



Requesting Information from the Government: A Case Study of a Dispute Involving a Government Official Issuing an Order Prohibiting Disclosure of Official Information

Surasak Plodjinda

Legal Affairs and Litigation Division Provincial Police Region 9, Thailand

E-mail Surasak149753@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-2995-5895>

Received 07/11/2024

Revised 02/12/2024

Accepted 02/01/2025

Abstract

Background and Aims: The provisions of the Administrative Procedure Act B.E. 2539, Section 31, stipulate that the parties have the right to request to inspect documents from the government agency that has official information for contesting, clarifying, or defending their rights. If a government official issues an order not to disclose information, it is a reason for the parties to exercise their right to file a lawsuit with the Administrative Court to have the government official disclose the information. However, at present, the Supreme Administrative Court's ruling considers that if a government agency has not specified the procedures and methods for not disclosing information in its possession, and the government agency issues an order not to disclose the information, the parties or the petitioner must exercise their rights under the Official Information Act B.E. 2540 to appeal the order not to disclose official information to the Official Information Commission before filing a lawsuit with the Administrative Court. This paper aims (1) to study the rights of petitioners requesting the disclosure of government information in the possession of government agencies, regarding how the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996) and the Official Information Act B.E. 2540 (1997) are enforced. 2) To study the Supreme Administrative Court's judgment in cases where petitioners have requested the right to request government information and government agencies have not disclosed the information.

Methodology: By bringing up the case of a dispute of a judgment of the Supreme Administrative Court, Department of Public Administration, regarding a dispute regarding a government official issuing an unlawful order, in the case of a government agency not disclosing government information to a person requesting to inspect and copy documents, the ruling from legal principles from the resolution of the general meeting of the Supreme Administrative Court judges, including books and academic documents on the website.

Results From the judgment, which is called the resolution of the Supreme Administrative Court, which is used as a guideline for the process of the petitioner requesting to inspect and copy official documents and the use of discretion of the government agency if it does not disclose the official information in its possession, it appears that 1) The Official Information Act B.E. 2540 is a law that specifies the steps or methods for resolving distress or damage caused by the actions of government agencies or government officials who have issued an order or resolution not to disclose official information specifically. 2) Although the provisions of the Administrative Procedure Act B.E. 2539, Section 31, stipulate the rights of the parties to request to inspect documents from the government agency that has official information for arguing, clarifying, or defending their rights, the Official





Information Act B.E. 2540 has a guarantee of fairness or standards in the performance of official duties if it appears that the government agency refuses to disclose official information by requiring the petitioner to appeal the order or resolution not to disclose to the Information Disclosure Decision Committee before filing a lawsuit with the Administrative Court. To remedy the distress of the petitioner promptly. 3) The petitioner's right to inspect and copy documents from government agencies is an exercise of the right to request other government information according to Section 11, paragraph one of the Government Information Act B.E. 2540. 4) A government agency issues an order not to disclose government information. The reason why the information cannot be disclosed must be specified according to Sections 14 and 15 of the Government Information Act B.E. 2540. 5) A government agency does not specify the steps and methods for disclosing government information. The criteria and methods specified in the Government Information Act B.E. 2540 must be applied.

Conclusion: The Official Information Act of 1997 is a law that stipulates procedures or methods for resolving distress or damage to those who submit requests to inspect and copy documents from government agencies in cases where government agencies or government officials have issued orders or resolutions not to disclose government information within a reasonable time. It also has criteria to ensure fairness for the requester or has standards for the government agency issuing the order to adhere to in good government practice before filing a lawsuit with the Administrative Court.

Keywords: Request for Government Information; Administrative Procedures; Government Information

การขอข้อมูลข่าวสารจากราชการ กรณีศึกษาข้อพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

สุรศักดิ์ พลอดจินดา

กองบังคับการกฎหมายและคดี ตำรวจภูธรภาค 9

บทคัดย่อ

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารราชการเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลเป็นเหตุให้คู่กรณีใช้สิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูล แต่ในปัจจุบัน หลักคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าหากหน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลที่ครอบครองไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คู่กรณีหรือผู้ยื่นคำขอจะต้องใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่ออุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้นการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (1) เพื่อศึกษาสิทธิของผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการซึ่งหน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ ว่าระหว่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับอย่างไร และ (2) เพื่อศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จากกรณีผู้ยื่นคำขอได้ขอใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารราชการแล้วหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ระเบียบวิธีการศึกษา โดยการนำกรณีข้อพิพาทคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ผู้ขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร แนวคำวินิจฉัยจากหลักกฎหมายจากมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด รวมถึงหนังสือและเอกสารทางวิชาการในเว็บไซต์

ผลการศึกษา จากคำพิพากษาซึ่งเรียกว่ามติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการของผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารของราชการและการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหากไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการที่ครอบครองอยู่ ปรากฏว่า 1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ โดยเฉพาะ 2) แม้ในบทบัญญัติแห่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 จะได้กำหนดให้สิทธิคู่กรณีสามารถขอตรวจดูเอกสารจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารราชการเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนเองได้ แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการโดยให้ผู้ยื่นคำขอยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือมติที่ไม่เปิดเผยต่อต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ยื่นคำขอในเวลาอันสมควร 3) สิทธิของผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

ของราชการ พ.ศ. 2540 4) หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องระบุเหตุผลใดข้อมูลข่าวสารใดจึงเปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 14 และ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 5) หน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้จะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับสรุปผล พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการภายในเวลาอันสมควร อีกทั้งยังมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ยื่นคำขอหรือมีมาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งได้ยึดถือการปฏิบัติราชการ ที่ดี ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำสำคัญ: การขอข้อมูลข่าวสารราชการ; วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง; ข้อมูลข่าวสารราชการ

บทนำ

กฎหมายปกครอง (Administrative Law) เป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครอง หรือที่เรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองของไทยว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง และความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง (ประยูร กาญจนดุล, 2538: 7) บทกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองนั้นมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันตามเรื่องที่วางระเบียบบังคับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พระราชบัญญัติโรงงาน เป็นต้น บทกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองทั้งสิ้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538: 70)

โดยปกติแล้วกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเพื่อธำรงรักษาหรือส่งเสริมประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมักจะบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเรื่องต่าง ๆ เช่น ตัวการในการพิจารณาทางปกครอง กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง ระยะเวลาและอายุความ ตลอดจนวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งกำหนดนัดพิจารณาทางปกครองไว้มากบ้างน้อยบ้างอยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ประการหนึ่งและเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของคำสั่งทางปกครองอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองนั้นตราขึ้นใช้บังคับในยุคสมัยที่แตกต่างกัน ในขณะที่มาตรฐานแห่งความเป็นธรรมที่พึงประกันให้แก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองก็ดี มาตรฐานแห่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของคำสั่งทางปกครองก็ดี ผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตัวการในการพิจารณาทางปกครอง กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง ระยะเวลาและอายุความ ตลอดจนวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งกำหนดนัดพิจารณาทางปกครองที่กฎหมายเหล่านั้นบัญญัติกำหนดไว้บางทีก็ล้าสมัย ไม่

สอดคล้องกับมาตรฐานที่ควรจะเป็นตามความคิดในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้นให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ควรจะเป็นตามความคิดในปัจจุบันแต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เป็นรายฉบับเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและเสียเวลามาก จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “กฎหมายเสริม” (Loi supplifine) เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว (พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540) การเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการอื่น ๆ ภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ตามกฎหมายต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตัวการในการพิจารณาทางปกครอง กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง ระยะเวลาและอายุความ หรือวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งกำหนดนัดพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว และหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ที่กฎหมายนั้นบัญญัติกำหนดไว้สามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและหรือประกันความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลของคำสั่งทางปกครองได้ทัดเทียมหรือดีกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ (วรพจน์ วิกฤตพิชญ์, 2566: 30-31)

ดังนั้น ปัญหาว่าในการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการอื่น ๆ ภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตัวการในการพิจารณาทางปกครอง กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง ระยะเวลาและอายุความ หรือวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งกำหนดนัดพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่เพียงใด นั้นต้องสำรวจว่ากฎหมายฉบับนั้น ได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ (วรพจน์ วิกฤตพิชญ์, 2566: 32-31)

ผู้เขียนบทความได้ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีผู้ฟ้องคดีนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มายื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารราชการเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ให้ตรวจและคัดสำเนาโดยอ้างอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จนเป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้มีคำพิพากษายกคำฟ้อง คำร้องของผู้ฟ้องคดี เพราะการที่ผู้ขอมีหนังสือขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามหาร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยสำเนาเอกสาร ผู้ขอก็จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2565: 4)

จึงเป็นที่มาให้ต้องศึกษาความแตกต่างระหว่างการใช้สิทธิในการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารราชการ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำได้เพียงใด และอย่างไรจึงจะต้องมี

การใช้สิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยสำเนาเอกสาร รวมถึงหากหน่วยงานของรัฐมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะแล้วกรณีหน่วยงานของรัฐอ้างว่าไม่เปิดเผยข้อมูลกับผู้ยื่นคำขอถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบบสิทธิและจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสิทธิตามกฎหมายของผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการว่า ระหว่างการใช้สิทธิขอเอกสารราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นอย่างไร
- 2) เพื่อศึกษาหลักกฎหมายจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจากกรณีข้อพิพาทผู้ยื่นคำขอได้ขอใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารราชการแล้วหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การทบทวนวรรณกรรม

1. สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้โดยละเอียด แต่ได้ระบุถึงเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (1) มีใจความว่า การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ การเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองแยกพิจารณาโดยสรุปได้ดังนี้

1) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ริเริ่มได้เอง กรณีการเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2554

2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีคำขอของเอกชน กฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องบัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองจะริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองไม่ได้ จะต้องรอให้ผู้ยื่นคำขอหรือขอให้เจ้าหน้าที่อื่นเสนอแนะหรือนำเสนอแนะก่อนจึงจะออกคำสั่งทางปกครองได้ มีตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้กระทำการต่าง ๆ เป็นต้นว่า ใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร ใบอนุญาตตั้งสถานบริการ

3) คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่อื่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่จึงจะออกมใช้บังคับได้

การยื่นคำขอ (คำร้อง) ต่อเจ้าหน้าที่จะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล (กลุ่มคน) หรือนิติบุคคลซึ่งสิทธิ หรือประโยชน์ของตนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ได้เสมอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามแนวคำร้องหรือคำขอของตน เช่น ขออนุญาตให้ตนสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ หรือขอคัดค้านการขออนุญาตของบุคคลอื่นที่กระทบถึงสิทธิหรือประโยชน์ของตน หรือโต้แย้งเจ้าหน้าที่ในขณะที่เจ้าหน้าที่กำลังพิจารณาออกคำสั่งบางประการ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับว่าสิทธิหรือประโยชน์ของตนถูก

กระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ (มาตรา 21) การยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารเป็นการใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

กระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อคู่กรณีหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่คู่กรณี การรับฟังคู่กรณี และการให้คู่กรณีตรวจดูเอกสาร การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างไร ย่อมมีผลเป็นการรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อตนอย่างนั้น ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะได้รับคำการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำ (Right to receive information and advice) สิทธิที่จะถูกรับฟัง (Right to be heard) และสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสาร (Right to inspect the document)

ในที่นี้ จะกล่าวถึงสิทธิขอตรวจดูเอกสาร (Right to inspect the document) ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติคํานิยาม “คู่กรณี” ไว้ว่า “หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง”

สิทธิของคู่กรณีที่จะขอตรวจดูเอกสาร (หรือพยานหลักฐาน) ที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้นี้ เป็นสิทธิสืบเนื่องมาจากสิทธิที่จะถูกรับฟังนั่นเอง ในการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งหรือคำชี้แจงนั้น บางกรณีคู่กรณีจำเป็นต้องล่วงรู้ข้อความในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ เช่น รายงานการสืบสวนข้อเท็จจริง รายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ รายงานแพทย์ ซึ่งเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวกันว่า สิทธิของคู่กรณีที่จะถูกรับฟังโดยเจ้าหน้าที่จะได้รับการประกันอย่างเพียงพอก็ต่อเมื่อคู่กรณีได้มีโอกาสล่วงรู้ถึงข้อความในเอกสารเหล่านั้น ดังนั้น มาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะขอตรวจดูเอกสารดังกล่าวไว้ว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย” และวรรคสอง ว่า “การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสาร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “เอกสาร” ที่คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อโต้แย้งหรือคำชี้แจงข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองหมายความว่า สิ่งที่มีข้อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล รูป ตัวเลข หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของหนังสือ แฟ้ม รายงาน แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ และวัตถุใด ๆ บรรดาที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาทางปกครอง (ข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

คู่กรณีที่ประสงค์จะขอเข้าตรวจดูเอกสารใดเพื่อประกอบการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อาจทำคำขอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือโดยนำมายื่นด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่

หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือโดยส่งทางไปรษณีย์โดยระบุเอกสารหรือลักษณะของเอกสารที่ต้องการจะตรวจดู ในกรณีมีคำขอด้วยวาจาหรือมีคำขอเป็นหนังสือโดยนำมายื่นด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาให้คู่กรณีได้ตรวจดูเอกสารในขณะนั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่พร้อมที่จะให้ตรวจดูในขณะนั้นได้หรือเป็นกรณีมีคำขอเป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาและแจ้งกำหนดวัน เวลาและสถานที่ที่จะให้ตรวจดูเอกสารให้คู่กรณีทราบ (ข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

ในการยื่นคำขอตรวจดูเอกสาร คู่กรณีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อการดังกล่าว แต่ในการให้คู่กรณีตรวจดูเอกสารใด ถ้าต้องมีค่าใช้จ่ายเกินกว่าการให้ตรวจดูตามปกติ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เห็นสมควร โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายจริงที่ต้องเสียในการตรวจดูเอกสาร ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสำนักงานและบุคลากรของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นประกอบด้วย แต่ต้องไม่สูงกว่าอัตราในตลาดหากให้เอกชนจัดทำ แต่ในกรณีเล็กน้อยจะยกเว้นไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้ (ข้อ 4 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

คู่กรณีมีสิทธิขอสำเนาเอกสารที่ตนขอตรวจดู ถ้าคู่กรณีต้องการสำเนาเอกสารใด เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการให้ตามความเหมาะสม โดยในการจัดทำสำเนาเอกสารหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดมีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในอัตราที่เห็นสมควร แต่ในกรณีเล็กน้อยจะยกเว้นไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายก็ได้ ในการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารนั้นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายจริงที่ต้องเสียในการจัดทำเอกสาร ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสำนักงานและบุคลากรของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นประกอบด้วย แต่ต้องไม่สูงกว่าอัตราในตลาดหากให้เอกชนจัดทำ (ข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) สำหรับการพิจารณาและวินิจฉัยว่าเอกสารหรือพยานหลักฐานใดต้องรักษาไว้เป็นความลับหรือไม่ คงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2566: 88-115)

อนึ่ง หากการวินิจฉัยว่าเอกสารหรือพยานหลักฐานใดต้องรักษาไว้เป็นความลับ ไม่อาจให้ตรวจและคัดสำเนาได้ ตามมาตรา 40 ประกอบมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบด้วย ถ้ามีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะอย่างไร ก็ระบุอย่างนั้น หากไม่มี ก็ต้องระบุการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับทั่วไป และถ้าเป็นขั้นตอนสุดท้ายในทางปกครอง ก็ต้องแจ้งหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลไว้ด้วย

2. สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูล

ข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ภาพยนตร์ การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

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

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่สามารถเปิดเผยได้ แต่อาจมีข้อยกเว้นเปิดเผยไม่ได้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะเปิดเผยมิได้หรืออาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย ทั้งนี้ โดยยึดหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป มีอยู่ 3 ประเภท สรุปได้ดังนี้

1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องส่งลงพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยวิธีอื่นตามสมควร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7

2) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ซึ่งรวมถึงเอกสารประวัติศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

3) ข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 ที่ผู้ยื่นคำขอระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 26

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 ได้บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของ ข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำ ภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผย ไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับ สายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่ หน่วยงานของรัฐ) เมื่อจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผย หรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) – (7) จะต้องพิจารณาคำนึงถึงผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ยังอยู่ระหว่างสืบสวนข้อเท็จจริงยังไม่แล้วเสร็จ การเปิดเผยอาจทำ ให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตาม

มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าว ดังนั้น ถึงแม้ ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้หน่วยงานของ รัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควรก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจใช้ดุลพินิจที่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้เปิดเผยได้ หากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) – (7) ซึ่งถือเป็นดุลพินิจของ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ด้วย (อรรถ อรุณสันติเดชา, 2560: 1-2)

ประชาชนมีสิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกเรื่อง เป็นไปตามมาตรา 11 ของกฎหมายโดย กฎหมายไม่ได้กำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามว่าไม่ให้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารประเภทใดหรือเรื่องใด และผู้ใช้สิทธิยื่น คำขอตามกฎหมายนี้ก็ไม่ได้จำเป็นต้องมีส่วนได้ส่วนเสียเช่นเดียวกับสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร (อรรถ อรุณสันติเด ชา, 2560: 31-35) ไม่ว่าจะเป็น

(1) สิทธิในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ประชาชนสามารถทำได้ แม้ว่าจะไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น โดยกฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 9 นำไปรวมไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เช่น แผนงานโครงการและงบประมาณ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน เป็นต้น

(2) สิทธิที่จะขอสำเนา เมื่อประชาชนได้ใช้สิทธิเข้าตรวจดูแล้ว หากสนใจข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องใดก็มีสิทธิที่จะขอสำเนา และขอให้รับรองสำเนาถูกต้องจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นได้ การขอสำเนาผู้ขออาจต้องเสียค่าธรรมเนียมในการถ่ายสำเนาให้กับหน่วยงานของรัฐที่เข้าตรวจดูด้วย แต่ทั้งนี้จะเก็บค่าธรรมเนียมเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ความเห็นชอบไม่ได้

(3) สิทธิขอตรวจดูหรือขอสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง) เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้ เช่น ประวัติสุขภาพ ประวัติการทำงาน หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับฐานะการเงิน เป็นต้น บุคคลผู้นั้นก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอตรวจดู หรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ของตนเองได้ คำว่า บุคคล ตามที่นี้ก็คือ ประชาชนโดยทั่วไปนั่นเอง ทั้งนี้ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ให้สิทธิครอบคลุมไปถึงคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2560)

กรอบแนวคิดการวิจัย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นหลายฉบับ เนื่องจากการที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่เอกชนนั้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ตามมาตรา 31 หรือกรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้คู่กรณียื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 และยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

การให้สิทธิคู่กรณีในการตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวนี้นี้ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า การให้สิทธิคู่กรณีในการตรวจดูเอกสาร พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 31 บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีในเรื่องนี้ไว้ว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำ

วินิจฉัย”เอกสารที่คู่กรณีมีสิทธิขอดูนี้ต้องเป็นเอกสารที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอดูเอกสารที่เป็นต้นร่างคำวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงาน เอกสารที่คู่กรณีจะดูได้ต้องเป็นเอกสารที่จำเป็นที่คู่กรณีต้องรู้เพื่อที่จะใช้สิทธิหรือต่อสู้ป้องกันสิทธิ หากคู่กรณีขอดูเอกสารเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น เพื่อต้องการทราบความคืบหน้าของการพิจารณา เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจปฏิเสธไม่ให้คู่กรณีดูเอกสารได้ อนึ่ง ในกรณีที่เอกสารนั้นเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ เจ้าหน้าที่ก็สามารถปฏิเสธไม่ให้คู่กรณีดูเอกสารได้เช่นกัน กรณีใดบ้างเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้กำหนดไว้ ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาตามแนวทางของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 และมาตรา 15 กล่าวคือ ถ้าเอกสารนั้นกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เจ้าหน้าที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับเสมอ ส่วนกรณีอื่นเจ้าหน้าที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของหน่วยงาน ประโยชน์ของคู่กรณีตลอดจนประโยชน์ของบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบจากการให้คู่กรณีได้ดูเอกสารนั้นประกอบกัน (อึ้ง อรุณสันติเดชา, 2560: 31-35)

ระเบียบวิธีการศึกษา

จากการนำการพิจารณาคดีปกครอง ประจำเดือนพฤศจิกายน 2564 มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 8/2564 วันพุธที่ 3 พฤศจิกายน 2564 เรื่องที่ 1 มาวิเคราะห์แยกแยะปัญหาข้อพิพาทที่ว่า การที่ผู้ขอมีหนังสือขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามหาร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาเอกสารแล้ว ผู้ขอจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพราะเหตุใด โดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยจากบทบัญญัติกฎหมาย หนังสือคำอธิบาย บทความทางวิชาการจากทางเว็บไซต์ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงพรรณนาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในเกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารทางราชการ

ผลการวิจัย

การพิจารณาคดีปกครองตามข้อพิพาท ตามคำร้องที่ คร. 117/2562 คำสั่งที่ คร. 21/2565 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565 ระหว่างว่าที่ร้อยเอก วชิกร ทรงยศวัฒนา ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ 1 พนักงาน ป.ป.ท. ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) นำมาศึกษาเกี่ยวกับการวินิจฉัยใช้กฎหมายใดในการขอข้อมูลข่าวสารราชการนั้น พบประเด็นที่ควรศึกษาว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการถูกต้องหรือไม่อย่างไร ดังนี้

1) กรณีผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร อ้างว่าเป็นการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) กรณีผู้ฟ้องคดี เห็นว่าเอกสารพยานหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จแล้วไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธหรือปกปิดข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นไปตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

3) กรณีผู้ฟ้องคดี เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

4) กรณีผู้ฟ้องคดี เห็นว่าหากดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการยื่นคำให้การแก้ข้อกล่าวแค้นคณะกรรมการ ป.ป.ท.

สรุปผลการศึกษาพบว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่มีมติว่า การที่ผู้ขอมีหนังสือขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่าช้าหรือเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยสำเนาเอกสาร ผู้ขอจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2565: 4) อีกทั้ง คำพิพากษาได้อธิบายถึงสาเหตุเพิ่มเติมว่า

1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้โดยเฉพาะ

2) แม้ในบทบัญญัติแห่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 จะได้กำหนดให้สิทธิคู่กรณีสามารถขอตรวจดูเอกสารจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารราชการเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนเองได้ แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการโดยให้ผู้ยื่นคำขอยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือมติที่ไม่เปิดเผยต่อต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ยื่นคำขอในเวลาอันสมควร

3) สิทธิของผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 4) หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องระบุเหตุผลใดข้อมูลข่าวสารใดจึงเปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 14 และ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 5) หน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้จะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับ

อภิปรายผล

คำร้องที่ คร. 117/2562 คำสั่งที่ คร. 21/2565 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565 ระหว่างว่าที่ร้อยเอก วัทธิกร ทรงยศวัฒนา ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ 1 พนักงาน ป.ป.ท. ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีร่วมกับเจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและรับรองการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการอันเป็นเท็จให้แก่นายกรัฐมนตรีเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 13 ธันวาคม 2561 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอดตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหา และขอเลื่อนการให้ปากคำชี้แจงและนำส่งพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลับ..ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561 ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วสรุปได้ว่า

1) การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 13 ธันวาคม 2561 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อขอดตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาข้างต้นนั้น เป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลับ... ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้ในครอบครองพอสมควรแล้ว ประกอบกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ทั้งเป็นข้อมูลข่าวสารราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา 15 (2) (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีฐานะเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการก็ตามแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม มีเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบชั้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบในงานธุรการให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง และวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

4) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพยานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่ามหาร้องเรียนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

5) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จึงมีฐานะทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

6) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลับ... ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561 ไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานเอกสารหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งโดยปริยายปฏิเสธการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารของผู้ฟ้องคดี

7) หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

8) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ปฏิเสธการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

จากข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นนำมาวิเคราะห์ประกอบการวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด สรุปได้ว่า

1) กรณีผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้เป็นใช้สิทธิการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น

วิเคราะห์ได้ว่า การขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียน อันได้แก่ เอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและรับรองการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เป็นการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) กรณีผู้ฟ้องคดี เห็นว่าเอกสารพยานหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จแล้ว ไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธหรือปกปิดข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น

วิเคราะห์ได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง เป็นการดำเนินการก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตภาครัฐ ตามมาตรา 36 มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และยังไม่ได้มีการทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างสิทธิขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย” แต่เป็นการยื่นขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และปรากฏจากข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลของการไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำเนาพยานหลักฐาน อันได้แก่

- การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

- หากเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด
- เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 15 (2) (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) กรณีผู้ฟ้องคดี เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

วิเคราะห์ได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการพิจารณาและวินิจฉัยว่าเอกสารหรือพยานหลักฐานใดต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนั้น จะต้องนำกฎหมายเฉพาะนี้มาใช้กับการพิจารณาขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ซึ่งจากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการกรณีกำหนดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาถือปฏิบัติ

4) กรณีผู้ฟ้องคดี เห็นว่าหากดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการยื่นคำให้การแก้ข้อกล่าวแ่ก่คณะกรรมการ ป.ป.ท.

วิเคราะห์ว่า ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แล้วตามมาตรา 18 ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เป็นเหตุให้ทั้งหน่วยงานของรัฐเอง และผู้ยื่นคำขอ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนี้ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายตามความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะให้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็น “กฎหมายเสริม” สำหรับกรณีการขอข้อมูลข่าวสารราชการ

ประการแรก หากผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารราชการเป็นคู่กรณีที่มีสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนเองได้ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540)

ประการที่สอง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหากไม่อนุญาตให้ตรวจดูหรือคัดสำเนาเอกสารราชการเพราะเหตุอ้างต้องรักษาไว้เป็นความลับหรือเหตุอื่นใด โดยจะต้องมีกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจหน่วยงานและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับเรื่องการขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารของราชการนั้นไว้โดยเฉพาะ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคลที่ขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารราชการซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและหรือประกันความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของคำสั่งทางปกครองได้ทัดเทียมหรือดีกว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ การพิจารณาและวินิจฉัยว่าเอกสารหลักฐานใดเป็นความลับหรือไม่จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ยื่นคำขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการภายในเวลาอันสมควร และมีมาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งได้ยึดถือการปฏิบัติราชการที่ดีโดยการให้ผู้ยื่นคำขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารราชการ ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ประการที่สามหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณี (ผู้ฟ้องคดี) ทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ซึ่งตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดแบบหรือเวลาที่จะต้องแจ้ง จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ว่าจะแจ้งเรื่องใดในขั้นตอนใด ซึ่งการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงการให้คำแนะนำด้วย เมื่อพบว่ากรณีใดอาจมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยคำแนะนำที่ให้อย่างถูกต้องและชัดเจน หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ คู่กรณีย่อมมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินการใหม่ ให้ตนมีโอกาสในการต่อสู้ใหม่โดยถูกต้อง

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

(2540, 22 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 31 ตอนที่ 17ก. หน้า 1-3.

ธำรง อรุณสันติเดชา. (2560). เอกสารวิชาการ เรื่อง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยกับขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผย กรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

Retrieved on October 30, 2024 from:

https://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=31111%2E21911705112112151111211

ประยูร กาญจนดุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540. 10 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก. หน้า 1.



พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551. (2551. 24 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก. หน้า 1.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557. (2557. 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 ตอนที่ 89 ก. หน้า 1.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539. 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1.

วรพจน์ วิครุตพิชญ์. (2566). *ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. อนุชา ฮุนสวัสดิกุล *รวมและจัดทำ*. กรุงเทพมหานคร. มุลินีวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.

ศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน. (2565). *เรื่องตามกรณีข้อพิพาท : พิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)*. Retrieved on October 30, 2024 from: <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2560). *ขั้นตอนการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร*. Retrieved on October 30, 2024 from: <https://www.oic.go.th/web2017/inspect01.htm>

สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ. (2565). *รวมหลักกฎหมายจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

