

บทวิเคราะห์คดี : หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

กาญจนา ปัญญานนท์*

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 41 บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และมาตรา 59 บัญญัติหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวและหน้าที่จัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารนี้ได้โดยสะดวก พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติรับรองสิทธิได้รู้ของประชาชนภายใต้หลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” และบัญญัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อประชาชนยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วโดยหลักหน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องจัดทำให้ภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่จะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามมาตรา 14 และมาตรา 15 เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว อาจมีดุลพินิจออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยคำสั่งมิให้เปิดเผยนี้เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ และโดยที่คณะกรรมการนี้มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยอย่างใดแล้วหน่วยงานของรัฐตามบทนิยามในมาตรา 4 ตลอดจนหน่วยงานอิสระของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรานี้เช่นกันย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนาฬิกาหุ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายโครงสร้างและหลักการของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเป็นระบบ เป็นลำดับขั้นตอนสอดคล้องกับหลักวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นนิยามของข้อมูลข่าวสารของราชการ วิธีการเปิดเผยและข้อยกเว้นลักษณะของคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว สถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ไม่ต้องรับผิดชอบหากกระทำโดยสุจริต ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกับกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

* ปริญญาเอกกฎหมายมหาชน (Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico) มหาวิทยาลัย Pavia สาธารณรัฐอิตาลี, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

บทนำ

“ดังที่ James Madison ประธานาธิบดีคนที่ 4 ของสหรัฐอเมริกาผู้เป็นกำลังสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับสมบูรณ์ฉบับแรกของโลก ได้กล่าวเตือนไว้ว่า การปกครองของประชาชนที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้นั้นก็เหมือนเป็นเพียงละครฉากหนึ่ง ซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความหกลกหลวงจอมปลอม” ดังนั้นแล้ว “สิทธิได้รู้” (Right to know) ของประชาชนจึงเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 41 บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และมาตรา 59 บัญญัติหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก ทั้งเมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540² ที่ว่า “ในระบอบประชาธิปไตย³ การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่” อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้ได้รับรองสิทธิได้รู้แก่ประชาชนทุกคน⁴ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ไม่ว่าผู้นั้นจะมีส่วนได้เสียหรือไม่

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ : หจก. สยามรัตน์ฟิล์ม), น. 1.

² ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

³ ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้สรุปว่า “สิทธิได้รู้ตามกฎหมายดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 4 ประการ คือ การปกครองที่โปร่งใส การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้ และการปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ” อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 4.

⁴ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า คำว่า “ประชาชน” ที่มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้น มีความหมายที่จำกัดซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 7/2562 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้อย่างน่าสนใจ สรุปสาระสำคัญได้ว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงจะยังผลให้ประชาชน (มีต่อหน้าถัดไป)

ตราบเท่าที่ข้อมูลของราชการนั้นไม่เป็นความลับ⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการรับรองสิทธิ⁶ได้รู้ของประชาชน ภายใต้หลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่นำเสนอในบทความนี้เป็นที่รู้จักกันในนามของ “คดีนาฬิกาหรุ” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีขอทั้งสามรายการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาแห่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลได้อธิบายโครงสร้างและหลักการในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเป็นระบบ เป็นลำดับขั้นตอน ตลอดจนสอดคล้องกับหลักวิชาการ โดยเริ่มจากบทนิยามของข้อมูลข่าวสารของราชการ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และข้อยกเว้น ลักษณะของคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว สถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเกี่ยวกับความผูกพันหรือหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นที่สนใจของประชาชน และสื่อมวลชน ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการกระทำโดยสุจริต นอกจากหลักการข้างต้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 4)

มีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และเพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ด้วย กรณีต่างจากคนต่างด้าว ซึ่งไม่อาจจะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเสรีภาพบางประการได้เช่นเดียวกับคนไทย ดังนั้น กฎหมายนี้จึงไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับคนไทย เช่น ในกรณีที่ประเทศของคนต่างด้าวนั้นมีกฎหมายหรือมีสนธิสัญญากับประเทศไทย ให้สิทธิแก่คนไทยในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับประชาชนของประเทศนั้น มาตรา 9 วรรคสี่ แห่งกฎหมายดังกล่าว ก็เปิดโอกาสให้กระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว เว้นแต่ในส่วนของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล อันได้แก่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล มาตรา 21 แห่งกฎหมายนี้ จึงให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาด้วย หากบุคคลนั้นมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา 4 ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ได้

มาตรา 9 วรรคท้าย แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง”

⁵ ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เห็นว่า “กรณีของความลับนี้ ต้องเป็นความลับที่แท้จริง และคงถือเป็นความลับเท่าที่จำเป็นเท่านั้น”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 6. โดยคดีที่นำมาวิเคราะห์ในบทความนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสอดคล้องกับความเห็นนี้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับนั้น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้ถือเป็นความลับจนกว่าจะมีการปลดชั้นความลับ หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะวินิจฉัยให้เปิดเผย

ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶ ในลักษณะที่เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและรับช่วงกัน⁷ และได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกับกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอีกด้วย ดังนี้

ส่วนที่ 1 : สรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 224/2566

คดีนี้ นาย ก. ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ขอให้ดำเนินการไต่สวนนักการเมืองคนหนึ่ง กรณีจึงไต่สวนข้อเท็จจริงแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยไม่แสดงว่ามีนาฬิกาข้อมือและแหวนประดับมีค่าหลายรายการ ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว จำนวน 3 รายการ คือ 1. รายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเอกสารทั้งหมด 2. ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทุกคนที่รับผิดชอบในเรื่องกล่าวหาดังกล่าว และ 3. รายงานการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาคำขอแล้วมีมติไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งสามรายการ เนื่องจากเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งยังอยู่ระหว่างการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาของนักการเมืองคนดังกล่าวว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ และเรื่องกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561⁸ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค 333/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 2 และรายการที่ 3 แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวกลับไม่ได้รับการเปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งสามรายการดังกล่าว แก่ผู้ฟ้องคดี

⁶ ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

⁷ ดังที่ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและรับช่วงกัน กล่าวคือ “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยทั่วไป เป็นการเตรียมตัวในแง่ของเนื้อหาสาระ แต่ถ้าเมื่อใดประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์เป็นรายกรณีกับทางภาครัฐแล้ว ความสัมพันธ์ส่วนนี้จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 5.

⁸ ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 3 และรายการที่ 2 ให้เปิดเผยเฉพาะความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เสนอประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 333/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นองค์กรอิสระ มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและรับผิดชอบงานธุรการให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอ คือ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหา นักการเมืองคนหนึ่งว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยไม่แสดงว่ามีนาฬิกาข้อมือและแหวนประดับมีค่าหลายรายการ โดยขอข้อมูลข่าวสาร จำนวน 3 รายการ คือ 1. รายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเอกสารทั้งหมด 2. ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทุกคนที่รับผิดชอบในเรื่องกล่าวหาดังกล่าว และ 3. รายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผย เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีการจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่า มีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือไม่ และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เมื่อข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอให้เปิดเผย



ตามมาตรา 11 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่เหตุผลอันสมควร อย่างไรก็ตาม หากข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง และเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ โดยมาตรา 15 วรรคสองบัญญัติให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 15 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 18 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และอาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 35 วรรคหนึ่ง ในการนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เมื่อคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาเรื่องราวร้องเรียนกรณีกล่าวหาว่าการเมืองคนหนึ่งว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเสร็จสิ้นแล้ว โดยมีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนกรณีการกล่าวหาอีก 2 เรื่อง ได้แก่ กรณีกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ และกรณีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ แม้จะอยู่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่เป็นคนละมูลกรณีกันกับการกล่าวหากรณีนี้ ซึ่งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในแต่ละคดี รวมทั้งการพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานย่อมแตกต่างกัน ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานในสำนวนเรื่องนี้เท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไต่สวนซึ่งเสร็จสิ้นแล้วย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีขอก็เป็นรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้พิจารณาทำคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิใช่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยเป็นความรับผิดชอบของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละท่าน ทั้งการเปิดเผยข้อมูลในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์

ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารทั้งสามรายการจึงเปิดเผยได้ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค 333/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งกฎหมายเดียวกัน และมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และตราขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการใช้บังคับแล้ว เมื่อมีบทบัญญัติขัดกัน ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 215 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 36 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมาย ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้” มาตรา 58 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว... และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป...” เมื่อศาลพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 36 แล้วเห็นว่า บทบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อห้ามบางประการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไว้ อันถือได้ว่าเป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ซึ่งมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ เว้นแต่เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เจ้าหน้าที่เห็นว่าควรเปิดเผย โดยบัญญัติให้เป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีคำสั่งและคำวินิจฉัยให้เปิดเผยได้ ดังนั้น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพียงแต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้ เมื่อได้ขังน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องปฏิบัติ

ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะหรือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลัง เนื่องจากแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็มีหน้าที่ตามมาตรา 215 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายอื่น รวมถึงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

ประเด็นที่สาม หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้เปิดเผยจะมีโทษตามมาตรา 180 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 20 บัญญัติว่า “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16...” กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 36 วรรคสาม บัญญัติว่า “ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือการไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ” มาตรา 180 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36” ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 24 กำหนดว่า “ข้อมูลข่าวสารลับที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว เว้นแต่มีการฟ้องคดีต่อศาล และศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น” คดีนี้เมื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการเปิดเผยหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้วว่าไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบกับกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข อันมีผลให้ข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้วตามข้อ 24 ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความรับผิดชอบและมีโทษตามกฎหมายใด ๆ รวมถึงมาตรา 180 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 20 (1) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 2 เฉพาะความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เสนอประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และรายการที่ 3 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 333/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งสามรายการ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 333/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา

อนึ่ง ต่อมาศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 326/2566 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 190/2566 ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างเดียวกันว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนที่ 2 : วิเคราะห์หลักกฎหมายจากคำพิพากษา “คดีนาฬิกาหุ”

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 224/2566 แล้วมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

1. นิยาม : ข้อมูลข่าวสารของราชการ

โดยที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกฎหมายนี้ไม่ได้ใช้กับข้อมูลข่าวสารทุกประเภท หากแต่มีขอบเขตใช้บังคับเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการเท่านั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่าอย่างไรจึงเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งมาตรา 4 แห่งกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติความหมายว่า “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน” อันจะเห็นได้ว่ามีขอบเขตค่อนข้างกว้าง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นความเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการของข้อมูลที่ถูกฟ้องคดีขอ สรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ถูกฟ้องคดีขอ คือ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่านักการเมืองคนหนึ่งจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยไม่แสดงว่ามีนาฬิกาข้อมือและแหวนประดับมีค่าหลายรายการ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว จึงเป็นข้อมูลข่าวสาร



ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีการใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือไม่ และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ⁹ จึงเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยมาโดยตลอดว่า ข้อมูลข่าวสารซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและอยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ¹⁰

⁹ โดยที่มาตรา 4 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ...” คดีนี้ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและรับผิดชอบงานธุรการให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้

¹⁰ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 39/2564 สรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการว่าจ้างขนส่งโดยรถยนต์บรรทุกขนาดต่าง ๆ ด้วยวิธีจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของกรมขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกองทัพอากาศ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 140/2564 สรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยคือ รายงานการสืบสวนและพินิจจำเลยก่อนคำพิพากษาของนางสาว ส. จำเลย เป็นข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกสืบเสาะและพินิจที่พนักงานคุมประพฤติได้จัดทำขึ้นตามคำสั่งศาลเพื่อเสนอต่อศาลตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 และเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 178/2564 สรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับถ้อยคำของพยานบุคคลตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการดังกล่าวได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 56/2564 สรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาพนาถายความ และเกี่ยวกับงบประมาณการเบิกจ่ายของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความที่นาย น. และนาย ว. ได้ยื่นคำร้องขอให้เปิดเผย ซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสภาพนาถายความซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

2. วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้บัญญัติวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการออกเป็น 3 วิธี คือ

2.1 การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7

ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังต่อไปนี้ (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง และ (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดจะเห็นได้ว่า ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้แพร่หลายโดยทั่วไป¹¹

2.2 การจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9

ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังต่อไปนี้ (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4) (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ (4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้รับการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ (7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย และ (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด¹²

¹¹ สมชัย วัฒนการุณ, คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2561), น. 29.

¹² ได้แก่

1. ประกาศประกวดราคา สอบราคา
 2. สรุปผลการจัดซื้อ (แบบ สขร.1)
 3. ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
 4. ข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ
 5. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานวิจัยที่ใช้เงินงบประมาณ
 6. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์
 7. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ
 8. ประกาศเชิญชวนทั่วไป ประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาที่ได้มีการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง
 9. รายงานผลการตรวจสอบอาคารตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- ข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการกำหนด ม. 9 (8) [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.oic.go.th>

เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2567



2.3 การจัดทำให้ออกเป็นกรณีเฉพาะรายตามมาตรา 11

กรณีนี้เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนต้องยื่นคำขอให้เปิดเผย

เมื่อพิจารณาจากคดีนี้จะเห็นได้ว่า ศาลได้วินิจฉัยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอตามลำดับวิธีการเปิดเผยว่า “เมื่อข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7... หรือที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9... จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอให้เปิดเผยตามมาตรา 11...” ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้เปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องจัดทำให้ภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่จะขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

3. ข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แล้ว หากข้อมูลข่าวสารที่ขออนุญาตนั้นเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือมาตรา 15 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ ดังนี้ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เมื่อข้อมูลข่าวสารของราชการมีลักษณะดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว อาจมีดุลพินิจออกคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ โดยต้องระบุในคำสั่งด้วยว่าการที่ไม่เปิดเผยนั้นเนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด แต่หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือเป็นประโยชน์สาธารณะมากกว่า อาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีขอ มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ และเป็นข้อมูลข่าวสารที่มาตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คุ้มครองไม่ให้เปิดเผย จึงมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วมีความเห็นที่แตกต่างออกไป สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีกล่าวหาว่าการเมืองคนหนึ่งว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเสร็จสิ้นแล้ว โดยมีมติไม่รับเรื่องไว้ไต่สวน ส่วนกรณีการกล่าวหาอีก 2 เรื่อง คือ กรณีกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้

และกรณีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ แม้จะอยู่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่เป็นคนละมูลกับกรณีนี้ ซึ่งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในแต่ละสำนวนย่อมแตกต่างกัน ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานในสำนวนเรื่องนี้เท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลการไต่สวนซึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีขอก็เป็นรายงานข้อเท็จจริงที่นำมาใช้พิจารณาทำคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิใช่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลทั้งในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ และจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ ข้อมูลข่าวสารทั้งสามรายการจึงเปิดเผยได้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลทั้งสามรายการตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ อันจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยนั่นเอง หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ตามมาตรา 11 ในอันที่จะต้องจัดหาให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร¹³

¹³ ในทางกลับกัน กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (ประชาชน) ขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของตน ในกรณีนี้ศาลจะเข้าไปวินิจฉัยว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอนั้นเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ได้แก่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 93/2566 สรุปได้ว่า เมื่อหนังสือร้องเรียนและพยานหลักฐานตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่บุคคลได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่อาจเป็นความผิดตามกฎหมาย การเปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียนอาจจะทำให้ต่อไปไม่มีผู้ใดกล้าให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายแก่ทางราชการเพราะเกรงว่าจะได้รับอันตรายหรือได้รับผลร้ายจากการให้ข้อมูลอันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 178/2564 สรุปได้ว่า เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่ยังอยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากเปิดเผยแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงต่อการปราบปรามการทุจริตในอนาคต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ความผิดตามที่ถูกละเมิดแล้ววินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ข้อกล่าวหาพ้นผิดไปแล้ว และเมื่อได้มีการเปิดเผยชื่อผู้ให้ถ้อยคำแก่ผู้ฟ้องคดีมาก่อนแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารนี้เพื่อใช้ปกป้องส่วนได้เสียของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกฎหมายให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อไป (มีต่อหน้าถัดไป)



ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้แล้วจะเห็นได้ว่าการที่ศาลไม่ได้วินิจฉัยประเด็นที่ว่าข้อมูลข่าวสารที่พิพาทเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 วรรคหนึ่ง หรือไม่ เนื่องจากประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณา คือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่อย่างไร และการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

4. สิทธิในการอุทธรณ์

สำหรับประเด็นเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร นั้น คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 13)

และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาถึงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องสอบสวนใหม่ และผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง มาตรา 93 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่ใช้บังคับขณะนั้น ประกอบกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงความถูกต้องและโปร่งใสในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อได้สอบสวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีมูลหรือไม่มีความผิดทางวินัยแล้ว ทั้งนี้ คดีหมายเลขแดงที่ อร. 166/2564 ศาลได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 140/2564 สรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ครอบครัว การศึกษา การประกอบอาชีพ นิสัย ความประพฤติ ประวัติการกระทำความผิดของนางสาว ส. อันเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่พนักงานคุมประพฤติได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วนำมาวิเคราะห์ จัดทำรายงาน และเสนอความเห็นต่อศาล เพื่อที่ศาลจะได้ใช้ประกอบดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษจำเลย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี โดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้น ย่อมเป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร นอกจากนี้ รายงานการสืบเสาะและพินิจจำเลยก่อนคำพิพากษาดังกล่าวยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสอบปากคำพยานบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วย อีกทั้งยังมีความเห็นของพนักงานคุมประพฤติที่เสนอต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีว่าสมควรรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษจำเลยหรือไม่ และจะมีเงื่อนไขการคุมประพฤติอย่างไร หรือจะใช้มาตรการใดจึงจะเหมาะสมกับจำเลย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ อีกทั้งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ที่ไม่เช่นนั้นไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่นด้วย กรณีจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติซึ่งครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลดังกล่าวมีอำนาจที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) (5) และ (6) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสารมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาในส่วนนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ศาลได้อธิบายหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นลำดับและแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่ามีความต่อเนื่องและสอดคล้องกัน กล่าวคือ เมื่อคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ ซึ่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 15 วรรคท้าย และมาตรา 18¹⁴ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารจึงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ จึงต้องมีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้ขอทราบตามมาตรา 40 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในคำสั่งดังกล่าวอย่างน้อยต้อง (1) ระบุว่ากรณีที่เปิดเผยนั้นเนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด (2) ระบุว่าสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ (3) ระบุระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ คือ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หากไม่ได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ดังกล่าว ระยะเวลาอุทธรณ์อาจขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งกฎหมายดังกล่าว

5. สถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสถานะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยได้อธิบายหลักการเรื่องการอุทธรณ์และอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สรุปสาระสำคัญได้ว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และอาจวินิจฉัย

¹⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 วรรคท้าย “คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 18 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ”

ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการนี้ คณะกรรมการฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์ ย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายนี้ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาในส่วนนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงสถานะของคณะกรรมการฯ ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสอดคล้องกับความเห็นทางวิชาการ กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามมาตรา 5 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ มีการจัดองค์กรตามกฎหมายดังกล่าว และมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดโดยระเบียบของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการนี้จึงมีสถานะเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดในฝ่ายปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้

สำหรับความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ ได้อธิบายหลักความมีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ในฝ่ายปกครองว่า “เนื่องจากคณะกรรมการนี้มีฐานะสำคัญ ดังนี้ 1. เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มอบอำนาจแก่คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมิได้อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี 2. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ... ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (มาตรา 4) จะมียกเว้นก็เฉพาะคำสั่งศาลที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาของศาลเท่านั้น 3. การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นอิสระ มีอำนาจตามกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา... 4. การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามระเบียบและวิธีพิจารณาที่ตราขึ้นตามกฎหมาย และมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือเรียกข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้... 5. คำวินิจฉัยขององค์กรนั้นกฎหมายกำหนด

ให้เป็นที่สุด”¹⁵ อันจะเห็นถึงสถานะความเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดในฝ่ายปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ สมชัย วัฒนการุณ¹⁶ ยังเห็นว่า “คณะกรรมการนี้ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เนื่องจากมีการพิจารณาเป็นองค์คณะ คำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัย มีระเบียบวิธีพิจารณาที่ชัดเจนตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542”¹⁷ อีกด้วย

สำหรับสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า “เป็นที่สุดและผูกพันหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม” โดยศาลได้เชื่อมโยงทั้งสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และสถานะของคำวินิจฉัยตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างสอดคล้อง สอดรับ และเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ เมื่อคำสั่งที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติวิธีการอุทธรณ์เอาไว้ โดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว จึงย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง¹⁸ และเมื่อวินิจฉัยอย่างใดแล้ว คำวินิจฉัยนี้

¹⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ‘ข้อสังเกตเบื้องต้นว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร’ (การประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ 2 ปี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, ดิกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, 2543), น. 16-17.

¹⁶ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด

¹⁷ สมชัย วัฒนการุณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น. 110.

¹⁸ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นทางวิชาการของรองศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ ที่ว่า “ความเข้าใจที่ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีเพียงอำนาจเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้สั่งตามมาตรา 15 นี้ เป็นความเข้าใจที่เป็นผลมาจากการตีความกฎหมายอย่างแคบ และขัดต่อหลักการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างสำคัญ ทั้งนี้ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นที่สุด (มาตรา 37) และเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับหลักประกันความเป็นอิสระ... เพื่อตอบสนองความมุ่งหมายสำคัญของกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในตัวของมันเอง... ดังนั้น คณะกรรมการฯ ย่อมต้องมีอำนาจวินิจฉัยยืน ยก กลับ แล้คำสั่งทางปกครองได้ มิใช่มีแต่เพียงอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ออกตามมาตรา 15 เท่านั้น มิฉะนั้น การเยียวยาและหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนโดยการวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก... ด้วยเหตุนี้ การตีความความหมายของอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ จึงควรตีความว่าหมายถึงอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป...” อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 17-18.



กฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น คำวินิจฉัยนี้จึงมีสถานะ คือ เป็นที่สุดและผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสถานะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 56/2564 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 229/2564 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 242/2564 สรุปสาระสำคัญได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์ ย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ววินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดี (สภาพนายความ) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอ อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และผูกพันผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2548 ที่ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุด

6. หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาในคดีนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมเป็นที่สุดและมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว หากไม่เปิดเผยจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อีกทั้งเมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีที่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันกับคดีนี้แล้วจะเห็นได้ว่า นอกจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะผูกพันให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแล้ว หน่วยงานของรัฐยังไม่อาจโต้แย้งคำวินิจฉัยต่อไปได้ และไม่อาจฟ้องคดีได้อีกด้วย ได้แก่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2548 สรุปได้ว่า ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมเป็นที่สุดและผูกพันการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จะต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้โดยง่าย เพื่อจะได้

แสดงความคิดเห็นและรักษาประโยชน์ของตน ควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หากให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ ย่อมขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร และทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 56/2564 สรุปได้ว่า เมื่อในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ผู้ฟ้องคดี (สหภาพความ) มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต้องผูกพันและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่อาจถือว่าการต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ทำให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารจัดการภายในของผู้ฟ้องคดี อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากการอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิในการขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าว อันเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาล แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองหน่วยงานของรัฐที่จะไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้¹⁹

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หน่วยงานของรัฐยังพึงต้องทราบ ว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว นอกจากหน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังที่ศาลปกครองสูงสุดในคดีที่วิเคราะห์นี้ได้วินิจฉัยแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องเปิดเผยภายในเวลา 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอีกด้วย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 ที่ได้เห็นชอบแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ รายละเอียดตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร 1311/1603 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 ที่ว่า... “3. เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับแจ้งถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยเคร่งครัด ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย 4. หากหน่วยงานของรัฐแห่งใด มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือการให้ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย

¹⁹ ทั้งนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 288/2563 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 229/2564 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 242/2564 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

ข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ หรือไม่สามารถดำเนินการได้ภายในกำหนดเวลา ให้แจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่ให้ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี...”

7. การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี “เป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข อันมีผลให้ข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้วตามข้อ 24 ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริต และถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความรับผิดชอบและมีโทษตามกฎหมายใด ๆ รวมถึงมาตรา 180 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วย” อันจะเห็นได้ว่า ศาลได้วินิจฉัยถึงความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

โดยเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ มาตรา 20 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16...” มาตรา 16 บัญญัติว่า “เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผยต่อบุคคลใดได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด และสมควรมีวิธีการรักษาให้รู้ไว้ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ” ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้คือ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 โดยข้อ 24 กำหนดว่า “ข้อมูลข่าวสารลับที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว ...” ดังนี้แล้ว แม้มาตรา 180 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะบัญญัติโทษแก่ผู้ที่เปิดเผยข้อความหรือข้อเท็จจริงที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ²⁰ ก็ตาม แต่เมื่อข้อมูลข่าวสารนี้ได้ถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 180 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36”

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เปิดเผยย่อมได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริต

อีกทั้งเมื่อพิจารณาความเห็นทางวิชาการในเรื่องความคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน โดยศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายเรื่องความคุ้มครองสำหรับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ไว้เช่นกันว่า “แม้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนโดยผิดพลาดย่อมนำมาซึ่งความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง อาญา และวินัย ซึ่งบทบังคับเหล่านี้อาจทำให้เจ้าหน้าที่พยายามหาความปลอดภัยไว้ก่อน โดยหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพราะการไม่เปิดเผยไม่มีโทษทางอาญา คงมีแต่ทางแพ่งและทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงนัก แต่การเปิดเผยอาจมีโทษอาญาเพิ่มขึ้นได้ กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติโดยสมควรแล้ว โดยกฎหมายกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่สองกรณี คือ

(1) การปฏิบัติโดยถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับ ซึ่งมาตรา 16 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ...เพื่อเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับล่างลงมาปฏิบัติ...

(2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแต่ละชั้นย่อมมีคุณค่าในหลายด้าน ซึ่งประโยชน์ในแต่ละด้านอาจขัดกันได้ มิใช่ว่าถ้าเข้าข้ออ้างว่าเป็นความลับแล้วจะต้องลับและเปิดเผยมิได้เสมอไป เพราะอาจเกี่ยวพันกับประโยชน์ยิ่งใหญ่มากกว่าที่ความลับเล็กน้อยอาจต้องพิจารณาหลีกเลี่ยงให้ ซึ่งมาตรา 20 (2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ระดับสูงเพียงพอจะรับผิดชอบได้) อาจวินิจฉัยได้ว่า ข้อมูลข่าวสารใดควรเปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะแก่บุคคลใด หากมีประโยชน์ที่สำคัญยิ่งกว่าเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล หากการเปิดเผยได้ดำเนินการไปโดยสมควรแก่เหตุ ซึ่งในการตัดสินใจเปิดเผยดังกล่าวอาจมีการรอนสิทธิประโยชน์ของเอกชนบางประการก็ได้ แต่เพื่อรักษาประโยชน์ที่สำคัญกว่า สมควรให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว”²¹ และ ดร.ฤทัย หงส์สิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา ได้อธิบายเกี่ยวกับความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ความคุ้มครองที่กฎหมายให้ตามมาตรา นี้ เป็นนโยบายของกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้”²²

ดังนั้นแล้ว แม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารลับของทางราชการก็ตาม แต่หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ

²¹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 19-20.

²² ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542), น. 157.

และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ข้อมูลข่าวสารนั้นจึงถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริต และถูกต้องก็ไม่ต้องมีความรับผิดชอบและมีโทษตามกฎหมายใด หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่จำเป็นต้องกังวล ทั้งไม่อาจอ้างความกังวลเพื่อที่จะไม่เปิดเผยได้

8. ความสัมพันธ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารกับกฎหมายเฉพาะที่ห้ามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

โดยที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งข้อมูลข่าวสารบางอย่างก็มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะไม่ให้เปิดเผย อันเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า กฎหมายที่คุ้มครองไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ มีความสัมพันธ์กับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างไร

เมื่อพิจารณาความเห็นทางวิชาการแล้ว ดร.ฤทัย หงส์ศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา เห็นว่า “เนื่องจากเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว กฎหมายนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกเรื่อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์กลางที่อาจจะปรับใช้กับกฎหมายต่าง ๆ ได้ และหากพิจารณาในเนื้อหาแล้ว กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ไม่ขัดกับกฎหมายเฉพาะ แม้ว่ากฎหมายเฉพาะจะมีบทบัญญัติห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ตาม เนื่องจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารมาตรา 15 (6) ก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หากมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย เพียงแต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ แม้จะมีกฎหมายเฉพาะไม่ให้เปิดเผยก็ตาม โดยพิจารณาซึ่งน้ำหนักส่วนได้เสียในเรื่องนั้นว่า น่าจะเป็นประโยชน์สาธารณะมากกว่าหรือไม่ โดยกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในชั้นความลับต่าง ๆ เนื่องจากมีอำนาจในการเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้หรือไม่นั้น แม้จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ก็ตาม ก็สามารถใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการบังคับได้ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางในเรื่องของข้อมูลข่าวสารของราชการ”²³ ดังนั้น ไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการขัดกับกฎหมายเฉพาะ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 21/2543 เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของสำนักงาน ป.ป.ป. ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครอง

²³ เฟื่องอ้าง, น. 147-148.

มิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยตอบข้อหาหรือที่ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “บทบัญญัติของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นที่แน่ชัดว่า ข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้เป็นข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 (6)... แม้ว่าข้อมูลในกรณีนี้จะมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา 15 (6) ก็ตาม แต่มาตรา 15 วรรคหนึ่ง ก็บัญญัติไว้ว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยได้ ปัญหาจึงมีว่า การที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ สั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ... หรือไม่” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ที่สั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แม้ว่ามาตรา 25... จะคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยก็ตาม และโดยที่การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นการกระทำตามคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ โดยถือว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา 25 วรรคหนึ่ง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงไม่เป็นการขัดกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ”

ซึ่งเมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ก็จะเห็นได้ว่า ศาลได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกันและสอดคล้องกันกับความเห็นทางวิชาการและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นว่า “บทบัญญัติมาตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อห้ามบางประการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ เป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ซึ่งมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ เว้นแต่เมื่อคำวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เจ้าหน้าที่เห็นว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยบัญญัติให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา



และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีคำสั่งและคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้ เมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกัน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ หรือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลัง”

นอกจากนี้ ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดยังให้เหตุผลถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางต่อไปอีกว่า “เนื่องจากแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็มีหน้าที่ตามมาตรา 215 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁴ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย” อันเป็นการยืนยันหลักการความเป็นกฎหมายกลางและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

อนึ่ง จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ “หน่วยงานอิสระของรัฐ” ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หน่วยงานอิสระของรัฐยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในการใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังจะเห็นได้ว่า หน่วยงานอิสระของรัฐมักจะยกข้ออ้างขึ้นต่อสู้เพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ว่าจะเป็นการยกเรื่องความเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นกล่าวอ้างว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของหน่วยงานอิสระของรัฐว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือปัญหากรณีหน่วยงานอิสระของรัฐกล่าวอ้างว่ามีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือปัญหาที่หน่วยงานอิสระของรัฐกล่าวอ้างว่าหากเปิดเผยแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีโทษตามกฎหมายได้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยตอบปัญหาในเรื่องความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของหน่วยงานอิสระของรัฐในเรื่องดังกล่าวแล้ว ดังต่อไปนี้

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 215 “องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีคามอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

(1) ปัญหาการยกเรื่องความเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นกล่าวอ้างว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการในเรื่องนี้ไว้ว่า คำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการกระทำในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้อำนาจ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทางปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁵ มิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 427/2551 สรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และสำนักงาน ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนนั้น ไม่ใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ถือได้ว่าการกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดไว้ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งกฎหมายดังกล่าว และมีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งกฎหมายเดียวกัน ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 661/2553 สรุปได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด มิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1400/2558 สรุปได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีมติไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

²⁵ ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า กฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง



วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง²⁶ ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 681/2560 สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาแล้วมีมติอนุญาตให้คัดถ่ายสำเนาเอกสารเฉพาะรายการที่ 1 และรายการที่ 7 ส่วนเอกสารรายการที่ 2 ถึงรายการที่ 6 เป็นเอกสารที่หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและจะก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติไม่อนุญาต กรณีจึงเป็นการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 250 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งกฎหมาย จัดตั้งศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ ของผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เป็นต้น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของหน่วยงานอิสระของรัฐว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตัวอย่างเช่น กรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยทั้งในคดี “นาฬิกาหุ” ที่หยิบยกมาวิเคราะห์ในบทความนี้ และในคดีอื่น ๆ ที่มีข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกัน²⁷ ว่า สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามบทนิยาม

²⁶ คดีนี้ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

²⁷ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 427/2551 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1400/2558 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 178/2564 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 326/2566 และคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 190/2566 เป็นต้น

ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และมาตรา 35 แห่งกฎหมายดังกล่าว บัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้เป็นที่สุดตามมาตรา 37 แห่งกฎหมายเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี “นาฬิกาหูก” ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นทางวิชาการที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่ 5 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดในฝ่ายปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ และเมื่อวินิจฉัยอย่างใดแล้ว คำวินิจฉัยนี้เป็นที่สุดและผูกพันหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น หน่วยงานอิสระของรัฐจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(3) ปัญหากรณีหน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่ามีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นของหัวข้อนี้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหานี้แล้วว่า แม้มาตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อห้ามบางประการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ อันถือได้ว่าเป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพียงแต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตามลำดับสายการบังคับบัญชาและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้ เมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะหรือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลัง²⁸ ดังนั้นแล้วหน่วยงานอิสระของรัฐจึงไม่อาจยกปัญหานี้ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 326/2566 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 190/2566 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างเดียวกัน

(4) ปัญหาที่หน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่า หากเปิดเผยแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีโทษตามกฎหมายได้

สำหรับปัญหาตามข้อกล่าวอ้างนี้นั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อที่ 7 ว่า แม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษแก่บุคคลที่เปิดเผยข้อความที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เนื่องจากกฎหมายนี้มุ่งหมายที่จะรักษาข้อมูลข่าวสารลับของทางราชการก็ตาม แต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ให้ไม่ต้องรับผิดหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเปิดเผยถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ดังนั้น หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใดแล้ว ข้อมูลข่าวสารนั้นจึงถูกยกเลิกชั้นความลับ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและถูกต้องย่อมไม่ต้องมีความรับผิดและมีโทษตามกฎหมายใด ทั้งนี้ ตามมาตรา 16 มาตรา 20 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบข้อ 24 ของระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 190/2566 ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับคดีนี้ สรุปได้ว่า เมื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการเปิดเผยข้อมูลหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดและหน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีแล้ว ประกอบกับกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันมีผลให้ข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้วตามข้อ 24 ของระเบียบเดียวกัน หากสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความรับผิดและมีโทษตามกฎหมายใด รวมถึงมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย หน่วยงานอิสระของรัฐไม่อาจยกปัญหานี้ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้เช่นกัน

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึงหน่วยงานอิสระของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และไม่อาจยกปัญหาข้างต้นขึ้นอ้างต่อศาลเพื่อจะไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้

บทสรุป

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานที่สำคัญเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

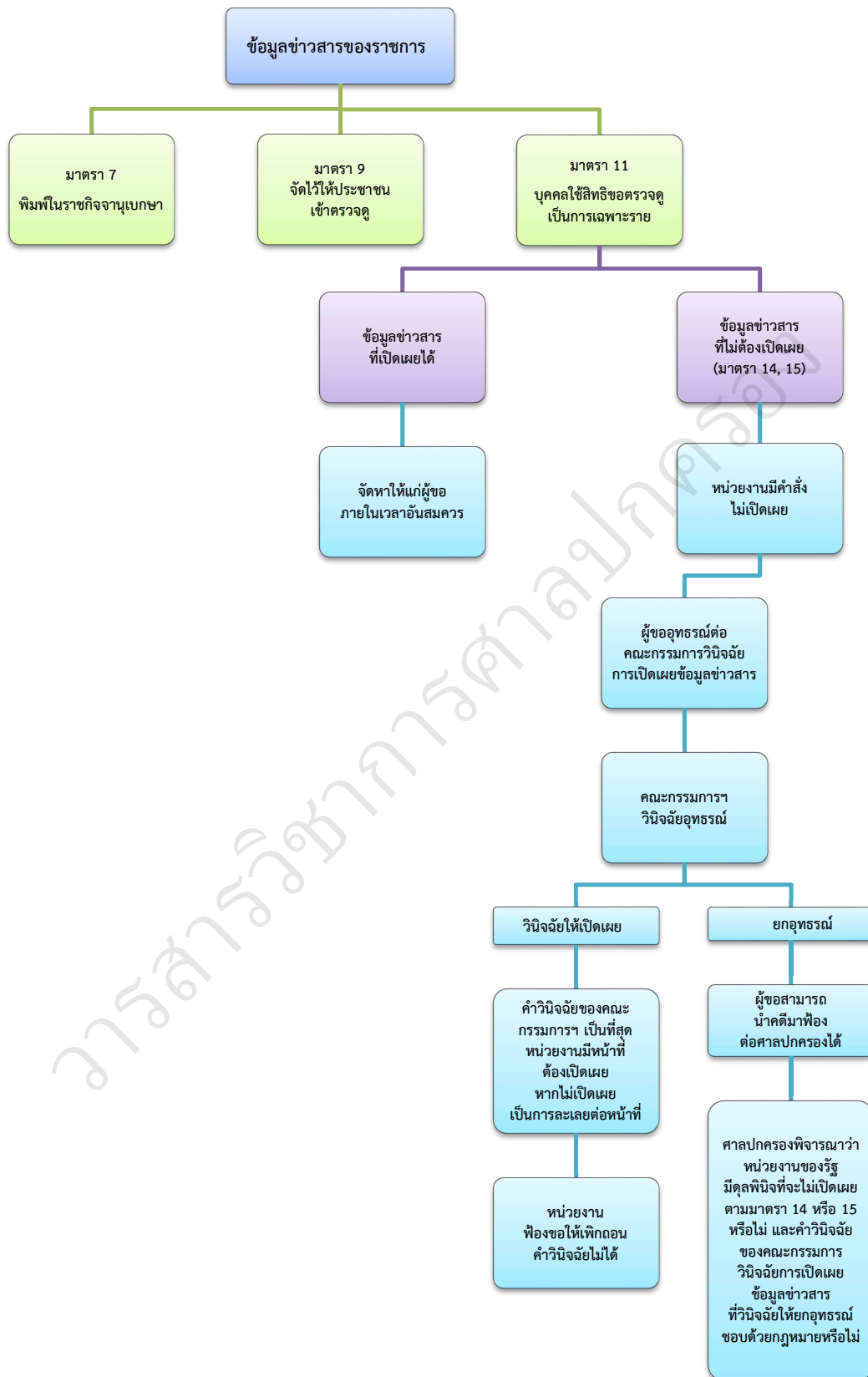
(1) โดยหลักแล้ว หากเป็นการขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาให้ แต่หากเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งกฎหมายดังกล่าว แล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว อาจมีดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ แต่หากเห็นว่า

การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือเป็นประโยชน์สาธารณะมากกว่าก็อาจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้เป็นที่สุด

(3) หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่กำหนดไว้ในบทนิยามตามมาตรา 4 ตลอดจนหน่วยงานอิสระของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นกัน “มีหน้าที่” ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร ทั้งไม่อาจยกปัญหาในหัวข้อที่ 8 (1) ถึง (4) ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อจะไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้เป็นไปโดยถูกต้อง จึงอาจสรุปขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นแผนภาพได้ ดังนี้





คำสำคัญ : ข้อมูลข่าวสารของราชการ, คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, การอุทธรณ์, คำวินิจฉัย
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, เป็นที่สุด, หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ, ละเลยต่อหน้าที่

วารสารวิชาการศาลปกครอง