

ผลผูกพันหน่วยงานของรัฐต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อที่จะได้สามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส โดยสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งการเปิดเผยเป็นการทั่วไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามคำร้องขอ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากเปิดเผยแล้วจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงยังคงต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือปกปิดไว้ ตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เรื่องหนึ่งเรื่องใดที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลให้แก่ผู้ร้องขอ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ แต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ไม่ครบถ้วนโดยปกปิดข้อมูลบางส่วนไว้ **ผู้ขอข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวได้หรือไม่ หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงใด**

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 89/2556 กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยได้ยื่นคำขอสำเนาผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องตามสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และสำเนารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์) มีคำสั่งไม่เปิดเผยตามที่ขอ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามขั้นตอนของกฎหมาย และต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยพร้อมทั้งสำเนาที่มีคำร้องขอต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จัดส่งข้อมูลให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีคำรับรองความถูกต้องและมีการตัดทอนสาระสำคัญของข้อความบางส่วนในรายงานการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จนขาดความสมบูรณ์และไม่ครบถ้วนถูกต้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า แม้ว่าการสอบสวนวินัยจะเสร็จสิ้นแล้ว แต่เนื่องจากรายงานการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งข้อมูล

ข่าวสารดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ เพื่อความปลอดภัยของบุคคลที่ให้ข้อมูล จึงปกปิดข้อมูลบางส่วนตามที่กฎหมายให้อำนาจ

คดีนี้มีข้อกฎหมายที่สำคัญคือ มาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด...

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลนครนครสวรรค์) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ย่อมผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วนถูกต้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว โดยจะตัดทอนบางหน้าหรือบางข้อความไม่ได้ อีกทั้งต้องมีหน้าที่สำเนาซึ่งมีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้น เมื่อการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกจากราชการ จึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพไปที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง (สำนวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง) และรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง โดยจัดทำสำเนาเอกสารให้ครบถ้วนและมีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้วินิจฉัยไปในทางใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม และถึงแม้หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุด และผูกพันหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองและควบคุมดูแลข่าวสารนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานของรัฐรีบดำเนินการภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2548) ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยให้ครบถ้วนถูกต้องโดยไม่สามารถลบ หรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้