



ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย  
ข้อมูลข่าวสารของราชการและ  
คดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง  
กันยายน ๒๕๔๙

## คำนำ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำหรับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่และสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ ตลอดจนเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความโปร่งใส โดยมีหลักการว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” การจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น สำนักงานศาลปกครองในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนงานตุลาการศาลปกครองในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่สนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงได้จัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้พนักงานคดีปกครองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครอง และเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้ากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคำวินิจฉัยคดีปกครองประเภทนี้แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาคดีปกครอง และมีส่วนช่วยให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความยุติธรรมและรวดเร็ว รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจโดยทั่วไปต่อไป

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

กันยายน ๒๕๔๙

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทนำ	๑
<b>ส่วนที่ ๑</b> ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ	๓
๑. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	๓
๒. ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	๔
๒.๑ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๔
๒.๒ หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๕
๓. ข้อมูลข่าวสารของราชการ	๑๑
๓.๑ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	๑๑
๓.๒ ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	๒๐
๓.๓ ความคุ้มกันเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๒๒
๔. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๒๓
๔.๑ ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	๒๓
๔.๒ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๒๓
๔.๓ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๒๔
๔.๔ การขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๒๖
๕. สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๒๗
๖. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	๒๙
๖.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	๒๙
๖.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	๓๐
๗. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๓๑
๗.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๓๑
๗.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๓๑
๗.๓ สถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๓๒
๘. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	๓๔
๙. บทกำหนดโทษ	๓๕
๑๐. การใช้สิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๓๕

	หน้า
<b>ส่วนที่ ๒</b> แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ	๓๙
๑. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๓๙
๑.๑ คู่กรณีในคดีปกครอง	๓๙
๑.๒ ลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๔๖
๑.๓ เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	๔๘
๑.๓.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง	๔๙
๑.๓.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	๕๑
๑.๓.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง	๕๔
๑.๓.๔ เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าฟ้องคดีปกครอง	๕๙
๑.๓.๕ เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล	๖๐
๑.๓.๖ เงื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ	๖๐
๒. แนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง	๖๑
๒.๑. แนวคำวินิจฉัยกรณีศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา	๖๑
๒.๑.๑ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	๖๑
๒.๑.๑.๑ กรณีพิพาทเกี่ยวกับการขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๖๑
ก. คำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๖๑
- การฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใน ก.พ. ๗	๖๑
- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่แก้ไขปีเกิดของผู้ฟ้องคดีในบัตรประวัติพนักงานเทศบาล	๖๕
ข. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๖๘
๒.๑.๑.๒ กรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๗๑
ก. กรณีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่รับอุทธรณ์ของ	๗๑

	ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย	
ข.	กรณีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่มีคำวินิจฉัยไม่ให้เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนทางวินัย	๗๖
ค.	กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ	๘๒
๒.๑.๒	แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๘๓
๒.๑.๒.๑	การไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๘๓
๒.๑.๒.๒	การละเลยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๘๔
ก.	คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการขอใช้ไฟฟ้า และการโอนสิทธิการใช้ไฟฟ้า	๘๔
ข.	คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ใช้ประกอบการออกคำสั่งยกเลิกบัญชีรายชื่อกรรมการการเลือกตั้ง	๘๖
ค.	คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๘๘
๒.๑.๒.๓	การละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียน	๙๐
	- กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี	๙๐
๒.๑.๒.๔	การพิจารณาเรื่องร้องเรียนล่าช้า	๙๓
	- คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีล่าช้า	๙๓

	หน้า
๒.๑.๓ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๙๙
- การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเลยไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอ	๙๙
๒.๒ แนวคำวินิจฉัยกรณีที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	๑๐๒
๒.๒.๑ กรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๐๒
- การขอตรวจดูเอกสารในสำนวนคดีแพ่ง	๑๐๒
- สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง	๑๐๓
- การจัดทำรายงานประวัติบุคคลที่มีพฤติการณ์ด้านยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ใช่การกระทำทางปกครอง	๑๐๔
- การฟ้องขอให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบและคัดสำเนาเอกสาร	๑๐๔
๒.๒.๒ กรณีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี	๑๐๕
๒.๒.๒.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	๑๐๕
ก) กรณีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย	๑๐๖
- หน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ	๑๐๖
- ผู้ที่มีสำเนาข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้อยู่แล้ว ไม่ใช่ผู้เสียหายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลดังกล่าวให้	๑๐๙
ข) กรณีที่คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้	๑๑๐
- คำขอให้ศาลเรียกเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐมาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลไม่ใช่การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๑๑๐
ค) กรณีความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่ต้องกำหนดค่าบังคับใด ๆ อีก	๑๑๑

	หน้า
๒.๒.๒.๒ เจื่อนใจเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	๑๑๓
(๑) กรณีไม่ได้ดำเนินการใช้สิทธิร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑๑๔
(๑.๑) กรณีไม่ได้ใช้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๑๑๔
(๑.๒) กรณีไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๑๑๗
(๑.๓) กรณีไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	๑๑๘
(๒) กรณีใช้สิทธิร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ภายหลังจากฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว	๑๑๙
(๓) กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องก่อนพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้	๑๑๙
๒.๒.๒.๓ เจื่อนใจเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง	๑๒๑
๒.๒.๒.๔ เจื่อนใจเกี่ยวกับฟ้องชั้น ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ	๑๒๕
บทสรุป	๑๒๗

## บทนำ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลให้แก่ประชาชนได้ทราบ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐนั้น มีทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทั้งสองประเภทไว้แตกต่างกัน ดังนั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ การออกกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ การใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ การพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ หรือการไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ฯลฯ การดำเนินการดังกล่าวอาจมีคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหน้าที่ของบุคคลผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ บุคคลเหล่านั้นจึงต้องนำข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้แก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว อันเป็นที่มาของคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เอกสารทางวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และส่วนที่ ๒ แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งในส่วนที่ ๑ เป็นการอธิบายสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในภาพรวม โดยกล่าวถึงความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย ประเภทของข้อมูลข่าวสารของราชการและวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องเปิดเผย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและการขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

ของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนที่ ๒ โดยในส่วนที่ ๒ จะเป็นการอธิบายลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งกรณีศาลรับไว้พิจารณาและกรณีศาลไม่รับไว้พิจารณา ซึ่งในกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณานั้น จัดลำดับของคำวินิจฉัยโดยแยกตามบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ศาลไม่รับไว้พิจารณา จัดลำดับของคำวินิจฉัยโดยแยกเป็นกรณีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และกรณีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง โดยได้ศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่เปิดทำการจนถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๙

## ส่วนที่ ๑<sup>๑</sup>

### ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

#### ๑. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนไทยในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยเริ่มในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้น ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาถึงสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ หลักการและแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย และผลที่จะได้รับจากการจัดทำกฎหมาย และยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. .... ขึ้น โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศต่างๆ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Freedom of Information Act 1966 กฎหมายของประเทศแคนาดา Access of Information Act 1982 กฎหมายของประเทศออสเตรเลีย Freedom of Information Act 1982 กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ Official Information Act 1982 หลังจากนั้น รัฐบาลในสมัย พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๙ และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐ โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ได้บัญญัติรับรองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในหลายเรื่อง เช่น สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความ

---

<sup>๑</sup> เอกสารทางวิชาการฉบับนี้ปรับปรุงจากผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ระดับ ๗ ของนางสาวมุกดา เอนกกลาภากิจ เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและสรุปแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการ

คุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัตินี้มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารของรัฐและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

(๑) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันจะเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลที่บริหารบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น

(๒) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดข้อยกเว้นของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยหรืออาจไม่เปิดเผย ให้ชัดเจนต่อการปฏิบัติ โดยมีข้อยกเว้นอื่นไม่ต้องเปิดเผยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตน

(๓) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

## ๒. ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

### ๒.๑ “ข้อมูลข่าวสาร” ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

**ข้อมูลข่าวสาร**<sup>๒</sup> หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ต้องเป็น **ข้อมูลข่าวสารของราชการ**<sup>๓</sup> ซึ่งหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

<sup>๒</sup> บทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๓</sup> บทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ตัวอย่าง

- ข้อมูลเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริง
- ข้อมูลจำนวนโควตาหลักการส่งออกสินค้าเครื่องนุ่งห่มและรายชื่อโรงงานที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาของกรมการค้าต่างประเทศ
- ข้อมูลการเสียภาษีและการขอคืนภาษีของกรมสรรพากร
- คำขอประทานบัตรเหมืองแร่หินปูนที่เอกชนยื่นขอประทานบัตรโดยกรอกข้อความตามแบบพิมพ์ที่ทางราชการกำหนด

ส่วน**ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล**<sup>๔</sup> นั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้ให้นิยามไว้ว่า หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา สถานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้หนึ่งได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

ตัวอย่าง

- ข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการหรือ ก.พ.๗
- ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรในทะเบียนบ้าน

**๒.๒ “หน่วยงาน”** ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หมายถึง “หน่วยงานของรัฐ”<sup>๕</sup> ซึ่งเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๒.๒.๑ **ราชการส่วนกลาง** ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง<sup>๖</sup>

<sup>๔</sup> บทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖</sup> มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒.๒.๒ **ราชการส่วนภูมิภาค** ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ<sup>๓</sup>

๒.๒.๓ **ราชการส่วนท้องถิ่น**<sup>๔</sup> หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมี ๕ องค์กร ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

๒.๒.๔ **ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา** ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น<sup>๕</sup> ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐสภา เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา เว้นแต่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ<sup>๖</sup> ฉะนั้น อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติไว้

๒.๒.๕ **ศาล** ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร ทั้งนี้ เฉพาะแต่ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เหตุที่ยกเว้นไม่รวมถึงศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะการพิจารณาคดีของศาลต่าง ๆ จะเป็นไปได้โดยเปิดเผย กรณีใดจะเป็นการพิจารณาลับหรือจะเปิดเผยบางส่วน รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเปิดเผยอย่างไร มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้น ๆ โดยตรงอยู่แล้ว โดยเป็นอำนาจที่ได้เด็ดขาดของศาลตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ข้อ ๑๙ และ

<sup>๓</sup> มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๔</sup> มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๕</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๘๘ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภาย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ

ข้อ ๒๐<sup>๑๑</sup> ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือมาตรา ๕๔<sup>๑๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๒.๒.๖ **รัฐวิสาหกิจ** ได้แก่ รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ไม่ว่าจะจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การประปานครหลวง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ เช่น องค์การรถไฟฟ้ามหานคร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น

๒.๒.๗ **องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ** ได้แก่ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพหนึ่งวิชาชีพใดเป็นการเฉพาะ เช่น

- **แพทยสภา** จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ มีอำนาจในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร ในวิชาชีพแพทยศาสตร์ หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์ รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ ที่ทำการฝึกอบรมในสถาบันทางการแพทย์ และออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญ

<sup>๑๑</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๑๙ คู่กรณี พยาน หรือบุคคลภายนอกไม่อาจขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล พนักงานคดีปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี หรือศาลจัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการภายใน ทั้งไม่อาจขอสำเนาอันรับรองถูกต้องของเอกสารนั้น

ข้อ ๒๐ การตรวจดูหรือการคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีให้ผู้ขอตามข้อ ๑๙ หรือข้อ ๑๘ หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ขอเป็นผู้ตรวจดูหรือคัด ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี กำหนด เพื่อความสะดวกของศาลหรือเพื่อความปลอดภัยของเอกสารนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๒</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๕๔ คู่ความก็ดี หรือพยานในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การของตนในคดีนั้นก็ดี หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบหรือมีเหตุผลอันสมควรก็ดี อาจร้องขออนุญาตต่อศาลไม่ว่าเวลาใดในระหว่างหรือภายหลังการพิจารณา เพื่อตรวจเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางฉบับในสำนวนเรื่องนั้น หรือขอคัดสำเนาหรือขอให้ศาลคัดสำเนาและรับรอง แต่ทั้งนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

- **สหภาพนายความ** จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสหภาพนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบอาชีพสหภาพนายความตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสหภาพนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

- **เนติบัณฑิตยสภา** จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเนติบัณฑิตยสภาในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาและการขาดจากสมาชิกภาพ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาเป็นผู้พิจารณาหรือไมรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ และตามกฎหมายว่าทนายความกำหนดให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นทนายความต้องเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

๒.๒.๘ **หน่วยงานอิสระของรัฐ** หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล เช่น **สำนักงานศาลปกครอง** จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗๖<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **สำนักงานศาลยุติธรรม** จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ **สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๐๔<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** จัดตั้งขึ้นตาม

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๖ ให้มีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๕ ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๓๘<sup>๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น  
 หนึ่ง ความหมายของ “หน่วยงานอิสระของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ  
 ราชการฯ ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น  
**สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี  
 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์** และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน  
 พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารแตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ<sup>๑๗</sup>

หน่วยงานอิสระของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นนอกจากราชการส่วนกลาง  
 ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัย  
 วลัยลักษณ์<sup>๑๘</sup>

กรณีของ**สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง** ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๕<sup>๑๙</sup> แห่ง  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการ  
 กฤษฎีกามีความเห็นเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๕  
 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ และเป็นหน่วยงานอิสระ  
 ของรัฐ เพราะไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล และเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ  
 การเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐและ  
 อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ  
 ราชการฯ<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๘ ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
 มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>๑๗</sup> ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (นิติธรรม: กรุงเทพฯ,  
 ตุลาคม ๒๕๔๒), หน้า ๑๓.

<sup>๑๘</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐, สำนักงาน  
 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า ๘.

<sup>๑๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่  
 ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

<sup>๒๐</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ  
 พ.ศ. ๒๕๔๐ (เรื่องเสรีจที่ ๑๖/๒๕๔๕)

๒.๒.๙ หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยลักษณะของ หน่วยงานอื่นของรัฐอาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการ บริการสาธารณะ แต่ไม่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานตามข้อ ๒.๒.๑ ถึงข้อ ๒.๒.๘ ข้างต้น และมีกฎ กระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

ตัวอย่างหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอื่น

- **ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย** เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์ โดยไม่นำ ผลกำไรมาแบ่งปันกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๓ ประกอบกับมาตรา ๑๕๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้ การกำกับและควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๖๒ แห่งพระราชบัญญัติหลัก ทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ดังนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่โดยที่ทุนหรือเงินอุดหนุนในการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิใช่เป็นเงินที่มาจาก งบประมาณของรัฐ หากแต่เป็นเงินที่ได้รับโอนจากเงินกองทุนทดแทนความเสียหายที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และตามมาตรา ๓๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ อีกทั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมิใช่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือหน่วยงานอิสระของรัฐ แต่มีฐานะเป็น หน่วยงานของรัฐในประเภท "หน่วยงานอื่นของรัฐ" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ<sup>๒๑</sup>

- **บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.)** เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นหน่วย งานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น บสท. จึง

<sup>๒๑</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตามกฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๕/๒๕๔๓)

เป็นหน่วยงานของรัฐในประเภท “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ<sup>๒๒</sup>

### ๓. ข้อมูลข่าวสารของราชการ

#### ๓.๑ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ในส่วนของข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้น วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัตินี้จึงได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวและลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการมีหลายลักษณะแตกต่างกันตามสภาพและความสำคัญ โดยแบ่งได้ดังนี้

- ๓.๑.๑ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- ๓.๑.๒ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้
- ๓.๑.๓ ข้อมูลข่าวสารอื่นของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาให้เมื่อประชาชนมีคำขอ
- ๓.๑.๔ เอกสารประวัติศาสตร์

#### ๓.๑.๑ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญและต้องการให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รู้ ประกอบกับการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเป็นการเผยแพร่ที่สามารถนำมาอ้างอิงเป็นหลักฐานในการใช้ประโยชน์ได้ โดยข้อมูลที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้<sup>๒๓</sup>

- (๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
- (๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
- (๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไป

<sup>๒๒</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (เรื่องเสรีจที่ ๓๗/๒๕๔๕)

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว หากยังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่บุคคลใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร<sup>๒๔</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวด้วยวิธีการอย่างอื่น และได้มีการดำเนินการตามวิธีการนั้น ๆ แล้ว ถือได้ว่ามีการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว<sup>๒๕</sup>

ในเรื่องของการนำกฎไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานั้น มีคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการออกข้อบังคับท้องถิ่นไว้ว่า การออกข้อบังคับตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดย มาตรา ๗๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่า ร่างข้อบังคับตำบลที่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป และในข้อ ๒ ของข้อบังคับตำบล กำหนดให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่วันถัดจากวันที่ได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเจ็ดวัน เมื่อข้อบังคับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎที่มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอื่นเอาไว้ ดังนั้น จึงต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และแม้จะเคยมีกรณีที่คณะกรรมการเฉพาะกิจตอบข้อหารือและวิทยากรบรรยายการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เคยตอบข้อหารือของกรมอนามัยไว้แล้วว่า ข้อกำหนดของท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภทซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ตาม ความเห็นดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของหน่วยงานเท่านั้น ไม่มีผลลบล้างบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งในกรณีของข้อบังคับตำบลนั้น กฎหมายว่าด้วยสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติไว้แตกต่างจากกรณีของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น หากยังไม่ได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาจะนำมาใช้ในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควรตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๔๑๖/๒๕๔๗)

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้กำหนดข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพิ่มเติมตามบทบัญญัตินี้

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๓.๑.๒ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

๓.๑.๒.๑ ชนิดของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญรองลงมาจากข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา กล่าวคือ เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนควรได้รู้ กฎหมายจึงกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐจัดรวบรวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูเมื่อใดก็ได้ ซึ่งได้แก่ข้อมูลดังต่อไปนี้<sup>๒๖</sup>

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(๒) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๗ (๔) อันได้แก่ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(๕) ข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควร ซึ่งการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาได้มีการอ้างอิงถึง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารใด ๆ ให้ประชาชนตรวจดูเพิ่มเติมได้ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้า

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ส่วนราชการลงนามแล้ว<sup>๒๗</sup> และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ<sup>๒๘</sup> เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

### ๓.๑.๒.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้ตรวจดู

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเข้าตรวจดู ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู มีสาระสำคัญดังนี้<sup>๒๙</sup>

(๑) ต้องมีสถานที่เฉพาะเพื่อที่ประชาชนจะทำการตรวจดูและศึกษาข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นส่วนตัวในการตรวจดูและศึกษา

(๒) ต้องจัดให้มีัตรชนที่มีรายละเอียดเพียงพอให้ประชาชนสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก

(๓) ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ตรวจดู ประชาชนต้องสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก

(๔) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีระเบียบการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเข้าใช้บริการหรือความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการตรวจดูของประชาชนด้วย

(๕) การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู อาจจัดไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือสถานที่ของเอกชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้

<sup>๒๗</sup> ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้วเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๒

<sup>๒๘</sup> ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓

<sup>๒๙</sup> ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดพิมพ์หรือจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ใช้บังคับ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

### ๓.๑.๒.๓ ผู้มีสิทธิตรวจดู

บุคคลผู้ใช้สิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เข้าตรวจดู<sup>๓๐</sup> ประชาชนที่มีความสนใจในข้อมูลข่าวสารของราชการก็ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูได้ โดยไม่ต้องระบุว่าจะนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ในการใด<sup>๓๑</sup> และในการใช้สิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนมีสิทธิในการเข้าตรวจดู สิทธิในการขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองสำเนาถูกต้อง

อนึ่ง สิทธิของคนต่างด้าว<sup>๓๒</sup> ในการขอเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้นี้ คนต่างด้าวมียสิทธิขอเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการเพียงเท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๓๓</sup> ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น คนต่างด้าวจึงยังไม่มีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

<sup>๓๐</sup> มาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๓๑</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๑๓๙/๒๕๔๘

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และนิติบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

(๓) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว

(๔) นิติบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิก หรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการ หรือสมาชิก หรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

### ๓.๑.๒.๔ ข้อมูลข่าวสารส่วนที่เปิดเผยไม่ได้

กรณีที่มีข้อมูลข่าวสารใดมีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย<sup>๓๔</sup> ในการจัดให้ประชาชนตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้<sup>๓๕</sup>

### ๓.๑.๓ ข้อมูลข่าวสารอื่นของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาให้เมื่อประชาชนมีคำขอ

หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖<sup>๓๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว

#### ๓.๑.๓.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้ตรวจดู<sup>๓๗</sup>

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยหรือจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนที่มายื่นคำขอเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเรื่องใดก็ตาม แม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผย โดยผู้ที่ประสงค์จะได้ข้อมูลข่าวสารจะต้องยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ควบคุมหรือครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น และในคำขอของผู้ยื่นต้องระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร จะเห็นได้ว่า รูปแบบการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนตามวิธีนี้มีลักษณะเป็นการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอเป็นรายกรณี และมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละคน จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนเป็นการเฉพาะราย ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนยื่นคำขอเป็นการเฉพาะรายนี้ ไม่มีข้อจำกัดในเรื่อง

<sup>๓๔</sup> โปรดดูรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ในข้อ ๓.๒ ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หน้า ๒๐.

<sup>๓๕</sup> มาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๓๖</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๗</sup> มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ที่จะขอว่าจะขอในเรื่องอะไร ดังนั้น หากไม่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดทำให้ทั้งสิ้น

ในกรณีที่ผู้ขอมีคำขอโดยระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่เข้าใจได้ตามสมควรแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามความต้องการของผู้นั้นได้ เพราะผู้นั้นร้องขอเกินที่จะได้ข้อมูลข่าวสารตามสิทธิได้รัฐ<sup>๑๘</sup> และการที่กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวเพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนใช้สิทธิเกินสมควรหรือโดยไม่สุจริต เพื่อก่อกวนการทำงานหรือทำให้เป็นภาระแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป<sup>๑๙</sup>

ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามความต้องการของผู้ขอข้อมูลข่าวสารเนื่องจากคำขอระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่ไม่อาจเข้าใจได้ ฝ่ายผู้ขอมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ทบทวนได้ว่าการระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สามารถเข้าใจได้จริงหรือไม่

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารของราชการมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขอนั้นไม่ใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จะต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้ และหน่วยงานของรัฐสามารถที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอได้ หากเป็นการสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

<sup>๑๘</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๘, หน้า ๑๔.

<sup>๑๙</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๗, หน้า ๔๙.

### ๓.๑.๓.๒ ผู้มีสิทธิตรวจดู

ผู้มีสิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้<sup>๔๐</sup>

### ๓.๑.๓.๓ ข้อมูลข่าวสารส่วนที่เปิดเผยไม่ได้

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปกปิดข้อมูลข่าวสารส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเช่นเดียวกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้<sup>๔๑</sup>

### ๓.๑.๔ เอกสารประวัติศาสตร์<sup>๔๒</sup>

โดยหลักแล้วข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือมีอายุครบกำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น หน่วยงานของรัฐต้องส่งมอบ ให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ปัจจุบันยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานอื่นของรัฐตามบทบัญญัตินี้) เพื่อคัดเลือกไว้ ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐทำลายข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่ต้องเก็บรักษา

กำหนดเวลาที่ต้องส่งมอบข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แยกประเภทได้ดังนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>๔๓</sup> เมื่อครบเจ็ดสิบห้าปีนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร

(๒) ข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้<sup>๔๔</sup> เมื่อครบยี่สิบปีนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร

(๒.๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

<sup>๔๐</sup> มาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๔๑</sup> มาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๔๒</sup> มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๔๓</sup> มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๔๔</sup> มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๒.๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๒.๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๒.๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๒.๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๒.๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๒.๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ข้อมูลข่าวสารตาม (๒.๑) – (๒.๗) เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะให้เปิดเผยหรือไม่ก็ได้

กำหนดเวลาเจ็ดสิบห้าปีและยี่สิบปีตามที่กล่าวไว้ (๑) และ (๒) อาจขยายออกไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

(ข) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ยังไม่ควรเปิดเผยโดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย คำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละห้าปีไม่ได้

อนึ่ง การตรวจสอบหรือทบทวนมิให้มีการขยายเวลาไม่เปิดเผยจนเกินความจำเป็นเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๕</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารขอขยายระยะเวลาไม่เปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง

### ๓.๒ ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประการหนึ่งคือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้น โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของตน หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ หน่วยงานของรัฐจะต้องให้เหตุผล และเหตุผลดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในหลักเกณฑ์ไม่ต้องเปิดเผยมี ๒ กรณี คือ

๓.๒.๑ ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้โดยเด็ดขาด ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>๔๖</sup>

๓.๒.๒ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งได้แก่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>๔๗</sup>

#### (๑) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ได้แก่

(๑.๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๑.๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๑.๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

#### (๒) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชน ได้แก่

(๒.๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๒.๒) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๒.๓) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

<sup>๔๖</sup> มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๔๗</sup> มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

อนึ่ง คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้นั้น เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ดี ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

### **ตัวอย่างคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร**

- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า สัญญาซื้อขายในกรณีนี้เป็นสัญญาระหว่างรัฐต่อรัฐซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชาติและสาธารณะ และเกี่ยวพันถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเงื่อนไขของสัญญามีความเกี่ยวข้องถึงผลประโยชน์ของชาติโดยตรงในการขายข้าวให้ต่างประเทศ และมีข้อมูลรายละเอียดในสัญญาและการบังคับตามสัญญา ซึ่งเป็นความลับทางการค้าของประเทศที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดผลเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติได้ จึงเป็นกรณี que เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ<sup>๔๔</sup>

- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของแพทยสภาเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องร้องเรียนกรณีการซื้อขายอวัยวะ เพื่อปลูกถ่ายให้กับผู้ป่วยในโรงพยาบาลวชิรปราการ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า ข้อมูลตามคำอุทธรณ์ เป็นการดำเนินการในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการซื้อขายอวัยวะเพื่อปลูกถ่ายให้กับผู้ป่วยในโรงพยาบาลวชิรปราการ เป็นเรื่องที่ทำให้ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษจากแพทยสภา ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อนำไปประกอบการใช้สิทธิตามกฎหมายได้ แต่หากแพทยสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนใด ถ้าเปิดเผยแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมทั้งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แพทยสภาสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีมติให้แพทยสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนชุดเฉพาะกิจดำเนินการสอบสวนกรณีการปลูกถ่ายไตของโรงพยาบาลวชิรปราการ รายงานการประชุมของแพทยสภา คำชี้แจงและ

<sup>๔๔</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ ที่ ตม ๑/๒๕๔๖

บันทึกคำให้การของผู้ถูกกล่าวโทษ โดยแพทย์สภาอาจใช้ดุลพินิจลบหรือปกปิดชื่อและส่วนที่จะทำให้รู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ให้ถ้อยคำและการให้ปากคำที่พาดพิงถึงกันในการสอบสวนดังกล่าวได้<sup>๔๙</sup>

- การเปิดเผยข้อมูลทะเบียนบ้านเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายว่า มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัย เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่น่าจะเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่ให้เปิดเผยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น<sup>๕๐</sup>

- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการประกวดราคาและการเสนอราคาด้านเทคนิค (หนังสืออนุมัติให้ใช้ที่ดินและหนังสือรับรองผลงาน) คณะกรรมการวินิจฉัย เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีข้อมูลที่หากผู้อื่นหรือบริษัทคู่แข่งทางการค้าได้รู้อาจนำไปใช้ในทางที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อวิสาหกิจของรัฐ เอ็นจีเนียริง จำกัด ได้ และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่วิสาหกิจของรัฐ เอ็นจีเนียริง จำกัด ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่ประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับการพิจารณาผลการประกวดราคากรณีนี้ยังไม่เป็นที่สิ้นสุดตามกระบวนการพิจารณาผลการประกวดราคา การเปิดเผยข้อมูลอาจจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของวิสาหกิจของรัฐ เอ็นจีเนียริง จำกัด ได้ จึงมีมติไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว<sup>๕๑</sup>

### ๓.๓ ความคุ้มกันเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความผิดตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ หากได้กระทำไปโดยสุจริต ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>๕๒</sup>

๓.๓.๑ กรณีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ ซึ่งในขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับแล้ว

<sup>๔๙</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาการแพทย์และสาธารณสุข ที่ พส ๒/๒๕๔๓

<sup>๕๐</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๕๒/๒๕๔๗

<sup>๕๑</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ที่ วท ๓/๒๕๔๕

<sup>๕๒</sup> มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๓.๓.๒ กรณีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๕๓</sup> มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้ จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

#### ๔. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

##### ๔.๑ ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง

การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ระบุไว้ในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และถือได้ว่าเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว กรณีที่จะมีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายอันเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัวตามมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่ง “บุคคล” ที่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย<sup>๕๔</sup>

##### ๔.๒ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังนี้<sup>๕๕</sup>

๔.๒.๑ ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

๔.๒.๒ พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น โดยในการจัดเก็บจากเจ้าของข้อมูลหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และต้องแจ้งให้ทราบด้วยว่าการขอข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการบังคับหรือไม่<sup>๕๖</sup> เพื่อที่เจ้าของข้อมูลจะได้

<sup>๕๓</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๕๔</sup> มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๕๕</sup> มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๕๖</sup> มาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ทราบถึงผลกระทบจากการให้ข้อมูลข่าวสารและขอบเขตที่จะนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้ และให้เจ้าของข้อมูลมีอิสระที่จะตัดสินใจว่าควรให้ข้อมูลข่าวสารหรือไม่

๔.๒.๓ จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้

- ก. ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
- ข. ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- ค. ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- ง. วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
- จ. วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล
- ฉ. แหล่งที่มาของข้อมูล

การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๓) มีข้อยกเว้นสำหรับสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๕๗</sup> ที่อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบัญญัติมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๓) มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานดังกล่าวได้<sup>๕๘</sup> ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีภารกิจเกี่ยวกับราชการลับ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้สาธารณชนรู้จึงอาจเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว

๔.๒.๔ ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

๔.๒.๕ จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

#### ๔.๓ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งถือหลักว่า “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” นั้น อาจแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี คือ

<sup>๕๗</sup> กฎกระทรวง กำหนดหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กำหนดให้ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของศูนย์รักษาความปลอดภัยได้

<sup>๕๘</sup> มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

กรณีที่ ๑ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น<sup>๕๙</sup>

กรณีที่ ๒ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (บุคคลที่สาม) มีเงื่อนไข ดังนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้<sup>๖๐</sup>

(๒) หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง<sup>๖๑</sup>

โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลก่อนมีข้อยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้<sup>๖๒</sup>

(๑) เป็นการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๒) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(๓) เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(๔) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

<sup>๕๙</sup> มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๖๐</sup> มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๖๑</sup> มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๖๒</sup> มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๕) เป็นการเปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(๖) เป็นการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะคดีประเภทใดก็ตาม

(๗) เป็นการให้ซึ่งจำเป็น เพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(๘) เป็นการเปิดเผยต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(๙) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

กรณีต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ล้วนแต่เป็นกรณีที่มีความสำคัญ เช่น เป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการรักษาสุขภาพหรือชีวิตของบุคคล ฯลฯ และแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวได้ แต่การเปิดเผยดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลด้วย กล่าวคือ จะต้องทำให้มีผลกระทบกระเทือนอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่บุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตามหลักความได้สัดส่วน

#### ๔.๔ การขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล<sup>๖๓</sup>

ในกรณีที่บุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่ เป็นจริง บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า หากหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ บุคคลผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน สามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

<sup>๖๓</sup> มาตรา ๒๕ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

## ๕. สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

๕.๑ สิทธิได้รับคำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (มาตรา ๖)

๕.๒ สิทธิในการเข้าตรวจดู คั่นคว้า ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูลข่าวสาร ขอสำเนา หรือการรับรองสำเนาถูกต้องจากหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๖)

๕.๓ สิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน (มาตรา ๑๗)

๕.๔ สิทธิในการขอตรวจดูหรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนเอง สิทธิยื่นคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนในส่วนที่เห็นว่าเป็นจริง (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม)

๕.๕ สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้มีการนำข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐเก็บรวบรวมไปใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล โดยบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งถึงวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลว่าจะนำข้อมูลไปใช้ในเรื่องใดหรือกรณีใด ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และมีสิทธิที่จะได้รับทราบว่าการณีที่ขอข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องให้ข้อมูลหรือเป็นกรณีที่สามารถให้ได้โดยความสมัครใจ (มาตรา ๒๓ วรรคสอง) และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๔ หน่วยงานของรัฐจะต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน

๕.๖ สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

- ไม่นำข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- ไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูตามมาตรา ๙
- ไม่ดำเนินการจัดทำสำเนาข้อมูลข่าวสารหรือสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอตามมาตรา ๙
- ไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ยื่นคำขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๑
- ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่ให้บริการข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๓
- ไม่ได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เช่น ไม่ให้คำแนะนำที่ถูกต้องหรือไม่ส่งคำขอให้หน่วยงานผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร

พิจารณาตามมาตรา ๑๒, เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แจ้งให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียเสนอคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๗, ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๓, เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลตามมาตรา ๒๔, กรณีกระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ (ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่), กรณีไม่ส่งมอบข้อมูลข่าวสารประวัติศาสตร์ให้กับหอจดหมายเหตุเพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ เป็นต้น

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน ๖๐ วัน<sup>๖๔</sup>

๕.๗ **สิทธิในการอุทธรณ์** คำสั่งต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ โดยสิทธิอุทธรณ์ของประชาชน มีดังนี้

- สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๑๘)

- สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๘)

อนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลายื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ว่า แม้ว่าผู้อุทธรณ์จะขอข้อมูลข่าวสารเกินกำหนดเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๑๘ ดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ กฎหมายไม่ได้จำกัดสิทธิไม่ให้มีการร้องขอข้อมูลใหม่ในกรณีที่ผู้ร้องขอข้อมูลได้ถูกปฏิเสธจากหน่วยงานและไม่ได้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาในการร้องขอข้อมูลเดิมที่ตนไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นใหม่อีก ระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่ใช่ระยะเวลาที่จะจำกัดสิทธิผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารไม่ให้กลับไปร้องขอข้อมูลเดิมอีก อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่สามารถพิจารณาเรื่องนั้นได้อีก ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีดุลพินิจ

<sup>๖๔</sup> มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ที่จะพิจารณารับเรื่องที่ถูกอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๑๘ ไว้ได้ (คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๔๙/๒๕๔๗)

- สิทธิอุทธรณ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอ เมื่อบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง และได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๒๕ วรรคสี่)

ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะพิจารณาว่าจะส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาใด โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลแต่ละสาขา ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์<sup>๕</sup> และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ แต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจขยายเวลาพิจารณาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน ๖๐ วัน<sup>๖</sup>

## ๖. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

### ๖.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประกอบด้วยบุคคลจำนวน ๒๓ คน ดังนี้<sup>๗</sup>

๖.๑.๑ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๑๔ คน ได้แก่ รัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

<sup>๕</sup> มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๖</sup> มาตรา ๓๗ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗</sup> มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๖.๑.๒ **กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ** จำนวน ๙ คน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และเมื่อครบวาระแล้วก็อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้<sup>๖๘</sup> และนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ<sup>๖๙</sup>

## ๖.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>๗๐</sup>

๖.๒.๑ สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

๖.๒.๒ ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตามที่ได้รับคำขอ

๖.๒.๓ เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

๖.๒.๔ พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓

๖.๒.๕ จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยต้องจัดทำรายงานปีละหนึ่งครั้ง

<sup>๖๘</sup> มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๖๙</sup> มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗๐</sup> มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๖.๒.๖ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เช่น เรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาตาม มาตรา ๓๒ หรือเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มี ข้อมูลข่าวสารตามที่เอกชนขอตามมาตรา ๓๓ หรือเสนอรายชื่อผู้ที่คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งเป็นกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๕

๖.๒.๗ ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

## ๗. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

### ๗.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแยกตามสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๗๑</sup> โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะ กรรมการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>๗๒</sup>

ปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ แยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

- (๑) สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย
- (๒) สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
- (๓) สาขาการแพทย์และสาธารณสุข
- (๔) สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร
- (๕) สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ

### ๗.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>๗๓</sup>

๗.๒.๑ อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕

๗.๒.๒ อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗

<sup>๗๑</sup> มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗๒</sup> มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗๓</sup> มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๗.๒.๓ อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

### ๗.๓ สถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจากการพิจารณารูปแบบการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามบทนิยามในมาตรา ๓ ดังนี้<sup>๗๔</sup>

๗.๓.๑ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และ

๗.๓.๒ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนด และเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการขอให้เปิดเผย หรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และ

๗.๓.๓ มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีการจัดองค์กรคล้ายศาล โดยแต่งตั้งกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิในภาคราชการหรือภาคเอกชนตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ และมีการจัดเป็นหลายคณะคล้ายศาล โดยประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการมีความเป็นกลางและต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่วินิจฉัย โดยกฎหมายห้ามกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมพิจารณาอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกำหนดโดยระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ (ซึ่งต่อไป

<sup>๗๔</sup> สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า ๔๖ - ๕๗.

จะเรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ”) ระเบียบฉบับนี้มีหลักเกณฑ์บางประการคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาของศาล ดังนี้

(๑) หลักความไม่มีส่วนได้เสียและสิทธิในการคัดค้านกรรมการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหนังสือต่อหัวหน้าคณะพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นภายในกำหนดสิบวันทำการนับแต่วันทราบเหตุคำคัดค้านนั้น แต่ต้องก่อนมีคำวินิจฉัย องค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์ต้องประชุมพิจารณาว่ามีเหตุตามที่คัดค้านหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุตามที่คัดค้านให้มีมติสั่งให้กรรมการที่ถูกคัดค้านหยุดการพิจารณา และให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสาขามอบหมายกรรมการผู้อื่นในสาขานั้นทำหน้าที่แทน ในกรณีที่เป็นอย่างคณะพิเศษให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปรับปรุงองค์คณะที่พิจารณาใหม่ แต่ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีเหตุตามที่คัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้อื่นทำการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป (ข้อ ๒๙ ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(๒) องค์ประชุม การประชุมพิจารณาขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน จึงเป็นองค์ประชุม (ข้อ ๑๑ ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(๓) หลักการรับฟังความทุกฝ่าย ระเบียบไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้ชัดเจน แม้ว่าทางปฏิบัติคณะกรรมการจะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ระเบียบได้กำหนดให้คณะกรรมการที่พิจารณานั้นอาจแจ้งให้บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบกระเทือนสิทธิเข้ามาในการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องนั้นก็ได้ (ข้อ ๒๑ ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(๔) หลักให้เหตุผล คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัย (ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(๕) คำวินิจฉัยต้องลงชื่อกรรมการที่วินิจฉัย คำวินิจฉัยให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น และหากมีความเห็นแย้ง ก็มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้ แต่การเขียนความเห็นแย้งต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของราชการ (ข้อ ๒๘ ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) เช่น กรณีที่กรรมการฝ่ายข้างน้อยทำความเห็นแย้งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายงานการปฏิบัติราชการที่มีผลทำให้กรมมีคำสั่งให้ผู้ถูกราชการไปช่วยราชการที่จังหวัดอื่น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่าไม่ต้องเปิดเผย เนื่องจากเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

(๖) การรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัย ระเบียบไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่ให้อำนาจประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาทุกสาขาประชุมร่วมกันจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการรักษาสำนวนของเรื่องที่พิจารณาเพื่อความสะดวกในการค้นหาและรักษาความลับมิให้รั่วไหล (ข้อ ๑๔ ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(๗) หลักคำวินิจฉัยต้องเป็นที่ยุติและผูกมัดคู่กรณี (res judicata) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้เป็นที่สุด<sup>๗๕</sup> กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยแล้ว ย่อมมีผลให้ข้อพิพาทนั้นเป็นยุติตามที่ได้วินิจฉัยชี้ขาด เว้นแต่เป็นกรณีหรือเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้อีก ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่มีอำนาจหยิบยกข้อพิพาทนั้นขึ้นมาทบทวนได้ทุกเมื่อเหมือนกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป<sup>๗๖</sup> แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๑/๒๕๔๑ วินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของตนเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวใหม่ โดยอ้างว่าในขณะนั้นยังไม่ระบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติห้ามไว้ ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการข้อนี้ ดังนั้น แม้ว่าจะระบียบจะไม่เขียนไว้ก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ และการที่ระบียบไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ก็ไม่ส่งผลให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

## ๘. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยจัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

๘.๑ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและตุลาการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

๘.๒ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และ

๘.๓ ให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๗๕</sup> มาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗๖</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗๔, หน้า ๕๗.

#### ๙. บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้บัญญัติในเรื่องบทกำหนดโทษไว้ดังนี้

๙.๑ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่สั่งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>๗๗</sup>

๙.๒ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดตามมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>๗๘</sup>

#### ๑๐. การใช้สิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้นั้น ผู้ที่ประสงค์จะขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการอาจใช้สิทธิขอตรวจดูได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีหลักเกณฑ์การขอตรวจดูตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า

“คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต่อรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัยการตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสารหรือการจัดทำสำเนาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เนื่องจากในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ จะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณี<sup>๗๙</sup> ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อสนับสนุนหรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียง พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพื่อป้องกันสิทธิของคู่กรณี ดังนั้น ถ้ากรณีใดเป็นเรื่องที่คู่

<sup>๗๗</sup> มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗๘</sup> มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๗๙</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนแล้ว ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องไปยังเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นเพื่อขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นดังกล่าวได้ โดยอาจทำเป็นคำขอด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือ มายื่นด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือโดยส่งทางไปรษณีย์ โดยระบุเอกสารหรือลักษณะของเอกสารที่ต้องการจะตรวจดูตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

แต่ในการพิจารณาว่าเอกสารที่มีความจำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนตามมาตรา ๓๑ หรือไม่ นั้น จะต้องเป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา ๒๙<sup>๙๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่ในกรณีดังต่อไปนี้ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น<sup>๙๑</sup>

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>๙๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๙๑</sup> มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครอง ต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

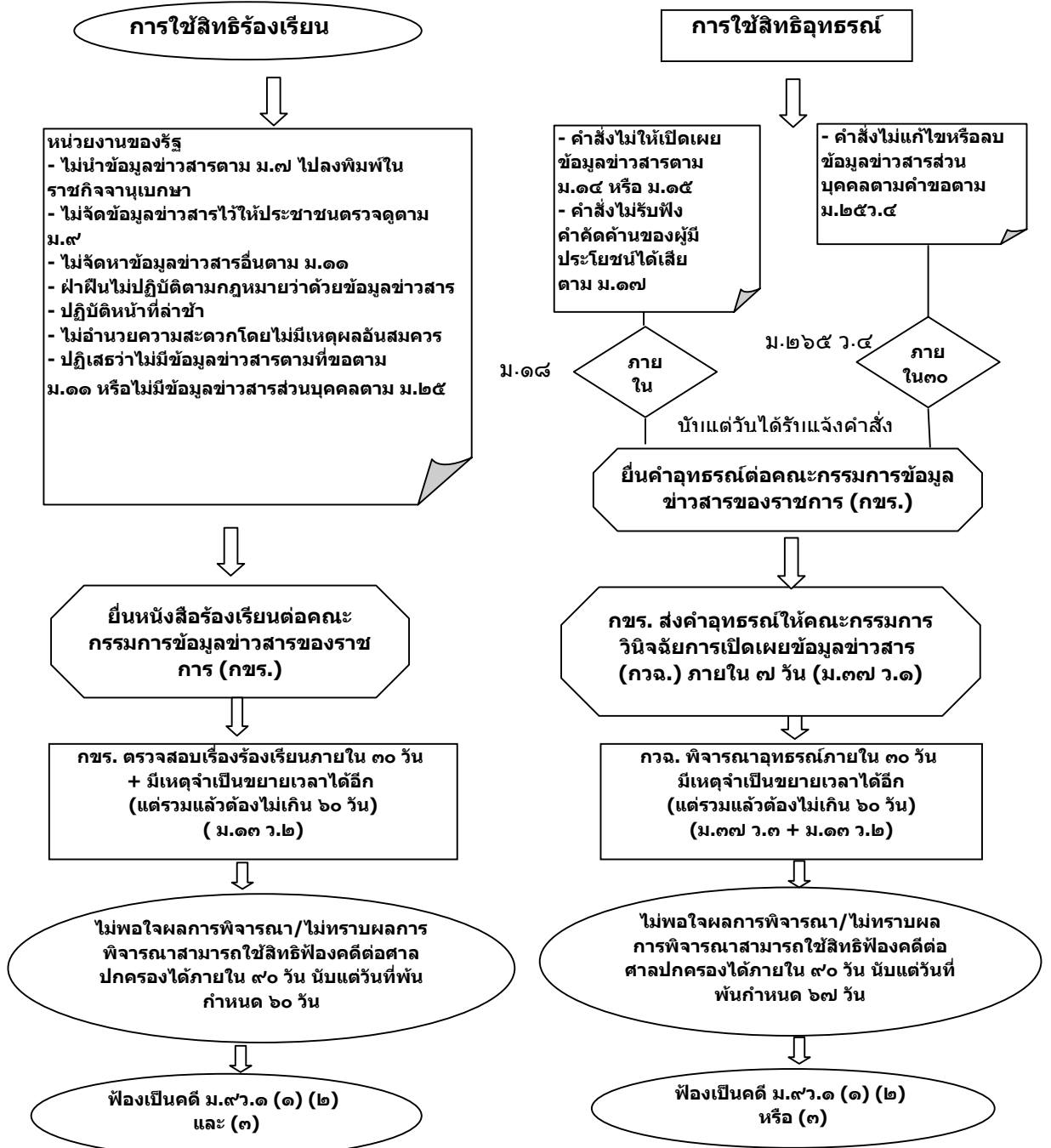
(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

และในกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ<sup>๔๒</sup>

กล่าวโดยสรุป การขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ขอ แต่สิทธิในการขอข้อมูลเอกสารตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นสิทธิที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง หรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน สิทธิดังกล่าวจึงกว้างกว่าสิทธิของบุคคลทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น ถ้าเรื่องใดเป็นกรณีจำเป็นซึ่งหากไม่รู้แล้วจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองแล้วก็ต้องให้คู่กรณีดูเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น ๆ ได้

<sup>๔๒</sup> มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**การใช้สิทธิอุทธรณ์และสิทธิร้องเรียนตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง**



## ส่วนที่ ๒

### แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร การไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือการออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำการอื่นใด ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ มีข้อพิจารณาในเบื้องต้นว่า ข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และข้อพิพาทดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งการพิจารณาว่าข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งใดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมีหลักเกณฑ์การพิจารณาในเบื้องต้น ดังนี้

#### ๑. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครอง กล่าวคือ มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้

##### ๑.๑ คู่กรณีในคดีปกครอง

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครองไว้ ดังนี้

**หน่วยงานทางปกครอง** หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

- (๑) กระทรวง หมายถึง กระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง<sup>๔๓</sup>
- (๒) ทบวง หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงหรือหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง<sup>๔๔</sup>
- (๓) กรม หมายถึง ส่วนราชการซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง<sup>๔๕</sup>
- (๔) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แต่ไม่ได้เรียกชื่อว่าเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง เช่น สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔<sup>๔๖</sup>
- (๕) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ<sup>๔๗</sup>
- (๖) ราชการส่วนท้องถิ่น<sup>๔๘</sup> หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมี ๕ องค์การ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
- (๗) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
- (๘) หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

<sup>๔๓</sup> มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๔๔</sup> มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๔๕</sup> มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๔๖</sup> มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๔๗</sup> มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๔๘</sup> มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

(๗) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น องค์การวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจในการออกใบอนุญาตหรือออกกฎในการควบคุมการประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ นอกจากนี้ ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรณีได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการเป็นผู้พิจารณาและดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เข้าแทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๔)

- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนของข้าราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๔๖ (มติที่ประชุมใหญ่))

- บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ที่ให้แปลงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกระทรวงการคลังได้จดทะเบียนตั้งบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขึ้นตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยบริษัทมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด ซึ่งหมายรวมถึงการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองและเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๗)

- การที่การประสานภูมิภาคทำสัญญาร่วมลงทุนกับบริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด มอบสิทธิ อำนาจหน้าที่ ให้บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด ดำเนินการผลิตและจำหน่ายประปาให้กับประชาชนในเขตจังหวัดปทุมธานี โดยมีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี สัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีลักษณะจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และกรณีดังกล่าวเป็นการมอบหมายให้บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด ดำเนินกิจการทางปกครองแทนการประสานภูมิภาค บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๔๖)

ส่วนหน่วยงานที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เรียกว่า “**หน่วยงานของรัฐ**” ซึ่งมีความหมายดังนี้

**หน่วยงานของรัฐ** หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	หน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น	ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ไม่ว่าที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่ เช่น ธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) หรือบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีฐานะเทียบเท่ากรมและเป็นนิติบุคคล
ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี	ศาลเป็นองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ	องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง
หน่วยงานอิสระของรัฐ	เทียบเคียงได้กับหน่วยงานอื่นของรัฐ

หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ	หน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(อาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนหรืองบประมาณในการดำเนินการจากงบประมาณแผ่นดินและไม่อยู่ในกำกับและควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานศาลต่างๆ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม)	
หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐ)	เทียบเคียงได้กับหน่วยงานอื่นของรัฐ

จะเห็นได้ว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีความหมายครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท และมีความหมายรวมถึงหน่วยงานบางหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองด้วย เช่น รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และศาล ในขณะที่หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บางหน่วยงานก็ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวอาจได้รับมอบหมายโดยสัญญาที่ทำกับหน่วยงานทางปกครอง เช่น บริษัทเอกชนที่ได้รับมอบสิทธิอำนาจหน้าที่จากการประปาส่วนภูมิภาคตามสัญญาร่วมลงทุนให้ดำเนินการผลิตและจำหน่ายประปาให้กับประชาชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๔๖) หรือโดยคำสั่งอนุญาตของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจ เช่น สำนักงานช่างรังวัดเอกชน (ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕) สถานตรวจสภาพรถยนต์ (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒)<sup>๔๙</sup> หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานทางปกครองตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ไม่อยู่ในนิยามหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

<sup>๔๙</sup> สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, หน้า ๑๓-๑๔.

### เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง เช่น ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ลูกจ้างของกรมสรรพากร ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นายเทศมนตรี เป็นต้น

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>๙๐</sup> คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) เช่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

ส่วน **เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดก็ได้

### ตัวอย่าง

- **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า<sup>๙๑</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง ตรวจสอบ และวินิจฉัยเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายใดกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีสิทธิเด็ดขาดในการจะวินิจฉัยว่าข้อมูลใดจะเปิดเผยได้หรือไม่ ซึ่งในการจะยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

<sup>๙๐</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๙๑</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (กรณีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) (เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๔๕)

๒๕๔๐ นั้น กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแล้ว จะต้องมีบทบัญญัติที่แสดงข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน<sup>๙๒</sup> นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘๕/๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติว่า หากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จะต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษาแล้ว บทกฎหมายดังกล่าวจึงแสดงว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเปิดเผยได้ ซึ่งจะรวมถึงเอกสารอื่นใดที่ใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานยืนยันในคำวินิจฉัยด้วย ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ภายใต้บังคับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเอกสารใดเปิดเผยไม่ได้ เพราะเข้าเหตุตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็จะมีการพิจารณาทบทวนโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและมีความเป็นกลางทางวิชาการในอันที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ และเป็นองค์กรที่กฎหมายจัดให้มีอำนาจให้เป็นองค์กรในการสร้างบรรทัดฐานว่าข้อมูลข่าวสารใดต้องเปิดเผยหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

- **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)** เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือได้ว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้

<sup>๙๒</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) (เรื่องเสรีจที่ ๔๙๖/๒๕๔๓)

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๔๕๘/๒๕๔๙\*)

**๑.๒ ลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ**

จากการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองพบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีดังนี้

๑.๒.๑ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มีคดีตัวอย่างที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณา ดังนี้

- การฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขเดือนเกิดใน ก.พ. ๗ เนื่องจากยื่นคำขอแก้ไขเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๐๕๑/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นอุทธรณ์ล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗)

๑.๒.๒ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การละเลยต่อหน้าที่ หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เริ่มดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ โดยกฎหมายที่บัญญัติหน้าที่ให้

\* หมายถึง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และยังคงอยู่ระหว่างการพิจารณา

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัตินั้น อาจกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้โดยเฉพาะ เช่น กำหนดให้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ หรือกำหนดระยะเวลาไว้ในลักษณะกว้าง ๆ เช่น ให้ดำเนินการ “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยไม่ชักช้า” หรือไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ ดังนั้น หากผู้ใดประสงค์จะฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงต้องแยกพิจารณาดังนี้

ก. ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอย่อมนำคดีมาฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ได้

ข. ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ศาลปกครองถือว่าระยะเวลาอย่างช้าที่สุดที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการคือ ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๙๓</sup> โดยศาลนำบทบัญญัติมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้เป็นฐานในการพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อครบกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ แล้ว ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ผู้ยื่นคำขอย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดได้

การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) นี้ มีคดีตัวอย่างที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณา ดังนี้

- การฟ้องว่าการไฟฟ้าเขตนนทบุรีละเลยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้สำเนาเอกสารเกี่ยวกับหลักฐานการขอใช้ไฟฟ้า (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๐๓/๒๕๕๖)

- การฟ้องว่าสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๒๓/๒๕๕๖)

- การฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีกรณีขอให้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๕๘)

<sup>๙๓</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๕๗ และที่ ๗๕๓/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๒๓/๒๕๕๖ และที่ ๔๘๔/๒๕๕๗

- การฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีที่กรมธนารักษ์แจ้งผลการตรวจสอบเอกสารไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๖/๒๕๕๖)

อนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี หรือพิจารณาล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดียังอาจฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการล่าช้าเกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) หรือฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรืออาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เพราะในกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง

๑.๒.๓ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่เทศบาลละเลยไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารเอกสารโครงการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลให้ตามคำขอ (คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๒๐/๒๕๕๗)

### ๑.๓ เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณานั้น นอกจากจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดียังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีให้ครบถ้วนก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญมีดังนี้

#### ๑.๓.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

๑.๓.๒ เจื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

๑.๓.๓ เจื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

๑.๓.๔ เจื่อนไขเกี่ยวกับค่าฟ้องคดีปกครอง

๑.๓.๕ เจื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

๑.๓.๖ เจื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องชั้น ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

### ๑.๓.๑ เจื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>๔๔</sup> ซึ่งการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีประกอบไปด้วยว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะความหมายของผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็น “ผู้เสียหาย” นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ

คดีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองและคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หมายถึง ผู้ที่มี “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” หรือที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า “สถานภาพทางกฎหมาย” (l'ordonnancement juridique) ของเขาถูกระทบจากนิติกรรมทางปกครอง (กฎหรือคำสั่ง) และเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หมายถึง ผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะบุคคลนั้นต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพ และสิทธิของบุคคลนั้นถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครอง หรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลนั้นถูกเวนคืน<sup>๔๕</sup>

ผู้ที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

<sup>๔๔</sup> มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๔๕</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน โภคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (บริษัท ประชาชน จำกัด : กรุงเทพฯ, ๒๕๔๕), หน้า ๖๔ – ๖๖.

อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนอกจากจะต้องเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองแล้ว มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังกำหนดว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุค่าชดเชยให้ชัดเจน และค่าชดเชยนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งหรือออกคำสั่งบังคับให้ได้ เช่น

- สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน
- สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม

หน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

- สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ

#### ตัวอย่าง

- การฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีกรมธนารักษ์ปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุตามที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอให้เปิดเผย ภายในระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนด ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้เสียหาย และการที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไปให้ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นค่าขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๕/๒๕๕๖)

- ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำวินิจฉัยให้ปลดกระทรวงแรงงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งหมด โดยไม่ต้องลบหรือตัดทอนข้อความ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการส่งหนังสือของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ พิจารณา และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ และให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีใหม่ เป็นค่าขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๕๗)

### ๑.๓.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

กรณีมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากกฎหรือการกระทำทางปกครองอื่นที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งดังกล่าวสามารถนำข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที แต่หากเป็นกรณีมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ก่อนที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง<sup>๙๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะก่อนว่าได้บัญญัติในเรื่องการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้หรือไม่ อย่างไร หากกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เช่นไร ผู้ฟ้องคดีพึงต้องดำเนินการเช่นนั้น ตามความในวรรคสองของมาตรา ๓<sup>๙๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดวิธีการแก้ไขหรือวิธีการโต้แย้งไว้อย่างอื่นที่ไม่ใช่การอุทธรณ์ เช่น ให้มีการร้องทุกข์หรือร้องเรียนก่อน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องร้องทุกข์หรือร้องเรียนก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหลักการกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องเรียนคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นไปตามหลักการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง (exhaustion of administrative remedy) ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายประชาชนผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนคำสั่งทางปกครองที่ตนไม่พอใจต่อฝ่ายปกครอง เพื่อให้แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายโดยการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งดังกล่าว และเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองในการที่จะได้รับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเองได้ หลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเป็นมาตรการในการ

<sup>๙๖</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>๙๗</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองยังอาจทำให้ข้อพิพาทระงับลงในชั้นการอุทธรณ์และในขณะเดียวกันก็เป็นการทรงคดียี่งขึ้นสู่ศาลเพื่อลดจำนวนคดีความลงด้วย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีไว้ ดังนี้

(๑) **สิทธิร้องเรียน**ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๑๓ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือกรณีและผู้ขอข้อมูลข่าวสารเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน ๖๐ วัน

(๒) **สิทธิอุทธรณ์**ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(๒.๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

(๒.๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

กรณีตาม (๒.๑) และ (๒.๒) ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้อุทธรณ์จะยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๘ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็มีดุลพินิจที่จะพิจารณารับเรื่องที่อุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๑๘ ไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเป็นการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่ใช่ระยะเวลาที่จะจำกัดสิทธิผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารมิให้กลับไปร้องขอข้อมูลเดิมอีก (**คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค ๔๙/๒๕๔๗**)

(๒.๓) กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอ เมื่อบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ไม่ถูกต้องตามที่แท้จริงและได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูล ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะ

กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้รับคำอุทธรณ์และพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งตาม (๒.๑) - (๒.๓) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นอาจขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน ๖๐ วัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ ประกอบกับมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

ดังนั้น หากเป็นข้อพิพาทที่เข้าลักษณะที่ต้องใช้สิทธิร้องเรียนหรือสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ให้ครบขั้นตอนก่อน และเมื่อมีการสั่งการหรือไม่มีการสั่งการภายในเวลาที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

#### ตัวอย่าง

- ฟ้องว่า อธิบดีกรมธนารักษ์แจ้งผลการตรวจสอบเอกสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จนระยะเวลาล่วงเลยกำหนด ๖๐ วัน ตามที่มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๖/๒๕๕๖)

อนึ่ง หากข้อพิพาทที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่ได้กำหนดเรื่องการใช้สิทธิร้องเรียนหรือสิทธิอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่ยังไม่พอใจ หรือเมื่อพ้นกำหนด

ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อน

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องระบุให้ผู้ได้รับคำสั่งรู้ถึงสิทธิหรือหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งด้วย

(๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ระบุสิทธิหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในคำสั่ง แต่มีการแจ้งในภายหลัง ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว

(๒) กรณีที่ไม่มีการแจ้งสิทธิหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวเลย ถ้าระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งมีกำหนดระยะเวลาสั้นกว่า ๑ ปี ก็จะขยายออกไปเป็น ๑ ปี

สำหรับการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ในส่วนที่ไม่ได้ฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๓) สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน

### ๑.๓.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีข้อพิจารณาดังนี้

(๑) กรณีฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีใช้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>๙๘</sup> ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการ

<sup>๙๘</sup> มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีที่เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าผู้ออกคำสั่งจะแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีให้ผู้รับคำสั่งทราบ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องคดีเลย ระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๙๙</sup> แล้วแต่กรณี

#### ตัวอย่าง

- ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าในการแจ้งผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ไม่ได้มีการระบุถึงวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันรับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีจำไม่ได้ว่าได้รับหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยในวันใด กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง คือ วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๔ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต่อมาปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีฟ้องศาลปกครองได้ภายในกำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงถือได้ว่าได้มีการแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เป็นเหตุให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งข้อความดังกล่าวตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนด ๙๐ วัน ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗)

ข. กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙

<sup>๙๙</sup> มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้หรือไม่ หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการภายในระยะเวลาใด หรือกำหนดระยะเวลาเพียงว่า “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยไม่ชักช้า” เช่น กรณีตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง<sup>๑๐๐</sup> และมาตรา ๒๕ วรรคสาม<sup>๑๐๑</sup> ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล

#### ตัวอย่าง

- ฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยผู้ฟ้องคดีมีหนังสือสอบถามความคืบหน้าในการออกกฎกระทรวงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้รับคำตอบ จึงถือว่าการละเลยต่อหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดียกเป็นข้อกล่าวอ้างและเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดียังคงมีอยู่ และเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่เมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน ที่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๑๐๐</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐๑</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ วรรคสาม ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่ เป็นจริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

มีหนังสือร้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๒๓/๒๕๕๖)

ส่วนกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือพิจารณาเรื่องร้องเรียนล่าช้านั้น ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง<sup>๑๐๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้องเรียน และสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน หากมีเหตุจำเป็น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลอย่างช้าที่สุดภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องร้องเรียน

สำหรับกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารละเลยไม่พิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้านี้ ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นผู้พิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง<sup>๑๐๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม<sup>๑๐๔</sup> ซึ่งกำหนดให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์จากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน หากมีเหตุจำเป็น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล

<sup>๑๐๒</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๓ วรรคสอง ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

<sup>๑๐๓</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐๔</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๗ วรรคสามให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม

อย่างช้าที่สุดภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่าศาลปกครองกลางมิได้นับระยะเวลาการฟ้องคดีดังที่กล่าวมาข้างต้นในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของกรมธนารักษ์ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบจนระยะเวลาล่วงเลยกำหนด ๖๐ วัน ตามที่มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๕/๒๕๔๖)

**ข้อสังเกต** ในคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลวินิจฉัยโดยยึดถือตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนที่บัญญัติว่า นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคสอง จะเห็นว่า ระยะเวลาในการฟ้องคดีว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ควรจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียน ให้แล้วเสร็จ คือ นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๐ วัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๐ วัน ดังกล่าว

(๒) กรณีฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>๑๐๕</sup>

<sup>๑๐๕</sup> มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้<sup>๑๐๖</sup>

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตาม (๑) หรือ (๒) แล้วนั้น หากศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาก็ได้<sup>๑๐๗</sup> คำสั่งศาลให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา “เป็นที่สุด” ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้<sup>๑๐๘</sup> และในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องว่าได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกขึ้นต่อสู้ก็ตาม

#### ๑.๓.๔ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องคดีปกครอง

คำฟ้องคดีปกครองต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้<sup>๑๐๙</sup>

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้อง

คดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องในการนี้ ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

#### ๑.๓.๕ เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

<sup>๑๐๖</sup> มาตรา ๕๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๑๐๗</sup> มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๑๐๘</sup> ข้อ ๓๐ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๑๐๙</sup> มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้คำฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามอัตราที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ทำयประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๕/๑ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้คู่กรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ขอฟ้องคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้

### ๑.๓.๖ เงื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๖ (๑) กำหนดห้ามการฟ้องซ้อน ข้อ ๙๗ กำหนดห้ามการฟ้องซ้ำ และ ข้อ ๙๖ กำหนดห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ดังนั้น หากคำฟ้องใดเป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ศาลย่อมไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้

## ๒. แนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง

### ๒.๑ แนวคำวินิจฉัยกรณีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกรณีศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา แยกพิจารณาตามลักษณะคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ดังนี้

๒.๑.๑ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๒.๑.๑.๑ กรณีพิพาทเกี่ยวกับการขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ก. คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

- การฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใน ก.พ. ๗

ข้อเท็จจริง สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๑  
แจ้งให้หน่วยงานในสังกัดตำรวจและเสนอรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ใน  
ปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า  
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอายุครบ ๖๐ ปี ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณา  
หนังสือแจ้งดังกล่าวแล้วตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออก เนื่องจาก ก.พ. ๗ ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๗  
กันยายน ๒๔๘๕ จึงเป็นผู้ที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ต่อมาสำนักงานตำรวจ  
แห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปี  
บริบูรณ์และพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ให้หน่วยงานต่าง ๆ  
ตรวจสอบและให้แจ้งผู้มีรายชื่อรับทราบแล้วรายงานต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยผ่านผู้บัญชาการ  
สำนักงานกำลังพลภายในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่าหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ได้  
รับหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่รู้ถึงรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ใน  
ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ และเมื่อพ้นกำหนดเวลาดำเนินการตามหนังสือดังกล่าวแล้ว สำนักงานกำลังพล  
ได้มีหนังสือเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามหนังสือดังกล่าวอีกครั้ง โดยให้จัดส่งหลักฐานภายในวันที่  
๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเร่งรัดดังกล่าวแล้วได้แจ้งเวียนบัญชี  
รายชื่อดังกล่าว แต่ปรากฏว่าบัญชีที่ส่งมานั้น เอกสารมีไม่ครบ โดยมีเพียงหน้าแรกของเอกสารซึ่งไม่มีชื่อ  
ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่รู้ว่ามีการรวมอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว รวมทั้งไม่รู้ถึงรายละเอียด  
เกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว จนเมื่อสำนักงานตำรวจแห่ง  
ชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ เวียนบัญชีรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะต้องพ้นจากราชการ  
เพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ โดยปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีในลำดับ  
ที่ ๒๕๖ เกิดวันที่ ๗ กันยายน ๒๔๘๕ อายุครบ ๖๐ ปี วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบข้อเท็จ  
จริงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม  
๒๕๔๔ ไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักฐานตามทะเบียนประวัติฉบับที่เก็บรักษาไว้ที่หน่วยงานต้นสังกัด ผู้ฟ้องคดี  
เกิดเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอแก้ไขต่อผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล แต่  
ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลมีคำสั่งไม่เสนอคำขอแก้ไขให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณา  
โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นขอแก้ไขภายในระยะเวลา ๖ เดือน นับแต่วันที่รับแจ้งว่าจะเป็นผู้ที่จะ

มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวันเดือนปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งที่ไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว

ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกยอมรับการเกษียณอายุราชการของตนตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อประสงค์จะขอรับบำนาญ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งกรมบัญชีกลางได้อนุมัติจ่ายบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดีโดยยึดถือหลักฐานวันเดือนปีเกิดตาม ก.พ. ๗ ฉบับที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเก็บรักษาไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำวินิจฉัย ทะเบียนประวัติของข้าราชการถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า ดังนั้น บทบัญญัติข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่บัญญัติตัดสิทธิข้าราชการผู้ไม่ได้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ภายในกำหนดเวลาว่าจะยื่นคำขอแก้ไขไม่ได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม ดังกล่าว และไม่มีผลใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการได้อีกต่อไป ส่วนกำหนดเวลาตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว ที่กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติให้กระทำภายใน ๖ เดือนนั้น คงมีผลเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นคำขอดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิข้าราชการไม่ให้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติเมื่อพ้นระยะเวลาแล้วเช่นกัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ที่แจ้งเวียนบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบสถานภาพของข้าราชการตำรวจที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ แต่ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ เร่งรัดให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวและได้แจ้งเวียนต่อหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ทราบ และปรากฏว่าบัญชีรายชื่อที่แจ้งเวียนมีเพียงหน้าแรก ซึ่งไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับรู้ว่ามีชื่อของตนรวมอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว รวมทั้งไม่รู้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุไว้ในบัญชีดังกล่าว ประกอบกับหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้เคยแจ้งต่อ

ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีอายุครบ ๖๐ ปีในปืงบประมาณ ๒๕๔๖ จึงไม่มีผู้ใดตั้งใจสงสัยในบัญชีรายชื่อดังกล่าว และเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงจากหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เวียนแจ้งบัญชีรายชื่อข้าราชการที่ต้องพ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีพึงได้รับแจ้งรายชื่อและวัน เดือน ปีเกิดของตนที่ผ่านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุตามข้อ ๙ วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ ตามหนังสือดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเดือนเกิดของตนเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำขอแก้ไขภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว

ดังนั้น การที่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลไม่เสนอคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณา โดยอ้างว่าล่วงเลยระยะเวลาที่จะยื่นคำขอ และส่งคำขอคืนผู้ฟ้องคดีนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลนำเอาระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติมาพิจารณาตัดสินสิทธิการขอแก้ไขเดือนเกิดอันเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้พิจารณาและวินิจฉัยคำขอแก้ไขเดือนเกิดในทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อเสนอคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมหลักฐานต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ การที่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่ได้ดำเนินการเสนอคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด แต่กลับมีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ แล้ว จึงไม่สามารถยื่นคำขอได้นั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทำบันทึกยอมรับการเกษียณอายุราชการของตนตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีการเบิกจ่ายบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนนั้น ผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันว่าตนเกิดวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ จริง ตามที่ยื่นคำขอแก้ไขเดือนเกิด โดยมีได้มีเจตนายอมรับความถูกต้องของวัน เดือน ปีเกิดตามที่ปรากฏใน ก.พ. ๗ ฉบับที่หน่วยงานเก็บรักษาไว้ ดังนั้น ประเด็นเรื่องความถูกต้องของวัน เดือน ปีเกิดใน ก.พ. ๗ ที่คู่กรณีได้แย้งกัน จึง

เป็นเรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดต่อไป ส่วนการรับบำนาญของผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ เนื่องจากได้มีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการแล้ว และยังไม่มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศดังกล่าว

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลส่งคำขอแก้ไขเดือนเกิดในทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นไว้แล้ว ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยพลัน และให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้น ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันพิพากษา แล้วแจ้งผลการพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้า (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๐๕๑/๒๕๔๖)

ในคดีนี้ตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นแตกต่างว่า การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง ข้าราชการตำรวจที่มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์และพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ และได้รับบำนาญตามประกาศดังกล่าวแล้ว กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจเรื่องการขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการของตนต่อไป และต้องถือว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีในประเด็นเรื่องการยื่นขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดของตนในทะเบียนประวัติข้าราชการ ก.พ. ๗ หหมดไปแล้ว คดีจึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

### **ข้อสังเกต**

(๑) ศาลปกครองได้วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายว่า บทบัญญัติข้อ ๑๑ ของข้อกำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่บัญญัติตัดสิทธิข้าราชการผู้ไม่ได้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ภายในกำหนดเวลาว่าจะยื่นคำขอแก้ไขไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และไม่มีผลใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการได้อีกต่อไป ส่วนการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติที่ให้กระทำภายใน ๖ เดือน ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น คงมีผลเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นคำขอดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิข้าราชการไม่ให้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติเมื่อพ้นระยะเวลาแล้วเช่นกัน ดังนั้น หากข้าราชการผู้ใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนไม่ถูกต้องตามที่ เป็นจริง ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำภายในกำหนดระยะเวลาตามระเบียบสำนักนายก

รัฐมนตรีดังกล่าว และเมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘<sup>๑๑๐</sup> แล้ว บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเวลาใช้สิทธิเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ให้ถูกต้องตามที่เป็นจริงที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงไม่มีผลบังคับอีกต่อไป

(๒) ในกรณีนี้หากภายหลังปรากฏว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ พิจารณาคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลให้ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

#### - การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่แก้ไขปีเกิดของผู้ฟ้องคดีใน บัตรประวัติพนักงานเทศบาล

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำของเทศบาลนครภูเก็ต ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ โดยตามบัตรประวัติพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดีระบุว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทราบว่ารายการปีเกิดในทะเบียนบ้านซึ่งออกให้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๒ ระบุปีเกิดของผู้ฟ้องคดีผิดพลาด เนื่องจากตามหลักฐานทะเบียนบ้านเดิมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งออกให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ระบุปีเกิดของผู้ฟ้องคดีเป็นปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครภูเก็ตเพื่อขอแก้ไขปีเกิดในทะเบียนบ้านดังกล่าว และนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครภูเก็ตได้พิจารณาหลักฐานตามทะเบียนบ้าน ซึ่งออกให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และใบทหารกองเกิน (ส.ต.๙) และใบสุทธิโรงเรียนแล้วเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จริง จึงแก้ไขปีเกิดตามคำขอให้ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งแก้ไขปีเกิดในบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีจากปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เป็นปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขปีเกิดจากปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เป็นปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้มีคำสั่งปฏิเสธการแก้ไขปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด

<sup>๑๑๐</sup> ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ (ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘)

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

ในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการแก้ไขปีเกิดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตและผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตแก้ไขปีเกิดของผู้ฟ้องคดีจากปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งยกอุทธรณ์

**คำวินิจฉัย** การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านซึ่งระบุปีเกิดของผู้ฟ้องคดีว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครภูเก็ตได้พิจารณาเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกอบด้วยสำเนาทะเบียนบ้านเดิมของผู้ฟ้องคดีซึ่งออกให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ สำเนาใบขึ้นทะเบียนทหารกองเกิน (ส.ต.๗) และสำเนาใบสุทธิโรงเรียนแล้ว เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จริง นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครภูเก็ตจึงแก้ไขปีเกิดในทะเบียนบ้านและในบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีตามปีเกิดที่ได้แก้ไขในทะเบียนบ้านดังกล่าว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตเพื่อขอแก้ไขข้อมูลในบัตรประวัติพนักงานเทศบาลให้ถูกต้องตามความเป็นจริง นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดภูเก็ตว่าได้ตรวจสอบเอกสารของผู้ฟ้องคดีแล้ว เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จริง จึงเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตแก้ไขปีเกิดตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และเมื่อข้อมูลในบัตรประวัติพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และมีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงกับผู้ฟ้องคดี นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตและผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลในบัตรประวัติพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตมีคำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลปีเกิดในทะเบียนประวัติให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลจึงมีอำนาจพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ รวมทั้งพิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตดำเนินการแก้ไขบัตรประวัติพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรณีบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลบังคับใช้สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการ

การ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะไม่อาจดำเนินการแก้ไขบัตรประวัติพนักงานเทศบาลตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอแก้ไขปีเกิดในบัตรประวัติพนักงานเทศบาลแล้ว นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตแก้ไขปีเกิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตเห็นว่าปีเกิดของผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็น พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องจริง และนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่งไม่แก้ไขบัตรประวัติพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดี การกระทำของนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตจึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลปีเกิดในทะเบียนประวัติให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตดำเนินการแก้ไขบัตรประวัติพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และยกฟ้องนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต (คำสั่งศาลปกครองนครศรีธรรมราชที่ ๑๖๑/๒๕๔๘)

### ข้อสังเกต

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อนุญาติให้แก้ไขปีเกิดในบัตรประวัติพนักงานเทศบาล เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเมื่อพ้นกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวัน เดือน และปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการให้ตรงตามที่เจ้าของข้อมูลมีคำขอ ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอมิสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวจึงจะกระทำต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามบทบัญญัติดังกล่าว และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยหรือไม่ได้วินิจฉัยภายในเวลาที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนยื่นฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ

การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง<sup>๑๑๑</sup>

**ข. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร**

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับวัน เดือน และปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการให้ตรงตามคำขอ มีดังนี้

**(๑) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมติให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเกี่ยวกับวัน เดือน และปีเกิด ตามคำขอ**

- กรณีผู้บัญชาการตำรวจสันติบาลไม่แก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ของผู้อุทธรณ์ในทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ให้ตรงกับความจริง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าในการพิจารณาข้อมูลรายการวัน เดือน ปีเกิดในเอกสารของทางราชการอื่น ๆ ที่มีข้อมูลไม่ตรงกับสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน ลำดับแรกต้องยึดถือข้อมูลตามสูติบัตรเป็นหลัก เพราะสูติบัตรเป็นหลักฐานที่ทางราชการออกให้แก่ประชาชนทุกคนเพื่อแสดงรายการข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดของบุคคลแต่ละคน ลำดับรองคือทะเบียนบ้านและหรือหลักฐานทางราชการอื่น ๆ ที่น่าเชื่อถือ เมื่อปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ไม่มีสูติบัตรส่งมาประกอบการพิจารณา จึงต้องพิจารณาจากหลักฐานทะเบียนบ้านประกอบกับหลักฐานการศึกษาและทะเบียนทหาร ซึ่งจากการตรวจสอบหลักฐานของทางราชการที่เชื่อถือได้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทะเบียนบ้านตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๙๙ เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน หลักฐานการศึกษา และหลักฐานทางทหารมีข้อมูลระบุสอดคล้องตรงกันว่าผู้อุทธรณ์เกิดในปี พ.ศ. ๒๕๙๐ และเมื่อพิจารณารวัน เดือน ปีเกิดของพี่สาวร่วมมารดาของผู้อุทธรณ์ซึ่งเกิดวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า หากถือวัน เดือน ปีเกิดของผู้อุทธรณ์ตาม ก.พ. ๗ คือวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้อุทธรณ์จะเกิดห่างจากพี่สาวของผู้อุทธรณ์เพียง ๕ เดือนเศษ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ ข้อมูลวัน เดือน ปีเกิด ที่ลงรายการไว้ใน ก.พ. ๗ ว่า ผู้อุทธรณ์เกิดวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ นั้น จึงเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักฐานทางราชการที่สอดคล้องต้องกันแล้ว เชื่อว่าข้อมูลปีเกิดของผู้อุทธรณ์ที่ถูกต้องคือ ปี พ.ศ. ๒๕๙๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแก้ไขปีเกิดในทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) จากปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นปี พ.ศ. ๒๕๙๐ ตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ (คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๖๔/๒๕๔๗)

<sup>๑๑๑</sup> โปรดดูรายละเอียดในคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๒๖๖/๒๕๔๖, ที่ ๑๔๙/๒๕๔๗ และที่ ๓๗๒/๒๕๔๗ หน้า ๑๑๘.

นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยอีกสองฉบับที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่ คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๖๕/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๖๘/๒๕๔๗

- กรณีสำนักงาน ก.พ. ไม่แก้ไขข้อมูลวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติ โดยอ้างว่าผู้ขอยื่นคำขอแก้ไขเมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นคำขอตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอให้สำนักงาน ก.พ. แก้ไขวัน เดือน ปีเกิดใน ก.พ. ๗ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ โดยมีหลักฐานสูติบัตรมาแสดงย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยชอบ ด้วยมาตรา ๒๕ วรรคสาม<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องปรับปรุง แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ถูกต้อง เมื่อข้อมูลข่าวสารใน ก.พ. ๗ ของผู้อุทธรณ์คลาดเคลื่อนไม่ตรงกับหลักฐานสูติบัตร สำนักงาน ก.พ. จึงต้องแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงกับหลักฐานสูติบัตร (คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๖๖/๒๕๔๗) และต่อมามีคำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๙๒/๒๕๔๗ วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

- กรณีที่สำนักงาน ก.พ. ไม่แก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ของผู้อุทธรณ์ โดยอ้างว่าขณะยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดใน ก.พ. ๗ ผู้ขอไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการ จึงไม่ใช่ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดใน ก.พ. ๗ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารวัน เดือน ปีเกิดของผู้อุทธรณ์ในทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ก.พ. จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการและเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เมื่อผู้อุทธรณ์เห็นว่าวัน เดือน ปีเกิดของผู้อุทธรณ์ในทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้สำนักงาน ก.พ. แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และสำนักงาน ก.พ. จะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่สำนักงาน ก.พ. พิจารณาคำขอของผู้อุทธรณ์แล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่มีสิทธิยื่นคำขอแก้ไขตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ เนื่องจากในขณะที่ยื่นคำขอไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการแล้ว โดยยังไม่ได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องว่าผู้อุทธรณ์มีวัน เดือน ปีเกิดตามที่ขอแก้ไขหรือไม่ จึงเป็นกรณีที่สำนักงาน ก.พ.

<sup>๑๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐๑ หน้า ๕๖

ยังไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีมติให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาถึงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้อุทธรณ์มีวัน เดือน ปีเกิดตามที่ขอแก้ไขหรือไม่ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ (คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๑๕/๒๕๔๘)

(๒) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีมติเห็นชอบตามที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งปฏิเสธคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ เนื่องจากเห็นว่าข้อมูลของผู้อุทธรณ์นำมาแสดงไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริง

ซึ่งในขณะที่ยังมีอยู่ ๒ กรณี คือ กรณีของข้าราชการกรุงเทพมหานครและกรณีของพนักงานเทศบาล โดยในกรณีของข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่สามารถหาสูติบัตรหรือทะเบียนคนเกิดหรือหนังสือรับรองจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บรักษาสูติบัตรหรือทะเบียนคนเกิดมาเป็นหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าผู้อุทธรณ์เกิดวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๘๗ ตามที่ขอแก้ไขจริง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีมติเห็นชอบตามที่กรุงเทพมหานครได้ปฏิเสธคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดของผู้อุทธรณ์ในทะเบียนประวัติ (คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๑๕/๒๕๔๓)

ส่วนกรณีของพนักงานเทศบาล คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้อุทธรณ์ยื่นประกอบคำขอเป็นหลักฐานที่ไม่สอดคล้องตรงกันและไม่สามารถจะพิสูจน์ให้เห็นได้ชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้อุทธรณ์เกิดวันที่ใดและเดือนใดแน่นอน ดังนั้น การที่จังหวัดนครสวรรค์ไม่แก้ไขวันเดือนเกิดให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามคำขอจึงชอบแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ (คำวินิจฉัยฯ ที่ สค ๒/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยฯ ที่ ๑๑/๒๕๔๙)

#### ๒.๑.๑.๒ กรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ก. กรณีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ปลัดกระทรวงแรงงานจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีทุกฉบับ รวมทั้งรายงานการสอบสวนและความเห็นของเจ้าหน้าที่ คำให้การของพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ คำให้การของผู้ร้อง เพื่อนำ

มาใช้ประกอบการพิจารณาทำหน้าที่สื่ออุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ปลัดกระทรวงแรงงาน มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒ ไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง แต่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดหนังสือกองการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะเป็นรายงานการ สอบสวนพร้อมกับได้ส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทน ต่อมาในปี ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีมี หนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการวินิจฉัยให้ปลัดกระทรวงแรงงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ ส่วนงานการสอบสวนลงโทษทางวินัยทั้งหมดโดยไม่ต้องลบหรือตัดทอนข้อความ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขอทราบผลการพิจารณาจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้ กฎหมายว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพิกถอนคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ใหม่ และขอให้วินิจฉัยสั่งให้ปลัดกระทรวงแรงงานเปิดเผยส่วนงานการสอบสวนทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อ มาสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้ง ผู้ฟ้องคดีว่า กรณีตามหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ นั้น คณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ได้เป็นกรณีร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการฯ แต่เป็นกรณีใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วน หนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ส่ง เรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณาแล้ว โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำสั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากยื่นอุทธรณ์ล่วงเลยระยะเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนตาม มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนคือคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการส่งเรื่องร้องเรียนไปให้คณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและปลัด กระทรวงแรงงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนลงโทษทางวินัยทุกฉบับให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัย ศาลเห็นว่าคดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ และลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ หรือไม่

ศาลเห็นว่า การที่ปลัดกระทรวงแรงงานมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัด บันทึกลับคำบุคคล พยานหลักฐานอื่นหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง แต่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดหนังสือ กองการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะเป็นรายงานการสอบสวนเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งไม่ให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียน ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้มีคำวินิจฉัยให้ปลัดกระทรวงแรงงานเปิดเผยข้อมูลข่าว สารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดโดยไม่ต้องลบหรือตัดทอนข้อความ ใด ๆ ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าว สารฯ พิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของปลัดกระทรวงแรงงานชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราช การฯ หรือไม่ และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวสามารถเปิดเผยได้หรือไม่ ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะ กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

ส่วนหนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีขอทราบความคืบหน้าของการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และแม้จะมีการชี้แจงเพิ่ม เต็มว่าเป็นการร้องเรียนการกระทำของปลัดกระทรวงแรงงานที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ตาม แต่เมื่อหนังสือร้องเรียน ของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และในการที่จะพิจารณาว่าคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าคำสั่งของปลัดกระทรวงแรงงานดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยกรณีร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่ ๒ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าว สารฯ ที่ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลเห็นว่า การที่ปลัดกระทรวงแรงงานมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสำนวนการสอบสวนลงโทษทางวินัยตามคำขอของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวเป็นการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีและเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่เนื่องจากการแจ้งคำสั่งดังกล่าวไม่ได้มีการระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ จึงเป็นเหตุให้ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์ขยายไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือนับแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒ และเมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเกินกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำวินิจฉัยไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและได้ส่งเรื่องร้องเรียนให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด และไม่มีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องพิจารณาว่าคำสั่งของปลัดกระทรวงแรงงานชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อีกต่อไป เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗\*)

### ข้อสังเกต

(๑) ข้อแตกต่างระหว่างสิทธิร้องเรียนและสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑.๑) **สิทธิร้องเรียน**ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา ๑๓) ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ

- ก. ไม่นำข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- ข. ไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้โดยสะดวกตามมาตรา ๙
- ค. ไม่จัดทำสำเนาข้อมูลข่าวสารหรือสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารให้ตามที่ขอตามมาตรา ๙
- ง. ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ยื่นคำขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๑
- จ. หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่ให้บริการข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๓
- ฉ. ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๓
- ช. หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เช่น ไม่ให้คำแนะนำที่ถูกต้องหรือไม่ส่งคำขอให้หน่วยงานผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารพิจารณาตามมาตรา ๑๒ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แจ้งให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียเสนอคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๗ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๓ หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลตามมาตรา ๒๔ หรือไม่ส่งมอบข้อมูลข่าวสารประวัติศาสตร์ให้กับหอจดหมายเหตุเพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ เป็นต้น
- (๑.๒) **สิทธิอุทธรณ์** คำสั่งต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีดังนี้

ก. สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือสิทธิอุทธรณ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๘)

ข. สิทธิอุทธรณ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอ เมื่อบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่

เกี่ยวกับตน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ไม่ถูกต้องตามที่ เป็นจริงและได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูล ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๒๕ วรรคสี่)

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วางกรอบและกฎเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สอดส่องดูแลเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งเป็นหน้าที่ในทางบริหาร ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นหน้าที่ในทางตุลาการ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามสาขาความเชี่ยวชาญภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าเรื่องที่อุทธรณ์อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่<sup>๑๑๓</sup>

(๒) มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด” ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ทำการวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมต้องเป็นที่สุดในทางบริหาร<sup>๑๑๔</sup>

<sup>๑๑๓</sup> กิตติศักดิ์ ปกรติ, “ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” เอกสารประกอบการสัมมนาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓), หน้า ๒๐.

<sup>๑๑๔</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ “... กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า (มีต่อหน้าถัดไป)

คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลย่อมไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔/๒๕๔๔ “... แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุดตามกฎหมาย แต่ก็เป็นที่สุดในกระบวนการดำเนินการทางบริหารเท่านั้น หาได้กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการฟ้องร้องต่อศาลไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเป็น

โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐของฝ่ายบริหารไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่ใช่ว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>๑๑๕</sup>

(๓) เรื่องการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

### ข. กรณีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีคำวินิจฉัยไม่ให้เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนทางวินัย

- ข้อเท็จจริง บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการทำงานเนื่องจากได้ละทิ้งหน้าที่โดยไม่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และนำอาวุธปืนออกมากระชากลูกเลื่อนข่มขู่ผู้บังคับบัญชา อันเป็นการกระทำผิดวินัยตามระเบียบของบริษัทการบินไทย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอตรวจดูข้อมูลสำนวนการสอบสวนทางวินัยกรณีผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษให้ออกและกรณีถูกกล่าวหาว่านำเอกสารของบริษัทฯ ไปแก้ไขข้อความพาดพิงถึงผู้บริหารบริษัทฯ ต่อมาบริษัทฯ แจ้งว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลเอกสารคำให้การของพยานบุคคลที่อ้างว่าเห็นผู้ฟ้องคดีนำอาวุธปืนเข้ามาในที่ทำงานในสำนวนการสอบสวนทางวินัยกรณีผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษให้ออกได้ เพราะจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และไม่สามารถเปิดเผยสำนวนสอบสวนทางวินัยกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่านำเอกสารของบริษัทฯ ไปแก้ไขข้อความพาดพิงผู้บริหารของบริษัทฯ ได้ เพราะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลของบริษัทฯ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีคำวินิจฉัยให้บริษัทฯ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามรายการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว และมีคำสั่งให้บริษัทฯ เปิดเปิดเผยข้อมูลทั้งสองรายการให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ..."

<sup>๑๑๕</sup> โปรดดูรายละเอียดในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๘ หน้า ๑๐๖ - ๑๐๗.

คำวินิจฉัย ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เฉพาะส่วนที่มีมติไม่เปิดเผยข้อมูลตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ทั้งหมดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กรณีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารคำให้การพยานบุคคลที่เห็น ผู้ฟ้องคดีนำอาวุธปืนเข้ามาในที่ทำงานที่อยู่ในสำนวนการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าละทิ้งหน้าที่และนำอาวุธปืนมาขึ้นลำในที่ทำงานนั้น ศาลเห็นว่า การเปิดเผยชื่อและคำให้การของ พยานบุคคลที่เห็นเหตุการณ์และให้การเป็นปฏิปักษ์แก่ผู้ฟ้องคดีอาจจะทำให้พยานที่ให้อภัยคำถูกทำร้ายและ ถูกข่มขู่ได้ กรณีจึงมีพฤติการณ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยานได้ และการเปิดเผยชื่อหรือคำให้การของพยานคนใดคนหนึ่งอาจทำให้สื่อถึงพยานที่รู้เห็นเหตุการณ์ได้ นอกจากนี้ พยานที่ให้ความร่วมมือให้การยอมต้องการที่จะได้รับความคุ้มครองไม่ให้เกิดความเสียหายในภายหลัง ประกอบกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีมติให้บริษัทฯ เปิดเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารรายงานผลการสอบสวนและรายงานสรุปของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีถูกกล่าวหาว่า ละทิ้งหน้าที่และกรณีถูกกล่าวหาว่าละทิ้งหน้าที่และนำอาวุธปืนมาขึ้นลำในที่ทำงานแล้ว ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่มีมติให้บริษัทฯ ไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารในส่วนของเอกสารคำให้การพยานบุคคล โดยเห็นว่าบริษัทฯ ได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบตาม มาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากการ เปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

ประเด็นที่ ๒ กรณีไม่เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดี ถูกกล่าวหาว่านำเอกสารของบริษัทฯ ไปแก้ไขข้อความพาดพิงถึงผู้บริหารบริษัทฯ นั้น ศาลเห็นว่า ข้อมูล ข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่การกล่าวหาเจาะจงโดยตรงว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัย แต่เป็นกรณีที่บริษัทฯ ได้ตั้ง คณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาผู้กระทำความผิดวินัยเท่านั้น และต่อมาเมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรทำความผิดดังกล่าวและถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีส่วนได้เสียที่จะขอให้เปิดเผยเอกสารดังกล่าว อีกทั้งในสำนวนการสอบสวนดังกล่าวมีข้อมูลเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ ด้วย ไม่ได้มีเฉพาะแต่ส่วนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กล่าวถึงพฤติ การณ์ต่าง ๆ ที่มีผลต่อชื่อเสียงของผู้บริหารบริษัทฯ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ผู้ฟ้องคดี หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอาจมีผลทำให้บุคคลนั้นเสียชื่อเสียงได้ และการเปิดเผยข้อมูล ในส่วนนี้จะกระทบต่อชื่อเสียงของผู้บริหารบริษัทฯ โดยไม่สมควร ประกอบกับข้อมูลดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับ การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อีกทั้งในการพิจารณาว่าควรเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารดังกล่าวหรือไม่ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้พิจารณาโดยคำนึงถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชน

ที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วยแล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีมติให้บริษัทฯ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวทั้งหมดตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๑๓๒/๒๕๕๗)

**ข้อสังเกต** เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ ประกอบกับ มาตรา ๙ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างกว้างขวาง โดยมีข้อยกเว้นไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้น บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่ตนใช้สิทธิขอตรวจดูหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการได้ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้เท่านั้น ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการใช้ดุลพินิจไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๕ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย และหากข้อมูลที่ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่านำเอกสารของบริษัทฯ ไปแก้ไขข้อความพาดพิงถึงผู้บริหารของบริษัทฯ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถใช้สิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าวซึ่งไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (ตามมาตรา ๗) หรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (ตามมาตรา ๙) หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า (ตามมาตรา ๒๖) นั้นได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

- **ข้อเท็จจริง** ผู้ฟ้องคดีขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเปิดเผยสำนวนการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาและถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานเรียกรับเงินจากผู้ลักลอบนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรโดย

ไม่ได้รับอนุญาตและไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบและเป็นกรทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เปิดเผยเอกสาร ในสำนวนการสอบสวนทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๕๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยอุทธรณ์ว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เปิดเผยเอกสาร สำนวนการสอบสวนตามที่ผู้ฟ้องคดีต้องการเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวและให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ วินิจฉัย สั่งการให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีขอคัดหรือตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนทางวินัยทั้งหมดได้

คำวินิจฉัย เมื่อพิจารณากระบวนการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วเห็นว่าการเห็นของคณะกรรมการสอบสวนและความเห็นของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในรายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งมาตราดังกล่าวให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจที่จะสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์ของเอกชน และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน หากเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะมากกว่าก็อาจใช้ดุลพินิจ มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตรงกันข้ามหากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายมากกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดส่งเอกสารให้ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒ รายการ คือ สำเนาบันทึกคำให้การของผู้ฟ้องคดี และสำเนารายงานการสอบสวนทางวินัย ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ โดยปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารอื่น อันได้แก่ ความเห็นของกรรมการสอบสวนและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งเปลี่ยนประธานกรรมการสอบสวนข้าราชการเรื่องร้องเรียนผู้ฟ้องคดี และต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ วินิจฉัยว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เปิดเผยความเห็นการสั่งการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๓) ดังกล่าวแล้ว และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้พิจารณาเนื้อหาความเห็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า การเปิดเผยข้อความใด ๆ ของความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจะทำให้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการให้ความเห็นของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์โทษทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและอยู่ระหว่างพิจารณา ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนของความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับประเด็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การพยานและผู้ร้องเรียนนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบรายงานการสอบสวนทางวินัยทั้งหมดแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องการข้อมูลข่าวสารอีกประการเดียว คือ ความเห็นของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้ฟ้องคดีได้เคยให้ข้อเท็จจริงในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ สอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอตรวจดูหรือสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวนทางวินัยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เปิดเผยให้ทราบบางส่วนแล้ว แต่ไม่อนุญาตให้เปิดเผยเอกสารบางรายการ เช่น คำให้การของพยานและผู้ร้องเรียน และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารและรายงานการสอบสวนทางวินัยเพียงบางส่วน ดังนั้น เมื่อคำให้การพยานและผู้ร้องเรียนเป็นข้อมูลข่าวสารราชการที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและไม่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้ตรวจดูและได้รับสำเนาตามมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ไม่ได้วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การพยานและผู้ร้องเรียนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การพยานและผู้ร้องเรียน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๖๑๙/๒๕๔๘)

**ข้อสังเกต** การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>๑๑๖</sup> ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง<sup>๑๑๗</sup> นั้น โดยหลักแล้วคู่กรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลได้ โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๑)<sup>๑๑๘</sup>

<sup>๑๑๖</sup> โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ ๗.๓ หน้า ๓๒ - ๓๔.

<sup>๑๑๗</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีวรจักรพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๑๘.

<sup>๑๑๘</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๑ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่ในปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังไม่ได้ประกาศกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้นไปก่อนจนกว่าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะมีประกาศกำหนดตาม มาตรา ๑๑ (๑) ดังกล่าว

โดยหลักการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ศาลจะไม่พิจารณาบทพยานข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ฟังมาใหม่ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีวิธีการทำงานที่มีคุณภาพในการรับฟังข้อเท็จจริงได้คืออยู่แล้วในระดับเดียวกับองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง และเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางโดยเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาทนั้นมาก่อน และมีรูปแบบในการแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งที่แสดงถึงความมี อิสรระตามควรในการประกันความเป็นกลางดังกล่าว รวมทั้งมีกระบวนการคัดค้านการมี ส่วนได้เสียรวมอยู่ด้วย ดังนั้น ศาลจึงตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะแต่ ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น คือ (๑) ตรวจสอบการใช้บทกฎหมาย และ (๒) การตรวจสอบทางกฎหมาย เกี่ยวกับการฟังข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณามีคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยจะตรวจดูเพียงว่าการวินิจฉัยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ แต่ไม่ใช่เป็นการเข้าไปซึ่งน้ำหนักใหม่ และเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุผลว่าคนที่มีเหตุผลตามปกติคงจะมีความเห็นเช่นนั้นได้ ศาล ก็ต้องยอมรับว่าได้มีการพิจารณาโดยถูกต้องแล้ว<sup>๑๑๙</sup> ยกเว้นแต่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทได้กระทำโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน หรือโดยขาดพยานหลักฐาน สนับสนุนตามสมควร หรือโดยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายโดยผิดพลาด หรือโดยใช้ดุลพินิจรับฟัง ข้อเท็จจริงนั้นผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง<sup>๑๒๐</sup>

แนวการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีฟ้องขอให้ เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น พบว่าในคำพิพากษา ศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗, ที่ ๑๑๓๒/๒๕๔๗ และที่ ๑๒๐๓/๒๕๔๗ ศาลตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนในคำพิพากษา ศาลปกครองกลางที่ ๑๖๑๙/๒๕๔๘ ศาลตรวจสอบไปถึงการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

<sup>๑๑๙</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๑๗, หน้า ๑๑๗.

<sup>๑๒๐</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗๔, หน้า ๔.

ค. กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ข้อเท็จจริง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ขออนุมัติกำหนดตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ส. เป็นศาสตราจารย์ในสาขาวิชาการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์และศึกษานอกกระบวนถึงสองครั้ง แต่ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) มีมติไม่อนุมัติทั้งสองครั้ง รองศาสตราจารย์ ส. จึงมีหนังสือขอตรวจดูรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้พิจารณาผลงานทางวิชาการในการขอตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ และขอทราบรายชื่อผลงานทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลงานที่เป็นศาสตราจารย์ แต่ทบวงมหาวิทยาลัยมีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล รองศาสตราจารย์ ส. จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ในเรื่องนี้โดยเชิญผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยเข้าชี้แจงเพิ่มเติมด้วย วาจาถึงเหตุผลที่ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้และเชิญผู้ฟ้องคดีซึ่งทำหน้าที่ประสานงานไปให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และมีคำวินิจฉัยให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการทั้งสองครั้ง และผลงานของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลงานที่เป็นศาสตราจารย์ ซึ่งได้เสนอไว้ในครั้งที่ขอตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์แก่รองศาสตราจารย์ ส. พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานอนุกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการของรองศาสตราจารย์ ส. ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อจะได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ จึงเป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คำวินิจฉัย ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจงในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ว่าการเปิดเผยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิอาจจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้ทรงคุณวุฒิหรืออาจถูกฟ้องร้องได้ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และในการใช้ดุลพินิจของคณะ

กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ก็ได้พิจารณาซึ่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสีย โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย (ปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้พิจารณาจากที่การประเมินผลงานทางวิชาการได้เสร็จสิ้นแล้ว รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการในสาขาเดียวกันที่มีจำนวนค่อนข้างมาก การสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการประเมินและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๐๓/๒๕๔๗)

### ๒.๑.๒ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครอง อาจจัดกลุ่มคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ได้เป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

#### ๒.๑.๒.๑ การไม่ออกกฎกระทรวงกำหนด “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อขอความเป็นธรรมในการขอข้อมูลข่าวสาร กรณีที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยว่ากระทำความผิดตามประกาศตลาดหลักทรัพย์ และมีหนังสือขอทราบความคืบหน้ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐประเภท “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงยังไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอทราบความคืบหน้าในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับคำชี้แจงใด ๆ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีสถานภาพ

เป็นหน่วยงานของรัฐประเภท “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ภายในเวลาอันสมควร

**คำวินิจฉัย** การดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ไม่ใช่กำหนดให้เป็นหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นใดที่ศาลจะนำมาวินิจฉัยได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไรหรือไม่ นอกจากนี้ อำนาจในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ไม่ใช่เป็นอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ใช่กรณีที่ว่าสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๒๓/๒๕๕๖)

**๒.๑.๒.๒ การละเลยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร**

**ก. คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขอใช้ไฟฟ้าและการโอนสิทธิการใช้ไฟฟ้า**

**ข้อเท็จจริง** คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการไฟฟ้าเขตนนทบุรี) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าในที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมืองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนี้ ๑) เอกสารคำขอใช้ไฟฟ้า ๒) หลักฐานประกอบคำขอของบริษัท ด. ตามข้อบังคับของการไฟฟ้านครหลวง และ ๓) การพิจารณาอนุญาตเรื่องดังกล่าวของการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเอกสารคำขอใช้ไฟฟ้าและหลักฐานประกอบคำขอตามข้อบังคับของการไฟฟ้านครหลวงให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดียังเปิดเผยเอกสารไม่ครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยไม่ได้เปิดเผยเอกสารสัญญาเช่าที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมือง

ของบริษัท พ. เอกสารใบเสร็จรับเงินประกันการใช้ไฟฟ้าในนามของบริษัท ด. และเอกสารการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

**คำวินิจฉัย** ศาลกำหนดประเด็นวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับการละเลย ดังนี้

๑. ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งเอกสารให้ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามที่ได้ส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ศาลเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยและให้สำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีการร้องขอ คือ เอกสารคำขอใช้ไฟฟ้า หลักฐานประกอบคำขอตามข้อบังคับของการไฟฟ้านครหลวงของบริษัท ด. และการพิจารณาอนุญาตเรื่องดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดส่งสำเนาเอกสารเดียวกับที่จัดส่งให้กับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว

๒. ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ส่งมอบเอกสารหลักฐานการขอใช้ไฟฟ้าของบริษัท ด. ให้ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ศาลฟังข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเอกสารเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุแนบคำขอโอนสิทธิการใช้ไฟฟ้าและเปลี่ยนชื่อผู้ใช้ไฟฟ้า เนื่องจากตามข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ขอโอนสิทธิการใช้ไฟฟ้าและเปลี่ยนชื่อผู้ใช้ไฟฟ้า (บริษัท พ.) ต้องยื่นหลักฐานต่าง ๆ ดังเช่นกรณีการขอติดตั้งใหม่ครั้งแรก และปรากฏหลักฐานว่าผู้รับโอนสิทธิการใช้ไฟฟ้า (บริษัท ด.) ยื่นหนังสือแจ้งว่าผู้รับโอนสิทธิเป็นผู้ประกอบการในพื้นที่ที่มีการติดตั้งและใช้ไฟฟ้าเป็นหลักฐานประกอบคำขอเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดส่งเอกสารหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามที่ได้จัดส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๐๓/๒๕๔๖)

**ข. คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ใช้ประกอบการออกคำสั่งยกเลิกบัญชีรายชื่อกรรมการการเลือกตั้ง**

**ข้อเท็จจริง** ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ใช้ประกอบการออกคำสั่งยกเลิกบัญชีรายชื่อกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (เฉพาะจังหวัด) ซึ่งเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่คณะกรรมการ

การเลือกตั้งปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและรับรองความถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ เนื่องจากอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้งในอนาคต และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ การดำเนินกิจการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ต่อมาที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังไม่ได้นำดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

คำวินิจฉัย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐและอยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสืออุทธรณ์การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและรับรองความถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และได้แจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบแล้ว คณะกรรมการ

การเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๘\*)

ในเรื่องนี้ตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นเช่นเดียวกับองค์คณะ แต่มีเหตุผลแตกต่างว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลในฐานะผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการกระทำทางปกครองในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้วเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยก็จะต้องนำเรื่องฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### ข้อสังเกต

(๑) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ให้นิยามความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

(๒) สำหรับสถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น ที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า มาตรา ๒๕

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามบทกฎหมายดังกล่าวและเป็นหน่วยงานอิสระ เพราะไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้บัญญัติคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดก็ได้ ดังนั้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในความหมายของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยุติ<sup>๒๑๑</sup> จะเห็นได้ว่า ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขยายความคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามที่มาตรา ๔ บัญญัติว่า หมายถึง บุคคลต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐว่า อาจจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใด

### ค. คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นทั้งหมดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษสารวัตรป้องกันและปราบปรามสถานีตำรวจนครบาลเตาปูนกับพวกว่าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ร้องขอ พร้อมกับจัดส่งสรุปข้อเท็จจริง ข้อพิจารณาและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยอาจใช้ดุลพินิจปกปิดเฉพาะชื่อของพยานบุคคลหรือข้อความที่อาจทำให้ทราบได้ว่าพยานเป็นผู้ใดได้ตามความจำเป็น หากเห็นว่าการเปิดเผยอาจก่อให้เกิด

<sup>๒๑๑</sup> ความเห็นของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กรณีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๔๕)

อันตรายเป็นชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง พร้อมทั้งให้สำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คำวินิจฉัย ศาลเห็นว่า ส่วนของการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยเป็นบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลใดที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ไม่ได้เป็นบทบัญญัติห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับส่วนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งไม่มีข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยส่วนการสอบสวนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๔๕๘/๒๕๔๙\*)

### ๒.๑.๒.๓ การละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียน

- กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี

(ก) ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีขอให้อธิบดีกรมธนารักษ์เปิดเผยเอกสารในความครอบครอง ๕ รายการ อธิบดีกรมธนารักษ์มีหนังสือแจ้งว่า เอกสารที่ผู้ฟ้องคดีขอในรายการที่ ๑ และ ๒ ไม่มีเอกสารที่ขอ ส่วนรายการที่ ๓ - ๕ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๗ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการพัฒนาที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถตรวจดูเอกสารได้ที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กรมธนารักษ์ และหากไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าวสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่มีเอกสารรายการเอกสารที่ ๑ - ๒ ไม่ได้แจ้งเหตุผล และรายการเอกสารที่ ๓ - ๕ แจ้งไม่ชัดเจนว่าจะเปิดเผยเอกสารตามคำขอหรือไม่ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่ออธิบดีกรมธนารักษ์และร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่อธิบดีกรมธนารักษ์และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล

คำวินิจฉัย มาตรา ๒๘ (๔) ประกอบมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นบทกฎหมายที่กำหนดเรื่องการร้องเรียนไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และอธิบดีกรมธนารักษ์ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด การที่อธิบดีกรมธนารักษ์ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่า อธิบดีกรมธนารักษ์แจ้งผลการตรวจสอบเอกสารไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน

กำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ใช่กรณีที่เป็นอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ายินยอมผลการพิจารณาตามเดิม จึงไม่ได้เป็นการแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังไม่ได้พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลพิพากษาให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (**คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๖/๒๕๕๖**)

(ข) ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีเป็นตัวแทนศูนย์ประสานงานร้องทุกข์ทางปกครองกรณี ที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมืองยื่นขอข้อมูลข่าวสารในครอบครองของกรมธนารักษ์เพื่อนำมาใช้ต่อผู้คดี ต่อมาอธิบดีกรมธนารักษ์มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อมูลว่าเอกสารตามผู้ฟ้องคดีขอเป็นไปตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อขอเอกสารที่ตรวจพบได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการแจ้งผลการตรวจสอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ จึงอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ขอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งใหม่ และมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการสั่งการให้อธิบดีกรมธนารักษ์เปิดเผยเอกสาร พร้อมกับแก้ไขคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาในส่วนที่เป็นเท็จให้ถูกต้อง แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และหากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนก็ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้อธิบดีกรมธนารักษ์แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาให้เป็นข้อความที่เป็นจริง และได้ข้อยุติโดยชอบด้วยกฎหมาย

ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีนี้แล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดียืนยันที่จะให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาสั่งการให้กรมธนารักษ์เปลี่ยนแปลงคำสั่งแจ้งผลการดำเนินการให้ใหม่ กรณีดัง

กล่าวคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สามารถดำเนินการให้ได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และต่อมาเลขานุการคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้นำเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในกรณีเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีมติเห็นชอบกับการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

คำวินิจฉัย คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้อธิบดีกรมธนารักษ์แก้ไขเปลี่ยนแปลง

คำสั่งแจ้งผลการพิจารณาจากข้อความที่เป็นเท็จและคลุมเครือให้เป็นข้อความที่เป็นจริงและได้ช้อยติโดยชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้น เป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถออกคำสั่งบังคับได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในข้อหาว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ หากศาลพิจารณาเห็นว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ศาลก็จะออกคำสั่งบังคับให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดเท่านั้น

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิร้องเรียนว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับตนตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน โดยมีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการฯ นั้น เป็นเพียงการให้อำนาจคณะอนุกรรมการฯ มีหน้าที่พิจารณากลับกรองและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนเสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเท่านั้น ไม่ได้มีการมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่อย่างใด อีกทั้ง ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งขึ้น ดังนั้น การที่รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ยังไม่ได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ พร้อมกับมีหนังสือแจ้ง

ผลการพิจารณาดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบ รวมทั้งการมีหนังสือยืนยันผลการพิจารณาตามเดิม จึงไม่ได้เป็นการพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และถือได้ว่าขณะนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติเห็นชอบกับการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการไปแล้ว เมื่อมติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทัทธิขของผู้ฟ้องคดีซึ่งจะมีผลสมบูรณ์และใช้ยื่นต่อบุคคลใดต่อเมื่อได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว ยังไม่ได้มีการแจ้งมติดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และมาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลพิพากษาให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่ให้แล้วเสร็จมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด และยกฟ้องอธิบดีกรมธนารักษ์ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๔๓/๒๕๔๗)

#### ๒.๑.๒.๔ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนล่าช้า

- คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีล่าช้า

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของกรมธนารักษ์ จำนวน ๕ รายการ คือ (๑) เอกสารการพิจารณาคำขอตามหนังสือขอรับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ (๒) ทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุ รายงาน ช. (๓) คำขอรับโอนสิทธิการเช่าอาคารราชพัสดุแทนนาง ล. (๔) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหนังสือขอโอนและขอรับโอนการเช่าอาคารราชพัสดุ และ (๕) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหนังสือแบบคำขอโอนและขอรับโอนสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ แต่กรมธนารักษ์แจ้งว่าไม่มีเอกสารรายการที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อว่าเป็นความจริง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวของกรมธนารักษ์ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลา

ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ต่อมาภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งผลการตรวจสอบว่าไม่มีเอกสารทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุรายนาย ช. ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนให้ตรวจสอบ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยได้เชิญผู้แทนอธิบดีกรมธนารักษ์และผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งต่อมาได้มีการนำเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามความเห็นของเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ตรวจสอบและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประชุมดังกล่าวไม่ใช่การตรวจสอบเอกสารตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่เป็นการขอให้พิจารณายุติการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโดยเห็นว่า** สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่าไม่มีเอกสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนให้ตรวจสอบ และได้นำข้อมูลดังกล่าวเสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นดังกล่าว จึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

**ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า** ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีอยู่ของเอกสารทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุ โดยมีการรับฟังจากข้อเท็จจริงที่กรมธนารักษ์ชี้แจงต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหนังสือเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นการตรวจสอบการมีอยู่ของเอกสารโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่ศาลใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย และคำวินิจฉัยที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น เป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง ขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากศาลไม่ได้วินิจฉัยถึงความถูกต้องของขั้นตอนการปฏิบัติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เลือกปฏิบัติโดยใช้หนังสือชี้แจงของกรมธนารักษ์เป็นผลการ

ตรวจสอบ และผู้ฟ้องคดีไม่เคยรับทราบคำสั่งหรือกระบวนการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทราบเพียงคำสั่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจในการพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาโดยไม่ชอบและคำสั่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ยืนยันคำสั่งที่ไม่ชอบของตนเองโดยกล่าวอ้างถึงการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่รับรองคำสั่งดังกล่าว อีกทั้งคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครองไม่ใช่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่เป็นปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าวเป็นการกระทำของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติทั้งขั้นตอนการพิจารณาและขั้นตอนการแจ้งผลการพิจารณา

### ศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเด็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการดำเนินการโดยชอบหรือไม่

ศาลเห็นว่า การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองและตรวจสอบ พิจารณา และให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และคณะกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติก่อนนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ว่า เมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ให้เร่งพิจารณาสรุปเรื่องโดยเร็วและจัดทำเป็นหนังสือเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน แล้วแจ้งให้ผู้ร้องทราบความคืบหน้าของการดำเนินการและขั้นตอนการดำเนินการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว เชื่อว่าไม่มีเอกสารตามที่ร้องเรียนให้ตรวจสอบตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยไม่ได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการฯ จึงเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ ไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของกรมธนารักษ์นั้น เป็นการดำเนินการตามหน้าที่ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

การฯ การแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว แต่การที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการระบุในหนังสือดังกล่าวว่า ขอแจ้งยืนยันผลการตรวจสอบตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ นั้น เมื่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการย่อมไม่มีหน้าที่ยืนยันผลเช่นนั้นได้

ประเด็นที่ ๒ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ ไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องหรือไม่

ศาลเห็นว่า เมื่อเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีอ้างยืนยันถึงการมีอยู่ของทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุรายนาย ช. คือ ประกาศกรมธนารักษ์ เรื่อง ขอเช่าที่ดินราชพัสดุ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประกาศให้ทราบ ว่า นาย ช. ประสงค์จะขอรับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุนี้สืบแทนนาง ล. และหนังสือกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ ที่แจ้งอนุญาตให้นาย ช. เป็นผู้ได้รับโอนสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุแทนนาง ล. รวมทั้งใบเสร็จรับเงินของกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมอนุญาตรับโอนสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งเอกสารดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าน่าจะมีการจัดทำทะเบียนผู้เช่าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้พิจารณาตรวจสอบ ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาถึงประกาศกรมธนารักษ์และหนังสือกรมธนารักษ์รวมทั้งใบเสร็จรับเงินดังกล่าว หรือไม่ เพียงใด แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้แจ้งตอบถึงการไม่มีอยู่ของทะเบียนผู้เช่าที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไว้โดยไม่ให้เหตุผลหักล้างการมีอยู่ของเอกสารดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของกรมธนารักษ์ให้มีความชัดเจนครบถ้วนเสียก่อน อันถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ จึงพิพากษาให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและขอให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิได้คำพิพากษา และให้จัดทำผลการพิจารณาเป็นคำวินิจฉัยตามมาตรา ๘๔<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อันเนื่องด้วยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจพิจารณาตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๔๘**)

<sup>๒๒</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

หมายเหตุ ในชั้นของการบังคับคดีนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการกรณีร้องเรียนให้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามการร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแจ้งผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ไม่ได้ระบุเหตุผลหักล้างการมีอยู่ของประกาศกรมธนารักษ์ เรื่อง ขอเช่าที่ราชพัสดุและเอกสารอีก ๒ ฉบับ แต่ใช้การชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมาอ้างว่าเป็นการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่ได้พิจารณาหรือวินิจฉัย จนทำให้การพิจารณาขาดเหตุผลสนับสนุนอันสมเหตุสมผลการดำเนินการของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ จึงไม่เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับคดีให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาจากการชี้แจงของกรมธนารักษ์ รวมทั้งได้ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้ให้เหตุผลหักล้างการมีอยู่ของเอกสารตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแล้ว จึงถือได้ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบการมีอยู่ของเอกสารตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว แม้ว่าในการจัดทำผลการพิจารณาโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ จะไม่ได้ทำเป็นคำวินิจฉัยตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติมาก็ตาม แต่ก็ได้มีการลงลายมือชื่อของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ทำการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารทุกคน จึงถือว่าได้ดำเนินการตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว (**คำสั่งยกคำขอบังคับคดีคดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๓๕/๒๕๕๖**)

ข้อสังเกต คณะกรรมการที่จะมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๓<sup>๑๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมาตรา ๕<sup>๑๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น มีองค์ประกอบดังนี้

<sup>๑๒๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙๐ หน้า ๔๔

<sup>๑๒๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒๔ หน้า ๙๗)

(มีต่อหน้าถัดไป)

"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

- (๑) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
- (๒) เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย
- (๓) มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่

ซึ่งจากการพิจารณาองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วางกรอบและกฎเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สอดส่องดูแลเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก ซึ่งเป็นหน้าที่ในทางบริหาร ส่วน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นหน้าที่ในลักษณะของการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามสาขาความเชี่ยวชาญ ภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า เรื่องที่มีผู้อุทธรณ์นั้นอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ นอกจากนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่มีจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงไม่มีสถานะเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น ๒ คณะที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอของเจ้าของข้อมูลตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ส่วน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร ดังนั้น ในกรณีนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องเรียนทราบตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ การแจ้งผลการตรวจ

สอบจึงไม่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารในการเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ใช้สิทธิร้องเรียนเท่านั้น เพราะหาก คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบแล้วพบว่าคำปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอของหน่วยงานของรัฐไม่ถูกต้อง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีหน้าที่แนะนำให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ซึ่งผู้ร้องเรียนมีสิทธิที่จะยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และหากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ตามคำขอ ผู้ร้องเรียนก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หรือหากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว

### ๒.๑.๓ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ

- การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเลยไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอ

ข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอตรวจคัดและรับรองเอกสารการจัดซื้อที่ดินโครงการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองแม่สอด ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๙ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและจัดพิมพ์เป็นหนังสือเพื่อจำหน่ายหาทุนให้กับองค์กรประชาชนต้านคอร์รัปชันจังหวัดตาก แต่เทศบาลเมืองแม่สอดไม่ได้ดำเนินการตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ ขอทราบผลการพิจารณาคำขอตรวจคัดและรับรองเอกสารดังกล่าวอีกครั้ง ซึ่งเทศบาลเมืองแม่สอดได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพราะเกรงว่าการเปิดเผยจะทำให้เกิดปัญหาภัยกับเทศบาลเมืองแม่สอดในภายหลัง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปติดต่อขอรับเอกสารและเสียค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกสาร เทศบาลเมืองแม่สอดจึงไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ในขณะที่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา ขอให้ศาลสั่งให้เทศบาลเมืองแม่สอดดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจคัดและรับรองเอกสาร และชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยแยกเป็นค่าขาดประโยชน์และกำไรจากการที่ไม่อาจทำวิจัยและจัดพิมพ์หนังสือจำหน่ายแก่บุคคลทั่วไป (ค่าป่วยการในการประชุม ค่าพาหนะผู้เข้าร่วมประชุม ค่าใช้อาคารและอุปกรณ์อื่น ๆ ในการประชุม

และค่าเสียโอกาสจากการขายหนังสือ) และค่าส่งหนังสือขอคัดและรับรองเอกสารและค่าส่งหนังสือร้องเรียน ต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และดอกเบี้ยในต้นเงินดังกล่าวอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดจนถึงวันฟ้อง

คำวินิจฉัย ศาลเห็นว่า คดีนี้มีข้อหาที่รับไว้พิจารณาได้ คือ กรณีที่ฟ้องว่าเทศบาลเมืองแม่สอดไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจคัดเอกสารการจัดซื้อที่ดินภายในเวลาอันสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เทศบาลเมืองแม่สอดละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ศาลเห็นว่า ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารโครงการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอยเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองแม่สอดและเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำให้เมื่อมีผู้ยื่นขอตรวจดูตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และไม่มีความหมายกำหนดให้ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับ เป็น ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ ไม่ต้องไปจัดทำขึ้นใหม่ อีกทั้ง การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตามข้อ ๑๒ ของระเบียบเทศบาลตำบลแม่สอด ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๒ เทศบาลเมืองแม่สอดจึงต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร ซึ่งข้อ ๒๑ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า การบริการข้อมูลข่าวสารให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ นั้น แม้กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้เป็นการแน่นอนโดยกำหนดไว้แต่เพียง “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยเร็ว” แต่การที่เทศบาลเมืองแม่สอดไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา คำขอของผู้ฟ้องคดี และไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ จนระยะเวลาล่วงเลยมาประมาณ ๘ เดือน นับตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอข้อมูลจนถึงวันยื่นฟ้องคดีต่อศาล คือ วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้น เทศบาลเมืองแม่สอดจึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ประเด็นที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของเทศบาลเมืองแม่สอดหรือไม่

ศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการละเลยไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามที่ร้องขอนั้น จะต้องเป็นกรณีที่การกระทำของเทศบาลเมืองแม่สอดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและความเสียหายนั้นมีผลโดยตรงมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของเทศบาลเมืองแม่สอด เมื่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำวิจัยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นค่าขาดประโยชน์และกำไรจากการที่ไม่อาจทำวิจัยและจัดพิมพ์หนังสือจำหน่ายแก่บุคคลทั่วไป เป็นเพียงค่าใช้จ่ายหรือผลประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะมีขึ้นในอนาคต ยังไม่เกิดขึ้นจริง และเป็นสิ่งซึ่งเกิดจากการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไกลกว่าเหตุ พันวิสัยที่จะรู้ได้แน่ว่าความเสียหายมีเพียงใด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเสียหายจากการที่เทศบาลเมืองแม่สอดละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สำหรับค่าส่งหนังสือขอคัดและรับรองเอกสารและค่าส่งหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น เป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องจ่ายในการใช้บริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเทศบาลเมืองแม่สอด จึงไม่อาจฟ้องเรียกร้องได้

ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๒๐/๒๕๔๗)

### ข้อสังเกต

(๑) คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แยกได้ ๒ ประเภทย่อย คือ

(๑.๑) คดีประเภทละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยอาจเข้าใจว่าตนไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ

(๑.๒) คดีประเภทปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปฏิบัติหน้าที่นั้นล่าช้าเกินสมควร

จะเห็นได้ว่า คดีทั้งสองประเภทดังกล่าวมีลักษณะที่แตกต่างกันโดยสภาพ ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีเหตุเดียว จึงไม่อาจเป็นคดีปกครองประเภทละเลยต่อหน้าที่ฯ และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ในขณะเดียวกัน ซึ่งข้อพิพาทในคดีนี้หากศาลฟังข้อเท็จจริงว่าเทศบาลเมืองแม่สอดไม่ได้ดำเนินการใด ๆ จนระยะเวลาล่วงเลยมาประมาณ ๔ เดือน นับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อเทศบาลเมืองแม่สอด ก็จะเป็นกรณีที่เทศบาลเมืองแม่สอดละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่หากศาลฟังข้อเท็จจริงว่าเทศบาลเมืองแม่สอดได้เริ่มดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ยังคงดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จนระยะเวลาล่วงเลยมาประมาณ ๔ เดือน ก็จะเป็นกรณีที่เทศบาลเมืองแม่สอดปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร

(๒) การดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ยื่นคำขอในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้ กำหนดระยะเวลาไว้เป็นการแน่นอน โดยกำหนดไว้แต่เพียง “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยเร็ว” และให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ นั้น แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะสิ้นผลบังคับใช้แล้ว แต่ก็น่าจะยังสามารถนำมาใช้เป็นฐานประกอบการอ้างอิงในการพิจารณา “ระยะเวลาอันสมควร” หรือ “โดยเร็ว” ได้

(๓) การกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลวินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ในคดีนี้ว่า ความเสียหายดังกล่าวต้องเป็นความเสียหายที่เป็น ผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และต้องเป็นความเสียหายที่ ไม่ไกลกว่าเหตุและต้องมีจุดที่นำมาอ้างอิงเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ด้วย ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี คาดว่าจะมีขึ้นในอนาคต ยังไม่เกิดขึ้นจริง และเป็นสิ่งซึ่งเกิดจากการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไกลกว่าเหตุ พันวิสัยที่จะรู้ได้แน่ว่าความเสียหายมีเพียงใด ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

## ๒.๒ แนวคำวินิจฉัยกรณีที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

### ๒.๒.๑ กรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

#### - การขอตรวจดูเอกสารในสำนวนคดีแพ่ง

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีแพ่งจากเจ้าหน้าที่ของศาลยุติธรรม ในคดีที่ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ แต่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่และได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถตรวจดูเอกสารที่ถูกต้องจากสำนวนคดีของศาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจดูเอกสารที่ถูกต้อง

คำวินิจฉัย การให้ตรวจดูเอกสารในสำนวนคดีแพ่งเป็นอำนาจของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ และไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๔)

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้สอดคล้องกับคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีความหมายครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ยกเว้นเฉพาะรัฐสภาและศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะเหตุว่ารัฐสภา

มีอำนาจเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ส่วนศาลนั้น การพิจารณาคดีของศาลจะเป็นไปโดยเปิดเผย กรณีใดจะเป็นการพิจารณาลับหรือจะเปิดเผยบางส่วน รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเปิดเผยอย่างไร มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่แล้ว จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลตามกฎหมายดังกล่าว การขอตรวจดูเอกสารในสำนวนคดีแพ่งจึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔<sup>๑๒๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และไม่ใช่อำนาจที่อยู่ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

#### - สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มีหนังสือขอคัดสำเนาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรดำเนินการของสหกรณ์และขอให้รับรองสำเนาเอกสารด้วย แต่สหกรณ์ออมทรัพย์มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้สหกรณ์ออมทรัพย์คัดสำเนาเอกสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำพิพากษา

คำวินิจฉัย สหกรณ์ออมทรัพย์จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนที่เรียกเก็บจากสมาชิกของสหกรณ์เป็นการอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกของสหกรณ์โดยเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรธุรกิจเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ และแม้ว่าตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสหกรณ์ในลักษณะส่งเสริม กำกับ ดูแล รวมทั้งการสั่งการต่าง ๆ ในลักษณะที่อาจเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดการใช้อำนาจไว้เฉพาะกรณี ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเข้าควบคุมกิจการภายในของสหกรณ์ทั้งหมด สหกรณ์จึงไม่ใช่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๔๖)

<sup>๑๒๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒ หน้า ๗.

**ข้อสังเกต** สหกรณ์ออมทรัพย์แม้จะตั้งขึ้นในส่วนราชการ และถือว่าเป็นเรื่องสวัสดิการภายในของส่วนราชการนั้นก็ตาม แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์แล้ว สหกรณ์ดังกล่าวก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการนั้น ดังนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์จึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๑๒๖</sup>

**- การจัดทำรายงานประวัติบุคคลที่มีพฤติการณ์ด้านยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ใช่การกระทำทางปกครอง**

**ข้อเท็จจริง** ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จัดทำรายงานประวัติบุคคลที่มีพฤติการณ์ด้านยาเสพติดเสนอต่อผู้บังคับบัญชาโดยระบุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้เพิกถอนรายชื่อของผู้ฟ้องคดีในรายงานประวัติบุคคล

**คำวินิจฉัย** การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จัดทำรายงานประวัติบุคคลที่มีพฤติการณ์ด้านยาเสพติดเสนอต่อผู้บังคับบัญชา การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลข่าวสารในชั้นต้นเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามปกติเท่านั้น ไม่ใช่การกระทำในทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๑๐/๒๕๔๕ และที่ ๑/๒๕๔๖)

**- การฟ้องขอให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบและคัดสำเนาเอกสาร**

**ข้อเท็จจริง** ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรกับพวก คัดสำเนาหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีมีถึงนาย พ. แจ้งเรื่องขอรับเอกสารและหนังสือหลักฐานการรับมอบเอกสารระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย พ. พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรกับพวกจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หากไม่สามารถดำเนินการได้ ขอให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่จนถึงวันนัดคดีมาฟ้องเป็นเวลากว่า ๑๑๑ วันแล้ว ก็ยังไม่มีการจัดส่งเอกสารให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรกับพวกคัดสำเนาหนังสือตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี

**คำวินิจฉัย** เมื่อเอกสารอันเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีต้องการอยู่ในความครอบครองของสำนักงานเกษตรจังหวัดกำแพงเพชรซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

<sup>๑๒๖</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๗, หน้า ๑๓.

นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ที่จะต้องสั่งการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และแม้กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่โดยตรงที่จะเข้าไปสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร ในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานเกษตรจังหวัดกำแพงเพชร และการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการคัดสำเนาหนังสือพร้อมรับรองสำเนาถูกต้องและจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และต่อมาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหนังสือแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นขอข้อมูลข่าวสารต่อสำนักงานเกษตรจังหวัดกำแพงเพชรก่อน และหากสำนักงานเกษตรจังหวัดกำแพงเพชรไม่ดำเนินการหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการยื่นขอข้อมูลข่าวสารต่อสำนักงานเกษตรจังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ครอบครองหรือดูแลข้อมูลข่าวสาร จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้คำแนะนำ ประกอบกับ นายกรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องสั่งการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีร้องขอ กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๗๑/๒๕๔๘)

## ๒.๒.๒ กรณีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี

### ๒.๒.๒.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีคำขอที่ศาลปกครองสามารถแก้ไขเยียวยาทุกข์หรือยุติข้อโต้แย้งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งในคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำนั้น ก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) นั้น จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้ง หรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้ สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ดังนี้

**ก) กรณีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

**- หน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ**

ข้อเท็จจริง บริษัทฯ จำกัด เป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคาในโครงการพัฒนาที่ดิน แต่ไม่ได้รับสิทธิการเป็นผู้ชนะการประกวดราคา บริษัทฯ จึงมีหนังสือขอให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาผลการประกวดราคา จำนวน ๔ รายการ แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว บริษัทฯ จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำวินิจฉัยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้ง ๔ รายการ ตามคำขอของบริษัทฯ ภายใน ๗ วัน แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยเห็นว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้ เนื่องจาก การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอาจทำให้การพิจารณาคดีระหว่างบริษัทฯ กับการรถไฟแห่งประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองอาจเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และเป็นการได้เปรียบเสียเปรียบทางคดี อีกทั้ง การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ส่งเอกสารทั้ง ๔ รายการให้กับพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดไปทั้งหมดแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ

**ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า** มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด อีกทั้ง คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๒ ว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบ ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับแจ้งถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยเคร่งครัดภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการออกคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

### ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดและผูกพันผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ สามารถเข้าถึงและตรวจดูได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นและปกป้องรักษาประโยชน์ของตน ควบคุมไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ดังนั้น หากให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ย่อมขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร และทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ อีกทั้ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานของรัฐรีบดำเนินการภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาในกรณีนี้ยังทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินกิจการของรัฐ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบในการพิจารณาคดีของศาล เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่บริษัท ร้องขอ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยให้คู่กรณีทราบในชั้นการพิจารณาคดีของศาลอยู่แล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๘)

**ข้อสังเกต** มติคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินในการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจดังกล่าวอาจมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติ และโดยที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ทั้งในงานด้านนโยบาย และในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจมีลักษณะเป็นงานนโยบายซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางและนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่หน่วยงานที่ควบคุมดูแลหรือรับผิดชอบในเรื่องนั้นจะต้องรับไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม

มติคณะรัฐมนตรี หรืออาจมีลักษณะเป็นคำสั่งซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะรายหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรืออาจมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการพิจารณาว่ามติคณะรัฐมนตรีได้มีสภาพเป็น “กฎ” หรือไม่นั้น อาจพิจารณาได้จากบทนิยามของ “กฎ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสภาพทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีที่มีสภาพเป็น “กฎ” หมายถึง มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม หรือมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความรับผิด ดังเช่น มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของ ทศท. โดยให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาการขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ ของ ทศท. เป็นลำดับแรก เว้นแต่ ทศท. ไม่อาจให้บริการได้ในระยะเวลาอันสั้น โดยมีเงื่อนไขให้ ทศท. ให้ส่วนลดและยกเว้นค่าบริการสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักการปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๔๖) มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบหลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนตามมติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๐/๒๕๔๙) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ รับทราบมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔ เกี่ยวกับการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ (ด้าน Science and Technology) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๔๘) โดยไม่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารที่ยังไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก ดังเช่น มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือปฏิบัติการนับอายุของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเพียงการอธิบายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการปฏิบัติตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๖ และที่ พ.๒๑/๒๕๔๖) มติคณะรัฐมนตรีเรื่องห้ามส่งงูมีชีวิตและหนังงูที่ยังไม่ได้แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร ไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานหรือบุคคลภายในองค์กรบริหาร แต่มีลักษณะ

เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งออกภูมิชีวิตทุกชนิด รวมทั้งหนังกูทุกชนิดที่ยังไม่แปรรูปออกไปจำหน่ายต่างประเทศ มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวยังไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๕๖**) มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติแผนระดมทุนของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เพื่อสร้างโรงไฟฟ้า และเห็นชอบการจัดสรรกำลังการผลิตให้กับบริษัทดังกล่าว เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในด้านของการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายแก่ประชาชนของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๙**) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่เห็นชอบให้ยุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญที่ได้กระทำในฐานะเป็นรัฐบาล (**คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๙๓/๒๕๕๙**)

เมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานของรัฐรีบดำเนินการภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความรับผิดชอบตามมาตามที่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- ผู้ที่มีสำเนาข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้อยู่แล้ว ไม่ใช่ผู้เสียหายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลดังกล่าวให้

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ขอเข้าพบรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ขอให้ส่งเสริมครูผู้เชี่ยวชาญของโรงเรียนคริสเตียนเยอรมัน จังหวัดเชียงใหม่ รวม ๒ ฉบับ ต่อมา ในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อขอสำเนาหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ไม่จัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

คำวินิจฉัย ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการส่งตามคำสั่งเรียกของศาลว่า ผู้ฟ้องคดีมีสำเนาหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีขอให้สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการเปิดเผยข้อมูลอยู่แล้ว ดังนั้น การที่

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้จัดหาเอกสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือจัดหาให้ไม่ครบถ้วน จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๕๐/ ๒๕๔๘\*)

**ข) กรณีที่คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คำขอที่ศาลสามารถกำหนด คำบังคับได้**

**คำขอให้ศาลเรียกเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐมาเพื่อ ประกอบการพิจารณาของศาลไม่ใช่การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ**

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจที่ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและได้รับคำสั่งลงทัณฑ์กักขัง กรณีถูกกล่าวหาว่าแสดงกริยากระด้างกระเดื่อง ข่มขู่ผู้บังคับบัญชาและกรณีถูกกล่าวหาว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ ประพฤติ ตนไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้ศาลมี คำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งหลักฐานการไปช่วยราชการและหลักฐานการย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการตำรวจอื่น รวมทั้งหลักฐานบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการของกองกำกับการ ๓ กองอำนาจการศึกษา ประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๓๙ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล

คำวินิจฉัย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครอง มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณี ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร แม้คู่กรณีไม่มีคำขอให้ศาลเรียกเอกสารจากผู้ครอบครองเอกสาร ศาลก็สามารถใช้ดุลพินิจเรียกมาประกอบการพิจารณาได้หากเห็นว่าเป็นเอกสารสำคัญในคดี สำหรับพระราช บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รู้ข้อมูลข่าวสาร ของราชการ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องตามความ เป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหาย ต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการฯ ไม่ใช่เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องไปดำเนินการเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราช บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ให้ศาลเรียกเอกสารหลักฐาน จากหน่วยงานของรัฐเป็นคำขอให้ศาลเรียกเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณา โดยไม่ได้เป็นการขอให้

ศาลเพิกถอนหรือพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารนั้น จึงไม่ใช่คำขอที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๕๕**)

### **ข้อสังเกต**

(๑) การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองให้ระบบได้ส่วน ซึ่งศาลมีอำนาจเรียกเอกสารที่เห็นว่าเป็นเอกสารสำคัญในคดีมาประกอบการพิจารณาของศาลได้เอง โดยที่คู่กรณีไม่ต้องมีคำขอ

(๒) ศาลวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ใช่เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องไปดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

(๓) คำขอให้ศาลเรียกเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณา โดยไม่ได้ขอให้ศาลเพิกถอนหรือพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของเอกสาร ไม่ใช่คำขอที่ศาลจะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**ค) กรณีความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่ต้องกำหนดค่าบังคับใดๆ อีก มีตัวอย่างคดีดังนี้**

(๑) ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูได้มีบันทึกขอหลักฐานแสดงรายละเอียดประกอบการเบิกจ่ายเงินเดือนโดยใช้บริการของธนาคาร (สลิปเงินเดือน) ที่รับรองความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่การเงิน เพื่อจะนำไปใช้ประกอบการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตและทำบัตรเครดิต แต่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอคลองหลวงซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินเดือนได้จัดส่งใบงบหน้าจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้รับรองเอกสารไม่ใช่เจ้าหน้าที่การเงินที่รับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเอกสารดังกล่าวไม่สามารถนำไปใช้ตามความประสงค์ได้ อีกทั้ง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต ๑ มีหนังสือชี้แจงว่าการดำเนินการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอคลองหลวงถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ มีเจตนาถ่วงล่าช้า ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และเลือกปฏิบัติ จึงขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ที่ชี้แจงเรื่องร้องเรียนและขอให้ออกหลักฐานแสดงรายละเอียดประกอบการเบิกจ่ายเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัย การที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำหลักฐานแสดงรายละเอียดประกอบการเบิกจ่ายเงินเดือนโดยใช้บริการของธนาคารที่รับรองความถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่การเงินที่รับผิดชอบ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตและเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการทำนิติกรรมกับสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารหลักฐานแสดงรายละเอียดประกอบการเบิกจ่ายเงินเดือนดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเอกสารดังกล่าวไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะใช้เป็นหลักฐานได้นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการจัดทำหลักฐานแสดงรายละเอียดประกอบการเบิกจ่ายเงินเดือนดังกล่าว รวมทั้งผู้อำนวยการโรงเรียนฯ ได้ออกหนังสือรับรองตำแหน่งเงินเดือนและอัตราเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้รับการอนุมัติให้เพิ่มวงเงินบัตรเครดิตแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่าสถาบันการเงินอื่นได้ปฏิเสธไม่รับพิจารณาหลักฐานแสดงรายละเอียดประกอบการเบิกจ่ายเงินเดือนดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงเห็นได้ว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับใด ๆ อีก ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๖/๒๕๕๗)

(๒) ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อพนักงานอัยการเพื่อให้ส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายไปให้ผู้ฟ้องคดี แต่พนักงานอัยการไม่ส่งให้ตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้พนักงานอัยการส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ผู้ฟ้องคดีได้รับสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามที่พนักงานอัยการได้จัดส่งให้แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำฟ้องได้หมดสิ้นไปแล้ว ไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องกำหนดบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๘/๒๕๕๘)

(๓) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓ รายการ ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการจัดส่งสำเนาหนังสือทั้ง ๓ รายการให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัย เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งสำเนาเอกสารที่อยู่ในความครอบครอง จำนวน ๓ รายการ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ดังนั้น เหตุแห่งการ

ฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ผู้ฟ้องคดีได้ ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๓๘/๒๕๕๘\*)

### ๒.๒.๒.๒ เจื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

ก่อนผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ก่อน โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนได้ตรวจสอบดูตามมาตรา ๙ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(๒) กรณีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้วแต่กรณี ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิร้องเรียนหรือสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แล้วแต่กรณีวินิจฉัยสั่งการหรือไม่วินิจฉัยสั่งการภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดไว้แล้ว (มาตรา ๑๓ วรรคสอง และมาตรา ๓๗) ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ สำหรับแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีดังนี้

(๑) กรณีไม่ได้ดำเนินการใช้สิทธิร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(๑.๑) กรณีไม่ได้ใช้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีแนวคำวินิจฉัยดังนี้

ก. คดีที่เทศบาลไม่อนุญาตให้คัดหรือถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับโครงการปลูกต้นเฟื่องฟ้าทางเข้าหาดทรายแก้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว เห็นว่า กฎหมายให้สิทธิประชาชนขอสำเนาเอกสารของทางราชการได้ และหากหน่วยงานที่ได้รับคำขอไม่จัดให้ ประชาชนผู้ร้องขอมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนได้ และแม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้บัญญัติว่าต้องใช้สิทธิดังกล่าว แต่ก็ต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงถือได้ว่ายังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๕)

ข. คดีที่กรมธนารักษ์ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของกรมธนารักษ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ไม่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารโดยครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้พิจารณาและให้ความเห็นในกรณีที่อธิบดีกรมธนารักษ์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ รวมทั้งเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารว่ามีจริงหรือไม่ และหากอธิบดีกรมธนารักษ์ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีย่อมใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดี

จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๑/๒๕๕๕)

**ข้อสังเกต** ศาลวินิจฉัยในเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ไว้ว่า มี ๒ กรณี คือ ๑) การใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ ๒) การใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้กรมธนารักษ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง แต่อธิบดีกรมธนารักษ์อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน โดยอ้างว่าไม่มีเอกสารบางรายการตามคำขอและผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อว่าเป็นความจริง เข้าลักษณะเป็นกรณีที่ต้องใช้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และเมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว หรือไม่มีการแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะถือว่าดำเนินการตามขั้นตอนตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ ส่วนมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้น เป็นกรณีขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ตามคำขอ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

**ค.** การขอให้เปิดเผยผลสรุปคำวินิจฉัย ส่วนงานการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง และบันทึกรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องไปขอตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องต่อหน่วยงานที่ครอบครองเอกสารนั้น หากหน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลหรือปฏิเสธไม่ยินยอมให้ตรวจดู ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๒๕๕๖)

ง. กรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอตรวจดูเอกสารการสอบสวน และเห็นว่าสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดศรีสะเกษไม่สำเนาเอกสารการสอบสวนในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับโดยไม่มีเหตุอันควรจะอ้างได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยที่ยังมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๖)

จ. กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ตรวจหรือคัดรายงานการประชุมของอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๔๘/๒๕๕๗)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิร้องเรียนก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้แก่ กรณีกรมธนารักษ์ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๐/๒๕๕๕), การเคหะแห่งชาติไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาเช่าระหว่างการเคหะแห่งชาติกับเอกชน (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๐๗/๒๕๕๖), กรณีผู้กำกับสถานีตำรวจนครบาลสอบสวนไม่ชี้แจงผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ไม่จับกุมผู้กระทำผิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๖/๒๕๕๖), ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรไม่จัดส่งเอกสารสำเนาแบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๐๒๑/๒๕๕๖), ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจดูเอกสารต่าง ๆ ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยครบถ้วน (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๖๘/๒๕๕๖), กรมธนารักษ์และสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ไม่เปิดเผยเอกสารหลักฐานการครอบครองที่ดินและหลักฐานการขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุของกรมราชทัณฑ์ (คำสั่งศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๓๗/๒๕๕๖ และที่ ๔๙/๒๕๕๖), เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลผู้ครอบครอง น.ส.๓ ก. ที่พิพาทตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๕/๒๕๕๗), สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการไม่เปิดเผยข้อมูลและไม่ทำสำเนาหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีมีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๔/๒๕๕๗), ผู้ฟ้องคดีขอทราบผลการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกกล่าวหาว่านำเงินที่ได้จากการขายขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๙/๒๕๔๘), ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้จัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานงบปีวันทำการของข้าราชการและลูกจ้างชั่วคราวอันเป็นเอกสารประกอบการขอรับบำเหน็จบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๕๕๑/๒๕๔๘)

**(๑.๒) กรณีไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ** มีแนวคำวินิจฉัยดังนี้

ก. คดีที่ข้าราชการที่ถูกร้องเรียนฟ้องว่า ศึกษาธิการอำเภอไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองด้วยการเรียกเก็บเงินค่าดำเนินการขอจัดตั้งศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด และศึกษาธิการจังหวัดมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือร้องเรียนดังกล่าวถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยหรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ เมื่อศึกษาธิการอำเภอมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูล และศึกษาธิการจังหวัดมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๔๕)

ข. คดีที่ผู้แพ้การประกวดราคาไม่ได้รับอนุญาตให้ตรวจดูเอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคา โดยอ้างว่าเป็นเรื่องลับ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคาเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจดูเอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคาซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๑๒/๒๕๔๖ (มีความเห็นแย้ง))

ค. คดีที่ข้าราชการที่ถูกร้องเรียนฟ้องขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเปิดเผยบันทึกการประชุมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของคณะกรรมการการประถมศึกษาและสำเนาเอกสารต่างๆ ที่ใช้ในการร้องเรียนผู้ฟ้องคดี เพื่อนำไปดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ศาลปกครองพิษณุโลกวินิจฉัยว่า การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหนังสือปฏิเสธไม่ส่งสำเนาเอกสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาไว้ จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๘๔/๒๕๔๗)

**(๑.๓) กรณีไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ**

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ (ก.พ. ๗) ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเอกสารดังกล่าว แต่หน่วยงานมีมติไม่อนุมัติให้แก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการให้ถูกต้อง ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนประวัติข้าราชการ (ก.พ. ๗) เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอแก้ไขต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแต่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนยื่นฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๒๖/๒๕๔๖, ที่ ๑๔๙/๒๕๔๗ และที่ ๓๗๒/๒๕๔๗)

**(๒) กรณีใช้สิทธิร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ภายหลังจากฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ถือเป็นกรณีสืบเนื่องจากการฟ้องคดีปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๓/๒๕๔๕) คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในทำนอง**

เดียวกัน ได้แก่ กรณีที่กรมพลศึกษาทหารบกไม่เปิดเผยข้อมูลและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาตามประกาศประกวดราคาของกรมพลศึกษาทหารบก (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๑๙/๒๕๕๙)

(๓) กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องก่อนพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้

ก. คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่เปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินการกรณีประธานกรรมการบริหาร อบต. และสมาชิกสภา อบต. ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้มีการสั่งการตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๙/๒๕๕๘)

หมายเหตุ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะรัฐมนตรี โดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีตามคำร้องเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะ

ที่เป็นองค์การตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙/๒๕๕๘**)

ข. คดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรายงานการกระทำคามผิดของผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ **ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า** กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า งานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งต่อมาปรากฏว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีมติให้นำเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ถือเอาหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ต่อเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ เพียง ๒๐ วัน เท่านั้น กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๗\* (องค์คณะพิเศษ)**)

ค. คดีที่แพทยสภาไม่เปิดเผยข้อมูลประวัติส่วนตัวของศัลยแพทย์ผู้ให้การรักษาผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้เส้นประสาทเสียงของผู้ฟ้องคดีถูกตัดขาดจนไม่มีทางรักษา โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ต้องเปิดเผย และผู้ฟ้องคดีขอให้แพทยสภาชดใช้ค่าเสียหาย **ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า** การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งอาจถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ตาม แต่เมื่อยังไม่พินกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓/๒๕๔๙\*)

ง. คดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้การทำเรือแห่งประเทศไทยเปิดเผยใบสำคัญการจ่ายเงินค่าเสียหาย แต่การทำเรือแห่งประเทศไทยแจ้งว่าไม่มีเอกสารดังกล่าว ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อตรวจสอบความมีอยู่ของใบสำคัญจ่ายค่าเสียหายแล้ว และเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๗๓๙/๒๕๔๖)

### ๒.๒.๒.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครองนั้น จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาและหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ ดังนี้

(๑) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือคำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีที่เป็นการฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าผู้ออกคำสั่งจะแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีให้ผู้รับคำสั่งทราบ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องคดีเลย ระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายเป็น ๑ ปี

นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๑๒๗</sup>

(๒) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้หรือไม่ หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายยอมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการภายในระยะเวลาใด หรือกำหนดระยะเวลาเพียงว่า “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยไม่ชักช้า” เช่น กรณีตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายยอมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล

ส่วนกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือพิจารณาเรื่องร้องเรียนล่าช้า นั้น ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน และสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน หากมีเหตุจำเป็น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลอย่างช้าที่สุดภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องร้องเรียน

สำหรับกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารละเลยไม่พิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า นั้น ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นผู้พิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มา

<sup>๑๒๗</sup> มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์จากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสามารถขยายเวลา ออกไปได้อีก ๓๐ วัน หากมีเหตุจำเป็น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลอย่างช้าที่สุดภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์

(๓) กรณีฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๙๖วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>๑๒๔</sup>

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี มีดังนี้

- **กรณีฟ้องขอให้ห้ามหมกฏราชวิทยาลัยจัดหาเอกสารให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ** แต่ไม่มีการส่งมอบเอกสารให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒ และไม่ได้มีหนังสือติดตามทวงถามไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ได้มายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๑/๒๕๔๖**)

**ข้อสังเกต** ศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ มี ๒ ช่วงเวลา คือ

<sup>๑๒๔</sup> มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑) ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือ

(๒) ฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง

**- กรณีฟ้องโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ**

**เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้สถานีตำรวจนครบาลสามเสนเปิดเผยบันทึกการสอบสวนปากคำต่อผู้ฟ้องคดี** โดยให้มีดุลพินิจที่จะลบหรือปกปิดชื่อหรือข้อความที่อาจทำให้รู้ตัวบุคคลที่ให้ถ้อยคำในสำนวนได้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีหนังสือคัดค้านต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลสั่งให้สถานีตำรวจนครบาลสามเสนเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในเวลาที่ศาลกำหนด **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจที่สถานีตำรวจนครบาลสามเสนไม่เปิดเผยบันทึกการสอบสวนปากคำ (คำให้การ) ของคู่กรณี และอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำวินิจฉัยและแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยเมื่อใด แต่ถือได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๔ คัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นอย่างดีในวันนั้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้ระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๔/๒๕๔๖**)

**- กรณีข้าราชการขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่แก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในประวัติข้าราชการ**

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครยื่นขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในประวัติข้าราชการ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการเกษียณอายุ

ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งไม่แก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในประวัติข้าราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่แก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในประวัติข้าราชการของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งไม่แก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในประวัติข้าราชการของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงจากบันทึกของเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๓ ว่าได้แจ้งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว และในบันทึกกองการเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๓ ปรากฏว่าผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ได้บันทึกถึงปลัดกรุงเทพมหานครว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุดังกล่าวก่อนเดือนเมษายน ๒๕๔๓ แล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีไปฟ้องยังศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในขณะนั้นให้ปลดเปลื้องทุกข์ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าวจนกระทั่งศาลปกครองเปิดทำการ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๗/๒๕๔๗)

#### ๒.๒.๒.๔ เงื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว ถือว่าคดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีกไม่ได้ เพราะเป็นการฟ้องซ้อนซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า ศาลเคยวินิจฉัยในประเด็นเรื่องฟ้องซ้อนในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรจัดทำสำเนาฉบับปีทำการของข้าราชการและลูกจ้างชั่วคราวของสำนักงานเกษตรอำเภอเมืองจังหวัดกำแพงเพชรพร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง จัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรแล้ว เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๔๒/๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรจัดส่งสำเนาเอกสารฉบับเดียวกัน พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรกับพวกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ และขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเช่นเดียวกับคดีก่อน จึงเป็นการนำเหตุแห่งการฟ้อง

คดีในเรื่องเดียวกันมาขึ้นฟ้องคดีต่อศาลอีก กรณีจึงต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๐๐๐/๒๕๕๘)

## บทสรุป

โดยที่มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการได้เสมอ ไม่ว่าจะข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับรู้สภาพความจริงในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และเป็นการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ถูกรุกล้ำจนเกินความจำเป็นและไม่ถูกต้องตามกฎหมายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จะประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่หลักการตามกฎหมายดังกล่าวก็บัญญัติไว้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ประสงค์จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ดังจะเห็นได้จากบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีความหมายครอบคลุมองค์การของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี และหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการได้

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น แยกพิจารณาได้ ดังนี้

### เขตอำนาจศาล

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ต้องเป็นข้อพิพาททางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เลือกรูปแบบ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ หรือการละเลยต่อหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือ

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวด้วย ดังเช่น

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสีย หรือมีคำสั่งไม่แก้ไขหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลตามคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือ

กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เช่น การละเลยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การละเลยไม่นำข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๗ ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การละเลยไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสีย หรือมีคำสั่งไม่แก้ไขหรือลบข้อมูลของผู้ฟ้องคดี หรือจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือละเลยไม่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยสามารถนำคดีมาฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองหรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่ การขอตรวจดูเอกสารในสำนวนคดีแพ่ง เนื่องจากการขอข้อมูลข่าวสารของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๔)<sup>๑๒๙</sup> หรือกรณีที่หน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<sup>๑๒๙</sup> อ่างแล้ว, หน้า ๑๐๒ - ๑๐๓ .

เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๑๕๔๖)<sup>๑๓๐</sup> หรือกรณีที่มีการกระทำที่นำมาฟ้อง ไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น การจัดทำรายงาน ประวัติบุคคลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (คำสั่งศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๑๐/๒๕๔๕ และที่ ๑/๒๕๔๖)<sup>๑๓๑</sup> หรือ กรณีฟ้องว่านายกรัฐมนตรึละเลยไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารตามคำขอ เมื่อปรากฏว่านายกรัฐมนตรึไม่ใช่ผู้ที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการดังกล่าว จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๗๑/๒๕๔๘)<sup>๑๓๒</sup>

### เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ ซึ่งเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญมีดังนี้

(๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่า บังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ ผู้ที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐถือว่าไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๘)<sup>๑๓๓</sup>

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนอกจากจะต้องเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองแล้ว มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังกำหนดว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจน และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งหรือออกค่าบังคับให้ได้ด้วย เช่น ผู้ฟ้องคดีมี

<sup>๑๓๐</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๓ - ๑๐๔

<sup>๑๓๑</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๔

<sup>๑๓๒</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๔ - ๑๐๕

<sup>๑๓๓</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๖ - ๑๐๗

คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นต้น แต่หากเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ดังเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาซึ่งไม่ใช่เป็นการขอให้ศาลเพิกถอนหรือพิพากษาถึงความชอบด้วยกฎหมายของเอกสาร เป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๔๕)<sup>๑๓๔</sup> นอกจากนี้ กรณีที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไขแล้ว ก็ถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว ไม่มีกรณีที่ศาลต้องออกค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๖/๒๕๔๗<sup>๑๓๕</sup> ที่ ๕๓๘/๒๕๔๘<sup>๑๓๖</sup> และที่ ๖๓๘/๒๕๔๘<sup>๑๓๗</sup>)

(๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีไว้ ดังนี้

(๒.๑) **สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ** ตามมาตรา ๑๓ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน ๖๐ วัน

อนึ่ง แม้ว่ามาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จะบัญญัติว่าให้ใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นบทกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น ผู้ที่ได้

<sup>๑๓๔</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๐ - ๑๑๑

<sup>๑๓๕</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๑ - ๑๑๒

<sup>๑๓๖</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๒

<sup>๑๓๗</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๓

รับคำสั่งแจ้งผลการดำเนินการตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ดังเช่นกรณีผู้ที่ได้รับคำสั่งแจ้งผลการตรวจสอบเอกสารตามคำขอเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ฟ้องคดีต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามบทบัญญัติดังกล่าวก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๖/๒๕๔๖)<sup>๑๓๘</sup>

(๒.๒) **สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** แยกพิจารณาได้ดังนี้

(๒.๒.๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

(๒.๒.๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

(๒.๒.๓) กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอ เมื่อบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ไม่ถูกต้องตามที่จริงและได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูล

กรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตาม (๒.๒.๑) และ (๒.๒.๒) นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอตาม (๒.๒.๓) นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งหากการแจ้งคำสั่งดังกล่าวไม่มีการระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์ก็จะขยายไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗)<sup>๑๓๙</sup>

ดังนั้น หากเป็นข้อพิพาทที่เข้าลักษณะที่ต้องใช้สิทธิร้องเรียนหรือสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ให้ครบขั้นตอนก่อน และเมื่อมีการสั่งการหรือไม่มีการสั่งการภายในเวลาที่พระ

<sup>๑๓๘</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๙๐ - ๙๑

<sup>๑๓๙</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๗๑ - ๗๓

ราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้ใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือยังไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือใช้สิทธิร้องเรียนหรือ สิทธิอุทธรณ์ภายหลังจากฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หรือผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องก่อนพ้นกำหนดระยะเวลา พิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ การยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย และคำสั่ง ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ตรงตามคำขอ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการฯ กำหนดให้ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่พิจารณาว่าคำอุทธรณ์เข้าหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ หรือไม่ ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นเป็นเรื่องร้องเรียนแต่หากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื้อหาของเรื่องเป็นกรณีอุทธรณ์ก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะ กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาโดยถือว่าเป็นคำอุทธรณ์ได้ (คำพิพากษา ศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓/๒๕๔๗)<sup>๑๔๐</sup>

จากการรวบรวมแนวคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการพบว่า คดีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตาม ขั้นตอนหรือวิธีการตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองนั้น เป็นคดีที่มีปริมาณมากที่สุด ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดบังคับให้ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีฟ้อง ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดวิธีการดำเนินการ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว โดยให้ดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๒๕ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>๑๔๑</sup>

<sup>๑๔๐</sup> อ่างแล้ว, หน้า ๑๒๑

<sup>๑๔๑</sup> โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ ๒.๒.๒.๒ หน้า ๑๑๓ - ๑๒๑

(๓) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครองนั้น จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาและหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ ดังนี้

(๓.๑) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือคำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีที่เป็นการฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าผู้ออกคำสั่งจะแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีให้ผู้รับคำสั่งทราบ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องคดีเลย ระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(๓.๒) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้หรือไม่ หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการภายในระยะเวลาใด หรือกำหนดระยะเวลาเพียงว่า “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยไม่ชักช้า” เช่น กรณีตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล

ส่วนกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลย ไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือพิจารณาเรื่องร้องเรียนล่าช้า นั้น ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน และสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน หากมีเหตุจำเป็น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลอย่างช้าที่สุดภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องร้องเรียน

สำหรับกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารละเลยไม่พิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า นั้น ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นผู้พิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์จากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน หากมีเหตุจำเป็น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลอย่างช้าที่สุดภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์

(๓.๓) กรณีฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

นอกจากนี้ ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในเนื้อหาของข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำคัญ ดังนี้

- บทบัญญัติข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่บัญญัติตัดสิทธิข้าราชการผู้ไม่ได้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดภายในกำหนดเวลาว่าจะยื่นคำขอแก้ไขไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่มีผลใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ และกำหนดเวลาตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติให้กระทำภายใน ๖ เดือนนั้น มีผลเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นคำขอดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นบท

บัญญัติที่ตัดสิทธิข้าราชการไม่ให้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติเมื่อพ้นระยะเวลาแล้ว เช่นกัน ดังนั้น หากข้าราชการผู้ใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนไม่ถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริง ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ และไม่จำเป็นต้องกระทำภายในระยะเวลา ๖ เดือน ตามบทบัญญัติข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๐๕๑/๒๕๔๖)<sup>๑๔๒</sup>

ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘

- ศาลปกครองตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในปัญหาข้อกฎหมาย และการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยในคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗<sup>๑๔๓</sup>, ที่ ๑๑๓๒/๒๕๔๗<sup>๑๔๔</sup> และที่ ๑๒๐๓/๒๕๔๗<sup>๑๔๕</sup> ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๖๑๙/๒๕๔๘<sup>๑๔๖</sup> ศาลตรวจสอบการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

- ศาลวินิจฉัยวางแนวทางการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรว่า ต้องเป็นค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และต้องเป็นความเสียหายที่ไม่ไกลกว่าเหตุและต้องมีจุดที่นำมาอ้างอิงเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ด้วย ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะมีขึ้นในอนาคต ยังไม่เกิดขึ้นจริง และเป็นสิ่งซึ่งเกิดจากการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไกลกว่าเหตุ พันวิสัยที่จะรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายมีเพียงใด ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกที่ ๒๐/๒๕๔๗)<sup>๑๔๗</sup>

- ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อ

<sup>๑๔๒</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๖๑ - ๖๔

<sup>๑๔๓</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๗๑ - ๗๓

<sup>๑๔๔</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๗๖ - ๗๘

<sup>๑๔๕</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๘๒ - ๘๓

<sup>๑๔๖</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๗๙ - ๘๐

<sup>๑๔๗</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๙๙ - ๑๐๑

มูลของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๒๓/๒๕๔๖)<sup>๑๔๘</sup> และไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๔๘<sup>๑๔๙</sup> และที่ ๑๘๓๖/๒๕๔๖)<sup>๑๕๐</sup>

---

---

<sup>๑๔๘</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๘๓ - ๘๔

<sup>๑๔๙</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๙๓ - ๙๗

<sup>๑๕๐</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๙๐ - ๘๑

**ที่ปรึกษา**

นายวรวุฒิ วิศฤตพิชญ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

**ประธานคณะกรรมการ**

นางสมฤดี ธีบุญศิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

**คณะกรรมการ**

นายบุญชัย สิงห์โต

พนักงานคดีปกครอง ๘

นางสาวมุกดา เอนกกลาภากิจ

พนักงานคดีปกครอง ๗

นางสาวพจนีย์ แดนประเทือง

พนักงานคดีปกครอง ๔

นางสาวธาริณี องค์สุทธิสวัสดิ์

พนักงานคดีปกครอง ๓

นางสาววศินี ใจแจ่ม

เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง

**ผู้รับผิดชอบดำเนินการ**

นางสาวมุกดา เอนกกลาภากิจ

พนักงานคดีปกครอง ๗

**ผู้พิมพ์**

นางสาวทิพวรรณ เมธานิมิตพงศ์

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑

นางสาวสายพิน ภัคดี

พนักงานธุรการ