

เปิดเผยข้อมูลในความครอบครองไม่ได้... ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ ครับ..?



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 รัฐธรรมนูญ...รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

เมื่อหลายปีก่อน โน้นครับ! ...หลายท่านอาจเคยมีประสบการณ์ในการขอข้อมูลข่าวสารกับทางราชการ .. เกือบจะทุกครั้ง มักจะได้คำตอบว่าให้ไม่ได้เพราะเป็นเอกสารราชการ ..เป็นความลับของราชการ... เป็นเอกสารลับ... การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในยุคนั้น เรียกได้ว่า ต้อง “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น”.. จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 ได้เกิดปัญหาในทางการเมืองจากการที่ประชาชนถูกปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

ผลจากปัญหาทางการเมืองดังกล่าว ทำให้เกิดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รู้ ตรวจสอบและขอข้อมูลข่าวสารราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเปลี่ยนไปเป็น “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ครับ .. ไม่เพียงเท่านั้นครับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และทุกฉบับนับแต่นั้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 56 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59 ได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ... เรียกได้ว่า “รัฐรู้อะไร ประชาชนรู้อย่างนั้น” ..ครับ!

อย่างไรก็ตาม..ครับ แม้ว่า ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารนั้น จะมีสิทธิที่จะได้รู้ ตรวจสอบ และขอข้อมูลข่าวสารราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการบางอย่างได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 ห้ามเปิดเผยโดยเด็ดขาด มาตรา 15 เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยก็ได้ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 ซึ่งห้ามเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เป็นต้น

ข้อพิพาทที่ลุงเป็นธรรมนำมาเล่าในวันนี้ครับ... **มูลเหตุเกิดจาก** นายไคร้รัฐ ..ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าข้าราชการของหน่วยงานในสังกัดเดียวกับตน “ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าไม่มีมูล จึงมีมติให้ช้อกล่าวหาตกไป

นายไคร้รัฐ จึงใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารการสอบสวนจำนวน 7 รายการ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งอนุญาตให้เปิดเผยเพียง 2 รายการ ส่วนอีก 5 รายการ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผย เนื่องจากเห็นว่าเป็นเอกสารที่หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ และจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นายไคร้รัฐ จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการฯ วินิจฉัยว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลเอกสารทั้ง 5 รายการ และรับรองสำเนาถูกต้องให้แก่

นายไคร้รัฐ ยกเว้น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ให้ถ้อยคำ โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช.ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย

แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัย

นายไคร้รัฐจึงฟ้องสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อศาลปกครอง ขอให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลนั้นแก่ตน !!!

ส่วนที่ 2 เปิดเผยข้อมูลในความครอบครองไม่ได้... ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่

อุทธรณ์เรื่องนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจ 3 เรื่อง และลุงเป็นธรรมขอนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มาแยกแยะทำความเข้าใจในแต่ละเรื่องดังนี้ครับ

เรื่องแรกครับ... อำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการใช้อำนาจสองลักษณะคือ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง และการใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากมีข้อโต้แย้งก็อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 12-14/2558) เช่น การที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่กฎหมายกำหนด “ศาลปกครอง” มีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐนั้น ... ครับ

ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดท่านวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 5 รายการ ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เรื่องที่สองครับ...เอกสารที่นายไคร้รัฐร้องขอให้เปิดเผย.. คือ (1) สำเนาบັນทึปกปากคำผู้ถูกกล่าวหาทุกปาก (2) สำเนาบັນทึปกปากคำพยานที่เกี่ยวข้องทุกปาก (3) สำเนา พยานเอกสารที่รวมอยู่ในคดีทุกแผ่น (4) สรุปผลการสอบสวนของพนักงานไต่สวน (5) รายงานการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่เกี่ยวข้องในคดีนี้

เป็นข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใช้ดุลพินิจ ไม่เปิดเผยได้หรือไม่

ตามที่ลุงเป็นธรรมกล่าวไว้ตอนต้นครับ ... แม้ว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จะมีหลักการว่า ให้เปิดเผยเป็นหลัก...แต่ที่ว่า กฎหมายได้กำหนดข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย ซึ่งข้อมูลตามมาตรา 15 (2) และ (4) ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวอ้าง ถือเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยก็ได้ครับ ... และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย...เช่นกันครับ

โดยศาลปกครองสูงสุดท่านให้เหตุผลว่า.. ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เป็นเอกสารที่ได้มาจากการแสวงหาพยานหลักฐานจากพยานบุคคลเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิดหรือไม่ ซึ่งหากเปิดเผยออกไปย่อมทำให้พยานบุคคลเกิดความไม่เชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล จากการใช้ถ้อยคำหรือพยานหลักฐานดังกล่าว และย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อกล่าวหาที่ไม่มีมูล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอจึงไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อพยานบุคคลผู้ให้ถ้อยคำหรือพยานหลักฐานได้ เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ

ผู้ถูกฟ้องคดี ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ให้เปิดเผย จึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจเปิดเผยได้ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้จึงไม่ถือเป็นการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด ... ครับ !!!

คดีนี้มีรายละเอียดเยอะครับ..ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 681/2560 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง ..ครับ!!

ผู้อ่านอาจมีข้อสงสัยว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยได้หรือไม่ ลุงเป็นธรรมมีข้อสังเกตในประเด็นนี้ครับ ว่าหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิที่จะฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ เพิกถอนคำวินิจฉัยได้ครับ เพราะคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ซึ่งในเรื่องนี้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 683/2558 วินิจฉัยวางหลักการไว้ว่า หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองของตน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ในการออกคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและคำสั่งของ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบคำสั่ง ทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องนั้นทั้งเรื่อง แต่กระนั้น หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คู่กรณีที่ไม่พอใจชอบที่จะฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ... ครับ !!!

3. รู้ทัน..รัฐสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59 กำหนดหน้าที่ของรัฐว่า “ต้องเปิดเผย ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็น ความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

หากผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชน ตรวจสอบได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือ เห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้ง อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารใด หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
