย วุฒิสภามีมติว่าไม่สมควรส่งเอกสารให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ

๔) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ ๓ ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ มีความเห็นว่าเอกสารตามคำอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นเอกสารที่ได้ ส่งผ่านเข้าไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วนำไปอภิปรายในสภาเป็นเอกสารที่ใช้ในทางบริหาร ราชการแผ่นดิน ไม่ใช่เอกสารที่เกิดจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของวุฒิสภานวาระการอภิปราย ของวุฒิสภา ประกอบกับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ให้เกิดความเป็นธรรม และ เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์กรณีนี้ไม่ได้ทำให้ส่วนรวมหรือสาธารณชนเสียหาย จึงไม่ มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารสาขาสังคมฯ จึงมีคำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งคำวินิจฉัยให้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ฉบับที่มีการแจ้งประวัติและ ความประพฤติของผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้สำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ แต่สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ ตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๖ ได้พิจารณา ประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองกรณีแล้วเห็นว่า กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้มีคำสั่งเรียกเอกสารจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธไม่ส่งให้ รวมทั้งกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยยกบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรจะไปในแนวทางเดียวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้เสนอเรื่องทั้งสองกรณีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ เห็นชอบและมอบหมายสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังนี้

ประเด็นแรก การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียกให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิเสธคำสั่งที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดยคณะกรรมการสามัญญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มิคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ กำหนดให้มีขึ้น โดยมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จึงอยู่ในความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำหรับคำร้องของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๕๔/๒๕๕๒ เกี่ยวกับลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้วว่า หมายถึง (๑)

ลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือ (๒) ลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปไม่มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งกรณีตามคำร้อง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และมาตรา ๒๗ บัญญัติว่าให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนรวมกันเป็นคณะกรรมการดังกล่าวโดยมาตรา ๒๘ ได้กำหนดให้มีหน้าที่หลายประการ เช่น สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และมาตรา ๓๕ บัญญัติว่าให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำสั่งเรียกเอกสารจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธไม่ส่งให้รวมทั้งกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยยกบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรณีมีคำร้องให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งและเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในอำนาจของวุฒิสภาและวุฒิสภามีมติไม่ให้เปิดเผย ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีหนึ่ง และกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภาที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกกรณีหนึ่ง ดังนั้นจึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑

ในฐานะที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อดำเนินการให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ประกอบมาตรา ๗๕ ที่กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติและเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ