

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐
(กรณีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ลต ๐๐๐๑/๔๑๕๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายบุญมาก ศิริเนาวกุล และนางวารุณี ภูมิสัมบรรณ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่ออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของนายบุญมาก ศิริเนาวกุล และการยกเลิกบัญชีรายชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ทำให้นางวารุณี ภูมิสัมบรรณ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มี คำวินิจฉัยที่ สค ๒๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผย ข้อมูลและอนุญาตให้นายบุญมาก ศิริเนาวกุล คัดสำเนาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิ การเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พร้อมรับรองความถูกต้องให้แก่นางวารุณี ภูมิสัมบรรณ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งสองกรณีดังกล่าว ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งขึ้นและมีภารกิจที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๓๒๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามอำนาจและความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีแนวทางในการปฏิบัติอยู่แล้ว ดังนั้น งานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๓๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้กับองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร และได้บัญญัติขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะประกาศใช้ จึงไม่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอย่างเบ็ดเสร็จเช่นเดียวกับศาล และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๓. การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องและพยาน แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จะได้แนะนำให้มีการปกปิดชื่อและที่อยู่ของ ผู้ร้องและพยานแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อความที่อาจคาดเดาได้ว่า ผู้ร้องหรือพยานที่มา ให้การเป็นผู้ใด ซึ่งนอกจากจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องและพยานดังกล่าวแล้ว อาจทำให้บุคคลภายนอกไม่กล้ามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอีก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้งในอนาคต และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

๔. ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยได้ ตามนัยมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

๒. ถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ให้เปิดเผยดังกล่าว นั้น จะมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ร้องและพยาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

เนื่องด้วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ปัญหาที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหารือมาข้างต้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

ต่อไป ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๑^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๒ เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือ ที่ ลต ๐๐๐๑/๔๗๒๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สรุปความได้ว่า นายวรท ศรีไพโรจน์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๓๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลตามอุทธรณ์ พร้อมรับรองความถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์ แต่โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ อย่างไร

๒. ถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ให้เปิดเผยดังกล่าวนั้นจะมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ร้องและพยาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

^๑ ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการร่างกฎหมายเลือกกรรมการร่างกฎหมายคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๗๗/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ ประกอบด้วย นายกมลชัย รัตนสากววงศ์ นายคณิต ณ นคร นายเจระ อำนาจวัฒนา นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายเชาว์ สายเชื้อ นายดิเรก สุนทรเกตุ นายธงทอง จันทรางศุ นายณรนิติ เศรษฐบุตร คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายประเสริฐ ตัณศิริ นายพนม เอี่ยมประยูร นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายวัฒนา รัตนวิจิตร นายวิลาศ สิงหวิสัยนายศักดิ์ดา โหมกขมรรคกุล นายสมบุรณ์ บุญภินันท์ นายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล นายสมยศ เชื้อไทย นายสันติ ทักราล นายอมร จันทรสมบุรณ์ นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ และนายเอนก สิทธิประศาสน์ และนายอาษาเมฆสวรรค์ เป็นกรรมการ โดยที่ประชุมเลือกนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าวข้างต้นประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในกรณีนี้แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือไม่ อย่างไร ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

๓. ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันมีลักษณะกระทบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะบุคคลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ มิได้เป็นหน่วยงานของรัฐและมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างไร

ประเด็นที่สาม เห็นว่า การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญฯ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนใดควรเปิดเผยหรือไม่ นั้น เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณา แต่เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อได้ดำเนินการพิจารณาเสร็จแล้ว ย่อมอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้สำนักงานฯ จะอยู่ภายใต้บังคับข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่ถ้าหาก

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารใดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการเปิดเผยจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจดุลพินิจให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว มากน้อยเพียงใดก็ได้

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ฝ่ายข้างน้อย “ เห็นด้วยกับความเห็นในประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ “ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

แต่สำหรับความเห็นในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นั้น กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ฝ่ายข้างน้อยมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นกรรมการฯ ฝ่ายข้างมาก โดยเห็นว่าแม้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ และใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและมีผลบังคับใช้ได้ในตนเองอย่างเป็นอิสระ แต่ก็ยังเป็นเพียงอำนาจอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น มิได้หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว เห็นได้ว่าเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง และไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

เนื่องจากกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวมและยังมีความเห็นแตกต่างกันจึงขอให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาข้อหาดังกล่าวต่อไป

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕๘^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบ ข้อมูลหรือ

^๔ ประกอบด้วย คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ นายวัฒนา รัตนวิจิตร นายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล และนายพนม เอี่ยมประยูร

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๖ มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความ

ข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข่าวสารของทางราชการได้เสมอ ไม่ว่าข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับรู้สภาพความจริงในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และเป็นการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ถูกรุกล้ำจนเกินความจำเป็นและไม่ถูกต้องตามกฎหมายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประสงค์จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ดังจะเห็นได้จากบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”^๓ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีความหมายครอบคลุมองค์กรของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เว้นแต่ศาลในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี ซึ่งสำหรับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตาม บทกฎหมายดังกล่าว และเป็นหน่วยงานอิสระ เพราะไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่เป็น หน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”^๕ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังกล่าว

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

มั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๔ มาตรา ๒๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

๒๕๔๐ ได้บัญญัติคํานียามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”^{๙๐} หมายถึง บุคคลต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดก็ได้ ดังนั้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในความหมายของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

นอกจากนี้ ตามบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”^{๙๑} ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ได้มีความหมายครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท คงมียกเว้นเฉพาะรัฐสภาและศาลในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ เพราะในการปฏิบัติงานของ “รัฐสภา” นั้น มาตรา ๑๘๘^{๙๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การประชุมเป็นไปโดยเปิดเผยตามข้อบังคับการประชุม เว้นแต่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ร้องขอให้มีการประชุมลับ ฉะนั้น อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ส่วน “ศาล” นั้น การพิจารณาคดีจะเป็นไปโดยเปิดเผย กรณีใดจะเป็นการพิจารณาลับหรือจะเปิดเผยบางส่วน รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเปิดเผยอย่างไร มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา หรือวิธีพิจารณาคดีอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่แล้ว โดยเป็นอำนาจที่เด็ดขาดของศาลตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อทั้งสององค์กรมีอำนาจเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่จะกำหนดความลับที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นได้ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่ใช้บังคับกับรัฐสภาและศาลในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดี

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งตรวจสอบและวินิจฉัยเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายใดกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีสิทธิเด็ดขาดในการจะวินิจฉัยว่าข้อมูลใดจะเปิดเผยได้หรือไม่ ซึ่งในการจะยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับแล้ว จะต้องมีบทบัญญัติที่แสดงข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน^{๙๓} ดังนั้น

^{๙๐} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๙๒} มาตรา ๑๘๘ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับก็ให้ประชุมลับ

^{๙๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ภายใต้บังคับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของ ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และการพิจารณาให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะอยู่ในอำนาจการพิจารณา ทบทวนของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้ที่ มีความชำนาญเฉพาะด้าน และมีความเป็นกลางทางวิชาการในอันที่จะถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่กฎหมายจัดให้มีอำนาจให้เป็นองค์กรในการสร้างบรรทัดฐานว่าข้อมูลข่าวสารใดต้อง เปิดเผยหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

ประเด็นที่สาม ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เปิดเผยนั้น มีผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการ การ เลือกตั้ง คือ อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ และการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ร้องและพยาน คณะกรรมการ การเลือกตั้งจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เหตุต่าง ๆ ที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งยกขึ้นอ้างดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งอยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะพิจารณาบทวนคำสั่งการไม่เปิดเผยของหน่วยงานของรัฐได้ รวมทั้งอาจมีข้อสังเกตเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามที่ เห็นสมควรก็ได้ ดังนั้น เมื่อ ในกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมจะต้อง มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๓

^{๑๔} มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้ แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือ คำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิ ส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มี ผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๕