

**บทวิเคราะห์คดี : การใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารของผู้ถูกล่ามหาร้องเรียน
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 21/2565)**

ปฐมน แบนเหลื่อ *

การใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹ และการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540² ล้วนเป็นการใช้สิทธิเพื่อขอตรวจดูข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิทั้งสองประการแตกต่างกันอย่างไร การใช้บังคับบทบัญญัติทั้งสองข้างต้นจะซ้อนทับกันหรือไม่ คดีปกครองคดีนี้เป็นตัวอย่างของคำถามข้างต้น ซึ่งบทวิเคราะห์คดีนี้มุ่งศึกษาเหตุผลของคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา วิเคราะห์ความแตกต่างและขอบเขตของการใช้สิทธิทั้งสองประการ ตลอดจนศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ โดยในส่วนของ 1 เป็นการสรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง อันประกอบด้วย 1.1 คำฟ้องและคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น 1.2 คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และ 1.3 คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์คำวินิจฉัยดังกล่าวในประเด็น 2.1 การนำมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับ 2.2 ข้อกล่าวอ้างการนำมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ และ 2.3 ความแตกต่างของการใช้สิทธิเพื่อขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย 2 ฉบับ

* เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 31 วรรคหนึ่ง “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่อย่างไรก็ดีหากคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย”

² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 11 วรรคหนึ่ง “นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร”

ส่วนที่ 1 สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง³

1.1 คำฟ้องและคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และฟ้องพนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2⁴ ต่อศาลปกครองขอนแก่นในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มูลคดีเริ่มมาจากพนักงาน ป.ป.ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีการกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลร่วมกับเจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและรับรองการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ อันเป็นเท็จให้แก่นายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ พนักงาน ป.ป.ท. ได้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าให้ปากคำชี้แจงและนำส่งพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือตอบกลับพนักงาน ป.ป.ท. ขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่ตนถูกกล่าวหา และขอเลื่อนการเข้าให้ปากคำชี้แจงและนำส่งพยานหลักฐาน ต่อมา พนักงาน ป.ป.ท. มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่งแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีพยานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามำหา ร้องเรียนไว้ในความครอบครองพอสมควรแล้ว ถือว่าทราบและเข้าใจเรื่องที่ถูกล่ามำหาเป็นอย่างดี สามารถชี้แจงและให้การแก้ข้อกล่าวหาได้ ประกอบกับเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ทั้งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 (2) (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁵

³ สรุปและเรียบเรียงจาก 1. คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองขอนแก่น ในคดีหมายเลขแดงที่ 35/2562 2. มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 8/2564 และ 3. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 21/2565 โดยทั้งหมดเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องในคดีเดียวกัน

⁴ ตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี พนักงาน ป.ป.ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) หมายความว่าเฉพาะเจาะจงถึงพนักงาน ป.ป.ท. 2 ราย ที่ดำรงตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวนชำนาญการและนักสืบสวนสอบสวนชำนาญการพิเศษ ตามลำดับ

⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนขอใช้สิทธิตรวจสอบพยานหลักฐานและขอคัดพยานหลักฐานตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้ใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพียงอย่างเดียว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องให้สิทธิในการตรวจสอบและคัดพยานหลักฐานเพื่อนำไปประกอบการแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ปฏิเสธไม่อนุญาตตามคำร้องของผู้ฟ้องคดียอมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ อันจะทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านหรือโต้แย้งพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงาน ป.ป.ท. ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ได้อุทธรณ์คำสั่ง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. อยู่ในฐานะคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบหลักกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷ มาตรา 4 นิยามหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ฯลฯ

ฯลฯ”

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 48 “คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา”

มาตรา 87 “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก”

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้อง (มีต่อหน้าถัดไป)



ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁸ ในประเด็นที่ว่า คำฟ้องนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีฐานะเป็นองค์กรคณะกรรมการตามที่มีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ก็เห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองขอนแก่นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 7)

ตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

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

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ”

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

1.2 คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างเหตุผลว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตรวจสอบขอทราบพยานหลักฐานและมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานตามหน้าที่ และพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีย่อมมีความแตกต่างกับพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองครอบครอง ทั้งเป็นพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธหรือปกปิดข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้รับทราบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และไม่สามารถตรวจสอบกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้

ศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ 7 (เดิม) เห็นว่า การฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน อย่างไรก็ตามการที่รองประธานศาลปกครองสูงสุดที่กำกับดูแลการเสนอร่างคำพิพากษามีข้อสังเกตว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 15 (2) (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ก่อน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันข้างต้น ทำให้คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง (ที่ประชุมใหญ่ฯ) ในประเด็นเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามหร้องเรียน เป็นการใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งที่ประชุมใหญ่ฯ มีมติในการประชุมครั้งที่ 8/2564 ด้วยเสียงข้างมากกว่ากรณีดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



1.3 คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มติที่ประชุมใหญ่ฯ ข้างต้นนำมาสู่คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดได้ยกหลักกฎหมายเพิ่มเติมจากที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้อ้างอิง ได้แก่ มาตรา 3 นิยามกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. มาตรา 17 (4) มาตรา 51 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551⁹ และให้เหตุผลสรุปความได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงพนักงาน ป.ป.ท. เพื่อขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาเป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่า ถึงแม้จะมีฐานะเป็นองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับผิดชอบในงานธุรการ

⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

มาตรา 3 “ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย

“พนักงาน ป.ป.ท.” หมายความว่า เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างานหรือเทียบเท่าให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 17 “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ”

(4) ได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 51 “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 51 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพยานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่าวร้ายร้องเรียนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนพนักงาน ป.ป.ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เป็นผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จึงมีฐานะทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่พนักงาน ป.ป.ท. แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งโดยปริยายปฏิเสธการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร เป็นคำสั่งปฏิเสธที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ปฏิเสธการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ว่า เหตุใดศาลจึงนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาปรับใช้ เหตุใดข้อกล่าวอ้างการนำมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น รวมถึงหาคำตอบว่าการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราซ้ำซ้อนกันหรือไม่ อย่างไร

2.1 การนำมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับ

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิได้รู้ของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย¹⁰ ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ¹¹ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมากจะเป็นข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐเก็บรักษาไว้และไม่ได้เปิดเผยเป็นการทั่วไป ประชาชนที่ต้องการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องยื่นคำขอเป็นการเฉพาะราย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก¹² รวมถึงข้อพิพาทในคดีนี้ด้วย ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้วินิจฉัยพร้อมกันว่าการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกร้องเรียนจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว

ศาลปกครองวินิจฉัยขอบเขตนิยามหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และอธิบายว่า แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีฐานะเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการ แต่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมรับผิดชอบในงานธุรการให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐส่วนพนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จึงมีฐานะทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากพิจารณาโดยละเอียดยิ่งขึ้น จะพบว่า สำนักงาน ป.ป.ท. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอิสระของรัฐ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹³ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา เช่น คดีหมายเลขแดง

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ), 2549), น. 11.

¹¹ ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542), น. 23.

¹² เพิ่งอ้าง, น. 48.

¹³ สมชัย วัฒนการุณ, การใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), น. 24.

ที่ อ. 427/2551 และที่ อ. 69/2559 ที่วินิจฉัยสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540¹⁴

สำหรับประเด็นเอกสารเกี่ยวกับพยานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่าหา ร้องเรียนที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อันเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และอยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสาร ของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540¹⁵

เมื่อวินิจฉัยขอบเขตและนิยามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ศาลปกครองพิจารณา การดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ว่า การที่พนักงาน ป.ป.ท. แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างเหตุผลตามมาตรา 15 (2) (4) และ (6) เป็นกรณี que jure ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งโดยปริยายปฏิเสธการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจมีคำสั่งให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ซึ่งกรณีนี้เป็นไปตาม (7) คณะบุคคลซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอิสระ ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานอิสระของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารหน่วยงานอิสระของรัฐ¹⁶ ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ท.

¹⁴ สมฤดี ธัญญสิริ, การขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร : เพื่อปกป้องสิทธิ/ตรวจสอบการทำงานของรัฐ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/bLhDZ> เมื่อ 10 มีนาคม 2566.

¹⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ”

¹⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

“การมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 เป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดให้เป็นอำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)



เมื่อการร้องขอพยานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามหาร้องเรียน และการปฏิเสธคำร้องขอดังกล่าวตามข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นการดำเนินการภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว คือ ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) เพื่อพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวด.) ตามมาตรา 18 ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย เมื่อผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเฉพาะ จึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ อ้างอิงจากคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 171/2545 มติหรือคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือน หรือตัดสิทธิในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย การนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการฟ้องคดี ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

กรณีนี้สิ่งที่ผู้ฟ้องคดีควรกระทำหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ปฏิเสธการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ คือ การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวหรือไม่ โดยอุทธรณ์สำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร (กวด.)¹⁷ และ กวด. จะพิจารณาจากโอกาสในการรับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปหักล้าง แก้อัปเดตข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดี และพิจารณาข้อเท็จจริงที่ร้องขอ หากเป็นพยานเอกสารซึ่งเป็นข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นแล้วและไม่อาจเปลี่ยนแปลงเพราะเหตุแห่งการเปิดเผยได้ กวด. จะพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 16)

(7) บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอิสระของรัฐ หรือผู้บริหารระดับเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันของหน่วยงานอิสระของรัฐหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานอิสระของรัฐ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ”

¹⁷ ตัวอย่างการยื่นอุทธรณ์หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ คือ สำนักงาน ป.ป.ท. เช่น คำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 369/2565 และ ที่ สค 889/2564

ผู้ครอบครองข้อมูลเปิดเผย¹⁸ ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กวณ. น่าจะมีคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

2.2 ข้อกล่าวอ้างการนำมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนใช้สิทธิตรวจสอบพยานหลักฐานและขอคัดพยานหลักฐานตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องให้สิทธิในการตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อนำไปประกอบการแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ฟ้องคดี และเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. อยู่ในฐานะคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ต่อข้อกล่าวอ้างดังกล่าว มีประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

2.2.1 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีขึ้นเพื่อเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁹ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีและให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งอำนาจที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงตามฟ้อง คือ การไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 17 (4) โดยขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นั้น มาตรา 36 วรรคหนึ่ง กำหนดให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง และเมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง และตามมาตรา 40 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตในภาครัฐ และมีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ รวมถึงความเห็น

¹⁸ การใช้เหตุผลดังกล่าวอ้างอิงจากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 125/2561 ที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ท. เปิดเผยรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง สำนวน หนังสือ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบันทึกถ้อยคำของผู้กล่าวหา พยาน และผู้เกี่ยวข้อง

¹⁹ เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามมตินั้นแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ทันทีโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และถือว่าข้อมูลทั้งหมดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดส่งไปเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และเมื่อได้รับข้อมูลข้างต้นแล้ว มาตรา 41 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนผู้นั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

จากบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เปรียบเสมือนความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมีสถานะและอยู่ในขั้นตอนเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบสวนวินัยของหน่วยงานเองเท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. เปรียบเสมือนหน่วยงานภายนอกที่มีความเป็นกลางที่ช่วยทำหน้าที่เหล่านั้น แทนการตั้งคณะกรรมการทั้งสองชุดของหน่วยงาน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลความผิดทางวินัยยังไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากองค์ประกอบหนึ่งของการเป็นคำสั่งทางปกครองได้จะต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง อันหมายถึง กระแทกกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้นการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง อนึ่ง คำสั่งทางปกครองแตกต่างจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง คำสั่งภายในฝ่ายปกครองเป็นการสั่งของผู้บังคับบัญชาในวงงาน หรือในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช่การสั่งในวงงาน เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ทำความเห็นทางกฎหมายเสนอเป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง²⁰ และตราบไต่ที่ยังมีผลปรากฏอยู่ภายในก็ยังเป็นเพียงการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เมื่อยังไม่มีผลออกมาภายนอก ผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่มีหน้าที่ใดที่ต้องปฏิบัติ ตัวอย่าง กรณีที่รัฐมนตรีจะสั่งการเรื่องใด ถ้ากฎหมายกำหนดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการใดก่อน ความเห็นชอบหรือคำแนะนำของคณะกรรมการ เมื่อมิได้มีผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอกก็ยังไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้ส่งออกไปภายนอกคณะกรรมการแล้วก็ตาม

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 33.

โดยบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งสุดท้ายแล้วคือคำสั่งของรัฐมนตรี และการโต้แย้งหรือกำหนดอายุความเริ่มนับตั้งแต่วันรับคำสั่งสุดท้ายนั้น²¹ ตัวอย่างข้างต้นจึงอาจเทียบได้กับ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ และผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามข้อเท็จจริง คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษทางวินัยตามมาตรา 41 นั้นเอง

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองอาจเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคำพิพากษาของศาลปกครองฎีกัด คดีหมายเลขแดงที่ 34/2566 ที่สรุปได้ว่า มติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการก่อนที่จะผู้ว่าราชการจังหวัดฎีกัดจะมีคำสั่ง จังหวัดฎีกัดให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี แม้ศาลเห็นว่าเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิขอให้ศาลเพิกถอนได้ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนมติดังกล่าว และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1235/2559 มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีมิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้บังคับบัญชา ต้องไปพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดไว้อีกครั้งหนึ่ง มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง ขณะที่มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้ผู้ฟ้องคดียื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามอาจได้รับโทษ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2555)

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/2542 สรุปได้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวสืบหาข้อเท็จจริงและเสนอรายงานต่ออธิบดีว่าใครบ้างมีส่วนร่วมในการจัดทำ หนังสือเวียนแจ้งของบุคลากร เพื่อเรียกร้องให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีและการกระทำความผิด เป็นไปด้วยความมุ่งหมายที่จะทำลายชื่อเสียงและสร้างความเสื่อมเสียแก่คณะกรรมการอย่างไรเท่านั้น รายงานการสืบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่ใช้การพิจารณาทางปกครอง และไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า

²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563), น. 34-35.



นาย ก. เป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่อีก นาย ก. ไม่มีสิทธิที่จะตรวจดูหรือคัดสำเนาเอกสารใด ๆ ตามมาตรา 31²²

จากตัวอย่างที่กล่าวมาทั้งหมด เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นเรื่องของการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง แต่ยังไม่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจอ้างสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ได้ รวมถึงกรณีที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีฐานะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551) แต่เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นเพียงขั้นตอน การพิจารณาทางปกครองและยังไม่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกมาตรา 48 ประกอบมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัตินี้ เพื่อฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นคู่กรณีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนได้ ที่ศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ 7 (เดิม) มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน จึงน่าจะเป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำหรับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือ พนักงาน ป.ป.ท. นั้น ตามคำขอในคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีได้ระบุตัวบุคคล 2 คน ที่ดำรงตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวนชำนาญการและนักสืบสวนสอบสวน ชำนาญการพิเศษ ตามลำดับ ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 “พนักงาน ป.ป.ท.” หมายความว่า เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างานหรือเทียบเท่าให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ พนักงาน ป.ป.ท. ไม่ว่าตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือนิยามตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และแม้กระทั่งในการปฏิบัติหน้าที่ได้เสนอข้อเท็จจริง ตามกฎหมาย พนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจเพียงแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วรายงานผล พร้อมความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการต่อไปตามข้อ 61 ของระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการได้เสนอข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 เท่านั้น ดังนั้นพนักงาน ป.ป.ท. จึงไม่ใช่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²² บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช (เรื่องเสร็จที่ 551/2542) อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563), น. 249-250.

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563 ข้อ 25/1 วรรคหนึ่ง ให้สิทธิกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และวรรคสอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคล ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทบต่อสาระสำคัญของพยานหลักฐานในคดี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจที่จะปฏิเสธ ไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องขอทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดี อาจใช้สิทธิดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้างต้นได้

2.2.2 สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 ไม่ได้ทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี แต่เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้สิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30²³ เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 นี้ เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง เอกสารที่คู่กรณีมีสิทธิขอ ดูต้องเป็นเอกสารที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้นและต้องเป็นเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อใช้สิทธิหรือต่อสู้ป้องกันสิทธิ หากขอเอกสารเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิเสธไม่ให้ดูเอกสารได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้างต้น ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ให้คู่กรณีดูเอกสารได้ หากเห็นว่า เอกสารต้องรักษาไว้เป็นความลับ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดการใช้ดุลพินิจไว้ เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาตามแนวทางของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 คือ เอกสารที่กระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ต้องรักษาไว้เป็นความลับเสมอ และมาตรา 15 ที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของหน่วยงาน ประโยชน์ของคู่กรณี รวมถึงประโยชน์ของบุคคลที่สาม ที่อาจได้รับผลกระทบจากการให้คู่กรณีได้ดูเอกสารนั้นประกอบกัน²⁴

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 30 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554), น. 316-317.

การโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีย่อมเป็นไปได้ไม่เต็มที่ หากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงในมือของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เวลา และจำนวนเอกสารเท่าที่จำเป็นต้องรู้เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของผู้ถูกล่ามทา ขณะเดียวกันมีข้อจำกัดในการขอตรวจเอกสาร 3 กรณี ดังนี้ 1) ขอตรวจดูเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการโต้แย้งชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ 2) กรณียังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีไม่มีสิทธิตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง เพราะเป็นเพียงความเห็นภายในของเจ้าหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และ 3) เอกสารที่ต้องรักษาเป็นความลับ โดยคำว่าเอกสารในที่นี้มีความหมายกว้างกว่าพยานเอกสาร ซึ่งรวมถึงพยานวัตถุในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 วรรคสอง²⁵

ดังนั้นแม้จะใช้สิทธิตามมาตรา 31 ดังกล่าว และถูกระงับสิทธิ แต่เมื่อสิทธิตามมาตรา 31 เป็นเพียงกระบวนการในการทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีคำสั่งใดที่ออกมาทำให้กระทสิทธิของผู้ใดอย่างแท้จริง จึงยังไม่มีวัตถุแห่งคดีที่ศาลจะเพิกถอนได้ ผู้ที่ถูกระงับสิทธิ เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐไม่เปิดโอกาสให้ตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 จะต้องรองจนกว่าจะได้รับคำสั่งทางปกครอง แล้วนำคำสั่งทางปกครองมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยเหตุที่มีกระบวนการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.3 ความแตกต่างของการใช้สิทธิเพื่อขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย 2 ฉบับ

ถึงแม้ว่ากรณีจะเป็นเรื่องการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน แต่อาศัยเหตุและสิทธิในการขอข้อมูลแตกต่างกัน ระหว่างการขอข้อมูลเพื่อโต้แย้งในฐานะที่เป็นผู้ถูกล่ามทาร้องเรียนกับการขอข้อมูลข่าวสารในฐานะบุคคลทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียกับเอกสารที่ขอ และที่สำคัญบทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นการดำเนินการคนละขั้นตอนกัน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นการให้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้โดยทั่วไปในแง่เนื้อหาสาระ แต่หากประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์เป็นรายกรณีกับภาครัฐแล้ว จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในแง่ของกระบวนการพิจารณา กฎหมายสองฉบับนี้แตกต่างกันแต่เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและรับช่วงกัน²⁶

สิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อาจนำมาสู่การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนสิทธิตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจนำมาสู่การโต้แย้งกระบวนการ

²⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563), น. 246-247.

²⁶ ไพโรจน์ อารักขา, ข้อมูลข่าวสารของราชการ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2562), น. 6.

ในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการใช้สิทธิทั้ง 2 ประการดังกล่าวจึงมีความคล้ายคลึงกันแต่เหตุแห่งสิทธิแตกต่างกัน และการฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบทางกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย ดังเช่นในกรณีนี้ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐครบองค์ประกอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว แต่ยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิฟ้องคดี

นอกจากนี้ สิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อมูลนั้นหรือไม่ แต่สิทธิที่จะขอดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นสิทธิที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน สิทธิในส่วนหลังนี้ จึงกว้างกว่าสิทธิของบุคคลทั่วไป ดังนั้นถ้าเรื่องใดเป็นกรณีจำเป็น หากไม่รู้แล้วจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองก็ต้องให้คู่กรณีดูเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น²⁷

ทั้งนี้ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งที่ คร. 21/2565 นี้แล้ว ผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้สิทธิ 2 ประการข้างต้นได้ โดยดำเนินการผ่าน 2 ช่องทาง ดังนี้

ช่องทางที่ 1 การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ฟ้องคดียื่นขอข้อมูลข่าวสารต่อสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลโดยตรง ทั้งนี้ กฎหมายได้เปิดช่องให้บุคคลสามารถขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้มากกว่า 1 ครั้ง โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ดังนั้นแม้เคยถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ผู้ฟ้องคดียังสามารถขอข้อมูลข่าวสารเดิมได้และหากถูกปฏิเสธคำขออีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีก็ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายได้ กล่าวคือ การอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ช่องทางที่ 2 ใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีต้องรอการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เสร็จสิ้นกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ รอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดวินัยแล้วส่งไปยังหน่วยงานต้นสังกัดเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งตามผลการชี้มูลความผิด ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องได้อีกครั้งไม่เป็นการฟ้องซ้ำ โดยใช้คำสั่งดังกล่าวเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนั้น และอ้างเหตุของการไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงตามข้อมูลที่ยื่นขอเป็นขั้นตอนของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

²⁷ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรณีที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 295/2545) อ้างถึงใน ขาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563), น. 250.

บทสรุป

คดีนี้มีประเด็นเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าเป็นเรื่องการใช้สิทธิตามกฎหมายใด ซึ่งการอ้างสิทธิตามกฎหมายที่ต่างกันให้ผลต่อคดีว่าศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และจะใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดสำหรับคดีนี้ โดยถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน แต่อาศัยเหตุและสิทธิในการขอข้อมูลแตกต่างกันระหว่างการขอข้อมูลเพื่อโต้แย้งในฐานะที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน กับ การขอข้อมูลข่าวสารในฐานะบุคคลทั่วไป และที่สำคัญบทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นการดำเนินการคนละขั้นตอนกัน ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามหาร้องเรียนตามสิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นเรื่องการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งปฏิเสธการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร ซึ่งเป็นการไม่ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ นอกจากนี้ สิทธิตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีโดยทันที และกรณีตามข้อเท็จจริงเป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองที่จะเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะอาศัยฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้เขียนเห็นด้วยกับผลของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยโดยนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดี แต่มีข้อสังเกตว่า หากศาลอธิบายหักล้างข้อกล่าวอ้างและเหตุผลของผู้ฟ้องคดีว่า เหตุใดจึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้ น่าจะทำให้คู่กรณีและบุคคลอื่นเข้าใจหลักกฎหมายและเหตุผลของคำสั่งชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะนอกจากบทบาทในการตัดสินคดีอย่างถูกต้องและมีมาตรฐานแล้ว การให้ความกระจ่างชัดแก่คู่กรณีและสังคมก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะคดีนี้ที่มีประเด็นเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ฯ จึงยังมีความสำคัญที่ศาลน่าจะคลายความสงสัยให้กระจ่างชัดในคำสั่งดังกล่าวเพื่อเป็นบรรทัดฐานของคำพิพากษาต่อไป

คำสำคัญ : ข้อมูลข่าวสารของราชการ, การขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ, คำสั่งทางปกครอง, คณะกรรมการ ป.ป.ท.