

## ความชอบด้วยกฎหมายในการไม่ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อคราวที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องหนึ่งที่ได้รับความสนใจคือเรื่องการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกจำนวน ๒๕๐ คน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ ได้บัญญัติให้ระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มิมีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นั้นจึงหมายความว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกสามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีได้ การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจึงอยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ จึงถูกตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งประเด็นเรื่องการไม่ส่งคำสั่งไปประกาศราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการนำเรื่องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงควรนำประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาพิจารณาเพื่อเตรียมความพร้อมหากต้องทำความเข้าใจทางกฎหมาย ผู้เขียนจึงได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและนำมาเขียนเป็นบทความ โดยแบ่งการเขียนออกเป็น ๓ ส่วนคือ ๑. ความเป็นมา ๒. ความรู้ทางวิชาการ และ ๓. บทวิเคราะห์ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจความเป็นมาของเรื่องและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นทางกฎหมายของผู้เขียนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

### ๑. ความเป็นมา

โดยที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๙ บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน โดยแบ่งเป็น

๑) สมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง ๖ คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๒) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกกันเอง แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติรวม ๒๐๐ คน เพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้ได้จำนวน ๕๐ คน และรายชื่อสำรองอีก ๕๐ คน

๓) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้สรรหา และส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่เกิน ๔๐๐ คน เพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้ได้จำนวน ๑๙๕ คน และรายชื่อสำรองอีก ๕๐ คน

ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านต่างๆ และมีความเป็นกลางทางการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๒ คน มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานกรรมการทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภา หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้ว คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งมีนายวิชณุ เครืองามเป็นหัวหน้าคณะทำงานทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาทุกราย ซึ่งประกอบด้วยรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๙๕ คน และรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน รวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๙๕ คน และเมื่อได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้วเสร็จ ได้รายงานผลการตรวจสอบไปยังคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้ส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อนำขึ้นทูลเกล้า ฯ เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ที่บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๙(๑) (ข) และ (ค) หรือไม่ ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ แล้วเห็นว่า คำสั่งคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๙ เท่านั้น มิใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงมิใช่เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑(๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้ พิจารณาวินิจฉัยได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ในคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินมีประเด็น ว่าคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มิได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงมีปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ประเด็นที่ว่าคำสั่งรักษา ความสงบแห่งชาติไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ยังถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงในวงกว้างและมีแนวโน้ม ที่จะนำไปเป็นประเด็นทางการเมืองเพื่อให้เห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ๒. ความรู้ทางวิชาการ

ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลจากข้อกฎหมาย ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาศาล ปกครอง และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแล้วพบว่ามีความหมายหลักที่ใช้ในการพิจารณาว่าเรื่องใดต้องลงประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาอยู่ ๒ ฉบับคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประกาศเรื่องใน ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กล่าวคือ

๒.๑ **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประกาศเรื่องในราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๔๗** ข้อ ๕ กำหนดให้เรื่องที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้

- ๑) กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งของหน่วยงาน เจ้าของเรื่องและที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องประกาศ
- ๒) เรื่องที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาสมควรประกาศให้ประชาชนทั่วไป รับทราบ

๒.๒ **พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐** ถือว่าข้อมูลข่าวสารที่ พระราชบัญญัติให้ต้องนำไปเผยแพร่โดยการนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเป็นข้อมูลข่าวสารที่ ประชาชนควรต้องรู้ การลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มากที่สุด รวมทั้งเพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานในการใช้อ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ทางกฎหมายต่อไป และได้กำหนดรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องนำลงประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาไว้ในมาตรา ๗ ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการ อย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

ข้อมูลข่าวสารที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถรู้ได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐแต่ละหน่วยงานมีการจัดโครงสร้างการบริหารภายในหน่วยงานนั้นอย่างไร มีการจัดแบ่งหน่วยงานย่อย ๆ อย่างไร

๒) สรุปลำเนาหน้าที่ที่สำคัญและวิธีดำเนินงาน

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องสรุปลำเนาหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่แท้จริงของแต่ละหน่วยงานว่ามีหน้าที่สำคัญอย่างไร รวมทั้งรับรู้ถึงวิธีการหรือกระบวนการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ อีกด้วย ทำให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในความสนใจของตนเองได้

๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

เมื่อประชาชนได้ทราบถึงหน่วยงานที่ควรติดต่อแล้ว การที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องนำข้อมูลลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อบอกถึงสถานที่ที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำ จึงเป็นการเพิ่มความสะดวกกับประชาชน เพื่อทราบว่าจะไปติดต่อที่ใด จุดใด รวมทั้งยังเป็นหลักประกันที่ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้เป็นประจำ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการติดต่อได้ด้วย

๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติมุ่งบังคับเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่มีสภาพอย่างกฎเท่านั้น เนื่องจากกฎเป็นมาตรการที่นำมาใช้ในการปกครอง โดยเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยจะมีผลกับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่ง ก็ต่อเมื่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นตรงกับที่กำหนดในกฎข้อนั้นแล้ว จึงจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยทันที

โดยปกติในทางปกครอง กฎจำแนกออกเป็น ๒ ประเภท คือ กฎที่มีผลต่อเอกชนทั่วไปและกฎที่มีผลเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กร เช่น ผู้บังคับบัญชาวางระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ กฎประเภทหลังนี้ไม่มีผลต่อเอกชนจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารที่ สภาพอย่างกฎตามข้อนี้ ถ้ายังไม่มี การประกาศในราชกิจจานุเบกษานำไปใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร นั่นคือได้รู้มานานพอที่จะปฏิบัติตามกฎนั้นได้โดยไม่มีอุปสรรค

๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารตาม ๑) ถึง ๔) แล้ว พระราชบัญญัติยังให้อำนาจกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการกำหนดหรือประกาศเพิ่มเติมว่าข้อมูลข่าวสารใดของหน่วยงานของรัฐจะต้องนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับการพัฒนาของสังคมในอนาคต

สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ประชาชนสามารถขอข้อมูลได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัตินิยามคำว่าหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า

- ๑) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
- ๒) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
- ๓) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

๔) รัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัตินี้มีความหมายกว้าง รวมทั้ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี

๕) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๖) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ เพราะหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลในการพิจารณาคดีนั้น การเปิดเผยข้อมูลในการพิจารณาคดีก็จะเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณา เช่น การขอตรวจสอบเอกสารทั้งหมดหรือบางฉบับในสำนวนคดีของศาลหรือการขอคัดสำเนาหรือการขอให้ศาลคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องของเอกสารในระหว่างการพิจารณานั้น

๗) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา

๘) หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐในฝ่ายปกครองและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารแตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

๙) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานประเภทอื่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนี้ภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

### ๒.๓ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้เขียนได้ค้นคว้าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วพบว่าในเรื่องเสรีที่ ๕๖๕/๒๕๔๓ เรื่อง สถานภาพของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ฯ สามารถจำแนกประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑) หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ อาจพิจารณาได้จากกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ๆ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีบัญญัติไว้ใน มาตรา ๗ มาตรา ๕๑ มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามลำดับ สำหรับราชการสังกัดรัฐสภาได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และสำนักงานศาลต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานศาลปกครอง มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒) หน่วยงานของรัฐที่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งอาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

๓) หน่วยงานของรัฐที่เป็น “องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ” อาจพิจารณาได้จากการเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีอำนาจในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบวิชาชีพหนึ่งวิชาชีพใดเป็นการเฉพาะ เช่น สภานายความมีอำนาจในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบอาชีพทนายความตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

๔) หน่วยงานของรัฐที่เป็น “หน่วยงานอิสระของรัฐ” อาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยกฎหมายมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนหรืองบประมาณในการดำเนินการจากงบประมาณแผ่นดิน และไม่อยู่ในการกำกับและควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

๕) หน่วยงานของรัฐที่เป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” อาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ แต่ไม่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานตามข้อ ๑) ถึงข้อ ๔) ซึ่งหน่วยงานประเภทนี้จะอยู่ในบังคับของกฎหมายให้มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ต่อเมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวนี้กำหนดเป็นหน่วยงานของรัฐเสียก่อน

## ๒.๔ คำพิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการลงประกาศราชกิจจานุเบกษา ไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๔๗ ว่าการออกข้อบังคับดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา ๓๒(๑) บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้นเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ซึ่งกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยจัดแบ่งประเภทกิจการออกเป็นกลุ่มกิจการในลักษณะเดียวกัน และสำหรับกิจการที่เกี่ยวกับการบริหารได้จัดแบ่งออกเป็น ๑๓ ประเภทย่อย โดยในเรื่องการมีผลใช้บังคับของข้อบังคับตำบลในกรณีนี้มาตรา ๗๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่าร่างข้อบังคับตำบลที่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป และในข้อ ๒ ของข้อบังคับตำบลได้กำหนดให้ใช้ข้อบังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามนับแต่วันถัดจากที่ได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ๗ วัน ส่วนมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะเป็นกฎจะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หากยังมีได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๘ กำหนดไว้ว่าจะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร ทั้งนี้ โดยมีข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๐ ที่กำหนดข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับในกรณีข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอื่น

จากบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า การออกข้อบังคับตำบลเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอื่นเอาไว้ และเมื่อข้อบังคับตำบลในกรณีนี้มีลักษณะเป็นกฎที่มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

## ๒.๕ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งไว้ในเรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่าคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๙ (๑) (ข) และ (ค) หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ แล้วเห็นว่า

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นเพียงการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่  
 กลั่นกรอง เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามที่  
 บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ เท่านั้น มิใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป  
 จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญ  
 จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๓. บทวิเคราะห์

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 คำพิพากษาศาลปกครอง และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า การที่จะส่งเรื่องใดไปประกาศในราชกิจจานุ  
 เบกษาเบื้องต้นต้องพิจารณาจาก

๓.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประกาศเรื่องในราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๔๗  
 ข้อ ๕ ได้กำหนดเรื่องที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้

๑) กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งของหน่วยงาน  
 เจ้าของเรื่องและเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒) เรื่องที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรประกาศให้ประชาชนทั่วไป  
 ได้รับทราบ

๓.๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อย  
 ดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของ  
 รัฐ

๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน  
 นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชน  
 ที่เกี่ยวข้อง

๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

๓.๓ เมื่อพิจารณาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วเห็นว่าไม่เข้าเงื่อนไข  
 ตามข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๒ ในการที่จะส่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวไม่ได้มี  
 สภาพบังคับเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเป็นเพียงการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่กลั่นกรองและ  
 สรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเลือกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด



การประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาจึงไม่ใช่สาระสำคัญ อีกทั้งการไม่ประกาศรายชื่อจะทำให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นว่าคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๙ เท่านั้น มิใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงต้องพิจารณาต่อว่ามีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประกาศเรื่องในราชกิจจานุเบกษาและเกี่ยวข้องกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อที่จะสามารถนำมาปรับใช้หรือเทียบเคียงได้ ซึ่งพบว่ามีกฎหมายอยู่ ๒ ฉบับที่เกี่ยวข้องคือ

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าเรื่องใดต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาไว้ในตัวบทอย่างชัดเจน ดังนี้

๑.๑) มาตรา ๒๐ วรรคสอง

“การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พระพุทศักราช ๒๔๖๗ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัยเมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

๑.๒) มาตรา ๖๕ วรรคสาม

“ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

๑.๓) มาตรา ๘๑ วรรคสอง

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

๑.๔) มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง

“การเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นวันเดียวกันที่วราชอาณาจักตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”

๑.๕) มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม

“ภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันที่วราชอาณาจัก”

๑.๖) มาตรา ๑๐๕ (๒) และวรรคสอง

“(๒) ในกรณีที่ เป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยต้อง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง หากไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตาม (๑) ให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตาม (๒) ให้เริ่มนับแต่วันถัดจากวัน ประกาศชื่อในราชกิจจานุเบกษา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่”

๑.๗) มาตรา ๑๐๗ วรรคห้า

“การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑.๘) มาตรา ๑๔๖

“ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

๑.๙) มาตรา ๑๗๒ วรรคหก

“การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

๑.๑๐) มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้ว ให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติและต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง”

๑.๑๑) มาตรา ๒๖๐ วรรคสอง

“เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ถ้าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจดำเนินการตามหลักอาวุโสตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติได้กำหนดเรื่องที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

๒.๑) มาตรา ๕ วรรคสอง

“ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหรือมีคำสั่งเรื่องใด ถ้ามิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการกำหนดโดยทำเป็นระเบียบประกาศ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี และถ้าระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ดำเนินการประกาศตามวรรคหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ถ้าระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ คณะกรรมการต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนด้วย”

๒.๒) มาตรา ๘

“การพิจารณาและมีคำวินิจฉัยของศาลฎีกาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องกำหนดให้การพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วและเที่ยงธรรม ในการนี้ อาจกำหนดให้ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเป็นผู้รับคำร้องแทนเพื่อจัดส่งให้ศาลฎีกาวินิจฉัย หรืออาจให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้ไต่สวนพยานหลักฐานหรือดำเนินการอื่นที่จำเป็นแทนศาลฎีกาก็ได้”

๒.๓) มาตรา ๑๒ วรรคสอง

“ภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับให้คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการเลือก ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวันเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

(๒) กำหนดวันรับสมัคร โดยเริ่มรับสมัครไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับ และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวันแต่ต้องไม่เกินเจ็ดวัน

๒.๔) มาตรา ๔๒ วรรคสอง

“เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานตาม (๑๐) แล้ว ให้รอไว้ไม่น้อยกว่าห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าทางเลือกเป็นไปโดยถูกต้องสุจริต และเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการเลือก ตาม (๑๐) ในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มตั้งแต่ลำดับที่หนึ่งถึงลำดับที่สิบเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มนั้น และผู้ได้รับคะแนนลำดับที่สิบเอ็ดถึงลำดับที่สิบห้าของแต่ละกลุ่มอยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทราบ”

## ๒.๕) มาตรา ๔๕ วรรคแรก

“ในกรณีตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภากลุ่มใดมีไม่ครบจำนวน ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เลื่อนบุคคลในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้นขึ้นดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแทนตามลำดับและให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่ในระหว่างที่บุคคลดังกล่าวยังมิได้เข้ารับตำแหน่งให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่”

## ๒.๖) มาตรา ๔๖ วรรคสอง

“คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ถือว่าบัญชีสำรองมีเพียงเท่าที่มีอยู่”

## ๒.๗) มาตรา ๔๘ วรรคสอง

“ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามวรรคหนึ่งให้ได้จำนวนห้าสิบคนเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและคัดเลือกรายชื่อ อีกจำนวนห้าสิบคนเป็นบัญชีสำรอง และให้ ประกาศรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาและบุคคลในบัญชีสำรองในราชกิจจานุเบกษา”

๓.๓ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๑๑ มาตรา) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ (๗ มาตรา) แล้วพบว่าหากกฎหมายต้องการให้เรื่องใดประกาศในราชกิจจานุเบกษากฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๒๖๙ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๐ (๑) บัญญัติเพียงให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นไม่ได้บัญญัติให้ต้องประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด คำสั่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่มีข้อเถียงว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติเคยส่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒๑/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งอาจจะทำให้มีผู้หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นโต้แย้งได้

ทั้งนี้ได้ค้นข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วพบว่าจะไม่มีการประกาศตั้งคณะกรรมการสรรหาเนื่องจากมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๓ ประกอบมาตรา ๒๑๗ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่แล้วถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลที่องค์กรอิสระแต่งตั้ง จะมีเพียงการประกาศรายชื่อกรรมการสรรหาซึ่งเป็นบุคคลที่

คณะกรรมการองค์การอิสระแต่งตั้งที่กำหนดให้เลขาธิการวุฒิสภาประกาศรายชื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงจะทำเป็นประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและให้เลขาธิการวุฒิสภาลงนาม เช่น ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ไม่ได้ส่งประกาศดังกล่าวมาประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้จัดทำเป็นประกาศรัฐสภาและให้ประธานวุฒิสภาลงนาม และส่งประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาไปลงในราชกิจจานุเบกษา เช่น ประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งทั้ง ๒ ฉบับ ได้ลงประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๘๗ ง วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ ประกาศในปัจจุบันจึงมีเพียงนำประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขึ้นเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และเมื่อได้ดำเนินการสรรหาเสร็จแล้วก็ได้นำออกจากเว็บไซต์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เลขาธิการวุฒิสภาประกาศรายชื่อกรรมการสรรหาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเฉพาะการสรรหาของ ๓ หน่วยงานคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๒ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๕ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่ไม่มีบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาของ ๓ หน่วยงานที่เหลือ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องประกาศรายชื่อกรรมการสรรหาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ดังนั้นเมื่อพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป แสดงว่ากฎหมายไม่ได้ต้องการให้มีการประกาศรายชื่อจึงไม่จำเป็นต้องเปิดเผยคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสรรหา

๓.๔ เมื่อคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และไม่จำเป็นต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปแล้วต้องพิจารณาต่อว่าคำสั่งดังกล่าวเป็น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนสามารถขอข้อมูลดังกล่าวได้หรือไม่

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ มาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา

(คณะพิเศษ) ได้เคยมีความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๕๖๕/๒๕๔๓ เรื่องสถานภาพของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยเห็นว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ มี ๕ ประเภทคือ

- ๑) ส่วนราชการ พิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ๆ
  - ๒) รัฐวิสาหกิจ พิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
  - ๓) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ พิจารณาจากการเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพหนึ่งวิชาชีพใดเป็นการเฉพาะ
  - ๔) หน่วยงานอิสระของรัฐ พิจารณาจากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนหรืองบประมาณในการดำเนินการจากงบประมาณแผ่นดินและไม่อยู่ในกำกับและควบคุมโดยฝ่ายบริหาร
  - ๕) หน่วยงานอื่นของรัฐ พิจารณาจากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ แต่ไม่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานตาม ๑) ถึง ๔) ซึ่งหน่วยงานประเภทนี้จะอยู่ในบังคับของกฎหมายให้มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ก็ต่อเมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดเป็นหน่วยงานของรัฐเสียก่อน
- ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ที่ต้องเปิดเผยข้อมูล แม้อาจเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐก็ต้องมีประกาศกำหนดในกฎกระทรวงก่อนประชาชนจึงจะสามารถขอข้อมูลดังกล่าวได้ แต่หากคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชนก็สามารถทำได้

นายภาณุมาศ บุญชูช่วย  
 นิติกรชำนาญการพิเศษ  
 กองนิติธรรม  
 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<> <> <> <> <> <> <> <> <>