



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง

ที่ ตง ๗๔๙๐๑/-

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การเผยแพร่ความรู้ระเบียบ กฎหมาย ให้แก่บุคลากรและประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง

เรียน นายองค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง ขอประชาสัมพันธ์ข้อกฎหมาย เกี่ยวกับสิทธิประชาชน ในการขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรอิสระ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง เพื่อเป็นการสร้างองค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และเป็นช่องทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการ พนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิงและประชาชนในตำบลนาโตะหมิง ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันและประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ www.natoeming.go.th

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นางพรพิมล แจ้งชาติ)
นิติกรปฏิบัติการ

ความเห็น.....

-เพื่อโปรดพิจารณา-

(นางสาวสิวิพรรณ พัดทอง)
หัวหน้าสำนักปลัด

ความเห็น.....

(นางสาวอรพินท์ บุขบา)
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง

ความเห็น.....

(นายสรวุฒิ นาคะพงศ์)
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาโตะหมิง

(คอลัมน์รายงานพิเศษ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ โดยนางสมฤดี ธัญญสิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

“สิทธิประชาชน” ในการขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของ “องค์กรอิสระ”

“ข้อมูลข่าวสาร” ถือเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการดำเนินชีวิตในทุกมิติ ไม่ว่าจะดำเนินการเรื่องใด ๆ ล้วนต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจทั้งสิ้น โดยข้อมูลข่าวสารต่างๆ มีทั้งที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลหรือเอกชนและที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ในที่นี้...ผู้เขียนจะขอพูดถึงในส่วนข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการนั่นเอง เพราะข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ต่างก็บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับจะถูกลบเลิกไป และปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็ตาม แต่มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ดังเดิม รวมทั้งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำลังจะทำประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 นี้ด้วยเช่นกัน

แม้ว่า พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จะมีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ก็เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ และรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมือง รวมทั้งปกป้องรักษาสิทธิและประโยชน์ของตนเองได้อย่างถูกต้อง อันสอดคล้องและเป็นไปตามแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐคือการปกครองประเทศโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก

ในมาตรา 4 ของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้นิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ว่าหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน และนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คือ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับดังกล่าว นอกจากจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) หรือจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู (มาตรา 9) หรือจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า (มาตรา 26) แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ (ที่ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 14 และมาตรา 15) และคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสาร

ที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 11)

จากบทบัญญัติข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์หรือหลักการของกฎหมายว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้อง “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดเดิมคือ “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องสลัดแนวคิดเดิมและปรับทัศนะตามแนวคิดใหม่ที่ประชาชนมีสิทธิโดยชอบในการที่จะรับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐ ยกเว้นข้อมูลข่าวสารบางประเภทตามที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ คือตามมาตรา 14 ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ เช่น การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยอ้างข้อยกเว้นดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด ซึ่งผู้ยื่นคำขอสามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ (โดยยื่นผ่านคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ)

อย่างไรก็ดี อาจมีข้อสังเกตว่าหากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ยื่นคำขอ แต่หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยและจะยืนยันความเห็นของตนโดยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่ ?

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นตัวอย่างในวันนี้ เป็นเรื่องการยื่นขอข้อมูลข่าวสารต่อองค์กรอิสระคือ ป.ป.ช. โดยมีข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ปฏิเสธคำขอคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. กรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้เคยร้องทุกข์ต่อ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอได้รับความเสียหาย และ ป.ป.ช. ได้มีมติยกเรื่องร้องทุกข์ ผู้ยื่นคำขอจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้คัดสำเนาสำนวนการไต่สวนดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยให้ ป.ป.ช.เปิดเผยข้อมูลข่าวสารคือสำเนาสำนวนการไต่สวนฯ ตามที่มีการร้องขอ

หลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแล้ว ป.ป.ช.ยังคงยืนยันตามเดิมคือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยให้เหตุผลว่า ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีได้อยู่ใน

บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล และไม่ใช่งานของรัฐบาลหรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

ประกอบกับ มาตรา 120 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และข้อมูลการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นเรื่องทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและได้รับความคุ้มครองที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 120 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้ ป.ป.ช.ได้สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นตามสำนวนการไต่สวนให้แก่ผู้ยื่นคำขอทราบตามควรแก่กรณีแล้ว การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวของ ป.ป.ช.จึงชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องนี้น่าสนใจทั้งในแง่ของเหตุผล เจตนารมณ์ของกฎหมายและการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งสุดท้ายแล้วผู้ยื่นคำขอได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และเลขาธิการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง ฐานละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ

คดีมีประเด็นที่ศาลปกครองต้องพิจารณาหลายประเด็น

ประเด็นแรก ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ? โดยต้องพิจารณาก่อนว่า

(1) ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น ป.ป.ช.มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ส่วนเลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” เลขาธิการ ป.ป.ช. จึงมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน

(2) การที่ ป.ป.ช.และ เลขาธิการ ป.ป.ช. ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวน เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ?

ในเรื่องนี้ มาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจ

ตรวจสอบของศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า กรณีการใช้อำนาจไต่สวน และวินิจฉัยของ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ ศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 292/2558)

สำหรับประเด็นพิพาทนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่กรณีที่ ป.ป.ช. กระทำการในฐานะที่เป็น องค์การตามรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 120 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็น การใช้อำนาจในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ?

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ? และข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 104 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ สำนักงาน ป.ป.ช. มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 108 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อีกด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคือ ป.ป.ช. และ เลขาธิการ ป.ป.ช. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 ฉะนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ป.ป.ช. ได้

สำหรับปัญหาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้ เปิดเผยหรือไม่ ต้องพิจารณามาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดกรณีพิพาท) ประกอบกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารดังกล่าว จึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 (3) แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 120 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 120 นี้ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. โดยมีได้รับมอบหมายจาก ป.ป.ช. และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้าม ป.ป.ช. ที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการที่ ป.ป.ช. จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ย่อมต้องพิจารณา พ.ร.บ. ข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย และเมื่อพิจารณามาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ของราชการฯ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 15 ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้อง คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เปิดเผย กล่าวคือการเปิดเผย จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ในทางกลับกัน ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สิ้นสงสัย และเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีมีคำร้องขอ คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ?

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุด (มาตรา 35 และมาตรา 37) ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตาม มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คำวินิจฉัยจึงมีผลผูกพันให้ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม

เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.427/2551)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานว่า การใช้อำนาจในการอนุญาตหรือปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยต้องพิจารณา พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบ ซึ่งหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ยื่นคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว และไม่อาจฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้การใช้อำนาจขององค์กรอิสระในบางกรณีถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยในคดีนี้จึงเป็นการวางหลักในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระที่มีใช้เพียงแต่ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังเป็นการยืนยันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามหลักการประชาธิปไตยเพื่อความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ อันเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีร่วมกัน และเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง

(หมายเหตุ : ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ อ.1400/2558 ซึ่งมีลักษณะข้อพิพาททำนองเดียวกับคดีตัวอย่างข้างต้น โดยศาลวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน)
