

เอกสารวิชาการ
เรื่อง

หน่วยงานอิสระของรัฐกับการปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. 2540: กรณีศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

โดย

นายไพโรจน์ อาจารย์รักษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

!

เนื่องจากหน่วยงานอิสระของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองหรือห้ามมิให้หน่วยงานของตนต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีประเด็นจะต้องศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานอิสระของรัฐนั้น ๆ ว่ามีความหมายและขอบเขต เพียงใด ส่งผลและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ อย่างไร และศึกษาถึงผลที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองเพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานทั้งในส่วนของการบังคับให้หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในการศึกษานี้พบว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นมูลเหตุให้หน่วยงานอิสระของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของหน่วยงานอิสระของรัฐว่าไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ปัญหากรณีหน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย โดยไม่ยอมใช้ดุลพินิจ ปัญหาเรื่องทัศนคติที่ประสงค์มิให้บุคคลอื่นตรวจสอบการทำงานของตนเอง และปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาดังได้ ดังนี้

- (1) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอิสระของรัฐ
- (2) ปรับปรุงโครงสร้างและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ชัดเจน และ
- (3) การปรับเปลี่ยนทัศนคติ

!

คำนำ

เนื่องจากกระผมได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หน่วยงานอิสระของรัฐกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้ทำการศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง แล้วจัดทำในรูปของรายงานหรือเอกสารทางวิชาการ ซึ่งจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงวิชาการได้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและสนองนโยบายของส่วนราชการ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ) ที่ได้ให้โอกาสกระผมทำเอกสารวิชาการในเรื่องนี้ และขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่เอื้อเพื่อข้อมูลทางวิชาการ ทำให้การศึกษาวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นายไพโรจน์ อารักษ์า

ตุลาคม 2555

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
คำนำ	ข
บทที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา	1
1.1 ประเด็นการศึกษา	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา	5
2.1 สภาพปัญหาที่ผ่านมา	5
2.2 สถานการณ์ปัจจุบัน	9
2.3 สรุปผลการวิเคราะห์	12
บทที่ 3 แนวทางและข้อเสนอ	15
3.1 สาเหตุของปัญหา	15
3.2 กรอบความคิดในการวิเคราะห์	15
3.3 ผลการวิเคราะห์	24
บทที่ 4 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	29
4.1 สรุปผล	29
4.2 ข้อเสนอแนะ	29

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

บทที่ 1

กรอบแนวคิดการศึกษา

¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญ คือ รongรับสิทธิได้รู้ (right to know) ของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสและสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง ทำให้มีโอกาสรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตน เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้หน่วยงานอิสระของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการที่มีอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานเหล่านั้น ๆ ให้ประชาชนทราบ โดยข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท หน่วยงานอิสระของรัฐจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทหน่วยงานอิสระของรัฐจะต้องจัดไว้เพื่อให้ประชาชนได้ค้นคว้าดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทหน่วยงานอิสระของรัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนใช้สิทธิขอ ดู ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติสิทธิดังกล่าวของประชาชนไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และแต่งตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารราชการ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานราชการที่มีดุลยพินิจมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือกรณีมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และประการสำคัญพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 วรรคสอง ยังได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นให้เป็นที่สุด โดยการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นไปตามระเบียบและวิธีพิจารณาที่ตราขึ้น ตามมาตรา 38 คือ “ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542” รวมถึงการมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

¹ รศ.สทธร รัตน์ไพจิตร “โครงการศึกษาจัดทำความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” (รายงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547) หน้า 1 – 9

มาประกอบการพิจารณาได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 32 ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยต้องระวางโทษทางอาญา ตามที่บัญญัติไว้ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐมากขึ้นทั้งในส่วนของคุณลักษณะที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังพบว่า กระบวนการและแนวทางในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังมีประสิทธิภาพไม่เต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนของ การบังคับให้หน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ยังขาดความชัดเจน ทั้งในลักษณะของการประวิงเวลา การบ่ายเบี่ยงและการปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการอ้างว่ามีกฎหมายอื่นให้การคุ้มครองหรือห้ามมิให้หน่วยงานของตนต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ หรือความไม่ชัดเจนในประเด็นของหน่วยงานหรือองค์กรอิสระว่าอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น ๆ เพราะยังมีการตีความและขาดความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและขอบเขต ตลอดจนแนวทางการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายนั้น ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ว่ากฎหมายนั้นให้การคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น กรณี ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแม้จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 แต่ก็อ้างว่าได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 120 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่อบรรยากาศจรรยาบรรณไม่เกื้อหนุนหรือปรับไม่เกื้อหนุนหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมกับเจตนารมณ์และหลักการพื้นฐานแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวินิจฉัยปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ โดยศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง

1. ประเด็นการศึกษา

เนื่องจากหน่วยงานอิสระของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอ้างว่า มีกฎหมายคุ้มครองหรือห้ามมิให้หน่วยงานของตนต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีประเด็นจะต้องศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานอิสระของรัฐนั้น ๆ ว่ามีความหมายและขอบเขตเพียงใด ส่งผลและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ อย่างไร และศึกษาถึงผลที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองเพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานทั้งในส่วนของการบังคับให้หน่วยงานอิสระของรัฐ ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อพัฒนาปรับปรุงมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีประสิทธิภาพ

2.2 เพื่อพัฒนาแนวทางในการผลักดันและส่งเสริมให้หน่วยงานอิสระของรัฐ ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ .’

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความหมายและขอบเขตของกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานอิสระของรัฐ

3. ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัย โดยกำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

3.1 ด้านเนื้อหา

3.1.1 ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคและข้อจำกัดในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานอิสระของรัฐ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจในเรื่องการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

3.1.2 ศึกษากฎหมายของหน่วยงานอิสระของรัฐที่มีข้อกำหนดห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนหลัก แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.2 ด้านเวลา

ระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่ กันยายน – ตุลาคม 2555

4. ระเบียบวิธีการศึกษาและวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่ คำอธิบายกฎหมาย รายงานการวิจัย คำพิพากษาของศาลปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้กระบวนการและแนวทางในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีประสิทธิภาพ

5.2 ทำให้เกิดแนวทางในการผลักดันและส่งเสริมให้หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ

6. นิยามศัพท์

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้จะวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.427/2551 ระหว่าง นายพิเชษฐ์ ไร่ขาว ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ 1 เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

1. สภาพปัญหาที่ผ่านมา

1.1 สาเหตุของปัญหา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเปิดร้านให้เช่าเล่นวีดีโอเกมที่บ้านเลขที่ 175/13 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีเคยไปติดต่อขอใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายวีดีโอเกมกับเจ้าพนักงานตำรวจกองกำกับการ 3 กองทะเบียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ แต่ได้รับการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ โดยให้เหตุผลว่า วีดีโอเกมที่ผู้ฟ้องคดีให้เช่าเล่นอยู่ นั้น กฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามมาตรา 4 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ยังไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้วีดีโอเกมเป็นเทปและวัสดุโทรทัศน์ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ 20 ธันวาคม 2542 แต่ปรากฏว่าในวันที่ 18 ธันวาคม 2542 เวลาประมาณ 22 นาฬิกา อันเป็นเวลาก่อนที่กฎกระทรวงทั้งสองฉบับจะมีผลใช้บังคับ ร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วต่าย กับพวกอีก 5 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลเตาปูนได้บุกรุกเข้าไปในบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีหมายค้นและไม่ได้แสดงบัตรประจำตัวว่าได้รับแต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียน เจ้าพนักงานผู้ตรวจ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2531 แต่อย่างใด โดยร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวกได้เข้าไปยึดอุปกรณ์เครื่องเล่นวีดีโอในบ้านของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในที่เกิดเหตุ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องได้เดินทางไปสถานีตำรวจนครบาลเตาปูนเพื่อพบกับร้อยตำรวจเอก พัลลภ และได้แจ้งว่าไม่ได้กระทำความผิดฐานประกอบกิจการให้เช่าเล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาตเนื่องจากกฎหมายยังไม่มีผลใช้บังคับ แต่ร้อยตำรวจเอก พัลลภ ไม่ยอมรับฟัง และได้จับกุมตัวผู้ฟ้องคดีส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี และพนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลแขวงพระนครเหนือในความผิดฐานประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายด้วยประการใด ๆ ซึ่งเทปหรือวัสดุโทรทัศน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนแต่ศาลแขวงพระนครเหนือ

ได้มีคำพิพากษาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีขณะเกิดเหตุยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดพิพากษายกฟ้อง คืบของกลางให้เจ้าของ ตามคำพิพากษาศาลแขวงพระนครเหนือคดีหมายเลขแดงที่ 507/2543 คดีถึงที่สุดโดยศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายืน ตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขดำที่ 204/2544 คดีหมายเลขแดงที่ (เลขและปี) ไม่ชัดเจน

จากข้อพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2545 ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับ ร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติให้ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีตกไป เพราะจากการไต่สวนข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ ตามหนังสือลับ ด่วนมาก ที่ ปช.0005/4550 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 2 กันยายน 2545 ขอตระวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนทั้งหมดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลับ ที่ ปช.0005/5953 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เนื่องจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คุ่มครอง มิให้เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2545 ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค 41/2546 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีและได้มีหนังสือ ที่ นร 0107/2442 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2546 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทั้งหมดได้ตามคำขอ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอตระวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก โดยอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ นั้น ไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานอิสระมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น องค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงและสั่งการองค์กรอิสระได้ ประกอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากมาตรา 4(2)

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีเจตนารมณ์ให้องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะได้ปฏิบัติงานอย่างอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น มิฉะนั้นแล้วการปราบปรามการทุจริตจะไม่สัมฤทธิ์ผล หากมีการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เนื่องจากจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและบุคคลต่าง ๆ ที่จะมาเป็นพยาน เพราะเกรงว่าอาจจะได้รับอันตรายหรือไม่ ได้รับความปลอดภัย อันจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งพยานจะต้องได้รับความคุ้มครองด้วย นอกจากนี้มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้ขัดต่อมาตรา 58 และมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ประการใด เพราะรัฐธรรมนูญบับดังกล่าวรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้จริง แต่ก็คุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ก็เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นอีกด้วย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็มีได้ปิดกั้นข้อเท็จจริงข้อพิจารณาและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นได้มีการให้สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

1.2 การดำเนินการที่ผ่านมา

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งสิ้น เหตุผลที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยกมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้นอ้าง โดยมีได้ใช้ดุลยพินิจตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ย่อมเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นได้ว่า สำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด จึงมีมติให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามคำขอของผู้อุทธรณ์ โดยอาจใช้ดุลยพินิจปกปิดเฉพาะชื่อของพยานบุคคลหรือข้อความที่อาจทำให้ทราบได้ว่า พยานเป็นผู้ใดได้ตามความจำเป็นหากเห็นว่าการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (คำวินิจฉัย ที่ สค 41/2546)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 6) เคยมีความเห็นในเรื่องทำนองนี้ว่า บทบัญญัติของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นที่แน่ชัดว่า ข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้เป็นข้อเท็จจริง หรือเป็นข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนั้น จึงเป็นข้อมูล ข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิได้เปิดเผย ตามนัยมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ใน 3 กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีที่คณะกรรมการมอบหมายให้เปิดเผย กรณีที่สอง เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม หน้าที่ราชการ และกรณีที่สาม เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน แม้ว่าข้อมูลในกรณีนี้จะมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา 15(6) ก็ตามแต่มาตรา 15 วรรคหนึ่งก็บัญญัติไว้ ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยได้ ปัญหาจึงมีว่า การที่คณะกรรมการ วินิจฉัยฯ (ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ) สั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร จะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ หรือไม่

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 6) เห็นว่า คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการฯ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ที่สั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่ง ให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ กฤษฎีกา คณะที่ 6) จึงมีความเห็นว่า เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นไปตามอำนาจที่ กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแม้ว่า มาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ จะคุ้มครองมิให้ เปิดเผยก็ตาม และโดยที่การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นการ กระทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ด้วย เหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการฯ โดยถือว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มาตรา 25 วรรค หนึ่ง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงไม่เป็นการขัดกับ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ” (เลขเสร็จที่ 21/2543)

2. สถานการณ์ปัจจุบัน

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค 41/2546 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ แล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ และข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ เห็นว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตราดังกล่าวยังได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐและโดยที่มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับ มาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อีกด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำหรับปัญหาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เสมอ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ่มชัดและจำกัด

เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น ในการพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณามาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษ ร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 120 นี้ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามหรือให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย ซึ่งมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน...(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการเปิดเผยต่อผู้อื่น...จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 นั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสื่อมประสิทธิภาพตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่อย่างใด แต่ในทางกลับกัน ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้สิ้นสงสัย และเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา 37 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นที่สุด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและรับรองความถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับทราบคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ แล้วแต่ก็ยังยืนยันความเห็นเดิมของตน โดยยังคงเห็นว่างานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้างต้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จนผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค 41/2546 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ภายใน 10 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

3. สรุปผลการวิเคราะห์

จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทั้งหมดในสำนวนคดีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบแล้วพบว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นมูลเหตุให้หน่วยงานอิสระของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แก่

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของหน่วยงานอิสระของรัฐว่าไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 25 ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นที่สุด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ต่่วมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย การที่หน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่า ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น จึงเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

3.2 ปัญหากรณี หน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย โดยไม่ยอมใช้ดุลพินิจ

เนื่องจากมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เสมอ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัคนี้เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอให้

เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณา มาตรา 58 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540

ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือได้สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งบทบัญญัตินี้เป็นหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่ เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้ รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์ แก่การตรวจสอบหรือได้สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 15 นั้น ถือเป็นดุลพินิจ ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับ การที่หน่วยงานอิสระอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย โดยไม่ยอมใช้ดุลพินิจ นั้น จึง ไม่มีเหตุที่จะอ้างได้เช่นกัน

3.3 ปัญหาเรื่องทัศนคติที่ประสงคฺมิให้บุคคลอื่นตรวจสอบการทำงานของตน

เนื่องจากทัศนคติของหน่วยงานที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยนำไปสู่การตั้งคำถามถึงการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการนั้นว่า เหตุใดจึงไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งการ ที่หน่วยงานรัฐใช้ดุลพินิจในทางไม่เปิดเผยมากกว่าการเปิดเผย นอกเหนือจากความไม่แน่ใจว่าข้อมูล ข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลที่สมควรที่จะเปิดเผยหรือไม่ ประกอบกับลักษณะของระบบราชการที่มักจะถือว่าการ ดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือของส่วนราชการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น กิจการภายในระบบราชการไม่จำเป็นที่บุคคลภายนอกจะต้องรับรู้จึงมักปกปิดไม่ยอมเปิดเผย อีกทั้ง ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่ของราชการมักถูกกำหนดให้เป็น “ความลับของทางราชการ” ซึ่งแนวคิดและ ทัศนคติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในลักษณะ “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” ดังกล่าว ทำให้ประชาชนอาจเข้าใจผิดโดยคิดว่าหน่วยงานของ รัฐดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวด้วย แม้ว่าใน ความเป็นจริงจะไม่มีลักษณะเช่นนั้นอยู่ก็ตาม

การที่หน่วยงานอิสระของรัฐ ปฏิเสธที่จะเปิดเผยสำนวนการไต่สวน โดยอ้างว่าได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต พ.ศ. 2542 และยังคงยืนยันแม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ตาม แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานอิสระของรัฐไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยมาตั้งแต่ต้น ซึ่งเป็นเรื่องทัศนคติที่ประสงค์มิให้บุคคลอื่นมาตรวจสอบการทำงานของตน

3.4 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เนื่องจากองค์กรอิสระ “ไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอ้างว่า หน่วยงานของตนมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ดังนั้น องค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงและสั่งการองค์กรอิสระได้ ทั้ง ๆ ที่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือเรื่องทำนองนี้แล้วว่า สำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังมีความเห็นว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและมาตราดังกล่าวยังได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และโดยที่ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งศาลปกครองได้มีคำพิพากษาวางหลักกฎหมายไว้แล้ว

บทที่ 3

แนวทางและข้อเสนอ

1. สาเหตุของปัญหาการที่หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์ปัจจุบันแล้วพบว่าสาเหตุของปัญหาที่หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มี 3 ประการ ดังนี้

- 1.1 จากความเข้าใจไม่ถูกต้องของหน่วยงานอิสระของรัฐ
- 1.2 จากโครงสร้างและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย
- 1.3 จากทัศนคติที่ไม่ต้องการให้ผู้อื่นตรวจสอบการทำงานของตน

2. กรอบความคิดในการวิเคราะห์

2.1 ¹ ผลผูกพันของคำวินิจฉัยที่มีต่อหน่วยงานของราชการ

2.1.1 หลักการคำวินิจฉัยเป็นที่สุด

เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นข้อมูลที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เบื้องต้นจึงเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจ โดยการใช้อดุลยพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวอาจแยกได้เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ

(1) ระดับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ เป็นผู้ใช้ดุลยพินิจว่าสมควรเปิดเผยหรือไม่เปิดเผย

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ ใช้ดุลยพินิจว่าไม่เปิดเผย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่งตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารราชการ ดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 35 วรรคสอง มีอำนาจหน้าที่

¹รศ.สทธร รัตนไพจิตร “โครงการศึกษาจัดทำความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” (รายงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547)
หน้า 20 – 28

พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ประการสำคัญ มาตรา 37 วรรคสองยังกำหนดต่อไปด้วยว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด”

ในประเด็นปัญหาของ “คำวินิจฉัยเป็นที่สุด” ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ว่า มีลักษณะอย่างไร คำวินิจฉัยที่เป็นที่สุดนั้นมีผลผูกพันหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใดเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันอย่างมากระหว่างทฤษฎีและในแง่การบังคับใช้ ทั้งนี้เนื่องจาก เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว จะส่งผลว่าหากหน่วยงานของรัฐจะได้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวจะสามารถทำได้หรือไม่อย่างไรและในกรณีใด ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นไว้ปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จ 21/2543

เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข

หัวข้อ มาตรา 15(2)และ (6) และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 15 ซึ่งรวมถึงข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยด้วยแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีดุลพินิจให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยได้”

ประเด็นที่สอง หากเห็นว่า คำวินิจฉัยนั้นขัดต่อกฎหมายไม่ยอมปฏิบัติตามองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “องค์กรศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ดังนั้น การอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจกระทำได้ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยเรื่องนี้ได้แก่ ศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอยู่อีกว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะมีอำนาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิในการฟ้อง ได้แก่ ศาลปกครอง”

เมื่อพิจารณาจากที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระ องค์กรทำนองนี้เป็นองค์กรเพ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในสมัยใหม่ที่เรียกกันทั่วไปว่า “Independent Regulating Bodies” ในการทำหน้าที่จะมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำขององค์กรอื่น

“หลักการคำวินิจฉัยเป็นที่สุด” จึงเป็นหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร “หลักการคำวินิจฉัยเป็นที่สุด” หมายถึง เป็นที่สุดในแง่เนื้อหาว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยอุทธรณ์โดยชี้แจงน้ำหนักผลดีผลเสียของการเปิดเผย ข้อมูลแล้วเนื้อหาของคำวินิจฉัยในการชี้แจงน้ำหนักถือเป็นที่สุด การทบทวนคำวินิจฉัยจึงต้องทบทวนในเรื่องวิธีการทำคำวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยวิธีพิจารณาไม่ใช่ทบทวนในแง่เนื้อหา

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดนั้น คำว่า “คำวินิจฉัยเป็นที่สุด” ในที่นี้เมื่อพิจารณาในแง่ฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ตามสายงานบริหารจึงถือว่ายุติ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะใช้สิทธิโต้แย้งไปยังหน่วยงานอื่นได้อีก นอกจากนั้นยังมีผลผูกพันผู้ขอข้อมูลด้วยในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยยืนตามหน่วยงานของรัฐที่ได้มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันในแง่เนื้อหา หากผู้ขอข้อมูลประสงค์จะใช้สิทธิทางศาลปกครองต่อไป ศาลปกครองย่อมวินิจฉัยได้แต่เฉพาะประเด็นกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ไม่สามารถก้าวล่วงไปใช้ดุลยพินิจในแง่เนื้อหาได้ เพราะหากเปิดโอกาสให้ศาลปกครองใช้ดุลยพินิจในแง่เนื้อหาแล้วจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจบริหาร

2.1.2 ผลผูกพันของการเป็นที่สุด

ผลผูกพันของคำวินิจฉัยซึ่งเป็นที่สุดดังที่กล่าวมาแล้วพอสรุปลักษณะของการผูกพันโดยแยกพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) ผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลตามที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารซึ่งผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามไม่สามารถใช้สิทธิโต้แย้งไปยังหน่วยงานเพื่อให้ทบทวนดุลยพินิจดังกล่าวได้อีก

(2) ผลผูกพันผู้อุทธรณ์

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วินิจฉัยไม่ให้เปิดเผยข้อมูลตามที่มีการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยเป็นที่สุด ผูกพันผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะให้สิทธิโต้แย้งไปยังศาลปกครองให้ทบทวนได้เฉพาะว่าวิธีการทำคำวินิจฉัยไม่ชอบด้วยวิธีพิจารณาความอย่างไรเท่านั้น แต่ไม่สามารถอุทธรณ์ในเรื่องเนื้อหาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักไม่ถูกต้อง เนื่องจากหากให้ศาลปกครองทบทวนเนื้อหา ก็เท่ากับเป็นการก้าวล่วงอำนาจบริหาร

โดยที่ผลของคำวินิจฉัยที่ถือเป็นที่สุดดังกล่าวมิได้มีผลตามกฎหมายเหมือนอย่างคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดแต่คำวินิจฉัยเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารซึ่งผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ตามกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จึงอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยเดิมของตนให้ถูกต้องได้ หากปรากฏว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือปรากฏข้อผิดพลาดบกพร่องทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีเหตุผลสมควรแก้หรือกลับคำวินิจฉัยเดิม แต่ในส่วนของหน่วยงานของรัฐ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยได้วินิจฉัยไปแล้วหน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามไม่อาจขอให้ทบทวนใหม่ได้

2.2 ² ผลของการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

ในการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจแยกผลของการไม่ปฏิบัติตามไว้เป็น 3 กรณี คือ

2.2.1 ผลในทางอาญา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีบัญญัติให้ อำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้และไม่มีบทกำหนดบทลงโทษไว้โดยเฉพาะ กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทั้งในส่วน of คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งแตกต่างจากกรณีการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้อภัยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้” ซึ่งจะต้องรับโทษตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังนั้น แม้ว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ไม่ต้องรับโทษทางอาญา จึงทำให้การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยฯ ขาดประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2.2.2 ผลในทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีลักษณะเป็นการกระทำผิดวินัย และอาจต้องทำให้รับโทษทางวินัย เช่น ภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน หรือปลดออก หรือถึงขั้นไล่ออก และตามที่มีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง “การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” ลงวันที่ 9 มีนาคม 2542

ดังนั้น มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม และมีผลผูกพันหากหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลในทางวินัย และต้องรับผิดชอบในทางวินัยต่อไป

² รัชชนธน์ รัตนไพจิตร เรื่องเดียวกัน หน้า 29 – 33

2.2.3 ผลในทางแพ่ง

กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากในประเด็นความรับผิดในทางวินัยและทาง อาญาดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้หน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดในทางแพ่งด้วย หากการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นเป็นเหตุให้ผูุ้ทธรณ์ ได้รับความเสียหายบุคคลดังกล่าวก็อาจมาฟ้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดในทางละเมิด หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยฯ และมี ลักษณะเป็นการละเมิดต่อผูุ้ทธรณ์ กรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของรัฐไว้ 4 ประการ คือ

(1) หลักการที่จะไม่ถูกฟ้องคดี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ของรัฐจะได้รับความคุ้มครองไม่ต้องถูกฟ้องเป็นจำเลย หากผู้เสียหายต้องการฟ้องคดี เรียกร้องค่า สินไหมทดแทนจากการละเมิดดังกล่าว ผู้เสียหายก็อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดได้ แต่ หากเป็นการละเมิดที่มีใช้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวไม่ อาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดได้

(2) หลักการที่จะไม่ต้องรับผิด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ของรัฐจะได้รับความคุ้มครองไม่ต้องถูกฟ้องคดีตกเป็นจำเลย ผู้เสียหายจึงฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าเสียหายไปจะไล่เบี้ย เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้เฉพาะแต่กรณีที่เป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

(3) หลักการที่จะรับผิดบางส่วน

ในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เกิด จากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องชดใช้เงินคืนให้แก่ หน่วยงานของ

รัฐนั้น แต่ก็อาจยกข้อต่อสู้และข้อรับผิดบางส่วนได้ โดยหน่วยงานของรัฐ นั้น จะต้องพิจารณาถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์

(4) หลักการที่จะรับผิดเพียงเฉพาะส่วนของตน

ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่นำหลักในเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ แม้กรณีมีผู้กระทำละเมิดหลายคน หน่วยงานของรัฐ จะต้องวินิจฉัยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นรายๆ ไป ดังนั้น ทำให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นจะรับผิดเฉพาะส่วนที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดการละเมิดนั้นเท่านั้น

2.3 ³กฎหมายคุ้มครองหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.3.1 ความหมายของกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายคุ้มครองมิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(6) หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายอื่นนอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีลักษณะจำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ไว้หรือห้ามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นไว้เป็นการเฉพาะเนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นมีความหมายครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

2.3.2 หลักการและลักษณะของกฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการและเหตุผลแห่งการบัญญัติกฎหมายและลักษณะของการคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจแยกได้ ดังนี้

- (1) เหตุผลอันเนื่องมาจากความมั่นคงและความสงบสุขของประชาชน
- (2) การแสวงหาหรือการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน
- (3) การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล
- (4) เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการแข่งขันทางธุรกิจของเอกชน

2.3.3 ความสัมพันธ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับกฎหมายอื่นที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอ้างเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามบทบัญญัติมาตรา 15(6) ซึ่งเป็นการอ้างว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีผู้ร้องขอให้ทำการเปิดเผยนั้นมีกฎหมายคุ้มครองมิให้มีการเปิดเผย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น จึงปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว จึงเป็นประเด็นปัญหาลำบากไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการว่ากฎหมายอื่นที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในลักษณะอย่างไรในกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่ามีกฎหมายอื่นคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีอำนาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้หรือไม่ จนนำไปสู่การยื่นข้อหาหรือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาดังกล่าว ปราบกฏตามความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 6 เลขเสร็จที่ 21/2543

³ รศสนธน์ รัตนไพจิตร เรื่องเดียวกัน หน้า 91 - 104

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 6) เห็นว่า บทบัญญัติของ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นที่แน่ชัดว่า ข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้เป็นข้อเท็จจริงหรือเป็น ข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนั้น จึงเป็นข้อมูลข่าวสาร ของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ตามนัยมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ใน 3 กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีที่คณะกรรมการมอบหมายให้เปิดเผย กรณีที่สอง เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามหน้าที่ ราชการ และกรณีที่สาม เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน แม้ว่า ข้อมูลในกรณีนี้จะมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา 15(6) ก็ตาม แต่มาตรา 15 วรรคหนึ่งก็บัญญัติไว้ว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจให้เปิดเผยได้ ปัญหาจึงมีว่า การที่คณะกรรมการ วินิจฉัย ฯ (ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ) สั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารจะเป็นการจัดกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ หรือไม่

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 6) เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ที่สั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงย่อมมีอำนาจ ตามกฎหมายที่จะสั่งให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 6) จึงมีความเห็นว่า เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นไปตาม อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแม้ว่า มาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ จะคุ้มครองมิให้ เปิดเผยก็ตาม และโดยที่การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นการ กระทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีอำนาจตามกฎหมาย ด้วย เหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการฯ โดยถือว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มาตรา 25 วรรค หนึ่ง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงไม่เป็นการขัดกับ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ”

รองศาสตราจารย์ สหธน รัตนไพจิตร มีความเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง กฎหมายอื่นที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ควรพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁴ ดร.ฤทัย หงส์สิริ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้หนังสือคำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ได้จัดทำขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกเรื่อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์กลาง ๆ ไว้ที่อาจจะปรับใช้กับบทกฎหมายต่าง ๆ ได้ และหากพิจารณาในเนื้อหาแล้ว กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ก็ไม่ขัดกับกฎหมายเฉพาะ แม้ว่ากฎหมายเฉพาะจะมีบทบัญญัติห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ตาม เนื่องจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 15(6) ก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้หากมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย เพียงแต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ แม้จะมีกฎหมายเฉพาะไม่ให้เปิดเผยก็ตาม โดยพิจารณาซึ่งน้ำหนักส่วนได้เสียในเรื่องนั้นว่า น่าจะเป็นประโยชน์สาธารณะมากกว่าหรือไม่ โดยกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มีอำนาจเข้าถึงชั้นความลับต่าง ๆ เนื่องจากมีอำนาจในการเรียกให้บุคคลใดมาให้อัยคำ หรือให้ส่งวัสดุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ มาประกอบการพิจารณาได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่า จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้หรือไม่นั้น แม้จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ก็ตาม ก็สามารถใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการบังคับได้ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางในเรื่องของข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.4 ⁵ ความผูกพันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ความผูกพันของคำพิพากษาหรือคำสั่งแยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

2.4.1 คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณี

คำพิพากษาของศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติและจะกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ซึ่งคู่กรณีต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย ตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด และการขอให้พิจารณาใหม่ แต่ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายให้คู่กรณีรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ก่อน จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์คือรอให้คดีถึงที่สุดหรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด กฎหมายให้คู่กรณีรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด คือ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา

⁴ ดร.ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) หน้า 147-148

⁵ อำพน เจริญชินทร์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545) หน้า 343 - 349

2.4.2 คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลผูกพันบุคคลภายนอก

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองโดยหลักแล้วมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น หากมีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วยไม่ว่าอย่างไรก็ดี บุคคลภายนอกแม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้ใน 2 กรณี คือ

1) คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันบุคคลภายนอกโดยผลของคำพิพากษา

คำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลผูกพันบุคคลทั่วไป

กฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะกล่าวคือเป็นข้อความที่กำหนดบังคับแก่บุคคลโดยทั่วไปให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ส่วนคำสั่งทางปกครองเป็นการสั่งการที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีโดยไม่มุ่งหมายให้มีผลเป็นการทั่วไปดังเช่น กฎ กล่าวคือ เป็นข้อความที่กำหนดบังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีมีคำสั่งทางปกครองบางประเภทอาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ ซึ่งในทางตำราเรียกคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป เช่น ป้ายสัญญาณจราจรกำหนดวิธีการเดินรถ เครื่องหมายจราจรบนพื้นทาง คำสั่งห้ามบุคคลเข้าใช้อาคารสถานที่ซึ่งมีสภาพไม่มั่นคงปลอดภัย เป็นต้น

เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ และได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปแล้ว ผลของกฎอันมีต่อบุคคลทั่วไป และผลของคำสั่งทางปกครองทั่วไป อันมีต่อกลุ่มบุคคลย่อมสิ้นสุดลง คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลและผูกพันบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้

2) คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันบุคคลภายนอกโดยกฎหมายบัญญัติ

ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลได้ออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

3. ผลการวิเคราะห์

เนื่องจากแนวทางและขั้นตอนในการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้อย่างชัดเจนหรือกำหนดบทลงโทษไว้ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีก็เฉพาะแต่กรณีการที่หน่วยงานของรัฐละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้อภัยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้” ซึ่งจะต้องรับโทษตามมาตรา 40 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ประกอบกับ คณะกรรมการตามกฎหมายไม่ได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฯ จึงมักเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย รวมถึงมิได้เร่งรัดดำเนินการตามคำวินิจฉัยในเวลาอันควร เป็นต้น

ในปัจจุบันจะมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง “การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” ลงวันที่ 9 มีนาคม 2542 เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนตามพระราชบัญญัติฯ อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ซึ่งมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ แม้จะมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ก็ยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะเป็นแต่เพียงแนวปฏิบัติที่แม้จะมีผลให้ต้องปฏิบัติตามและมีผลต่อหน่วยงานของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามซึ่งจะมีผลในทางวินัย แต่มติคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีสถานะที่เป็นกฎหมายและไม่มีผลลงโทษในเชิงกฎหมายอาญาเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงมาตรการและแนวทางแนวทางในการผลักดันและส่งเสริมให้หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดภายใต้แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาการที่หน่วยงานอิสระของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

3.1 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอิสระของรัฐ

การที่หน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องให้ความรู้แก่หน่วยงานอิสระของรัฐว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตราดังกล่าวยังได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และโดยที่ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.427/2551

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานอิสระของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความผูกพันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยหลักแล้วคำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น หากมีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วยไม่ อย่างไรก็ดี บุคคลภายนอกแม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแต่ก็อาจถูกผูกพันโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้ใน 2 กรณี คือ (1) คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันบุคคลภายนอกโดยผลของคำพิพากษา ได้แก่ คำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันบุคคลทั่วไป และ (2) คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันบุคคลภายนอกโดยกฎหมายบัญญัติ กรณีนี้ เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งศาลปกครองพิพากษาให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้จะมีใช้คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองทั่วไป ที่จะมีผลเพียงผูกพันคู่กรณีก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดไว้วางหลักในเรื่องนี้ไว้แล้ว หน่วยงานอิสระของรัฐอื่น ๆ จะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวด้วย

3.2 ปรับปรุงโครงสร้างและแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้ชัดเจน

ในกรณีที่หน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองหรือห้ามมิให้หน่วยงานของตนต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวคือ มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าผู้ใดเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย

กรณีศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาไว้แล้วว่า มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เสมอ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย หรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณา มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นี้ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย

ซึ่งมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการเปิดเผยต่อผู้อื่น จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 นั้นถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด แต่ในทางกลับกันผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้สิ้นสงสัยและเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่ากรณีไม่มีเหตุที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย

คำพิพากษาของศาลดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามเลขเสร็จที่ 21/2543 ตลอดจนความทางวิชาการของ ดร.ฤทัย หงส์สิริ และวรรณกรรมของ รองศาสตราจารย์สหธน รัตนไพจิตร อย่างไรก็ดี แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 มีนาคม 2542 ให้ หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ หากฝ่าฝืนมีโทษทางวินัยก็ตาม แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยข้อมูล ข่าวสารให้ชัดเจน สำหรับโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่สังกัดอยู่กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดย มาตรา 35 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ของข้อมูลข่าวสารของราชการตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีอำนาจ หน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งมีความเป็นอิสระก็ตาม แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนปราศจากคำโต้แย้ง จึงเห็นควรแยกสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้เป็นหน่วยงานอิสระอย่างแท้จริง

3.3 การปรับเปลี่ยนทัศนคติ

แนวคิดและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอิสระของรัฐที่มีต่อการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการในลักษณะ “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” การที่หน่วยงานอิสระของรัฐ ไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยมาตั้งแต่ต้น แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีคำวินิจฉัย ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานอิสระของรัฐก็ยังไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย อิดเอื้อน ประวิงเวลา และไม่เร่งรัดดำเนินการตามคำวินิจฉัยฯ รวมทั้ง กำหนดให้ผู้ร้องมีสิทธิเพียงดู ข้อมูลที่ร้องขอ ไม่อาจสำเนาเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยกำหนดช่วงเวลาในการดูข้อมูล รวมถึง กำหนดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในอัตราที่สูงเกินความจำเป็น นอกจากนี้ยัง ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ และขอให้รอฟังผลก่อน

ทัศนคติดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกิดจากพื้นฐานความเชื่อว่า หน่วยงานอิสระของรัฐมีความเป็นอิสระไม่ควรให้บุคคลอื่นตรวจสอบการทำงานของตน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเพราะหน่วยงานอิสระของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นเรื่องบุคคลหรือเงินแต่ยังอยู่ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงความเชื่อเดิม ๆ โดยให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง

บทที่ 4

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผล

เนื่องจากหน่วยงานอิสระของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอ้างว่า มีกฎหมายคุ้มครอง หรือ ห้ามมิให้หน่วยงานของตนต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีประเด็นจะต้องศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานอิสระของรัฐนั้น ๆ ว่ามีความหมายและขอบเขตเพียงใด ส่งผลและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่อย่างไร และศึกษาถึงผลที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของการบังคับให้หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในการศึกษานี้พบว่าปัญหาสำคัญที่เป็นมูลเหตุให้หน่วยงานอิสระของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แก่

- ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของหน่วยงานอิสระของรัฐว่า ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- ปัญหากรณีหน่วยงานอิสระของรัฐอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย โดยไม่ยอมใช้ดุลพินิจ
- ปัญหาเรื่องทัศนคติที่ประสงคมิให้บุคคลอื่นตรวจสอบการทำงานของตนเอง และ
- ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

- (1) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอิสระของรัฐ
- (2) ปรับปรุงโครงสร้าง และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ชัดเจน
- (3) การปรับเปลี่ยนทัศนคติ

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

เพื่อให้หน่วยงานอิสระของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจพิจารณาดำเนินการได้ เป็น 3 ระยะ คือ

(1) ระยะสั้น เป็นระยะที่สามารถดำเนินการได้ทันที ได้แก่ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอิสระของรัฐ โดยการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้ทางกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอิสระของรัฐ หรือจัดส่งวิทยากรไปให้ความรู้ในหน่วยงานดังกล่าวโดยตรง ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และเว็บไซต์ เป็นต้น

(2) ระยะกลาง เป็นระยะที่จะต้องใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างนาน ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย ข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้มีความชัดเจนว่า หน่วยงานอิสระของรัฐอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยได้แก่อะไร แนวทางการใช้ดุลพินิจมีอย่างไร และกรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ ยังจะต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรให้มีการทำงานเป็นอิสระยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรอิสระ และไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้หน่วยงานอิสระของรัฐให้การยอมรับ

(3) ระยะยาว เป็นเรื่องที่มีความยากและจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานมาก ได้แก่ การปรับเปลี่ยนทัศนคติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากในการที่จะเปลี่ยนสิ่งที่ตนเองเชื่อมาโดยตลอดว่าถูกต้องว่าเป็นสิ่งที่เข้าใจผิด

2.2 ข้อเสนอแนะทางบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องทำงานเชิงรุก กล่าวคือไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนมายังหน่วยงานก่อนจึงจะดำเนินการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรเข้าไปรับฟังปัญหาจากประชาชนผู้มีสิทธิโดยการจัดเวทีทางวิชาการแล้วเชิญภาคประชาสังคมเข้าร่วมเสวนาด้วย อีกทั้งไม่ต้องรอให้มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ลงไปเยี่ยมเยียนหน่วยงานว่าในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ มีปัญหา อุปสรรค หรือไม่เข้าใจในเรื่องใด

2.3 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

จัดตั้งกลุ่มงานทางวิชาการขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เพื่อทำงานทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยทำการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย ตลอดจนเผยแพร่เอกสารวิจัยและผลงานทางวิชาการให้แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

ฤทัย หงส์สิริและคณะ คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542

อำพน เจริญชีวินทร์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545

เอกสารวิจัย

สหธน รัตน์ไพจิตร และคณะ “โครงการจัดทำความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารของราชการและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและ
กระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสาร” รายงานการวิจัยคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547

ภาคผนวก

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๗๒/๒๕๔๙

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๒๗/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๔ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { นายพิเชษฐ ไร่ขาว
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ๑
เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๔๕๘/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเปิดร้านให้เช่าเล่นวีดีโอเกมที่บ้านเลขที่ ๑๗๕/๑๓ แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีเคยไปติดต่อขอใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายวีดีโอเกมกับเจ้าพนักงานตำรวจกองกำกับการ ๓ กองทะเบียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ แต่ได้รับการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ โดยให้เหตุผลว่า วีดีโอเกมที่ผู้ฟ้องคดีให้เช่าเล่นอยู่ นั้น กฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์

/ตามมาตรา ๔...

ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้วีดีโอเกมเป็นเทปและวัสดุโทรทัศน์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่าในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ เวลาประมาณ ๒๒ นาฬิกา อันเป็นเวลาก่อนที่กฎกระทรวงทั้งสองฉบับจะมีผลใช้บังคับ ร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วต่าย กับพวกอีก ๕ คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลเตาปูนได้บุกรุกเข้าไปในบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีหมายค้นและไม่ได้แสดงบัตรประจำตัวว่าได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียน เจ้าพนักงานผู้ตรวจ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๓๑ แต่อย่างไรก็ดี โดยร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวกได้เข้าไปยึดอุปกรณ์เครื่องเล่นวีดีโอเกมในบ้านของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในที่เกิดเหตุ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องได้เดินทางไปสถานีตำรวจนครบาลเตาปูนเพื่อพบกับร้อยตำรวจเอก พัลลภ และได้แจ้งว่าไม่ได้กระทำความผิดฐานประกอบกิจการให้เช่าเล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาตเนื่องจากกฎหมายยังไม่มีผลใช้บังคับ แต่ร้อยตำรวจเอก พัลลภ ไม่ยอมรับฟังและได้จับกุมตัวผู้ฟ้องคดีส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี และพนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลแขวงพระนครเหนือในความผิดฐานประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายด้วยประการใดๆ ซึ่งเทปหรือวัสดุโทรทัศน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน แต่ศาลแขวงพระนครเหนือได้มีคำพิพากษาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีขณะเกิดเหตุยังไม่มีความผิดฐานประกอบกิจการให้เช่าเล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาตเนื่องจากกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดพิพากษายกฟ้อง คดีของกลางให้เจ้าของ ตามคำพิพากษาศาลแขวงพระนครเหนือคดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๗/๒๕๔๓ คดีถึงที่สุดโดยศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๔๕/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ (เลขและปี) ไม่ชัดเจน

จากข้อพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับ

/ร้อยตำรวจเอก...

ร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้ชอกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีตกไป เพราะจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ ตามหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ ปช. ๐๐๐๕/๔๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ ขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนทั้งหมดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๕/๕๕๕๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ คุ่มครองมิให้เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๗/๒๔๔๒ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งหมดได้ตามคำขอ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๓๐๒ ววรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดว่า ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำ

/ตามหน้าที่...

ตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือได้สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น การได้สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้รับความคุ้มครองที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ซึ่งถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งรวมถึงศาลปกครองด้วย นอกจากนี้บทบัญญัติตามมาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับข้างต้นกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก โดยอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ นั้น ไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานอิสระมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น องค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงและสั่งการองค์กรอิสระได้ ประกอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติ

/วิธีปฏิบัติ...

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีเจตนารมณ์ให้องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะได้ปฏิบัติงานอย่างอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น มิฉะนั้นแล้ว การปราบปรามการทุจริตจะไม่สัมฤทธิ์ผล หากมีการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและบุคคลต่างๆ ที่จะมาเป็นพยานเพราะเกรงว่าอาจจะได้รับอันตรายหรือไม่ได้รับความปลอดภัย อันจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งพยานจะต้องได้รับความคุ้มครองด้วย นอกจากนี้มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ขัดต่อมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ประการใด เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้จริง แต่ก็คุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ก็เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นอีกด้วย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ปิดกั้นข้อเท็จจริง ข้อพิจารณาและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ได้มีการให้สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว เห็นได้ว่า ความเป็นอิสระของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีความหมายว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้มีความเป็นอิสระอยู่เหนือกฎหมายหรือไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ

/และการปฏิบัติงาน...

และการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และต้องเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า กำหนดให้ “หน่วยงานทางปกครอง” มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือหน่วยงานอิสระด้วยนั่นเอง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรหรือหน่วยงานอิสระที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อีกทั้งมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นก็เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ ประกอบกับมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย ดังนั้น คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมีความหมายรวมถึงหน่วยงานอิสระหรือองค์กรอิสระด้วย และคำสั่งของหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๕๔

ส่วนการพิจารณาไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ได้กระทำไปด้วยความไม่โปร่งใสและไม่อำนวยความสะดวกให้กับผู้ฟ้องคดี อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรมและมีพฤติกรรมที่จะช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาให้พ้นผิด เนื่องจากการพิจารณาไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้พิจารณาไต่สวนโดยนำข้อเท็จจริงมาปรับกับข้อกฎหมายที่มีอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีความสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ามีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และอำนวยความสะดวกให้กับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และเนื่องจากมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้เสียหายจึงมีสิทธิที่จะตรวจดูและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

/ของผู้ถูกฟ้องคดี...

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เพื่อจะได้นำไปปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้ถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่เป็นธรรม สำหรับมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับบุคคลภายนอกแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าศาลปกครอง มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๔๘ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า แม้มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๔๘ กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวด้วยกัน ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และการใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อศาลปกครองก็ต้องอยู่ในกรอบของมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวเช่นเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับข้างต้นกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจศาลและเนื้อหาของคดี ตามลำดับ ดังนี้

/ประเด็นที่หนึ่ง...

ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งหรือไม่

เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการ (๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอวุฒิสภามาตรา ๓๐๕ (๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ (๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับ ในคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

/ประเด็นที่สอง...

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ หรือไม่

เห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยที่คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวหา ร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวกว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่มิได้เป็นบทบัญญัติห้ามหรือให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด แต่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย นั้น มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งให้เปิดเผยได้จากบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมแสดงได้ว่ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งเปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยได้ เมื่อในคดีนี้ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ผู้ฟ้องคดี

/ได้ใช้ดุลพินิจ...

ได้ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อุทธรณ์คำสั่ง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้พิจารณา วินิจฉัยว่า ข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวอาจเปิดเผยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนด อีกทั้งไม่มีข้อเท็จจริงใดแสดงให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้อมูล ข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้ กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ เป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จะต้องถือปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติ

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็น ต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และเป็นการ ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาคดี พินิจเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

/ใช้อำนาจ...

ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับในคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขออุทธรณ์ว่าการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องพิจารณาว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลับด่วนมาก ที่ ปช.๐๐๐๕/๔๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งมติให้ขอล่าหาคดีไปเนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นการแจ้งข้อเท็จจริงโดยย่อจนพอเข้าใจแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ ปช.๐๐๐๕/๕๙๕๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ คัมครองมิให้เปิดเผยสำหรับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น มิใช่มีเพียงถ้อยคำสำนวนของผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียว แต่ยังประกอบด้วยถ้อยคำสำนวนที่ได้มาจากการสอบบุคคลอื่นๆ อีกหลายๆ คน ซึ่งผู้ให้ถ้อยคำมีประสงค์จะให้เปิดเผย การเปิดเผยในส่วน of สำนวนการสอบสวนอาจทำให้บุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับความเดือดร้อนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การเปิดเผยจึงต้องเหมาะสมและพอเพียงเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการและไม่กระทบต่อสิทธิและความไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลของบุคคลอื่น จากเหตุผลและความจำเป็นในเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่าไม่อาจเปิดเผยสำนวนได้ ดังนั้น ตามที่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

/จึงไม่ปรากฏ...

จึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่าผู้กล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างไร

สำหรับการไต่สวนกรณีผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวหาว่า ร้อยตำรวจเอก พัลลภ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและเป็นการใช้อำนาจสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณา นอกจากนี้ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวด้วยกัน ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา แม้บทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีคำว่าต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาจากมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว สำหรับมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย ดังนั้น การแปลความบทบัญญัติ มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จะต้องอยู่ในกรอบของมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้และการใช้สิทธิฟ้องตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวต่อศาลปกครอง

/ก็จะต้องอยู่ใน...

ก็จะต้องอยู่ในกรอบของมาตรา ๒๗๖ เช่นกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ เทียบได้ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ซึ่งถือเป็นอันเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิได้รู้ข่าวสารของราชการ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร เว้นแต่จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๔ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ดังกล่าว ผู้ขอข้อมูลข่าวสารก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาวินิจฉัยดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันจะต้องถือปฏิบัติตาม นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขออุทธรณ์ว่า ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

/ตามพระราชบัญญัติ...

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้นี้โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมิใช่เป็นการกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุก...” ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติภายหลังมิได้บัญญัติยกเว้นให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นข้อยกเว้นอันพึงสันนิษฐานได้ว่าเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะพิจารณา และจะต้องเป็นการกระทำตามที่ราชการ (ประกอบกัน) มิใช่อำนาจใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ประเด็นที่สาม ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขออุทธรณ์ว่า ตามที่ศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยฝ่าฝืนมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นที่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีกฎหมายห้าม แต่การปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่เป็นเหตุยกเว้นความผิด และไม่ต้องรับโทษทางอาญาของผู้เปิดเผยข้อมูล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

/โดยฝ่าฝืน...

โดยฝ่าฝืนมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้

ประเด็นที่สี่ ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวอาจเปิดเผยได้ตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนด อีกทั้งไม่มีข้อเท็จจริงใดแสดงให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ดังกล่าว เป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จะต้องถือปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขออุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานอิสระมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงและสั่งการองค์กรอิสระได้ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย

/ข้อมูลข่าวสาร...

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นกฎหมายทั่วไป ดังนั้น หากกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ย่อมยกเว้นกฎหมายทั่วไป การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีขอตรวจและคัดสำเนาสำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ จึงไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ประกอบกับมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่ (๒) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงไม่ต้องปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีเจตนารมณ์ให้องค์กร ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะได้ปฏิบัติงานอย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น มิฉะนั้นแล้ว การปราบปรามการทุจริต จะไม่สัมฤทธิ์ผล หากมีการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากจะไม่สามารถได้รับความร่วมมือจากประชาชนและบุคคลต่างๆ ที่จะมาเป็นพยาน เพราะเกรงว่าอาจจะได้รับอันตรายหรือไม่ได้รับความปลอดภัย อันจะส่งผลต่อการบังคับใช้ กฎหมาย และการคุ้มครองพยานด้วย อีกทั้งมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ขัดต่อมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ประการใด เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว รับรองสิทธิการรับรู้ข่าวสาร ของประชาชนก็จริงแต่ก็คุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นไว้ด้วย นอกจากนี้กรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ได้มีการให้สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามควร แก่กรณีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสาร การไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

/ต้องปฏิบัติตาม...

ต้องปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ในประเด็นนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามีประเด็นย่อยที่จะต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนกรณีร้องตำรวจเอก พัลลภ กับพวก เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ในประเด็นย่อยที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ส่วน “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง... ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนิยามของ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

/และตามมาตรา ๑๐๘...

และตามมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนในประเด็นย่อยที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนกรณีร้องตำรวจเอก พัลลภ กับพวก เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เห็นว่า มาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕ (๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ (๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจออกคำสั่งซึ่งเป็นมูลพิพาทในคดีนี้ คือการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวน และไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กระทำการโดยใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและพิพากษาได้

/ส่วนประเด็น...

ส่วนประเด็นเนื้อหาแห่งคดี คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ละเลยต่อหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ หรือไม่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับได้กับหน่วยงานตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่เพียงพอ และการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในครอบครอง เป็นการกระทำ โดยมีอำนาจหรือไม่ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีสถานะเป็นองค์กรอิสระของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญตามที่อ้าง ความเป็นอิสระนั้นมิอาจแปลความในความหมายว่าเป็นอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทั้งปวง และสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการปกครองแบบนิติรัฐ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมมิใช่ข้ออ้าง ที่องค์กรของรัฐไม่ว่าประเภทใดจะใช้เป็นเหตุปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเอง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และบัญญัติไว้ชัดแจ้งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และอยู่ใต้การบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และผูกพันที่จะต้องเคารพต่อสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารในครอบครอง ของหน่วยราชการซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างชัดแจ้งตามนิยามมาตรา ๕๘ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

/ส่วนที่...

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ามาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นบทยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการพิจารณามีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองหรือควบคุมดูแลให้กับบุคคลผู้ขอข้อมูลข่าวสารนั้นๆ อันจะถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ ที่เป็นบทยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจอ้างได้ว่ามาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทยกเว้นที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะไม่ใช้หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการพิจารณา มีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลในคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนกรณีร้องทุกข์ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องทุกข์ หลังจากที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้ขอล่าหาของผู้ฟ้องคดีตกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย

/การเปิดเผย...

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่วินิจฉัยข้างต้น จึงต้องอยู่ภายใต้อำนาจการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีได้เป็นองค์กรที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารหรือฝ่ายบริหารอื่น ในประเด็นที่เป็นข้อพิพาทแห่งคดีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้นอาจเปิดเผยได้ตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยไม่มีข้อเท็จจริงใดแสดงให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมประสิทธิภาพ จึงได้มีคำวินิจฉัยที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และให้คำแนะนำว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานป.ป.ช. อาจใช้ดุลพินิจปกปิดเฉพาะชื่อของพยานบุคคลหรือข้อความที่อาจทำให้ทราบว่าพยานเป็นผู้ใดได้ตามความจำเป็น หากเห็นว่าการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยกเว้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้นายวิชัย ไรขาว เป็นผู้มาขอและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ตามคำวินิจฉัย

/ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖...

ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปฏิเสธที่จะให้ตรวจดูและคัดสำเนาเอกสารดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษ ร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีเป็นเจ้าพนักงานบุกรุกเข้าไปในเคหสถานของผู้ฟ้องคดีในเวลากลางคืนโดยมีอาวุธและไม่มีเหตุอันสมควร พร้อมกับยึดอุปกรณ์เครื่องเล่นวีดีโอเกมไปโดยมิชอบ ภายหลังได้กลั่นแกล้งจับกุมผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ากระทำความผิดฐานประกอบกิจการให้เช่าเล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ร้อยตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหาและให้ข้อกล่าวหาดกไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลับ ด่วนมาก ที่ ปช. ๐๐๐๕/๔๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ ขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารไต่สวนข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนพร้อมความเห็นทั้งหมดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๕/๔๕๕๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ได้ส่งสรุปข้อเท็จจริงข้อพิจารณาและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๔๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

/ตามคำขอของ...

ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๗/๒๕๔๑ และที่ นร ๐๑๐๗/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ไปให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ มีมติให้กับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๕/๕๒๐๕ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ระหว่างคณะกรรมการกฎหมายและระเบียบพิจารณาเสนอความเห็น ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่จนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวมสอง ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง คดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งหรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล... แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้กำหนดว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้อง เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล ของรัฐบาลดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะเกิดข้อพิพาทในคดีนี้ก็ตาม

/แต่ศาลรัฐธรรมนูญ...

แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการ (๑) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕ (๒) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ (๓) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและ

/เป็นผู้บังคับบัญชา...

เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกัน สำหรับประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปคือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนกรณีร้องตำรวจเอก พัลลภ กับพวก เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองนั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวมิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงแตกต่างจากประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในคดีนี้ และไม่มีผลผูกพันศาลปกครองตามมาตรา ๒๖๘

/ของรัฐธรรมนูญ...

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบันบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความในหมวด ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค ๔๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่

เห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ และข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตราดังกล่าวยังได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และโดยที่มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ

/ตามมาตรา ๔...

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับ มาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

สำหรับปัญหาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูล ข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกัน แก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เสมอ ไม่ว่าข้อมูล ข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชน ได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะ ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ ที่สำคัญของเอกชนพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น ในการพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย หรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณามาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

/ที่ได้มาจาก...

ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษร้องตำรวจเอก พัลลภ กับพวก ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ นี้ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามหรือให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย ซึ่งมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน... (๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการเปิดเผยต่อผู้อื่น... จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ นั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมประสิทธิภาพตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด แต่ในทางกลับกันผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใส

/ในการปฏิบัติ...

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้สิ้นสงสัย และเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน โดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารหรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน ตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นที่ที่สุด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและรับรองความถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้รับทราบคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ แล้ว แต่ก็ยังยืนยันความเห็นเดิมของตน โดยยังคงเห็นว่างานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

พ.ศ. ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จนผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เปิดเผยแพร่สำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ที่ สค ๔๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเกษม คมสัถยธรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุณ ศิริยุทธวัฒนา

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

วันที่ย่าน ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์