

(๑๒)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรี เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ กับวุฒิสภา และกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งสองกรณีสรุปได้ดังนี้

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

๑.๑ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายพิเชษฐ ไร่ขาว ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ กรณีที่นายพิเชษฐ ฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐



- ๒ -

และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐ ฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

๑.๒ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖ วรรคสอง มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว

๑.๓ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเอกสารสำคัญสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่จะต้องได้มาประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรียกให้สำนักงาน 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 ขึ้นอ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ จึงมีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่



- ๓ -

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้เรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีหนังสือเรียกข้อมูลข่าวสารถึงกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายบุคคลครบทั้ง ๘ คน

๑.๔ ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงานการสรุปสำนวน ความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ มีหนังสือเรียกไปนั้น เป็นเพราะข้อจำกัดทางกฎหมายมาตรา 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 และเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกภายหลัง หรือกรณีบทบัญญัติ



- ๔ -

ของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว 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 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑.๕ ในการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณากรณีอุทธรณ์และประเด็นปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แล้วเห็นว่า

(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 และ



- ๕ -

คำวินิจฉัย 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 หมายความว่า เป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่หาได้หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะการตรวจสอบของภาคประชาชน ซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 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 และในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนดุลยพินิจ



- ๖ -

ดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นไปโดยชอบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะส่งข้อมูลข่าวสารแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยอาศัยข้อเท็จจริงคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ และได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในการประชุม ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ วินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ตามคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้มีมติให้เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และกรณีที่ยังคงปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ดังกล่าว

๒. กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า

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 ส่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติ ฯ ให้



- ๓ -

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา

๒.๒ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ เป็นผู้พิจารณา คำอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ดำเนินการประชุมพิจารณากรณีอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นครั้งแรกในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ โดยได้มีมติขั้นต้นให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาและได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ เชิญเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนชี้แจงเหตุผลกรณีปฏิเสธการส่งสำเนาหนังสือของนายสุรชัย 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 ซึ่งเป็นหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล มีถึงประธานคณะกรรมการสามัญ



- ๘ -

เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ กรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของ นายชูชาติ ฯ

๒.๔ เลขธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ว่าเรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของประธานวุฒิสภา จึงยังไม่อาจจัดส่งเอกสารตามที่ร้องขอมาได้ และได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เลขธิการวุฒิสภาได้นำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญคณะดังกล่าว พิจารณาเห็นชอบกับการปฏิเสธไม่ส่งเอกสารของ เลขธิการวุฒิสภา และมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา ไปพิจารณาหาข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนเหตุผลดังกล่าว

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

๒.๖ สำนักงานเลขธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ แจ้งให้ทราบว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารตามที่ศาลอาญาได้มีหมายเรียกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑๗ ต่อ ๑๐ ดังนั้นประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้สำนักงานเลขธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ ได้ โดยมีเหตุผลที่ไม่ส่งเอกสารสรุปได้ว่า





- ๕ -

(๑) ข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการกำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ และเอกสารที่นายสุรัชย์ คนัยตั้งตระกูล ได้ให้แก่กรรมการก็เป็นเอกสารลับด้วย และเอกสารดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานลับของคณะกรรมการ

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

๒.๗ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ คณะที่ ๓ ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๐/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ มีความเห็นว่าเอกสารตามคำอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นเอกสารที่ได้ส่งผ่านเข้าไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วนำไปอภิปรายในสภา เป็นเอกสารที่ใช้ในทางบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่เอกสารที่เกิดจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของวุฒิสภาในวาระการอภิปรายของวุฒิสภา ประกอบกับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ให้เกิดความเป็นธรรม และเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์กรณีนี้ไม่ได้ทำให้ส่วนรวมหรือสาธารณชนเสียหาย จึงไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ จึงมีคำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยหนังสือของนายสุรัชย์ คนัยตั้งตระกูล ฉบับที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้สำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖



- ๑๐ -

ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ

ในการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ครั้งที่ ๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองกรณีแล้วเห็นว่า กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม 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 จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้เสนอเรื่องทั้งสองกรณีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ เห็นชอบและมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นแรก การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว



- ๑๑ -

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 เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน วุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ฯ เป็นการ



- ๑๒ -

กระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของ วุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะรัฐมนตรี ทั้งสองกรณีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คำร้องที่ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วย

เงื่อนไขประการที่หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

เงื่อนไขประการที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

โดยที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ



- ๑๓ -

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองกรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า ปัญหาตามคำร้องทั้งสองกรณีเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช และ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายนพดล เสงเจริญ นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี



- ๑๔ -

ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖





- ๑๕ -

(คำวินิจฉัยที่ ๒๘/๒๕๔๘)

.....  
(นายจิระ บุญพจนสุนทร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายศักดิ์ เตชะชาญ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายจุมพล ณ สงขลา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

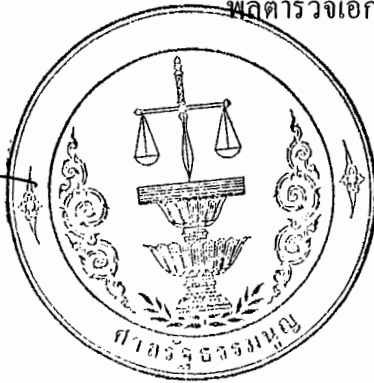
.....  
(นายสุธี สุทธิสมบูรณ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายนพดล เสงเจริญ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(สุวรรณ สุวรรณเวช)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายปรีชา เฉลิมวิชัย)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก



.....  
(นายสุวิทย์ ธีรพงษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายพันธ์ จันทรปาน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นางสาวนีย์ อัครโรจน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายมงคล สระภูมัย)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายอภิย์ จันทนจุลกะ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายมานิต วิทยาเต็ม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....  
(นายสุระ หวังอ้อมกลาง)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ