

บันทึกความเห็นของสำนักกฎหมาย
เกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับ
และข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ.

ตามที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมลับ และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารลับ ในการประชุมวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ และ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่อยู่ในวงงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา ได้ขอความเห็นหรือข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูล ข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อจกนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาจัดทำร่างระเบียบดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความละเอียด รอบคอบและมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ก่อนเสนอเลขาธิการวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบและ ลงนามเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป นั้น

บัดนี้ สำนักกฎหมายได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการ บริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ดังกล่าวแล้ว มีประเด็นความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างระเบียบฯ ดังนี้

๑. อำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการการประชุมลับของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๗ ได้กำหนดหลักการสำคัญของการประชุม วุฒิสภาตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนว่า การประชุม วุฒิสภাজักต้องเป็นไปโดยเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อให้เกิดความ โปร่งใส และให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลและสามารถตรวจสอบการทำงานของวุฒิสภาได้ อันจะเป็น หลักประกันว่าการประชุมวุฒิสภาทุกครั้งจะดำเนินไปโดยยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและ ประเทศชาติเป็นที่ตั้งและคำนึงถึงความเห็นของเสียงข้างน้อยด้วย^๑ ส่วนการประชุมวุฒิสภาที่จะ กระทำการลับได้ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภา

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐ วรรคสี่ และวรรคห้า ยังได้ กำหนดให้วุฒิสภาต้องเปิดเผยรายงานการประชุมวุฒิสภาและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของ

^๑ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๖๒, หน้า ๒๑๙.

สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคน ให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๙ วรรคหก ก็ได้กำหนดให้ต้องมีการเปิดเผยบันทึกการประชุมรายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการการให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นการสะท้อนให้ประชาชนเห็นถึงความโปร่งใส สุจริต และตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ อันจะเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการของคณะกรรมการจะยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ^๒

จากหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีผลทำให้การประชุมวุฒิสภาโดยลับ การไม่เปิดเผยรายงานการประชุมวุฒิสภา การไม่เปิดเผยการออกเสียงลงคะแนนและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา การไม่เปิดเผยบันทึกการประชุมหรือรายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการการให้ประชาชนทราบ จะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้กระทำได้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

สำหรับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติเงื่อนไขในการประชุมลับของวุฒิสภา โดยกำหนดเหตุในการประชุมลับของวุฒิสภาไว้ใน ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การประชุมวุฒิสภาย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

กรณีที่ ๒ คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ตามข้อ ๑๐๕ ได้ร้องขอก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการการสามัญฯ ในส่วนที่เป็นรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา ก็ให้ประชุมลับ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการการสามัญส่วนที่เป็นรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา หากคณะกรรมการการสามัญร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับและให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกสำเนารายงานลับของคณะกรรมการการสามัญให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้”

ในส่วนของ ...

^๒ เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๐๘ - ๒๒๔.

ในส่วนของเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมลับของวุฒิสภา ทั้งในส่วนของการจดยางงานการประชุมลับ การเปิดเผยรายงานการประชุมลับ การออกเสียงลงคะแนนในการประชุมลับนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ได้กำหนดรายละเอียดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้การประชุมลับของวุฒิสภาออกไปสู่บุคคลภายนอก เช่น

๑. กำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระหว่างที่จะฟังการประชุมลับได้ และห้ามมิให้บุคคลทั้งหลายดังกล่าวใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ ยกเว้นการบันทึกของวุฒิสภา และห้ามกระทำการใด ๆ ที่จะทำให้การประชุมลับออกไปสู่บุคคลภายนอก โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด (ข้อ ๑๓ วรรคสาม)

๒. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดยางงานการประชุมลับของวุฒิสภา โดยให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาที่อาจมีมติไม่ให้จดยางงานการประชุมลับของวุฒิสภาในครั้งใด บางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ แต่ต้องบันทึกพฤติการณ์ไว้ (ข้อ ๓๒)

๓. กำหนดห้ามมิให้เปิดเผยรายงานการประชุมลับของวุฒิสภา (ข้อ ๓๔)

๔. ในการประชุมลับของวุฒิสภาห้ามมิให้การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนเป็นไปโดยเปิดเผย หรือเมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ขอให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ (ข้อ ๖๗)

๕. ห้ามมิให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำและเปิดเผยบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ (ข้อ ๗๖)

๖. ให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกวุฒิสภา โดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ (ข้อ ๑๑๑)

๗. เมื่อคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ได้ร้องขอให้นำเสนอรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภาให้มีการประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกสำเนารายงานลับให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาและจะนำออกจากห้องประชุมมิได้ และภายหลังจากการประชุม คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ต้องร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาให้มิตินิให้เปิดเผยรายงานลับ และบันทึกการประชุมของคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ไปในคราวเดียวกัน (ข้อ ๑๑๒ วรรคสอง และวรรคสาม)

๘. ให้สมาชิกวุฒิสภาส่งคืนรายงานลับของคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ต่อเลขาธิการวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อนำไปทำลายตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด

โดยประธาน

โดยประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติฯ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้กำกับการทำลาย (ข้อ ๑๑๓)

ในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมลับของคณะกรรมการ และคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน ได้แก่

๑. กำหนดห้ามมิให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการ และไม่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม เข้าฟังการประชุมลับของคณะกรรมการ (ข้อ ๙๒ วรรคสอง)

๒. กำหนดห้ามมิให้เปิดเผยบันทึกการประชุมหรือรายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ ในกรณีที่วุฒิสภาได้มีมติให้เปิดเผย และให้จัดเก็บบันทึกการประชุมหรือรายงานดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด (ข้อ ๑๐๔ วรรคสอง)

๓. ให้การประชุมคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกระทำการลับ โดยผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติฯ (ข้อ ๑๐๙)

๔. รายงานของคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติฯ จะแยกจัดทำบางส่วนเป็นรายงานลับก็ได้ (ข้อ ๑๑๐ วรรคสอง)

ความเห็นของสำนักกฎหมาย

สำนักกฎหมายได้พิจารณาหลักการเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการการประชุมของวุฒิสภาข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐ วรรคสี่ และวรรคห้า มาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๑๒๙ วรรคหก ได้กำหนดหลักการสำคัญในการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา และการเปิดเผยบันทึกการประชุมฯ ของคณะกรรมการว่า วุฒิสภাজักต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยเปิดเผย และเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้ยกเว้นให้วุฒิสภาสามารถประชุมลับหรือไม่เปิดเผยรายงานการประชุมฯ วุฒิสภาก็จะประชุมลับหรือไม่เปิดเผยรายงานการประชุมฯ ได้ โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการประชุมลับของวุฒิสภา การไม่เปิดเผยรายงานการประชุมวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนและบันทึกออกเสียง

ลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา การไม่เปิดเผยบันทึกการประชุมฯ ของคณะกรรมการธิการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นข้อยกเว้นหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด

ดังนั้น เมื่อข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประชุมลับของวุฒิสภา โดยกำหนดอำนาจของวุฒิสภา ประธานวุฒิสภา และเลขาธิการวุฒิสภา ในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการประชุมลับไว้อย่างชัดเจนแล้ว เช่น การให้อำนาจประธานวุฒิสภาในการออกระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามกระทำการใด ๆ ในที่ประชุมลับ หรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมลับได้ เพื่อมิให้ความลับเปิดเผยสู่บุคคลภายนอก (ข้อ ๑๓ วรรคสาม) การให้อำนาจวุฒิสภาในการลงมติไม่ให้มีการจดยางงานการประชุมลับของวุฒิสภา (ข้อ ๓๒) การให้อำนาจประธานวุฒิสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบันทึกการประชุมฯ ของคณะกรรมการธิการ (ข้อ ๑๐๔ วรรคหนึ่ง) การให้อำนาจวุฒิสภาในการลงมติห้ามมิให้เปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการธิการ (ข้อ ๑๐๔ วรรคสอง) การให้อำนาจเลขาธิการวุฒิสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บบันทึกการประชุมฯ ของคณะกรรมการธิการที่วุฒิสภามีได้มีมติให้เปิดเผย (ข้อ ๑๐๔ วรรคสอง) และการให้อำนาจประธานวุฒิสภาในการออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการทำลายรายงานลับของคณะกรรมการธิการสามัญตรวจสอบประวัติฯ (ข้อ ๑๑๓) เป็นต้น

สำนักกฎหมายจึงมีความเห็นว่า เลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมลับของวุฒิสภา เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการธิการที่วุฒิสภามีได้มีมติไม่ให้เป็นเปิดเผย ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๔ วรรคสอง เท่านั้น ส่วนการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ ในการประชุมลับหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมลับได้ การเปิดเผยบันทึกการประชุมฯ ของคณะกรรมการธิการ การทำลายรายงานลับของคณะกรรมการธิการสามัญตรวจสอบประวัติฯ เป็นอำนาจเฉพาะของประธานวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการออกระเบียบวุฒิสภาในเรื่องทั้งหลายดังกล่าว โดยปัจจุบันได้มีการยกร่างระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ซึ่งมีหลักการในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้วด้วย

๒. อำนาจในการออกกระเปียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๑ (๑) ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐ วรรคสี่ ได้กำหนดหลักการให้วุฒิสภาต้องเปิดเผยรายงานการประชุมวุฒิสภา และบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการประชุมลับหรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ และมาตรา ๑๒๙ วรรคหก ได้กำหนดหลักการให้วุฒิสภาต้องเปิดเผยบันทึกการประชุมรายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ประชาชนทราบ เว้นแต่วุฒิสภาได้มีมติมิให้เปิดเผย ด้วยเหตุนี้ วุฒิสภาจึงมีหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะต้องเปิดเผยรายงานการประชุมวุฒิสภา และบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก ตลอดจนบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการประชุมลับของวุฒิสภา หรือวุฒิสภามีมติมิให้เปิดเผย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้วุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่มีต้องเปิดเผยดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาหรือเลขาธิการวุฒิสภา แล้วแต่กรณีที่จะกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการต่อไป ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๑.

สำหรับข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดคุ้มครองให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และเป็นข้อมูลที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตาม

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันได้ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่า “เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผยต่อบุคคลใดได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด และสมควรมีวิธีการขามีให้รู้ไหลเช่นใด หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ”

ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยข้อ ๒๐ ของระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ในกรณีเป็นการสมควร หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบการใดเพื่อปฏิบัติเพิ่มเติมจากระเบียบนี้ก็ได้และถ้าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการปฏิบัติตามระเบียบนี้ในเรื่องใดจะก่อให้เกิดความยุ่งยากโดยไม่เหมาะสม หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะกำหนดวิธีการรักษาความลับในเรื่องนั้นด้วยวิธีการอื่นที่มีประสิทธิภาพเท่ากันหรือดีกว่าแทนได้

ความเห็นของสำนักกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และระเบียบที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่เปิดเผยต่อบุคคลใดหรือภายใต้เงื่อนไขเช่นใด และวิธีการขามีให้รู้ไหล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ และในกรณีที่เป็นการสมควร หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะกำหนดวิธีการรักษาความลับเพื่อปฏิบัติเพิ่มเติมจากระเบียบนี้ก็ได้ และถ้าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการปฏิบัติตามระเบียบนี้ในเรื่องใดจะก่อให้เกิดความยุ่งยากโดยไม่เหมาะสม หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะกำหนดวิธีการรักษาความลับในเรื่องนั้นด้วยวิธีการอื่นที่มีประสิทธิภาพเท่ากันหรือดีกว่าแทนได้ ด้วยเหตุนี้ ร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ เช่น หมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ ข้อมูลข่าวสารลับ จึงเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับระเบียบว่าด้วย

การรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ หาใช่การออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับไม่

๓. ชื่อร่างระเบียบ

สำนักกฎหมายมีข้อสังเกตเกี่ยวกับชื่อของ “ร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ.” ว่า มีความไม่ชัดเจนและอาจทำให้เกิดความสับสนว่าจะหมายถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับทั้งปวง หรือหมายถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการในการประชุมลับของวุฒิสภา และการบริหารจัดการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งอาจต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายต่อไป

๔. บทอาศัยอำนาจ

บทอาศัยอำนาจของร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฯ ในส่วนที่อ้างถึงระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. นั้น ควรระบุให้ชัดเจนว่า เป็นการออกระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฯ โดยอาศัยอำนาจตามข้อใดของระเบียบวุฒิสภาฯ ฉบับดังกล่าว (ร่างระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. กำหนดไว้ในข้อ ๘)^๓

๕. การประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เนื่องจากมาตรา ๗ (๔) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ระเบียบที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา ๘ กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ดังกล่าวถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร ดังนั้น เมื่อร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารลับของเอกชน จึงเห็นควรพิจารณาให้มีการนำประกาศระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๖. การกำหนด ...

^๓ หนังสือสำนักการประชุม ที่ สว ๐๐๐๗.๐๗/๔๘๔ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง ร่างระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓ วรรคสาม

๖. การกำหนดบทนิยาม (ร่างข้อ ๔)

๖.๑ บทนิยามคำว่า “การประชุมลับ” พิจารณาเห็นว่า มีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึง การร่วมปรึกษาหารือ การหาข้อยุติ ข้อพิจารณา ความเห็น การอภิปราย การบรรยาย หรือ การบรรยายสรุปของผู้ใดหรือคณะบุคคลใด

๖.๒ บทนิยามคำว่า “สิ่งที่เป็นความลับของทางราชการ” ที่มีหมายความว่า ข้อมูล ข่าวสาร การรหัส ประมวลลับ และสิ่งอื่นใดบรรดาที่ถือว่าเป็นความลับของทางราชการนั้น พิจารณาเห็นว่า คำนิยามดังกล่าวยังมีความหมายกว้างขวางและไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีการอธิบาย ที่จะทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ว่า ข้อมูลข่าวสาร การรหัส ประมวลลับ หรือสิ่งอื่นใดเป็น ความลับของทางราชการ ต้องมีลักษณะหรือคุณสมบัติหรือลักษณะจำเพาะหรือหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาอย่างไร

๖.๓ บทนิยามคำว่า “การปรับขึ้นความลับ” พิจารณาเห็นว่า เนื่องจากร่างระเบียบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินการเรื่องการปรับขึ้นความลับไว้ในข้อ ๓๓ เพียงข้อเดียว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดนิยามของถ้อยคำนี้ไว้ในร่างมาตรา ๔ แต่อย่างใด แต่อาจพิจารณานำความหมายของนิยามดังกล่าวไปกำหนดเป็นเนื้อหาของข้อ ๓๓ ก็ได้

๖.๔ บทนิยามคำว่า “เข้าถึง” ที่มีหมายความว่า การที่บุคคลที่มีหน้าที่และอำนาจ หรือได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาให้ได้ทราบ ครบครอง ดำเนินการ หรือเก็บรักษาสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการ รวมทั้งการที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในที่ซึ่งน่าจะจะได้ทราบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการนั้นด้วย มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้บุคคลที่มีหน้าที่และอำนาจ หรือได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา ได้รับอนุญาตให้อยู่ในที่ซึ่งน่าจะจะได้ทราบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการนั้นด้วย อาจมีความไม่สอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓ วรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้ที่จะอยู่ในการประชุมในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระหว่างที่จะฟังการประชุมได้ ก็แต่เฉพาะสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม ซึ่งควรพิจารณาประกอบกับร่างระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ด้วย

๗. การจดยางงานการประชุมลับ (ร่างข้อ ๑๙)

การกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจดยางงานการประชุมลับทุกถ้อยคำของผู้ที่แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมนั้น มีข้อสังเกตว่า มีความสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๒ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่ให้จดยางงานการประชุมลับทั้งหมดหรือไม่

๘. ระยะเวลาการจัดเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารลับ (ร่างข้อ ๒๒)

การกำหนดถ้อยคำว่า “ระยะเวลาการจัดเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารลับ” ไม่มีความชัดเจนว่า มีกำหนดระยะเวลาเท่าใด เนื่องจากในร่างระเบียบฯ ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ และไม่มี การกล่าวอ้างให้นำระยะเวลาการจัดเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารลับตามกฎหมายฉบับใดมาปรับใช้

๙. การทำลายเอกสารลับ (ร่างข้อ ๕๕)

การกำหนดให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการทำลายข้อมูลข่าวสารลับ ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า เฉพาะแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการทำลายข้อมูลข่าวสารลับที่มีใช้กรณี การทำลายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ตามข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๓ ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของประธาน วุฒิสภาโดยเฉพาะที่จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำลายสำเนารายงานลับของ คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ

๑๐. การใช้ถ้อยคำ

เนื่องจากการกำหนดให้มีแบบในร่างระเบียบฯ เป็นการกำหนดรูปแบบของเอกสาร ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อเป็นเอกสารหลักฐานประกอบการดำเนินการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มิใช่ การกำหนดแบบเพื่อวางขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องการปฏิบัติการ จึงเห็นควรแก้ไขถ้อยคำในร่าง ระเบียบฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีแบบ เช่น

- ร่างข้อ ๓๕ วรรคสอง แก้ไขเป็น “แบบทะเบียนความไว้วางใจ และแบบใบรับรอง ความไว้วางใจ ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการกำหนด”

- ร่างข้อ ๓๗ วรรคสอง แก้ไขเป็น “แบบบันทึกรับรองการรักษาความลับเมื่อพ้นจาก การปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจหรือตำแหน่งหน้าที่ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการกำหนด”

- ร่างข้อ ๔๐ วรรคท้าย แก้ไขเป็น “แบบทะเบียนรับ ทะเบียนส่งและทะเบียนควบคุม ข้อมูลข่าวสารลับให้เป็นไปตามที่เลขาธิการกำหนด”

สำนักกฎหมาย
มกราคม ๒๕๖๓