

## “สิทธิประชาชน” ในการขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของ “องค์กรอิสระ”

“ข้อมูลข่าวสาร” ถือเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการดำเนินชีวิตในทุกมิติ ไม่ว่าจะดำเนินการเรื่องใดๆ ล้วนต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจทั้งสิ้น โดยข้อมูลข่าวสารต่างๆ มีทั้งที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลหรือเอกชนและที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ในที่นี้...ผู้เขียนจะขอพูดถึงในส่วนข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการนั่นเอง เพราะข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ต่างก็บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับจะถูกยกเลิกไป 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 เว้นแต่ผู้ยื่นขोजำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (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 เป็นเรื่องการยื่นขอข้อมูลข่าวสารต่อองค์การอิสระคือ 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 และไม่ใช้หน่วยงานของรัฐหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

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 เจตนาารมณ์ของกฎหมายและการปรับใช้กฎหมาย 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 ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 292/2558)

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

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ **ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง**

**ประเด็นที่สอง** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ?

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 104 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ สำนักงาน ป.ป.ช.มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ 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.มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อีกด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคือ ป.ป.ช. และ เลขาธิการ ป.ป.ช. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ฉะนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ป.ป.ช. ได้

สำหรับปัญหาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ ต้องพิจารณามาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดกรณีพิพาท) ประกอบกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของ 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.โดยมิได้รับมอบหมายจาก ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ 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 ซึ่งหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผู้อื่นคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว และไม่อาจฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้การใช้อำนาจขององค์กรอิสระในบางกรณีถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

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

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

\*\*\*\*\*