

การควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์การอิสระ ศึกษากรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Controlling the Discretion of Independent Organizations : Study the
Case of Information Disclosure by the National Anti-Corruption
Commission.



Mr. Adisorn Puangchinda

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์กรอิสระ ศึกษากรณีการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ
ชื่อและนามสกุล	นายอดิศร พ่วงจินดา
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์กรอิสระ ศึกษากรณีการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ผู้ศึกษา นายอดิสร พ่วงจินดา รหัสนักศึกษา 2654001631
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ใน
ครอบครองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2) ศึกษาเปรียบเทียบขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครอง ในประเทศไทยและประเทศสหราชอาณาจักร (3)
ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ใน
ครอบครอง (4) ศึกษาข้อเสนอแนะในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ นี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยอาศัยค้นคว้า
ข้อมูลจากหนังสือ ตำรา กฎหมาย คำพิพากษาฎีกา บทความทางวิชาการ วารสาร ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษา หรือเอกสารทาง
วิชาการที่เป็นภาษาไทย รวมถึงการสืบค้นข้อมูลและสื่ออิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ที่น่าเชื่อถือ วิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อหา
ข้อสรุป ภายใต้อรรถกถาและหลักกฎหมาย เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความเหมาะสมต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า (1) ตามแนวคิดทฤษฎีนิติศาสตร์ในการรับรู้ข่าวสารของราชการ เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ถูกกำหนดในปฏิญญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบัญญัติไว้ในข้อ 19 และได้รับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
หรือกฎหมายเพื่อประกันสิทธิของบุคคล ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เว้นแต่กรณีที่เป็นการเคารพในสิทธิหรือ
ชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือสุขภาพของประชาชนหรือศีลธรรมอันดี รัฐ
หรือหน่วยงานรัฐจึงต้องใช้ดุลพินิจที่ชอบธรรมในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อประชาชนตามสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (2) กฎหมายไทย
เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครอง ยังมี
ความไม่ชัดเจน มีการตีความหมายของการใช้อำนาจขัดแย้งกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักรมี
คำพิพากษาของศาลสูงที่ได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยนำเอามาประเมินซึ่งน้ำหนัก
กับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในลักษณะกว้างไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าอย่างไรถึงเข้าเป็นสิ่งที่เกิดผลเสียประโยชน์
สาธารณะ จึงทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในลักษณะกลับไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง (3) ปัญหาขอบเขตการใช้ดุลพินิจใน
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดการใช้อำนาจดุลพินิจ
ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง (4) สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตในประเด็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการให้สอดคล้องมากขึ้นกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยอาจจำเป็นการระบุ
ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ให้การคุ้มครอง ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยได้ การสิ้นสุดของการไม่เปิดเผย กรณีใดบ้างที่เปิดเผย
ได้ รวมทั้งอาจกำหนดเรื่องประเด็นหลังจากมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาแล้วต้องดำเนินการอย่างไรให้
ชัดเจนมากขึ้น เพื่อลดการตีความหมายขัดกัน

คำสำคัญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดุลพินิจ

Independent Study title: Controlling the Discretion of Independent Organizations :
Study the Case of Information Disclosure by the National Anti-Corruption
Commission.

Author: Mr. Adisorn Puangchinda; ID: 2654001631;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Supatra Phanwichit; Academic
year: 2023

Abstract

This independent study aims to: (1) examine the concepts and theories related to the disclosure of information held by the National Anti-Corruption Commission (NACC); (2) compare the scope of discretion exercised by the NACC in disclosing held information both domestically and internationally; (3) analyze the issues arising from the NACC's exercise of discretion in disclosing such information; and (4) propose recommendations on the exercise of discretion regarding the disclosure of information held by independent constitutional bodies.

This independent study constitutes a legal inquiry conducted through qualitative research methodologies, specifically employing document analysis. The study involves the systematic collection of data from legal texts, textbooks, statutes, Supreme Court rulings, scholarly articles, academic journals, research dissertations, educational reports, and other academic documents in the Thai language. Additionally, it encompasses an examination of credible electronic sources from reputable websites. The analysis further includes a comparative study with international frameworks to derive conclusions grounded in legal theories and principles. The objective is to formulate recommendations for the enhancement of transparency in governmental information disclosure by the National Anti-Corruption Commission.

The study finds that: (1) The right to access governmental information is recognized under international human rights law, notably in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights. This right is also supported by the constitutions and laws to ensure individual rights. The public has the right to access governmental information, except where it pertains to respecting others' rights or reputations, national security, public order, public health, or public morals. Therefore, government agencies must exercise legitimate discretion in disclosing such information to uphold the right to access information. (2) Thai legislation concerning the discretion of the National Anti-Corruption Commission (NACC) regarding the disclosure of information in its possession remains ambiguous, with conflicting interpretations regarding the exercise of this authority in relation to applicable laws. In contrast, jurisdictions abroad, particularly in the United Kingdom, have seen the High Court rulings that assess the disclosure of information by Members of Parliament in light of public interest. Conversely, Thailand's provisions are broadly defined without explicitly delineating what constitutes detrimental public interest, resulting in inconsistent exercise of discretion that does not genuinely reflect the intent of the law. (3) The scope of discretion in information disclosure by the NACC lacks sufficient clarity, leading to discretionary actions that do not fully adhere to the legislative intent. (4) It is recommended to amend the Organic Act on Anti-Corruption to better align with the Official Information Act. This could involve clearly defining protected information categories, access procedures for disclosable information, conditions for the cessation of non-disclosure, criteria for disclosure, and procedures following decisions on information disclosure by the relevant committee, to reduce interpretative conflicts.

Keywords : National Anti-Corruption Commission - Disclosure of information - Discretion

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต ประธานกรรมการสอบการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระและอาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาให้คำแนะนำ และติดตามการทำการศึกษานี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งเสร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ กรรมการสอบการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระที่ให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณและรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้ศึกษา และเจ้าหน้าที่ประจำสาขานิติศาสตร์ รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ศึกษา นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาร่วมรุ่น การศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทุกท่านที่คอยให้คำปรึกษาและช่วยเหลือแนะนำในทุกเรื่องจนทำให้ผู้ศึกษาสามารถทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้อบรมสั่งสอนให้มีความรักความอบอุ่น และอุปการะเลี้ยงดูผู้ศึกษามาอย่างดี รวมถึง พี่สาว น้องชายและเพื่อน ๆ ของผู้ศึกษาที่เป็นกำลังใจสำคัญเป็นเบื้องหลังความสำเร็จในครั้งนี้

และสุดท้ายขอขอบคุณประสบการณ์ชีวิตที่ผ่านมาซึ่งทำให้ผู้ศึกษามีจิตใจที่เข้มแข็งพยายามและอดทนจนผ่านพ้นอุปสรรคทั้งหลายมาจนถึงวันนี้ หากการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้พอจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการแก่ทุกท่าน ผู้ศึกษาขออุทิศความดีนั้นให้แก่ ครอบครัว ครูบาอาจารย์และทุก ๆ ท่าน ที่เป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือจนการจัดทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จ

นายอดิศร พ่วงจินดา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	13
1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	13
2.วัตถุประสงค์ในการทำวิจัย	15
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย	15
4. สมมติฐานการวิจัย	16
5.ขอบเขตของการศึกษา	16
6.ระเบียบวิธีวิจัย.....	17
7.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	17
บทที่ 2 แนวความคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญ	18
1.แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	18
1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.....	18
1.1.1 แนวคิดพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ	18
1.1.2 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญสากล	19
1.1.3 ความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	19

1.1.4	ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	21
1.1.5	ประเภทของรัฐธรรมนูญ.....	22
1.1.6	แนวคิดเกี่ยวกับเหตุผลที่ประเทศต่างๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็น หลักในการปกครองประเทศ.....	24
1.2	แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ	26
1.2.1	แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	27
1.2.2	แนวความคิดในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ	28
1.2.3	แนวคิดในการควบคุมอำนาจของรัฐด้วย "หลักนิติธรรม" และ “หลักนิติรัฐ”	29
1.3	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระ	37
1.3.1	ความหมายของ Independent Regulatory Agency (IRA).....	40
1.3.2	เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรอิสระ	41
2.	แนวความคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ	42
2.1	การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในต่างประเทศ	43
2.2	การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย.....	44
2.3	ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	46
2.4	ประเภทข้อมูลข่าวสารราชการ.....	46
3.	แนวความคิด Open Data	47
4.	ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	49
5.	แนวความคิดการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง.....	51
5.1	ความหมายของอำนาจดุลพินิจ	51

5.2	ประเภทของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง	52
5.3	การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.....	53
<p>บทที่ 3 การใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยและตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ</p>		
	1. แนวความคิดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย	54
1.1	ความหมายของข้อมูลข่าวสารราชการ	54
1.2	สิทธิการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	54
1.3	กฎหมายได้กำหนดวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	55
1.4	ประเภทข้อมูลข่าวสารราชการ.....	56
2.	แนวความคิดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศ	57
2.1	ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกา	57
2.2	ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของสวีเดน	61
2.3	ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของฝรั่งเศส.....	65
2.4	ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสหราชอาณาจักร.....	68
3.	การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดย องค์กรตุลาการ	72
3.1	การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทย	72
3.2	การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายต่างประเทศ	77
3.2.1	การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยศาลในระบบกฎหมาย ของประเทศสหรัฐอเมริกา	77

3.2.2 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยศาลในระบบกฎหมาย ของประเทศฝรั่งเศส	79
4. แนวคิดการมีองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	82
4.1 ความสำคัญและแนวคิดขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร	82
4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร	83
4.3 ขั้นตอนการบังคับตามคำวินิจฉัย	85
4.4 ความผูกพันของคำวินิจฉัยต่อเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐ	85
4.5 สถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัย	86
บทที่ 4 วิเคราะห์และเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยและต่างประเทศ.....	89
1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	89
1.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	89
1.2 ที่มาและการสรรหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	91
1.3 อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ดังต่อไปนี้	92
2. แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช.	95
2.1 แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	95

2.2 แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล	97
3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรณีพลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกรณีจึงไต่สวนข้อเท็จจริงแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ.....	98
3.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566 (ฉบับเต็ม)	99
3.2 วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566	120
3.3 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	134
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาที่เกิดขึ้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (อิสระตามรัฐธรรมนูญ).....	138
4.1 ความหมายของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	138
4.2 ปัญหาการถกเถียงเรื่องหลักการที่ว่ากฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป และการตีความขัดกันของกฎหมาย	140
4.3 ปัญหาผลของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	142

4.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ144

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ146

 บรรณานุกรม152

 ประวัติผู้ศึกษา156



บทที่ 1

บทนำ

1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นมาเป็นผล
เนื่องมาจากการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทยหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ปี 2535 คือ
ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาอีกหลายองค์กร
นอกเหนือจากศาลยุติธรรม โดยองค์กรอิสระเหล่านี้มีเจตนารมณ์ที่เน้นโครงสร้างและความเป็นอิสระ
จากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 มีอยู่ 8 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการ
แผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹ และต่อมาตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้
กำหนดให้จำแนกองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ เป็น 2 ประเภท 7 องค์กร คือ องค์กรอิสระตาม
รัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มี 4 องค์กร คือ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 3 องค์กร
ได้แก่ องค์กร อัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ² และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน บัญญัติเรื่ององค์กร
อิสระ หมวด 12 กำหนดให้มีองค์กรอิสระจำนวน 5 องค์กร ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2)
ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 4) คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน และ 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹ วีระ สมความคิด , “องค์กรอิสระกับความคาดหวังของประชาชน” บทความพิเศษจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ปีที่ 4 ฉบับที่
1 เมษายน - กันยายน 2548.หน้า 21.

² ศราวุฒิ ประทุมราช, “ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล” บทความพิเศษจากวารสาร
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2556.หน้า 62.

ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความคาดหวังกับองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเอาไว้อย่างมาก แต่เวลาที่ผ่านมาก็เป็นที่รับทราบ และปฏิเสธไม่ได้ว่าบางองค์กรได้สร้างความผิดหวังให้กับประชาชนอย่างมากเช่นกัน บางองค์กรได้ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาอย่างมากในเรื่องของความไม่โปร่งใส ความไม่มีมาตรฐานในการตัดสินใจเกี่ยวกับนักการเมืองการเลือกปฏิบัติ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจ จึงทำให้ในปัจจุบันองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่รู้สึกผิดหวัง เนื่องจากการถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐตั้งแต่ต้น เริ่มจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรอิสระเหล่านั้นถูกปิดเบือนเจตนารมณ์ ขั้นตอนการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งต่างก็ถูกอำนาจรัฐเข้ามาแทรกแซง ทำให้หลายองค์กรได้คนดีมีคุณภาพน้อยเกินกว่าจะผดุงรักษาความถูกต้องชอบธรรมเอาไว้ได้ องค์กรอิสระต่างๆตามรัฐธรรมนูญก็ต้องมีระบบตรวจสอบจากภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้จริงและไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือก่อภาระให้กับภาคประชาชน และต้องเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วม และต้องสร้างความโปร่งใสให้กับประชาชน

การสร้าง ความโปร่งใส และให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการก็ถือได้ว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และถือว่าเป็นระบบการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะข้าราชการและพนักงานของรัฐต่างรับรู้ได้ถึง การถูกประชาชนจับตามองการทำงานของตนอยู่ นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวคือกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี เพราะประชาชนสามารถใช้ข้อมูลจากการ Open Data เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของรัฐได้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจในประเด็นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่นี่จะเป็นการศึกษา กรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการกล่าวหา พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสภาพบังคับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

2. วัตถุประสงค์ในการทำวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบขอบเขตการใช้ดุลพินิจของของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครอง ในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครอง

2.4 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความคาดหวังกับองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเอาไว้อย่างมาก แต่เวลาที่ผ่านมาก็เป็นที่รับทราบ และปฏิเสธไม่ได้ว่าบางองค์กรได้สร้างความผิดหวังให้กับประชาชนอย่างมากเช่นกัน บางองค์กรได้ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาอย่างมากในเรื่องของความไม่โปร่งใส ความไม่มีมาตรฐานในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับนักการเมืองการเลือกปฏิบัติ การให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการก็ถือว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และถือว่าเป็นระบบการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาในกรณีที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการกล่าวหา พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ “แหวนแม่ นาฬิกาเพื่อน” มีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หรือไม่อย่างไร

4. สมมติฐานการวิจัย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ความโปร่งใสในการปฏิบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ควรสร้างมาตรฐานให้ประชาชนได้เห็นถึงกระบวนการตรวจสอบที่ชอบ ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล ปัจจุบันการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังคงมีแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนโดยการปฏิบัติมักใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติและในบางกรณีเป็นการใช้ดุลพินิจโดยได้รับอิทธิพลการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่ม จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หรือไม่อย่างไร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หรือไม่อย่างไร เพื่อหาปัญหาในทางปฏิบัตินำไปสู่การแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น

5. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ ศึกษาในกรณีที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการกล่าวหา พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ “แหวนแม่ นาฬิกาเพื่อน” มีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หรือไม่อย่างไร โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อทราบถึงข้อดีข้อเสียที่นำมาใช้ในการปรับปรุงเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

6.ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายของประเทศ ไทย และตัวบทกฎหมายของต่างประเทศ ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ และวิจัยศึกษาในเชิงทฤษฎี แนวคิด และการวิเคราะห์โดยการวิจัยเอกสารจากหนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมาย

7.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 เพื่อทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

7.2 เพื่อทราบถึงขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครอง จากการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศ

7.3 เพื่อทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครอง

7.4 เพื่อสามารถนำแนวทางและข้อเสนอแนะในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นำมาใช้ในการปรับปรุงเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทยให้ชัดเจนขึ้น

บทที่ 2

แนวความคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

1.1.1 แนวคิดพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นประดิษฐกรรมของมนุษย์ที่เกิดจากพัฒนาการทางสังคม การเมืองที่ต่อเนื่องยาวนาน ดังที่ Oxford Dictionary of Politics (2009) อธิบายว่ารัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในบริบทของการเมืองอังกฤษหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ใน ค.ศ. 1688 (พ.ศ. 2231) ที่พระเจ้าเจมส์ที่สอง (James II) ถูกกล่าวหาว่าทรงละเมิดต่อ “หลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักร” ซึ่งโดยนัยดังกล่าว คำว่า constitution ถูกใช้ในความหมายกว้างๆ หมายถึงหลักการหรือข้อตกลง³

วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง เริ่มจากการปกครองโดยผู้นำของชนเผ่า ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของความสามารถส่วนบุคคลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความสามารถในการทำสงคราม จนกระทั่งถึงระบอบการปกครองที่เป็นระเบียบแบบแผนอย่างในปัจจุบัน กล่าวคือ มีสถาบันทางการเมืองการปกครองที่ถูกก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจต่าง ๆ อย่างชัดเจน รวมทั้งมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและกำหนดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกลไกเหล่านี้ก็ก่อตั้งขึ้นโดยกฎเกณฑ์ที่มีแบบแผนและมีสภาพบังคับที่แน่นอน ทั้งนี้ แม้ระบอบการเมืองการปกครองในปัจจุบันจะพัฒนาไปไกลพอสมควรเมื่อเทียบกับในอดีต แต่ข้อความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญยังคงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเนื่องจากสภาพการเมืองการปกครองรวมทั้งปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม มีลักษณะที่ไม่หยุดนิ่ง⁴

³ บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย:ความเป็นมาและสาระสำคัญ”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 4.

⁴ สุภากร ศิริยุทธวัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 6, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2566), หน้า 27.

1.1.2 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญสากล

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีประวัติอย่างยาวนาน แต่มีหลักฐานชัดเจนในประเทศอังกฤษสมัยพระเจ้าจอห์นเป็นกษัตริย์ ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่โหดร้าย ใช้อำนาจไม่มีขอบเขต ในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 (พ.ศ. 1758) ขุนนางและพระราชาคณะจำนวน 25 คน ได้บังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารที่เรียกว่า มหาบัตร (The Great Charter, Magna Carta) ซึ่งเป็นสัญญา ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางและพระจำนวน 12 ข้อ โดยในมหาบัตรได้กำหนดถึงองค์กรและอำนาจของสภาใหญ่ (Magnum Concilium) และพระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างตามที่กำหนดไว้โดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาใหญ่ไม่ได้ จะจับกุมคุมขังบุคคลได้ต่อเมื่อมีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น⁵

1.1.3 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

"รัฐธรรมนูญ" (constitution) หมายถึง กฎหมายที่เป็นรากฐานของประเทศซึ่งก่อตั้งสถาบันทางการเมือง กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ กำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเป็นต้น ตลอดจนมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ระหว่างสถาบันการเมืองเหล่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจสูงสุดจนล้นพ้น อันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจที่มีขอบได้ การจำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะรัฐจะก้าวล่วงเข้ามาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็เฉพาะแต่เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น⁶

ความหมายของรัฐธรรมนูญจากหลักการดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 4 ความหมาย ได้แก่ ความหมายเชิงบวก (positive meaning), ความหมายเชิงสัมบูรณ์ (absolute meaning), ความหมายเชิงหน้าที่ (functional meaning), และความหมายเชิงเครื่องมือ (instrumental meaning)

รัฐธรรมนูญในความหมายเชิงบวก (positive meaning) จากการที่รัฐธรรมนูญเป็นรูปแบบที่เป็นทางการของรัฐ ความหมายของรัฐธรรมนูญเมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 จึงกลายมาเป็นหลักการพื้นฐานทั้งในเชิงสัญลักษณ์และในทางหน้าที่ของรัฐที่พึงมี กล่าวคือ

⁵ หยุด แสงอุทัย , “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป”, พิมพ์ครั้งที่ 7 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538), หน้า 59-62.

⁶ มานิตย์ จุมปา , “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ” , พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2565), หน้า 1-2.

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงการได้มาของอำนาจ การใช้อำนาจแล้ว ยังสะท้อนถึงความก้าวหน้าที่ฝ่ายสถาบันกษัตริย์ยอมรับอำนาจของประชาชนและจำกัดอำนาจของตนเองลง มีการรับรองสิทธิของพลเมืองและเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งยังสะท้อนทัศนคติของการกำกับกิจกรรมของมนุษย์ การใช้ระบบเหตุผลและการสร้างระบบกฎหมาย ความหมายเชิงบวกของรัฐธรรมนูญยังมีนัยถึงการปฏิเสธแนวคิดดั้งเดิมและแนวคิดเชิงประเพณีว่าด้วยรัฐธรรมนูญ

ความหมายเชิงสัมบูรณ์ (absolute meaning) ของรัฐธรรมนูญมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญเป็นที่มาของระเบียบในระดับมูลฐานของสังคมที่สร้างระเบียบของสังคมทั้งในแง่ของการสร้างกฎเกณฑ์ที่แยกจากปัจเจกบุคคล มาสู่กฎของคนหมู่มาก เป็นที่มาของความชอบธรรม (legitimacy) ซึ่งในด้านหนึ่งมีส่วนที่เป็นบรรทัดฐาน (normative conception) คือมองเห็นสิ่งที่ควรจะเป็นไปในสังคมการเมือง ประกอบกับมุมมองแบบสมัครใจ (voluntarist ideal) ที่มองรัฐธรรมนูญเป็นปทัสถานในระดับมูลฐานที่มาจากเจตจำนงของคนในสังคมการเมือง ซึ่งมอบความไว้วางใจและกลายมาเป็นความชอบธรรมของระบบการเมืองในรัฐธรรมนูญบนฐานของผลประโยชน์และความตั้งใจที่แสดงผ่านการรวมตัวทางการเมือง ดังนั้น การรวมตัวเป็นชุมชนทางการเมืองจึงเป็นความสมัครใจของปัจเจกบุคคลตามธรรมชาติที่จะยอมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนทางการเมืองภายใต้การตัดสินใจขององค์อธิปัตย์ (sovereign) หรือเสียงข้างมาก (dominant group) ของชุมชนทางการเมืองนั้นๆ

ส่วนรัฐธรรมนูญในความหมายเชิงหน้าที่ (functional meaning) มีนัยถึงรัฐธรรมนูญในฐานะการสำแดงออกของความเป็นอยู่ (living expression) ซึ่งเป็นแบบองค์ภาพ (organic approach) ที่สะท้อนความจริงที่เห็นและเป็นอยู่ในสังคม

และความหมายเชิงเครื่องมือ (instrumental meaning) ของรัฐธรรมนูญหมายความว่ารัฐธรรมนูญเป็นกรอบที่กำกับอำนาจต่างๆ ของสังคมและระบบการเมือง⁷

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ กำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน

ความหมายของคำว่า สิทธิ และ เสรีภาพ

ความหมายของคำว่า สิทธิ และ เสรีภาพคำว่า "สิทธิเสรีภาพ" ประกอบด้วย คำ 2 คำ คือ คำว่า "สิทธิ" และ คำว่า "เสรีภาพ" ซึ่งแต่ละคำก็จะมีความหมายเฉพาะของตัวเอง กล่าวคือ

⁷ บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย:ความเป็นมาและสาระสำคัญ”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 10-12.

สิทธิ หรือ สิทธิ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ รวมถึงอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย

เสรีภาพ ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด, เสรีภาพในการนับถือศาสนา, ความมีสิทธิที่จะกระทำการที่ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพ จึงมีความแตกต่างกันตรงที่

1) "สิทธิ" เป็นประโยชน์ที่ต้องมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้บุคคลจึงจะเกิดมีสิทธิเช่นนั้นได้ แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้การรับรองหรือคุ้มครองประชาชนก็จะมีสิทธิเช่นนั้น ในขณะที่ "เสรีภาพ" เป็นภาวะโดยอิสระของมนุษย์ แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ บุคคลก็ยังคงมีเสรีภาพนั้น

2) "สิทธิ" ที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองแล้วนั้น รัฐมีหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงที่จะต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น ในขณะที่ "เสรีภาพ" นั้น รัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาให้แต่อย่างใด

1.1.4 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ⁸

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่งผลที่สำคัญ 2 ประการในระบบกฎหมาย ได้แก่

ประการแรก กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิได้ หากกฎหมายอื่นใดในระบบขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ขัดหรือแย้งนั้นจะใช้บังคับไม่ได้ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรคสอง ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน (Supreme Law of the Land) หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

ประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก และด้วยวิธีการที่พิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา การแก้ไขรัฐบัญญัติ (Ac.) อันเป็น

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

กฎหมายทั่วไปในระดับสหรัฐนั้นกระทำโดยการเสนอของสมาชิกรัฐสภาและพิจารณาโดยสมาชิกรัฐสภา และประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ โดยมีจำต้องให้มลรัฐให้ความเห็นชอบ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการไว้เป็นพิเศษซึ่งกระทำได้อากกว่าแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สมาชิก 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งสองสภา คือสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือมลรัฐจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด และเมื่อสภาพิจารณาให้มีการแก้ไขแล้ว จะต้องส่งไปให้ มลรัฐให้สัตยาบัน โดยต้องได้รับเสียงให้สัตยาบันจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด

1.1.5 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

การที่ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญและลักษณะของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไป ตามสาเหตุและประเภทของรัฐธรรมนูญ สำหรับประเภทของรัฐธรรมนูญได้แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 4 ประเภท คือ

- 1) รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Unwritten Constitution)
- 2) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)
- 3) รัฐธรรมนูญกษัตริย์และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ (Monarchical and Republic Constitution)
- 4) รัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยวและรัฐธรรมนูญรัฐรวม (Unitary Constitution and Federal Constitution)

จากประเภทของรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวมานั้น สามารถที่จะขยายความเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Unwritten Constitution) หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่มีได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่น่ารัฐธรรมนูญประเภทนี้มาใช้และก็ใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้ ที่เรียกกันว่า “กฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ” (Law of Constitution) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างครบถ้วนเป็นฉบับเดียวกันโดยเฉพาะ แต่มักจะประกอบด้วยกฎหมายทั้งปวงที่ได้บัญญัติขึ้นไว้ และคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดระเบียบการเมืองการปกครอง

2) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) รัฐธรรมนูญประเภทนี้เกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี กล่าวคือ เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารอย่างชัดเจน มีหลักการบริหารประเทศอย่างครบถ้วน โดยแบ่งบทบัญญัติต่าง ๆ เป็น

หมวดหมู่สะดวกแก่การพิจารณา วิธีการนี้เกิดขึ้นพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย ประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยได้ประกาศใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1787 กล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากความแน่ชัดในบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งตรงกันข้ามกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ไม่มีความแน่ชัดเท่า และมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นการรวมกฎหมายสูงสุดไว้เป็นฉบับเดียวกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะเริ่มต้นด้วยวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการกีดกันที่อยู่ดีความยุติธรรม ความสงบสุข ความเจริญก้าวหน้าของรัฐ การแบ่งอำนาจอธิปไตยแยกออกเป็นฝ่ายบริหาร อำนาจอธิปไตย และอำนาจตุลาการ นอกจากนี้แล้วยังมีหลักเกณฑ์แก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่กาลสมัย ประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ยุโรปตะวันตก และบางประเทศของลาตินอเมริกา มักได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่มาก จึงเรียกกันว่า รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (Constitution Government) ประเทศในกลุ่มอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ก็มีรัฐธรรมนูญ แต่มักไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บางประเทศผู้ปกครองหรือรัฐบาลปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญน้อยมาก เช่น ประเทศปารากวัย โคลัมเบีย โดมินิกัน ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ มิได้หมายความว่า จะมีเฉพาะส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจจะมีส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ จะมีธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศร่วมอยู่ด้วย เช่น ธรรมเนียมการปฏิบัติที่เกี่ยวกับเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา คือ กระบวนการสรรหาตัวแทนของแต่ละพรรคการเมืองที่จะมาชิงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น กระทำกันมาโดยประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติของประธานาธิบดีประเทศฝรั่งเศส ซึ่งโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วประธานาธิบดีมีสิทธิยุบสภาได้ เมื่อเห็นว่าสภาขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าประธานาธิบดีคนไหนของฝรั่งเศสได้ใช้สิทธินั้นยุบสภา อันนี้ก็ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณี

3) รัฐธรรมนูญกษัตริย์และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ (Monarchical and Republic Constitution) การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญประเภทนี้เป็นการจัดโดยยึดถือตำแหน่งแห่งประมุขของรัฐเป็นหลัก คือ ถ้าประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์ก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญกษัตริย์ แต่ถ้าประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ

4) รัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยวและรัฐธรรมนูญรัฐรวม (Unitary Constitution and Federal Constitution) การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ได้ยึดถือเอาจากการจัดรูปของรัฐเป็นสำคัญ คือ ถ้ารัฐใดที่มีการจัดการปกครองโดยมีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวมีอำนาจสูงสุด ได้แก่ รวมอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการไว้ในส่วนกลางแห่งเดียว สำหรับในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ก็ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางออกไปปฏิบัติจัดทำตามอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็น การจัดการปกครองแบบนี้เรียกว่า เป็นการจัดการปกครองแบบรัฐเดี่ยว และประเทศที่จัดการปกครองแบบนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

ส่วนประเทศที่จัดการปกครองที่มีรัฐบาล 2 ระดับ คือ มีรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ของประเทศ เช่น การรักษาความมั่นคง การเงินการคลังของประเทศ เศรษฐกิจของประเทศ และกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนรัฐบาลระดับที่ 2 เรียกว่า รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งจะมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง ยกเว้นแต่ว่ากิจการใดที่รัฐธรรมนูญได้ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยทั่วไปรัฐบาลระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการ จัดสวัสดิการแก่ประชาชน และจัดการรักษาความสะอาดตลอดจนถึงความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้น ๆ ประเทศที่มีการจัดการปกครองแบบนี้เรียกว่า ใช้รัฐธรรมนูญแบบรัฐรวม และในปัจจุบันการจัดการปกครองรูปแบบนี้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย ประเทศแคนาดา และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

1.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับเหตุผลที่ประเทศต่างๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับเหตุผลที่ประเทศต่างๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศนั้น ตามหลักทั่วไปแล้วเพื่อต้องการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ และต้องการกำหนดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้วิจัยขอแยกอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจดังต่อไปนี้

1.1.6.1 เหตุผลที่ประเทศต่างๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม กล่าวว่า เหตุผลที่ประเทศต่างๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ ได้แก่

1) สำหรับประเทศที่หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้น หรืออาณานิคม การได้รับเอกราชทางการเมืองมิใช่เป็นจุดประสงค์อันสูงสุด แต่การที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองได้ต่างหากที่เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง การใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองนั้นมีทั้งในทางภายนอกและ

ภายในประเทศ และการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายนอกและภายในจะเป็นอย่างไร ก็จะต้องมีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เห็นชัด

2) การมีรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นใช้เป็นการแสดงถึงฐานะระหว่างประเทศ (Standing International) ของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เป็นการแสดงถึงการบรรลุถึงขั้นสุดยอดในทางการเมืองพร้อมที่จะอยู่ร่วมในสังคมของโลก โดยเฉพาะการจะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

3) สำหรับประเทศที่มีเอกราชอยู่แล้ว การมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมายปกครองประเทศ จะเป็นประชาธิปไตยมากหรือน้อยเพียงไร ก็ย่อมเป็นการแสดงความเจริญก้าวหน้าของประเทศที่พร้อมอยู่ร่วมในโลกกับประเทศที่เจริญแล้วด้วยกัน การไม่มีรัฐธรรมนูญใช้จะทำให้ฐานะของประเทศต่ำต้อย การติดต่อระหว่างประเทศจะไม่สามารถได้รับความสะดวก

อีกทั้ง ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ยังได้อธิบายไว้ว่า "เมื่อสังคมต้องการระเบียบกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่า สังคมต้องการกฎหมายดังที่มีสุภาษิตกฎหมายที่ว่า "ubi societas ibi jus" หมายถึง "มีสังคมอยู่ที่ไหนมีกฎหมายอยู่ที่นั่น" ถ้าระเบียบหรือกฎหมายนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองประเทศ สังคมก็ต้องการรัฐธรรมนูญ"

จึงพบว่าทุกประเทศทั่วโลก ไม่ว่าจะประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองและได้รับเอกราช หรือประเทศที่เป็นเอกราชอยู่แล้วต่างก็มีจุดประสงค์ต้องการใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองโดยการมีรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นใช้เพื่อเป็นการแสดงฐานะทางการเมืองระหว่างประเทศในการอยู่ร่วมกับสังคมโลก ดังนั้นรัฐธรรมนูญของทุกประเทศทั่วโลกจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใช้โดยต้องกำหนดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเอาไว้อย่างชัดเจนด้วย ด้วยเหตุนี้ลำดับต่อไปผู้วิจัยจึงจะได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและแนวคิดเกี่ยวกับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญตามลำดับ⁹

1.1.6.2 แนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญคือวางระเบียบการใช้อำนาจ กฎข้อบังคับจำนวนหนึ่งจะกำหนดสภาพของผู้ปกครอง และในเวลาเดียวกันจะกำหนดธรรมชาติและจุดมุ่งหมายของกิจกรรมการเมืองของผู้ปกครอง ดังนั้น วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญมีสองประการ ประการแรกรัฐธรรมนูญวางระเบียบเกี่ยวกับบุคคลหรือคณะบุคคล ที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจในนามของรัฐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้นและแบบแผนการใช้อำนาจหน้าที่นี้ และประการที่สอง

⁹ พระครูพิศาลจริยากร (สมบูรณ์ เลขชมโม), "การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของมาเลเซียและราชอาณาจักรไทย", หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 2565, หน้า 16-17.

รัฐธรรมนูญจะกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมและการเมือง และผู้ปกครองจะเป็นตัวแทนของสิทธินี้¹⁰

ดังนั้น วัตถุประสงค์เกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้น ได้จำแนกไว้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) เป็นเนื้อที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง เป็นที่แน่นอนว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะต้องขึ้นกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเราจะพบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าในรัฐหนึ่งการใช้อำนาจปกครองนั้นเป็นของใคร รวมถึงวิธีการที่ผู้ปกครองได้รับการแต่งตั้ง (เช่น วิธีการสืบราชสมบัติ การเลือกตั้งภายใน) นอกจากนี้เราจะพบบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจกจ่ายอำนาจหน้าที่ต่างๆ และวิธีดำเนินการใช้อำนาจ

(2) เป็นเนื้อหาที่ไม่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรง นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองแล้ว บ่อยครั้ง เราจะพบบทบัญญัติที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ เช่น กฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพของบุคคล ทรัพย์สิน บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการทำงานเป็นต้น มีผู้แสดงความเห็นว่ากฎข้อบังคับต่างๆ ตามที่กล่าวมานี้ ไม่ควรมีปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ว่าความคิดเช่นนี้ไม่น่าจะถูกต้องทั้งนี้เพราะว่า รัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งอำนาจการปกครองและการดำเนินการปกครองเท่านั้น แต่ยังแสดงออกถึงอุดมการณ์ที่กิจกรรมของรัฐจะต้องดำเนินการตาม¹¹

แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปวัตถุประสงค์ได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบรัฐ, วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครอง, วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบประมุขแห่งรัฐ และ วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบรัฐสภา

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อป้องกันภัยของอำนาจ การควบคุมอำนาจเป็นความคิดรากฐานบนหลักปรัชญาที่เชื่อว่า "เมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว" อำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง อำนาจทางการเงิน หรืออำนาจอื่นใดก็ตาม ฉะนั้นอำนาจจึงเป็นของน่ากลัว ซึ่งแม้ว่าจะเป็นความเชื่อแบบมองโลกในแง่ไม่ดี (pessimism) แต่จากข้อเท็จจริงในสังคมยืนยันได้ว่าความเชื่อนี้ถูกต้อง ตามคำ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

กล่าวของ Lord Acton ที่ว่า "Power trends to corrupt, absolute power corrupts absolutely" แปลว่า อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้คนเสีย อำนาจเด็ดขาดทำให้คนเสียคนอย่างเด็ดขาดไปเลย ส่วนในฝรั่งเศส Montesquieu เขียนไว้ว่า "ประสบการณ์ของมนุษยชาติแสดงให้เห็นว่าอำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้นทางที่จะระงับไม่ให้ใช้อำนาจในทางเบียดเบียนคนอื่นจึงต้องใช้อำนาจมายับยั้งอำนาจ"¹²

1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ¹³

การตรวจสอบในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Audit คำว่า Audit มีรากศัพท์มาจากคำว่า Audire ในภาษาละติน มีความหมายว่า To hear หรือแปลว่าการฟัง ซึ่งต้นกำเนิดของ Auditor ในสมัยโบราณจึงสันนิษฐานกันว่าคงจะเริ่มต้นมาจากบุคคลที่นายสั่งให้ไปคอยล้อมๆ มองๆ คอยแอบฟังเพื่อให้ได้ข่าวไปบอกแก่นาย

คำว่า การตรวจสอบ (Auditing) มีความหมายได้หลายนัย ซึ่งถ้ามองอย่างแคบการตรวจสอบอาจหมายถึงการเช็คสอบ การคำนวณตัวเลข หรือการเช็คสอบความถูกต้องของงานเสมือน แต่ถ้ามองในมิติที่กว้างขึ้น การตรวจสอบอาจหมายถึงการ ใต้สวนหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ

การตรวจสอบมีมานานและได้พัฒนาการเรื่อยมา ความมุ่งหมายของการตรวจสอบส่วนมากจะเน้นในเรื่องของการตรวจสอบบัญชี (Account examination) เพื่อรับรองความถูกต้องของการบันทึกรายการ หรือไม่ก็มุ่งเน้นเรื่องการติดตามค้นหาสาเหตุการทุจริตเป็นงานสำคัญ ซึ่งต่อมากการตรวจสอบก็ได้มีพัฒนาการ ไปสู่การตรวจสอบในเรื่องอื่นๆ จากการศึกษาที่เคยตรวจสอบในเรื่องบัญชีเพียงอย่างเดียว ทั้งรูปแบบ ทั้งเทคนิคกระบวนการ หรือวิธีการตรวจสอบต่าง ๆ ก็ได้มีการคิดค้นนำมาใช้ในการควบคุมทางบัญชี และควบคุมทางการบริหารอย่างกว้างขวางมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งการตรวจสอบในทางการเมืองและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในประเทศไทยก่อนที่จะมีการปฏิรูปการเมืองโดยการเรียกร้องจากประชาชนครั้งใหญ่ในปี 2540 นั้น ระบบการเมืองและระบบการใช้อำนาจรัฐในอดีตนั้น นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา มีปัญหาการ

¹² สุเทพ พรหมวาส , "การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" ,หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 ,หน้า 19.

¹³ สุรพงศ์ สุวรรณเจริญ , "องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐศึกษาเฉพาะกรณี : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2546 ,หน้า 7-9.

เข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยใช้เงินและอิทธิพล ปัญหาการผูกขาดทางการเมืองโดยคนส่วนน้อยคนตีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่การเมืองได้ยาก ปัญหาการขาดกลไกที่เป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหาร มิให้ทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาก กลไกการควบคุมการใช้อำนาจรัฐก็ถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมือง ไม่มีกลไกที่เป็นอิสระ จากฝ่ายการเมือง ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่สามารถใช้ได้ผลกับนักการเมือง จึงได้มีการพยายามหากลไกต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาตลอด

จนในที่สุดภายหลังเหตุการณ์ทางการเมือง 17-20 พฤษภาคม 2535 ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ประกอบกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ทั้งกลไกประชาชน องค์กรเอกชน รวมทั้งนักวิชาการ ที่จะให้มีการปฏิรูปการเมืองไทยครั้งใหญ่ เพื่อให้ระบบการเมืองไทยเป็นการเมืองที่มีเหตุผล เป็นการเมืองของประชาชนไม่ใช่การเมืองของนักการเมืองดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา พร้อมทั้งผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากตัวแทนของประชาชนไม่ใช่กลไกรัฐสภาเพราะเป็นกลไกทางการเมืองแบบเก่าๆ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้นำออกทำประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ ในที่สุดประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก ที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนมาตั้งแต่การเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากตัวแทนประชาชนทั่วประเทศ การจัดทำรัฐธรรมนูญ การทำประชาพิจารณ์ การรณรงค์ให้ฝ่ายการเมืองซึ่งไม่มีส่วนร่วมในการยกร่าง ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยการสร้างกระแสมหาชนทั่วทั้งประเทศให้สมาชิกรัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีเนื้อหาเป็นการตัดอำนาจ และจำกัดการใช้อำนาจของตนเองได้เป็นผลสำเร็จ

1.2.2 แนวความคิดในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ¹⁴

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากโครงสร้างการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการออกจากกัน และมีสถาบันทางการเมืองการปกครอง เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแล้ว การควบคุมการใช้อำนาจรัฐถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง โดยจำเป็นที่จะต้องมึระบบการควบคุมการใช้อำนาจ ขององค์กรของรัฐต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างครบถ้วนด้วย

ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้ว ยังมีความหมายรวมไปถึงระบบการปกครองโดยกฎหมาย ที่เรียกว่า "นิติรัฐ" ดังที่กล่าวมาข้างต้นด้วยในระบอบการปกครองแบบนี้รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มี

¹⁴ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 10-11.

หน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใด นอกจากนั้นในกรณีที่รัฐ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบและกระบวนการที่เป็นอิสระ ที่สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนนั้นได้

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดี ควรจะต้องมีลักษณะดังนี้

1) ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจะมีระบบที่ครอบคลุมกิจการในทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วถึงอย่างแท้จริง

2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้น ต้องสร้างดุลยภาพความจำเป็นในการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนได้

3) องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบนั้น ต้องมีลักษณะเป็น "อิสระ" ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย

4) เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบองค์กรตรวจสอบตามวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลาย ที่ประชาชนสามารถให้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนนั้นจะต้องไม่กว้างขวางเกินไป

1.2.3 แนวคิดในการควบคุมอำนาจของรัฐด้วย "หลักนิติธรรม" และ "หลักนิติรัฐ"

1.2.3.1 ความหมายของหลักนิติธรรม¹⁵

การหาความหมายของหลักนิติธรรมในทางสาระนั้น ในระยะเริ่มแรกมีการวิจารณ์ ถึงการแยกการปกครองโดยกฎหมายที่ดี (Good (aw) ออกจากการปกครองโดยกฎหมายที่เลว (Bad (aw) เพราะการปกครองที่ดีจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำของการยังชีพและความมั่นคง การประชุมของสภานักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Congress of Jurist) ปี ค.ศ. 1959 ที่นิวยอร์ก ประเทศอินเดีย สรุปว่า ในสังคมที่มีหลักนิติธรรมนั้น "จะต้องสร้างและรักษาไว้

¹⁵ จุมพล รัตนภาส , "อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ" หลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562, หน้า 13-15.

ซึ่งเงื่อนไขในการผูกเงิยรติภูมิของมนุษย์ที่ เป็นเอกชน เกิยรติภูมินี้มิใช่เป็นเพียงแต่การยอมรับใน สิทธิมนุษยชนและการเมืองของเอกชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นการก่อตั้งเงื่อนไขในทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม บรรดาที่จำเป็นในการพัฒนาให้สมบูรณ์ซึ่งบุคลิกภาพของผู้นั้นด้วย" อันเป็น ความหมายค่อนข้างกว้างขวางมาก โดยกำหนดในแง่เป้าหมาย ซึ่งการนำไปสู่เป้าหมายนั้นย่อมต้องมี ทั้งหลักสาระบัญญัติ (Substance) และวิธีการ (Procedure)

เจฟฟรีย์ โจเวลล์ (Jeffrey Jowell) สรุปว่า หลักนิติธรรมจะเป็น หลักเกี่ยวกับกลไกการใช้กฎหมาย (procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจ การวางหลักให้การใช้ อำนาจของฝ่ายปกครอง ต้องมีฐานะทางกฎหมาย และการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหรือ คำสั่ง แต่ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับสาระของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ด้วยอันเป็นเรื่องในทางสารบัญญัติ (Substance) โดยหลักนิติธรรม ก็คือ หลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็น ลายลักษณ์อักษรนั่นเอง

ความหมายของ "หลักนิติธรรม" พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ให้คำแปล "นิติธรรม" ไว้ว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Rule of law)

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ให้คำจำกัดความของคำ ว่า "นิติธรรม" คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่ง ความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแ่งมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครอง มนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชน หรือ ระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดย ยุติธรรมตามกฎหมายบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม และเห็นว่าสิ่งที่สำคัญที่จะละทิ้งไม่ได้เลยใน การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม คือ การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรมเป็นสำคัญ อันเป็นเจตนารมณ์ สูงสุดของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายความว่า รวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการ ยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย

หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือ จะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมาย และกระบวนการใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะเป็นรัฐ รัฐบาล หรือแม้แต่ ศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ

นิยาม "หลักนิติธรรม" ของ WJP มี 4 หลัก (Principles)

(1) Accountable Government รัฐบาล (นักการเมืองที่มีอำนาจบริหารประเทศ) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงเอกชนที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในสภาพที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและตรวจสอบได้

(2) Good Law กฎหมายมีความชัดเจน มีการประกาศโฆษณาเป็นที่รับรู้ของประชาชนและมีความเป็นธรรม มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และสามารถคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน

(3) Good Process กระบวนการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับตลอดจนการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

(4) Access to Justice เมื่อมีคดีความทั้งทางแพ่งและทางอาญา ประชาชนได้รับความยุติธรรมในเวลาที่เหมาะสม ไม่ชักช้า พิจารณาโดยศาลที่มีอำนาจและความสามารถทางกฎหมาย มีจริยธรรม และมีความรับผิดชอบต่อที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงหรือมีความเป็นกลางผู้พิพากษามีจำนวนเพียงพอ มีทรัพยากรในการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่เพียงพอ

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยใน 3 มิติ คือ

มิติการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะเป็นการปกครองที่กำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายก็ตาม แต่หากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจต่างคนต่างใช้อำนาจและอ้างสิทธิของตนเองโดยไม่เคารพต่อกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น หรือใช้เสียงข้างมากโดยไม่คุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยแล้ว ก็อาจเกิดความวุ่นวายในสังคมได้

มิติในการตรากฎหมาย คือ การตรากฎหมายนั้นจำเป็นต้องเคารพหลักนิติธรรม เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เพราะหากกฎหมายไม่เป็นธรรมและไม่มีการบังคับใช้กับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันแล้วประชาชนก็จะไม่ศรัทธาต่อกฎหมาย อันเป็นการทำลายคุณค่าของหลักนิติธรรมและขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในสังคมประชาธิปไตยที่ถือว่ารัฐมีขึ้นก็เพื่อประโยชน์กับประชาชน ในรัฐนั้นที่สำคัญก็คือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องมีขอบเขตไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่นและประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชน ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยถือว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทำได้แต่โดยกฎหมายเท่านั้น จึงเป็นที่มาของหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า "หลักนิติธรรม" เป็นเป้าหมายที่กำหนดขึ้นเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักแห่งกฎหมายที่ต้องยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรม ไม่สามารถฝ่าฝืนขัดหรือแย้งหลักนิติธรรมได้ เพื่อให้ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาค รัฐจะไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

1.2.3.2 ความหมายของหลักนิติรัฐ¹⁶

กาเร่ เดอ มาลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสอธิบายว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน หมายถึง รัฐยอมตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำใดของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน อีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น "นิติรัฐ" จึงหมายถึง รัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย มิใช่โดยมนุษย์ (Government of law, not of men) เพราะแม้แต่รัฐซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายและใช้บังคับกฎหมายกับราษฎร ก็ยังคงต้องถูกผูกพันและอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายที่ตนได้ตราขึ้น

นิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร เพื่อราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนได้ตามที่แต่ละคนเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์

แนวคิดพื้นฐานของนิติรัฐ คือ การจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันกับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดเบือนได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่ได้มีความหมายเพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย

1.2.3.3 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยหลักนิติธรรม¹⁷

¹⁶ จุมพล รัตนภาส , "อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ" หลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562, หน้า 16.

¹⁷ พัชรา นารีนุช , "ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม" บทความวิชาการจากวารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2566). หน้า 58-60.

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรมหลักนิติธรรมเป็นเสาหลักในระบบประชาธิปไตย การมีกฎหมายที่ดีแต่การบังคับใช้หรือกระบวนการยุติธรรมไม่เข้มแข็งก็สามารถทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ กรณีกฎหมายที่มุ่งเสริมเฉพาะด้านเช่นเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็อาจส่งเสริมให้มีผู้ได้เปรียบและมีความไม่เสมอภาค ซึ่งอาจสร้างปัญหาที่ไม่ตั้งใจให้ สังคม ดังนั้น สังคมไทยจึงไม่ควรพิจารณาหลักนิติธรรม เฉพาะในแง่หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย เพียงมิติเดียวแต่ควรพิจารณาหลักนิติธรรมให้เชื่อมโยงกับมิติอื่นทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคม และสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ระบบประชาธิปไตยของไทยมีการพัฒนาไป

ทั้งนี้หลักนิติธรรมไม่ได้เจาะจงที่ผลลัพธ์ หากแต่เป็นเรื่องของกระบวนการหรือวิธีการ โดยมุ่งหมายในการสร้างกระบวนการหรือระบบที่เป็นธรรมแก่คนทุก คนที่เป็นสมาชิกในสังคม โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ สันติภาพ (peace) ประชาธิปไตย (democracy) และเสรีภาพ (freedom) และการที่หลักนิติธรรมมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับ มีหลักธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม และต่อการ พัฒนาโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐที่ใช้บังคับกับประชาชนของรัฐ โดย "อำนาจอธิปไตย" ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบังคับบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดย ปราศจากความยินยอมของตน ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทาง กฎหมายมหาชนถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่ แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งรัฐใช้บังคับแก่ประชาชนโดยรัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แผ่นดินที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ ได้แก่ การนิติบัญญัติ ได้แก่ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร การบริหาร ได้แก่ การบังคับใช้การต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และการตุลาการ ได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย รัฐใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ โดยองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ทำได้ และที่สำคัญ คือ เรื่องของภราดรภาพ ความรัก ความเอื้ออาทร ความร่วมมือร่วมใจระหว่างกัน ทำให้ความเป็นประชาธิปไตยมีผลค่อนข้างสมบูรณ์ส่วนหนึ่ง ของความเป็นประชาธิปไตย คือ มนุษย์จะต้องมีจิตอาสา หรือที่เรียกกันว่า "จิตสาธารณะ" ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตยคือ การมุ่งในประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่า ประโยชน์ของส่วนตน ถ้าสังคมใดประชาชนแก่งแย่งเอาเปรียบกัน โดยมองประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเรื่องลำดับรอง สังคมนั้นจะก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างลำบาก และสิ่งสำคัญของรัฐตามแนวความคิด

ในปัจจุบัน คือ การสร้างความตระหนักในประโยชน์ของ สังคม สำหรับการสร้างความตระหนักในประโยชน์ของสังคม (Social awareness) นั้น โลกยุคปัจจุบันที่เรียกว่า "โลกาภิวัตน์" ที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบโลกใหม่ โดยให้ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนประชาธิปไตย และการค้าเสรีโดยปัญหาสำคัญที่พบคือ 1) ขาดความซื่อตรง ความมีศักดิ์ศรี 2) ขาดความโปร่งใส และ 3) ขาดความเป็นธรรม นอกจากการทำลายความขัดแย้งใน เรื่องของอารยธรรม จึงเป็นกระแสที่คงต้องติดตามอย่างใกล้ชิด ในความเป็นรัฐที่มุ่งจะอำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ให้อยู่ได้อย่างมีความสุขโดยการออกกฎหมาย ออกกฎเกณฑ์บังคับใช้ กฎหมายและกฎเกณฑ์แล้วตัดสินใจให้เกิดความยุติธรรม โดยไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพ ตลอดทั้ง กฎธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาถึงหลักนิติธรรม พบว่า เป็นหลักที่มีความเป็นนามธรรม ไม่มีรูปแบบหรือความหมายที่ความชัดเจน ส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจนำหลักนิติธรรมไปใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ แก่ตนเอง จากเหตุผลดังกล่าวเกิดเป็นปัญหาต่อประชาชนที่ส่งผลต่อการขาดความเชื่อมั่น ความเคารพ และความศรัทธาต่อกฎหมายภายใต้ความเป็นธรรมกฎหมายบางประการมัก ส่งผลขัดแย้งกับหลักการในการปกครอง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการขาดความเข้าใจในด้านการตีความของบทกฎหมาย ตลอดจนความหวาดกลัวต่อความผิดในข้อบัญญัติกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักนิติธรรม เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูลและตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้เกิดข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งในแง่เนื้อหากลับละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน เช่น ห้ามไม่ให้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในที่สาธารณะ กรณีดังกล่าวนอกจากจะส่งผลต่อความเข้าใจ ขาดความศรัทธา ความเชื่อมั่น และความกระตือรือร้น ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดติดที่ ตัวบุคคล ไม่เคารพความถูกต้องและข้อกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลให้ประชาธิปไตย อ่อนแอ ในขณะที่เดียวกันหากหลักนิติธรรมมีความแน่นอนชัดเจนสามารถสร้างความชอบธรรม ให้เกิดขึ้นได้ในสังคม ย่อมส่งผลดี และเกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ไม่มีการเลือกปฏิบัติมีความ เป็นธรรมอย่างแท้จริง หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมี ทศนคติที่ดีมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อหลักการประชาธิปไตยให้เกิดความรู้สึกรหวางแหงต่อความ เป็นประชาธิปไตย รู้จักเคารพกฎหมาย เคารพสิทธิ และเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น เพื่อให้วัฒนธรรมทางการเมืองเกิดการพัฒนาและสร้างเกราะป้องกันความแตกแยกในสังคมได้เมื่อ พิจารณาถึงพื้นฐานของวัฒนธรรมและความเชื่อเดิมที่ถูกบ่มเพาะ ทำให้ประชาชนมีทัศนคติด้านลบเกี่ยวกับความเป็นธรรมและการใช้อำนาจของกฎหมาย ความเชื่อและการยอมรับใน หลักนิติธรรม ดังนั้น วิธีการที่สำคัญที่จะควบคุมและแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ คือ การตกลงอย่าง เสมอภาคโดยปราศจากอคติและอิทธิพลภายนอกต่าง ๆ โดยอาศัยการพัฒนาระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายให้มีความเชื่อมโยงกันโดยการพัฒนาหลักนิติธรรมมีได้มากมายหลายรูปแบบและ วิธีการ

ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับคุณค่าแนวคิด ทศนคติและความเข้าใจในความหมายและขอบเขตของหลักนิติธรรม

1.2.3.4 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยหลักนิติรัฐ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยึดหลัก การปกครองประเทศ โดยกฎหมาย หรือเรียกว่า หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐ มีหลักการดังนี้ คือ รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน บัญญัติเป็นหลักในการปกครอง และการดำเนินกิจการใดๆก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ตลอดจนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยนี้ เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ดังนั้นผู้ที่มาปกครองประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้แทนของประชาชนจะทำการปกครองประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะต้องมีการให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ ซึ่งการปกครองดังกล่าว ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความยุติธรรม ไม่ว่าจะผู้ปกครองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจการปกครองตามกฎหมายก็ตามซึ่งหากผู้ปกครองใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทำการปกครองให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสียหาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้

ฉะนั้น หลักนิติรัฐ ถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

ถึงแม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดก็ตามต่างก็ยึดหลักสำคัญ 3 ประการที่เหมือนกันดังต่อไปนี้คือ

ประการที่หนึ่ง การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ

เนื่องจากหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนทุกคนต่างก็มีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นการที่คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือ

กลุ่มคนหนึ่งกลุ่มคนใดจะมีอำนาจในการปกครองประเทศได้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่

ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติเรื่องของอำนาจที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศคือ บัญญัติถึงที่มาและการใช้อำนาจเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่

หลังจากมีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนหนึ่งกลุ่มคนใดซึ่งเราเรียกว่า ตัวแทน นั้นรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติต่อไปอีกในเรื่องหน้าที่ของตัวแทน อาทิเช่น ตัวแทนจะสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ได้อย่างไร ด้วยวิธีการใด ต้องผ่านองค์กรใดบ้าง รวมทั้งบัญญัติถึงขอบเขตของการใช้อำนาจตามหน้าที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม การบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจ

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้วการควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้นใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยทั่วจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลพินิจหรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ซึ่งดุลพินิจและความเห็นนั้นย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน

จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น บัญญัติไว้เพื่อใช้การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว หลักสำคัญ 3 ประการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจการปกครองได้เลือกสรรตัวแทนมาใช้อำนาจของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเองซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ และตัวแทนใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนเกินขอบเขตและเกินกว่าอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความไม่เหมาะสมขาดความเป็นธรรมมีวิธีป้องกันและแก้ไข โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตรงตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติรัฐ

1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระ

แนวความคิดเรื่องการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Autorite Administrative Independent) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ (Regulate) และควบคุม (control) กิจกรรมบางอย่างของภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในภาครัฐหรือเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศรวมถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ สหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า Independent Regulatory Agency ขึ้นครั้งแรกที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่วไปโดยเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดให้เป็นอิสระ (Autonome) ปลอดพ้นจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัดซึ่งตามหลักแล้วอาจใช้อำนาจบังคับบัญชา (Hierarchical control) สั่งการได้เอาความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งต่อมาเรียกรวม ๆ ว่า Independent Regulatory Agency ในการวางระเบียบและการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐเพื่อเกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้ทั้งอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และอีกหลายประเทศเริ่มที่จะนำแนวความคิดดังกล่าวไปปรับใช้กับประเทศของตน เนื่องจากปัญหาอันเกิดขึ้นกับระบบการบริหารสมัยใหม่ที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นใน โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศซึ่งโครงสร้างระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้ แนวความคิดแบบดั้งเดิมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ (Specialisation des tâches) และการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchisation des competences et des controles) โครงสร้างแบบนี้ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มองถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่มากกว่ามองแบบคับแคบของหน่วยงาน

แนวความคิดในเรื่องขององค์กรที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) จึงถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในทางบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ คือ ทั้ง ๆ ที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่น หรือจากสถาบันทางการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำหน้าที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรตุลาการ (Organe Jurisdictional) และส่วนใหญ่แล้วองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้งออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ และอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบ และลงโทษการฝ่าฝืนนั้น โดยลักษณะพิเศษทั้งในแง่ของสถานะขององค์กร ความเป็นอิสระทั้ง ๆ ที่เป็นองค์กรอยู่ภายในฝ่ายบริหาร และในแง่ของอำนาจหน้าที่ ทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระสามารถ

ทำในสิ่งที่องค์กรของรัฐอื่น ที่มีได้มีสถานะอย่างเดียวกันยากจะทำได้ ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸

สำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเกิดขึ้นจากการรับแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในประเทศอังกฤษเรียกว่า Quasi Government และในประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า Autorites Administratives Independantes องค์กรเหล่านี้ของทั้ง 3 ประเทศเป็นเพียงองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระโดยมีการกระจายอำนาจทางปกครองในด้านการควบคุมกำกับดูแล (Regulation) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมบางอย่างที่สำคัญภายในรัฐ ซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐอีกอย่างหนึ่งเท่านั้น และถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยศาล ส่วนจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองขึ้นอยู่กับระบบศาลในแต่ละประเทศ แต่เนื่องจากความไม่เป็นระบบในการก่อตั้งองค์กรอิสระและขาดรากฐานทางทฤษฎีในการออกแบบองค์กรอิสระรวมทั้งขาดความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency เมื่อนำองค์กรอิสระดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย การใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งทำให้การใช้และการตีความเกิดความสับสนอยู่หลายประการ กล่าวคือ มีการตีความว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้พิจารณาถึงเนื้อหาที่แท้จริงขององค์กรเหล่านี้ และมีความเข้าใจว่าองค์กรอิสระดังกล่าวเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจทั้งสามอำนาจในองค์กรเดียว และไม่อยู่ในการควบคุมตรวจสอบโดยศาลอันเป็นแนวความคิดที่ผิดเพี้ยนไปจากต่างประเทศและขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ¹⁹

ในการนำสถาบัน Independent Regulatory Agency เข้ามาปรับใช้ในประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติองค์กรนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจัดโครงสร้างของรัฐที่เป็นมาแต่เดิมก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะใช้บังคับนั้น ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างโดยยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล ต่อมาได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยมีการระดมนักกฎหมายและให้นักกฎหมายเหล่านั้นศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญเพื่อใช้เป็นฐานความรู้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การศึกษาที่สำคัญเรื่องหนึ่งคือการศึกษาแนวคิดเรื่อง Independent

¹⁸ จันทิมา พงษ์สังข์, "การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547, หน้า 38-40.

¹⁹ มีโชค เฉิดอารีกิจ, "สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย" วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตรมหาวิทยาลัทธิธรรมศาสตร์ 2551, หน้า 162.

Regulatory Agency ในระบบกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งองค์กรประเภท Independent Regulator Agency เริ่มมีบทบาทและเป็นที่รู้จักกันมากขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน ทั้งนี้ การให้ความเป็นอิสระแก่ Independent Regulatory Agency จะต้องมีขอบเขตเช่นกัน หากให้ความเป็นอิสระมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรนั้นๆ อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้เนื่องจากจะไม่มีองค์กรใดที่จะมาตรวจสอบการกระทำของ Independent Regulatory Agency ได้ ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย²⁰

สำหรับประเทศไทยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นมาเป็นผลเนื่องมาจากการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทยหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ปี 2535 คือ ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาอีกหลายองค์กรนอกเหนือจากศาลยุติธรรม โดยองค์กรอิสระเหล่านี้มีเจตนารมณ์ที่เน้นโครงสร้างและความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอยู่ 8 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และต่อมาตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ได้กำหนดให้จำแนกองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ เป็น 2 ประเภท 7 องค์กร คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มี 4 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 3 องค์กร ได้แก่ องค์กร อัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน บัญญัติเรื่ององค์กรอิสระ หมวด 12 กำหนดให้มีองค์กรอิสระจำนวน 5 องค์กร ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

²⁰ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 96-97.

1.3.1 ความหมายของ Independent Regulatory Agency (IRA)²¹

จากการที่รัฐในสมัยปัจจุบันมีความจำเป็นต้องพัฒนา Independent Regulatory Agency ขึ้นมาปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในรัฐเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการพยายามที่จะสร้างแนวความคิดในทางกฎหมาย (Legal concept) ของสถาบัน Independent Regulatory Agency ขึ้น โดยได้มีการพยายามให้คำนิยามความหมายของ Independent Regulatory Agency ซึ่งอาจแบ่งได้ 2 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางแรกเป็นแนวการวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายล้วนๆ เป็นการกำหนดความหมายอย่างแคบ (Approche restrictive) ให้แก่สถาบัน Independent Regulatory Agency ซึ่งตามแนวการวิเคราะห์นี้จะถือว่าองค์กรใดเป็น Independent Regulatory Agency ได้นอกจากคุณสมบัติความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาของหน่วยงานใดแล้ว องค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ (Pouvoir de decision) อย่างแท้จริงได้ด้วย โดยหากถือตามความหมายนี้องค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำนโยบายจะมีใช่ Independent Regulatory Agency

กรณีตามแนวคิดที่สององค์กรเหล่านี้แม้ว่าจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมาย แต่โดยสถานะหรือการได้รับการยอมรับเชื่อถือองค์กรเหล่านี้ก็จะมีอำนาจที่จะโน้มน้าวหน่วยงานอื่นๆให้ต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือความเห็นของตนได้ องค์กรประเภทนี้จึงเป็นนิยามสถาบัน Independent Regulatory Agency ตามความหมายอย่างกว้างและเป็นการใช้แนวการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาหรือมองในทางข้อเท็จจริง อันทำให้ถือว่าองค์กรเหล่านี้เป็น Independent Regulatory Agency ด้วย

เมื่อนำสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และสาระสำคัญของ Independent Regulatory Agency มาพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในทางทฤษฎีที่จะชี้ว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ มี 2 ประการ²² คือ

(1) เกณฑ์ในทางรูปแบบ : องค์กรของรัฐองค์กรนั้นต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(2) เกณฑ์ในทางเนื้อหา : องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอำนาจหน้าที่นั้นมีลักษณะที่เกี่ยวกับทิศทางการนำรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้องค์กรนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ

²¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 31.

²² เรื่องเดียวกัน , หน้า 164.

แต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้าง องค์ประกอบ การสรรหา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ ขององค์กรอิสระดังกล่าว โดยแยกพิจารณาในแง่ต่างๆ²³ ดังนี้

(1) พิจารณาในแง่สาระแห่งอำนาจหน้าที่ คือ องค์กรอิสระเหล่านี้ทำหน้าที่ดูแลควบคุม วางกฎระเบียบ ในการดำเนินการแก่กิจกรรมต่างๆ ในรัฐ ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดการเลือกตั้ง เป็นต้น และรวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของราษฎรเกี่ยวกับกิจกรรมที่หน่วยงานของตนมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลด้วย

(2) พิจารณาในแง่ลักษณะทางกฎหมายขององค์กร คือ องค์กรอิสระเหล่านี้เป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระที่ใช้อำนาจในทางบริหารซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ และไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ดังนั้น องค์กรอิสระเหล่านี้จึงเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่

(3) พิจารณาในแง่สถานะขององค์กร สมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้ เช่น คณะกรรมการ สำนักงานขององค์กรอิสระต่างๆ มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการในองค์กรด้วยตนเอง

(4) พิจารณาในแง่การควบคุมองค์กร โดยที่องค์กรอิสระเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรอิสระจึงยังคงเป็นคำสั่งทางปกครองอยู่ ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงยังอยู่ในข่ายที่อาจจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ และเนื่องจากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเป็นส่วนใหญ่โดยหลักทั่วไปแล้ว การควบคุมตรวจสอบองค์กรอิสระเหล่านี้ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(5) พิจารณาในแง่การกำหนดอำนาจขององค์กร การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระเหล่านี้ แบ่งเป็นองค์กรที่ทำการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเลือกตั้ง และการควบคุมดูแลสิทธิมนุษยชน ซึ่งในบางองค์กรมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ และในบางองค์กรมีเพียงอำนาจในการให้คำแนะนำปรึกษา ซึ่งการที่จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการด้วยหรือไม่จึงมิใช่สาระสำคัญ

1.3.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรอิสระ²⁴

การจัดตั้ง "องค์กรอิสระ" ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส มีเหตุผลในการจัดตั้งที่คล้ายคลึงกันจากกิจกรรมของฝ่ายบริหารมีจำนวนมาก

²³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 165-166.

²⁴ จุมพล รัตนภาส , "อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ" หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562, หน้า 30-31.

และสลับซับซ้อนขึ้น อาจไม่ก่อให้เกิดหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของมหาชน จึงมีความจำเป็นที่
ต้องสร้างองค์กรซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเพื่อเข้ามาดูแลกิจกรรมดังกล่าว

องค์กรอิสระเป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับ
ภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่ง
ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการถูกแทรกแซงจาก
องค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมใน
ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มี
ในรัฐประชาธิปไตยมานานแล้ว โดยองค์กรอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพ
ระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความจำเป็นที่
จะต้องมีองค์กรอิสระ ได้แก่

(1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำเป็นที่
ต้องมีกลไกที่มีใช้องค์กรตุลาการ คือ องค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ
หรือการกระทำของบุคคล และคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางการศาลมี
ข้อจำกัดบางประการเพราะต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการ
เสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

(2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบที่เกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจ
รัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

(3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบที่จะลดและขจัด
การซื้อเสียง และเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

(4) ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรค
การเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

(5) ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรง
ความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ

แนวความคิดของการรับรองสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมี
วิวัฒนาการมาพร้อมกับการเกิดรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้ง
รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวได้กำเนิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับใน

ต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศในโลกตะวันตกมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ต่อมา แนวความคิดดังกล่าวจึงเข้ามาเผยแพร่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยที่ได้รับรอง หลักการดังกล่าวและได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เพื่อความเข้าใจ เรื่องแนวความคิดการรับรองสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ²⁵

สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของราชการ เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ถูกกำหนดในปฏิญญาสากลว่า ด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบัญญัติไว้ในข้อ 19 ดังนี้²⁶

- 1) ทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
- 2) ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ หรือกระจายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยการพูด การ เขียน หรือการพิมพ์ ในรูปแบบของศิลปะ หรือโดยสื่อประการอื่นตามประสงค์
- 3) การใช้สิทธิเสรีภาพดังที่บัญญัติไว้ในข้อ 2 ของมาตรานี้จะต้องกระทำด้วยหน้าที่ และความรับผิดชอบพิเศษ การจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็นต่อ
 - การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
 - เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือ สุขภาพของประชาชนหรือศีลธรรมอันดี

2.1 การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในต่างประเทศ²⁷

เมื่อสิทธิในการแสดงออกและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้รับการยอมรับอย่าง แพร่หลายในรัฐเสรีประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเสนอและเรียกร้องจากนักวิชาการและสื่อมวลชน เพื่อให้รัฐกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อประกันสิทธิของบุคคล โดยซึ่งแต่ละประเทศได้มีกฎหมาย เกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ยกตัวอย่างเช่น

²⁵ อาสาฬห์ สุกหอม, "การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษา เปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557 ,หน้า 8.

²⁶ จันทิมา พงษ์สังข์, "การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ" นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547, หน้า 20-21.

²⁷ อาสาฬห์ สุกหอม, "การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษา เปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557 ,หน้า 8-11.

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่ได้ยอมรับและรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1766 โดยมีการประกาศใช้ "กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ (Freedom of Press Act, 1766)" กำหนดหลักการสำคัญไว้ในหมวด 2 มาตรา 1 ให้สิทธิแก่ชาวสวีเดนทุกคนเพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและทำให้เกิดความโปร่งใสแก่ทางราชการ แต่ก็มีข้อจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1966 ได้มีการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยออก "กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (The Freedom of Information Act, 1966)" ทำให้ประชาชนชาวอเมริกันมีสิทธิที่จะได้รับทราบถึงข้อมูลซึ่งเป็นเอกสารของราชการจากหน่วยงานรัฐที่ครอบครองเอกสาร แต่ก็มีข้อจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้

ประเทศฝรั่งเศสเกิดความชัดเจนในการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในปี ค.ศ. 1978 โดยมีการตรา "รัฐบัญญัติ เลขที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978" ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอดูเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้แก่ บรรดาแฟ้ม รายงานการศึกษา บันทึก รายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง คำวินิจฉัย หนังสือเวียน แต่ก็มีข้อจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้

อีกประเทศหนึ่งที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้มีการบัญญัติกฎหมาย "The Official Information Act 1982" โดยเป็นผลจากการเรียกร้องให้มีการเพิ่มการรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานและการบริหารงานตามกฎหมายและนโยบายของภาครัฐ และเป็น การสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐเคารพกฎหมายและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งจัดการกระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีความเหมาะสม และประกันความปลอดภัยในข้อมูลส่วนตัวด้วย

2.2 การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย²⁸

ประเทศไทยมีพัฒนาการของการรับรู้สิทธิในข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับทุกประเทศทั่วโลก กล่าวคือ ในอดีตข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเรื่องความลับที่ต้องปกปิดไว้ เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นอนุญาตให้เปิดเผยได้ จึงเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธ ทั้งนี้เนื่องจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยหรือไม่ ทำให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำกัดเฉพาะ "ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะ" หรือ "เอกสารมหาชน" เช่น

²⁸ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 12-14.

ทะเบียนพาณิชย์ เอกสารทะเบียนราษฎร ส่วนข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นๆ มักถูกกำหนดไว้ให้เป็น "ความลับ" ของราชการ ภายใต้กฎหมายต่าง ๆ เช่น "ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย แห่งชาติ พุทธศักราช 2517 "

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ" โดยมีนายอภิลาศ โอสถานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานและได้ศึกษาสภาพของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยรวมทั้งได้กำหนดหลักการและแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย จึงได้ยก "ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช..." รับรองสิทธิของสาธารณชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 3 ประการ ได้แก่

1) กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ ตรวจสอบ ค้นคว้าหรือคัดสำเนา เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชน (ที่สนใจ) ได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานภาครัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ (โดยให้เทียบเคียงกับข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายของต่างประเทศ) ทั้งนี้เพื่อต้องการจำกัดข้อยกเว้นให้มีได้ตามความจำเป็น นอกจากนี้ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ "สิทธิรับรู้" เป็นกลไกที่สาธารณชนสามารถใช้ในการควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้ด้วยตนเอง

2) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำ เก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการจัดวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ เก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

3) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำ

ต่อมามีการผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรถึง 3 สมัย ครั้งแรกสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 นายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งสมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีได้เสนอ "ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช..." ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและรับหลักการเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ "ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช" และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540

2.3 ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารของราชการ คือข้อมูลที่รัฐเป็นผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของและมักจะ เป็นข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติงาน การให้บริการสาธารณะ สถิติการใช้บริการ เป็นต้น ซึ่งประชาชนควรจะรับรู้เพื่อการคุ้มครองและรักษาสิทธิของตนเอง กฎหมายจึงกำหนดให้ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่สาธารณชนได้รับรู้ และเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย หลายประเทศจึงได้กำหนดนิยามของข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย²⁹

2.4 ประเภทข้อมูลข่าวสารราชการ

2.4.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยให้ ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไปมีหลายประเภท เช่น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์แพร่หลาย ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นได้เอง หรือเป็น ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย เหล่านี้ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร ในกลุ่มที่ต้องมีการเปิดเผย³⁰

2.4.2 ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามเปิดเผย

เป็นข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดห้ามหน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลโดย เต็ดขาดเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งหากมีการเปิดเผยไปอาจส่งผลกระทบต่อ เสถียรภาพในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม อย่างกว้างขวาง เช่น ข้อมูลข่าวสารที่ ได้รับหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางความมั่นคง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบันทึกของศาล หรือเป็นข้อมูล ที่หากมีการเปิดเผยแล้วจะเป็นการละเมิดต่อเอกสิทธิ์ในทางสภา ตลอดจนถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นต้น³¹

2.4.3 ข้อมูลข่าวสารที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทนี้ เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐใช้ ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน แล้วชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หากเห็นว่าการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนมากกว่าหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องเปิดเผยตามคำขอของผู้ร้อง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการเปิดเผยจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ สิทธิส่วนบุคคลมากเกินไป หน่วยงานรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้³²

3. แนวความคิด Open Data ³³

Open Data เป็นคำศัพท์ที่ค่อนข้างใหม่ในวงราชการไทย แต่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งเป็นวิธีการที่หลายประเทศในโลกนำมาใช้โดย Open Data เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเสรีให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งในด้านการตีพิมพ์ผลการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าวโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องลิขสิทธิ์หรือการควบคุมหรือโทษในลักษณะอื่น ๆ

เป้าหมายของ Open Data คล้ายกับ “open” ในเรื่องอื่นๆ ในยุคเสรีนิยมของโลกปัจจุบันเช่น

- Open Sky หรือการเปิดน่านฟ้าอย่างเสรีคือ การที่ยอมให้บริษัท/สายการบินต่าง ๆ ดำเนินกิจการได้โดยไม่จำกัด และห้ามบริษัท/สายการบินใดผูกขาดกิจการ ทั้งต้องไม่มีการควบคุมราคาตัวเครื่องบิน

- Open Source หรือการไม่มีลิขสิทธิ์ในเรื่องของซอฟต์แวร์

- Open Access หรือการเปิดเสรีในการเข้าถึงบริการด้านต่าง ๆ เช่น การใช้อินเทอร์เน็ตได้อย่างเสรี เป็นต้น

แนวความคิดกรณี Open Data มีมานานพอสมควรแล้วในต่างประเทศ เพราะสาธารณชนต่างตระหนักดีต่อการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่าโทษ เช่น ความเป็นเสรีของเนื้อหาหรือ องค์ความรู้ในด้านวิทยาศาสตร์ซึ่งนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่าองค์ความรู้เป็นสมบัติของมนุษยชาติไม่ใช่สมบัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และจากเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคอินเทอร์เน็ตทำให้ Open Data มีความหมายมากยิ่งขึ้น เพราะข้อมูลที่เปิดเผยนั้นมีประโยชน์และมีความสำคัญต่อผู้สนใจนำไปศึกษาหรือใช้ประโยชน์เพิ่มเติมได้อย่างมากมาย เช่นเดียวกับข้อมูลการ

³² เรื่องเดียวกัน ,หน้า 24.

³³ ลีสุสร กระจ่างสุนทร , “การเปิดเผยข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย”, หน้า 2-4. จากเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=28756

ทำงานในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐที่ควรได้รับการเปิดเผยด้วย เพราะโดยหลักแล้วภาครัฐมีประชาชนเป็นนาย ประชาชนจึงควรต้องเข้าถึงข้อมูลหรือการทำงานของภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง และสามารถนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์หรือใช้ประโยชน์ได้

กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป (European Union) มีข้อตกลงเกี่ยวกับการ Open Data ของภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า “Open Government Data” กล่าวคือ ประเทศสมาชิกควรต้องเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ เพื่อประโยชน์สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาจากประชาชน
- 2) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐ

สิ่งสำคัญที่แฝงอยู่ในเหตุผล 2 ข้อข้างต้นคือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐควรเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้เพราะประชาชนคือเจ้าของเงินภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ รวมถึงเงินงบประมาณแผ่นดินของชาติ จึงเป็นสิทธิที่ประชาชนควรได้รับรู้เรื่องที่รัฐนำเงินงบประมาณของชาติไปใช้จ่ายอะไรบ้างและอย่างไร

ประเทศอังกฤษซึ่งจัดเป็นประเทศที่ก้าวหน้าในเรื่องของ “Open Data” มากที่สุด เพราะในรอบ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลอังกฤษได้เปิดเผยข้อมูลของภาครัฐในปริมาณมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณ กลุ่มประชาสังคมและประชาชนจึงสามารถเข้าถึงข้อมูลและนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ประเมินผล และได้ข้อสรุปมากมายที่ทำให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลอังกฤษนั้นมีประสิทธิภาพน้อยเพียงใด อีกทั้งทำให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในประเทศอังกฤษมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากขึ้นกว่าเดิม และต้องทุ่มเทการทำงานให้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะข้าราชการและพนักงานของรัฐต่างรับรู้ได้ถึงผลกระทบที่ประชาชนจับตามองการทำงานของตนอยู่ นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวคือกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี เพราะประชาชนสามารถใช้ข้อมูลจากการ Open Data เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของรัฐได้

กลุ่มผู้สนับสนุนจำนวน 30 กลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนให้ภาครัฐดำเนินการ Open Government Data ได้ร่วมประชุมกันที่รัฐแคลิฟอร์เนีย และประกาศข้อตกลงร่วมกัน 8 ประการของการ Open Government Data อันประกอบด้วย

- 1) Complete: ข้อมูลสาธารณะทั้งหมดต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง หรือความเป็นส่วนตัว

2) Primary: ต้องเปิดเผยข้อมูลขั้นพื้นฐานที่ไม่ใช่ข้อมูลซึ่งผ่านการวิเคราะห์มาแล้ว ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบิดเบือนข้อมูลหรือการทำให้เข้าใจผิด

3) Timely: ต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้เพื่อรักษาคุณค่าของข้อมูล เพราะหากล่าช้าเกินไปอาจไม่ทันการณ์ เช่น ข้อมูลก่อนการประมูล หรือข้อมูลก่อนเริ่มโครงการภาครัฐ เป็นต้น

4) Accessible: ต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างกว้างขวางที่สุดให้แก่ประชาชนได้ทราบ

5) Machine Processable: ต้องเป็นข้อมูลที่มีรูปแบบซึ่งสามารถนำไปวิเคราะห์ในเชิงอิเล็กทรอนิกส์ได้

6) Non-Discriminatory: เปิดเผยข้อมูลให้กับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

7) Non-Proprietary: ข้อมูลที่เปิดเผยต้องอยู่ในรูปแบบที่ไม่ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความเป็นเจ้าของหรือควบคุมได้แต่เพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว

8) License-Free: ข้อมูลต้องไม่มีข้อห้ามในเรื่องสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า หรือข้อจำกัดในเชิงการค้า แต่อาจมีการผ่อนผันได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความลับทางการค้า หรือความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น หากในอนาคตภาครัฐของประเทศไทยมีความพร้อมด้านการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับงบประมาณของชาติหรือการทำงานของหน่วยงานรัฐให้กับสาธารณชนได้รับรู้ นอกจากนี้ควรให้มีการเปิดเผยหนี้สินและทรัพย์สินของข้าราชการตั้งแต่ระดับรองอธิบดีขึ้นไปของทุกกระทรวง ทั้งนี้เพื่อเป็นอีกหนึ่งมาตรการของการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ ทั้งนี้เพราะข้าราชการและพนักงานของรัฐต่างรับรู้ได้ถึงการถูกประชาชนจับตามองการทำงานของตนอยู่ นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวคือกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี เพราะประชาชนสามารถใช้ข้อมูลจากการ Open Data เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของรัฐได้

4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Paricion) เป็นกระบวนการที่มีความต้องการและมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีความหมายใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกคือการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ความหมายในลักษณะที่สอง คือ การรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการโดยโครงการจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ปัญหาและความต้องการของประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองด้วยการมีส่วนร่วม และเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น³⁴

ระดับการมีส่วนร่วม³⁵

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรม หรือ สิทธิต่าง ๆ ของประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือเป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุด ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) เป็นระดับการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูลการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น และการประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท (Involve) ในกระบวนการทำงานเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน โครงการ และวิธีการทำงานโดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระดับอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มีกำหนดดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เป็นระดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

³⁴ สุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย . "เอกสารวิชาการ เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย (The Public Participation and the democratic principle)" , หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 3-4.

³⁵ พนารัตน์ มาศมมาตล, บทความวิชาการ "การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560" สถาบันพระปกเกล้า ค้นหามาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2567 จากเว็บไซต์

<https://shorturl.asia/LvBff>

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ และภาครัฐ มีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคม

จุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน

5. แนวความคิดการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง

5.1 ความหมายของอำนาจดุลพินิจ³⁶

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีมาจากบทบัญญัติของกฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญ เมื่อใดที่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิได้กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนแล้ว ในการบังคับใช้กฎหมายย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเกิดขึ้นจากการที่ตัวบทกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เพื่อมิให้การใช้บทบัญญัติ ของกฎหมายแข็งกระด้างและเพื่อมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมขึ้นแก่เฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั้น ๆ อำนาจดุลพินิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำด้านต่าง ๆ ของรัฐ แต่ยังคงมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะ ไม่แน่นอนตายตัวหรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการ ได้หลายทางในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่า "อำนาจดุลพินิจ"มีลักษณะตรงกันข้ามกับ "อำนาจผูกพัน" อย่างไรก็ตาม การศึกษาประเด็นการใช้ดุลพินิจ นั้น จำเป็นต้องทราบถึงความทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจ ทั้งในส่วนของความหมายและความสำคัญ ประเภท และแนวคิดว่าด้วย

³⁶ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “บทความเรื่อง ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” หน้า 2. ค้นหามาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2567 จากเว็บไซต์ <https://www.lawreform.go.th/index.php/post/674>, 2019-11-29

การควบคุมอำนาจดุลพินิจ ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนของการศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

นอกจากนี้เมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นอำนาจดุลพินิจ สมควรที่จะได้กล่าวถึงอำนาจผูกพันซึ่งเป็นอำนาจที่ คู่เคียงกันที่จะทำให้สามารถเปรียบเทียบถึงความหมาย ลักษณะ และการใช้อำนาจได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ อำนาจผูกพัน ได้แก่ อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกผูกพันอยู่กับเงื่อนไขตามกฎหมาย ที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดบังคับไว้เป็นการล่วงหน้าในลักษณะที่ว่า หากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการหรือสั่งการตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

5.2 ประเภทของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง³⁷

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะใช้อำนาจกระทำการต่างๆ นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) อำนาจผูกพัน

เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และกระทำการโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีการจดทะเบียนสมรส เมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสครบถ้วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอจากลักษณะของอำนาจผูกพันดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เนื่องจากสามารถทำให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนว่าในกรณีเช่นไรจะได้รับ การปฏิบัติจากรัฐอย่างไร อันจะทำให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันนั่นเอง

2) อำนาจดุลพินิจ

เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติ และตัดสินใจได้ด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเอง และภายในขอบเขตของกฎหมายนี้ อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

³⁷ คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง, พิมพ์ครั้งที่ 7, แนวทางการศึกษาชุดวิชา 6-10 กฎหมายปกครองชั้นสูง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2564), หน้า 9-13 - 9-14.

5.3 การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง³⁸

การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แยกเป็น 2 ประเภท

1) การควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริง

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจโดยการควบคุมตรวจสอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริง กล่าวคืออำนาจดุลพินิจนั้น เมื่อมีแล้วต้องใช้ และใช้อย่างอิสระ รวมตลอดถึงต้องใช้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้านด้วย การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริงที่เป็นเพียงการควบคุมกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันจะเป็นหลักประกันในเบื้องต้น

2) การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผล

นอกจากการควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริงแล้ว ยังมีการควบคุมอีกกรณีหนึ่ง คือ การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผล ฝ่ายปกครองยังถูกควบคุมตรวจสอบให้ใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผล โดยในส่วนของดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผลหรือจะต้องไม่ปรากฏว่าผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ขัดกับความรู้สึกของวิญญูชนหรือไม่ หากขัดกับความรู้สึกของวิญญูชนแล้วก็ย่อมจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง ส่วนดุลพินิจในส่วนผลทางกฎหมายจะถือว่าเป็นไปอย่างมีเหตุผลเมื่อเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน คือ การคำนึงถึงหลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนั่นเอง

³⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 9-27.

บทที่ 3

การใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

1. แนวความคิดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย

1.1 ความหมายของข้อมูลข่าวสารราชการ

"ข้อมูลข่าวสารของราชการ" หมายถึง ข้อมูลข่าวสารนั้นต้องอยู่ในความครอบครอง หรือ ควบคุม ดูแลของหน่วยงานของรัฐบาล ดังนั้น ความหมายของคำว่า "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" จึงให้ความสำคัญต่อลักษณะหรือสิทธิในการยึดถือข้อมูลข่าวสารนั้น ว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจ ครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่ต้องคำนึงถึงว่า เนื้อหาสาระของ ข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร อาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับ บุคคลหรือเอกชนใดๆ ก็ได้ เช่น ข้อมูลทางการแพทย์ที่ผู้ป่วยไปรักษาในโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งเป็น ข้อมูลส่วนบุคคล แต่โรงพยาบาลที่สังกัดหน่วยงานรัฐเป็นผู้ครอบครอง เป็นต้น หรือข้อมูลเกี่ยวกับ เอกชนที่ทำสัญญากับหน่วยงานรัฐ แม้จะเป็นข้อมูลของเอกชนแต่คู่สัญญาเป็นหน่วยงานรัฐ ซึ่ง ประชาชนสามารถที่จะขอเอกสารดังกล่าวได้³⁹

1.2 สิทธิการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร⁴⁰

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่รองรับ "สิทธิ ได้รับรู้" ของประชาชน โดยได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และกำหนดหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนไปพร้อมกัน โดยมีแนวคิดหลักการเพื่อ

- ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนให้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการมีส่วนร่วมในการ

³⁹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ , “คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี” ,หน้า 2.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน ,หน้า 3 .

กำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย

- รองรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สิทธิในการขอคำปรึกษา สิทธิในการตรวจสอบข้อมูล สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ สิทธิในการขอสำเนาหรือสำเนาที่มีการรับรอง สิทธิในการได้รับรู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในการดำเนินการแทนผู้เยาว์ สิทธิในการร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์

- ข้อมูลข่าวสารของราชการเกือบทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ จะต้องสามารถเปิดเผยได้ภายใต้หลักการที่ว่า "เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น" โดยข้อยกเว้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยเท่านั้น

1.3 กฎหมายได้กำหนดวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้ 3 วิธี คือ

1.3.1 การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามีวัตถุประสงค์ให้มีการแพร่หลายไปมากที่สุด เพื่อต้องการส่งเสริมโฆษณาให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็เพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานถาวรใช้ในการอ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ต่อไปได้ด้วย แม้การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาจะมีภาระค่าใช้จ่ายสูง

1.3.2 การจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบ

ข้อมูลข่าวสารตามนี้เป็นประเภทที่มีความสำคัญรองลงมาจากประเภทที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาก แต่ก็ยังเป็นประเภทที่ประชาชนควรได้รับรู้ จึงมีการวางระบบเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้โดยสะดวก โดยจะมีการรวบรวมที่สมบูรณ์และประชาชนจะเข้าตรวจสอบเมื่อใดก็ได้ (public inspection) โดยข้อมูลข่าวสารที่จะขอตรวจสอบนั้นต้องไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นไม่สามารถเปิดเผยได้คงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 และ 15 (มาตรา 9 วรรคแรก)

1.3.3 การเปิดเผยโดยจัดหาข้อมูลให้ประชาชนยื่นขอเป็นการเฉพาะราย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยให้ประชาชนยื่นขอเป็นการเฉพาะรายนั้น ซึ่งนอกจากจะได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือการเปิดเผยโดยมีการจัดให้ประชาชนได้ตรวจสอบ หรือการจัดให้ประชาชนสามารถค้นคว้ามาตรา 26 แล้ว ถ้าประชาชนขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดและคำขอระบุข้อมูลข่าวสารที่สามารถจะเข้าใจได้ว่าเป็นข้อมูลใดหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบข้อมูลนั้นจะต้องจัดหาให้ประชาชนผู้ร้องขอนั้นไว้ เว้นแต่ผู้นั้นจะขอจำนวนมากหรือบ่อยเกินไปโดยไม่มีเหตุผล (มาตรา 11 วรรคแรก) แต่ทั้งนี้ถ้าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็น

ข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 ให้หน่วยงานของรัฐนั้นลับหรือตัดทอนหรือทำวิธีอื่นใด อันเป็นการไม่เปิดเผยข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยนั้นได้(มาตรา 11 วรรคห้า)

1.4 ประเภทข้อมูลข่าวสารราชการ

1.4.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไปมีหลายประเภท เช่น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์แพร่หลาย ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นได้เอง หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย เหล่านี้ลักษณะของข้อมูลข่าวสารในกลุ่มที่ต้องมีการเปิดเผย⁴¹

1.4.2 ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามเปิดเผย

เป็นข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดห้ามหน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลโดยเด็ดขาดเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งหากมีการเปิดเผยไปอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม อย่างกว้างขวาง เช่น ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางความมั่นคง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบันทึกของศาล หรือเป็นข้อมูลที่หากมีการเปิดเผยแล้วจะเป็นการละเมิดต่อเอกสิทธิ์ในทางสภา ตลอดจนถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นต้น⁴²

1.4.3 ข้อมูลข่าวสารที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทนี้ เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน แล้วชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หากเห็นว่าการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนมากกว่าหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องเปิดเผยตามคำขอของผู้ร้อง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการเปิดเผยจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ สิทธิส่วนบุคคลมากเกินไป หน่วยงานรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้⁴³

⁴¹ อาสาพร สุภหอม, "การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557 ,หน้า 19.

⁴² เรื่องเดียวกัน ,หน้า 23.

⁴³ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 24.

2. แนวความคิดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศ

2.1 ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกา⁴⁴

ถ้าจะกล่าวถึงประเทศที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมากที่เห็นเด่นชัดนั้น ถ้าจะไม่กล่าวถึง สหรัฐอเมริกาคงเป็นไปได้ ในเรื่องสิทธิการรับรู้ (Right to Know) สหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อันเป็นการให้สิทธิการรับรู้เช่นเดียวกัน สำหรับในสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายที่ให้สิทธิของตรวจเอกสาร ขึ้นเป็นครั้งแรก ในมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act 1946 ซึ่งได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องพิมพ์กฎ ข้อบังคับและเอกสารการทำงาน การบริหารเพื่อเผยแพร่ โดยจะต้องมีการจัดให้ประชาชนสามารถตรวจค้นบรรดาความเป็นของทางราชการ และคำสั่งต่างๆ ได้ด้วยแต่ข้อมูลข่าวสารของราชการอาจไม่เปิดเผยก็ได้ ถ้าเป็นความลับอันจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) หรือเพื่อเหตุผลอันใดอันเป็นการสมควร แต่อำนาจในการไม่ยอมเปิดเผยนี้ดูจะกว้างมากเกินไปจนทำให้รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเสียมากกว่า อีกทั้ง บรรดา กฎหมายรวมทั้งความเห็น หรือคำสั่งของราชการ จะเปิดเผยได้ แต่เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง และโดยสมควรเท่านั้น เนื่องจากอุปสรรคจากการใช้กฎหมายดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ [Freedom of Information Act 1966 (FOIA)]

2.1.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

วัตถุประสงค์โดยพื้นฐานของ FOIA นั้นเพื่อเป็นการรับรองต่อประชาชนว่า สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐไปในตัวเองถึงการ ทำงานโปร่งใส ปราศจากซึ่งการทุจริต (Corruption) ของหน่วยงานของรัฐซึ่งข้อมูลข่าวสารของ ราชการที่สามารถเปิดเผยให้แก่ประชาชนได้รับรู้นั้นในกฎหมายของ FOIA กำหนดให้เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการได้ 3 วิธี โดยวิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication) โดยวิธีคัดให้ประชาชนเข้าตรวจ กัน (Public Inspection) โดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

2.1.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้นี้เป็นข้อยกเว้นของการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Exemption) ซึ่งถ้าเป็นข้อมูลดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิจะปฏิเสธ การขอให้เปิดเผยจากประชาชนได้ ซึ่ง FOIA ได้กำหนดหลักของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ สามารถเปิดเผยไว้ดังนี้

⁴⁴ จันทิมา พงษ์สังข์, "การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547, หน้า 73-84.

2.1.2.1 ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (National Defiance and Foreign Policy) ซึ่งการจำแนกข้อมูลใดเป็นความลับประเภทนี้ จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive Order) สำหรับประเด็นที่น่าพิจารณาในเรื่องนี้ คือ ในเรื่องของการมีผลบังคับของคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12, 958 ซึ่ง Court of Appeals for the District of Columbia Circuit ได้วางหลักไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายแล้ว (Ultimate Classification Decision) ก็ถือว่ามีผลตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องตัดสินใจ โดยอาศัยหลักที่ว่าสาระในคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นมีผลเปลี่ยนแปลงสถานการณ์แวดล้อมระหว่างประเทศและภายในประเทศได้ (Changed International and Domestic Circumstances)

2.1.2.2 ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายใน (Internal Agency) เป็นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ และวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อันเป็นการดำเนินงานภายในเท่านั้น เพราะกฎระเบียบ และวิธีการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ซึ่งมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานเป็นการบริหารงานภายใน และกฎระเบียบเหล่านี้ก็ไม่มีผลต่อเอกชน หรือบุคคลภายนอกแต่อย่างใด อาทิเช่น กฎว่าด้วยการจอดรถในสถานที่ราชการ กฎว่าด้วยเวลาอาหารกลางวัน รายงานแถลงนโยบายเกี่ยวกับการลา ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดีก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงเรื่องภายในทั้งหมด อาทิเช่น เรื่องเกี่ยวกับลูกจ้าง หรือสถานะในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา (Supreme Courts) ได้วางหลักว่าในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ในส่วนของข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายในนี้มุ่งหมายเพื่อลดภาระแก่หน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยนั้น ซึ่ง ได้กลายเป็นหลัก "Low 2" ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดสามารถไม่เปิดเผยได้โดยอาศัยข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อนี้ และยังมีหลัก "High 2" ที่เกี่ยวกับเรื่องของภัยแวดล้อม (Risks Circum vention) ว่าหากมีการเปิดเผยจะทำให้มีบุคคลใดสามารถละเมิดหรือหลีกเลี่ยงการตรวจจับจากการบังคับใช้กฎหมายโดยศาลจะตรวจสอบโดยอาศัย วิธีการ 2 อย่าง คือ เอกสารที่ขอมาเห็นได้ว่าเป็นเรื่องภายในอย่างชัดเจน (Predominant internal) และการเปิดเผยเป็นเรื่องภัยสำคัญต่อกฎ หรือข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐนั้น

2.1.2.3 ข้อมูลสำคัญซึ่งถูกห้ามมิให้เปิดเผยโดยกฎหมายอื่น (Exemption by Another Statute) เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นเป็นพิเศษให้ไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น โดยจะต้องปรากฏในกฎหมายเฉพาะ ฉบับนั้นว่า (1) ได้กำหนดไว้เลยว่าเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับนั้นจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ไปกระทำการใดหรือ (2) ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาว่าเอกสารใดควรเก็บไว้เป็นความลับหรือได้อ้างอิงประเภทของเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับ

2.1.2.4 ความลับทางการค้า และข้อมูลอื่น ๆ ทางธุรกิจซึ่งเป็นความลับ (Trade Secret and Confidential Business Information) ข้อยกเว้นนี้ โดยเจตนาแล้วมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องกันผลประโยชน์ของรัฐบาลและผู้เสนอข้อมูลข่าวสารแก่รัฐ เพื่อไม่ให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้น ต้องเสียเปรียบทางการแข่งขันจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งในเรื่องนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่สามารถแบ่งได้อย่างกว้าง ๆ สำหรับข้อมูลซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ความลับทางการค้า (Trade Secret) และ
- 2) ข้อมูลซึ่งเกี่ยวกับการพาณิชย์ (Commercial) หรือการเงิน (Financial) และได้มาจากบุคคล และ เป็นเอกสิทธิ์ (Privileged) หรือ ความลับ (Confidential)

2.1.2.5 ข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานราชการ (Internal Records) ข้อมูลข่าวสารของราชในส่วนนี้เป็นเอกสารติดต่อภายในซึ่งใช้กับบันทึกหรือหนังสือที่ใช้ติดต่อระหว่างส่วนราชการ หรือภายในส่วนราชการซึ่งถ้าเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีกับส่วนราชการแล้วคู่ความฝ่ายอื่นนอกจากฝ่ายที่เป็นส่วนราชการจะไม่สามารถนำมาอ้างได้ ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของส่วนราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอันเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการโดยเนื้อแท้ ผลดีจากการจัดให้มีข้อยกเว้นนี้คือ

- 1) ทำให้ข้าราชการมีเสรีที่จะพูดกันได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องสำคัญ ต่างๆ และ
- 2) เป็นการป้องกันมิให้นโยบายต่าง ๆ ในการดำเนินงานของส่วนราชการต้องถูกเปิดเผยเสียก่อนในชั้นเตรียมงาน ก่อนที่จะถึงเวลาอันควรเปิดเผย แต่เห็นว่าบรรดาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือ กรณีอันเป็นมตินั้นไม่ถือว่าได้รับความคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นประเภทอื่น

2.1.2.6 แพ้ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal) ประวัติทางการแพทย์ (Medical) และแพ้ข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับความเป็นส่วนบุคคล (Personal Privacy) ข้อยกเว้นนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อหาจุดความสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคล (Right to Privacy) และสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รู้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองกิจการของเอกชนจากการอยากรู้ อันเป็นการไม่สมควรของสาธารณชนโดยให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัจเจกชน ทั้งหมดที่เกี่ยวกับ "แพ้ข้อมูลส่วนบุคคล ประวัติทางการแพทย์และแพ้ข้อมูลอื่น ๆ" หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลอย่างแรงชัด และไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามข้อต้องห้ามนี้ได้เว้นแต่กับตัว

เจ้าของข้อมูลเอง บางคนให้ข้อสังเกตว่าสิทธิส่วนบุคคลในกรณีนี้อาจไม่ครอบคลุมถึงนิติบุคคลด้วย แต่กรณีนี้อาจพอตีความได้เพราะนิติบุคคลก็เป็นบุคคลตามกฎหมายอันอยู่ในความคุ้มครองของ FOIA ด้วย อนึ่งในแฟ้มเรื่องต่างๆอาจมีเอกสารหลายประเภทแต่จะถือว่าขกเว้นทั้งหมดเลยไม่ได้จะต้องนำมาพิจารณาเป็นส่วน ๆ ถ้าอาจแยกกันได้

2.1.2.7 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement purposes) ข้อยกเว้นที่ให้ความคุ้มครองแก่บันทึกการสอบสวนที่ได้รับรวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าถ้าเปิดเผยออกไปแล้วจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย อย่างหนึ่งอย่างใดใน 6 อย่าง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้กล่าวคือการเปิดเผยเอกสารนั้นจะเป็นการ

- 1) แทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย
- 2) ตัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและการตัดสินใจยุติธรรม
- 3) ก่อให้เกิดการก้าวล่วงของบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอม
- 4) การเปิดเผยชื่อเสียงของผู้ที่เป็นแหล่งข่าวเชื่อถือได้ และเป็น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาจากแหล่งข่าวนั้น
- 5) การเปิดเผยกระบวนการและเทคนิคการสอบสวน
- 6) ก่อให้เกิดอันตรายแก่ความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

เอกสารที่ได้รับรวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องเฉพาะ เรื่องการฟ้องร้องทางอาญาเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงเรื่องอื่น ๆ ในทางแพ่ง และทางปกครองด้วย ข้อยกเว้นมีขึ้นเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนไม่ว่าในคดีประเภทใดจะมีเรื่องเทคนิค ชื่อสายลับ รายงานข่าวและเอกสารความเห็นที่ซึ่งไม่ได้สรุปอีกมากมาย

2.1.2.8 ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลควบคุมสถาบันการเงิน (Exemption for Financial Regulation) ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน

โดยให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือรายงานสถานภาพที่ได้จัดทำขึ้นโดยหรือทำในนามของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแล ควบคุมสถาบันการเงิน หากเปิดเผยจะก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจ

2.1.2.9 ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปิโตรเลียม (Petroleum Information)

ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบ่อน้ำมันรวมถึงแผนที่ ในทางธรณีวิทยา และธรณีฟิสิกส์ ในสหรัฐอเมริกา เห็นว่าการสำรวจเกี่ยวกับบ่อน้ำมันไม่อยู่ในความหมายของความลับทางการค้า (Trade Secret) จึงต้องระบุขึ้นไว้โดยเฉพาะ

2.1.3 หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ในกฎหมาย FOIA ให้คำจำกัดความของ "หน่วยงานของรัฐ (Agency)" หมายความว่า ส่วนราชการทุกแห่งในฝ่ายบริหาร ซึ่งความหมายรวมถึง กรม กองของราชการฝ่ายบริหาร องค์กรทางทหาร รัฐวิสาหกิจ (government Corporation) บริษัทที่ได้รับเงินอุดหนุนอันอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล หน่วยงานย่อยที่จัดตั้งขึ้นภายในส่วนราชการ ตลอดจนองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎระเบียบรองรับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐในความหมายของ FOIA นั้นไม่รวมถึงฝ่ายตุลาการ, ฝ่ายรัฐสภา, ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองในระดับมลรัฐ (State Government)

2.2 ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของสวีเดน⁴⁵

หลักในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของราชการเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมานานกว่า 200 ปี ในศตวรรษที่ 18 (1718-1772) ประเทศสวีเดนอยู่ในช่วงรัฐสภามีบทบาทอย่างสูงในทางปกครอง มีหลายครั้งที่มีการเปลี่ยนมือของพรรคการเมือง การเปลี่ยนมีขึ้นในช่วง ค.ศ. 1766 อีกครั้ง ซึ่งมีเสียงข้างมากต้องการที่จะให้มีการอภิปรายอย่างเสรี และมีการตรวจสอบเอกสารของรัฐที่รัฐบาลชุดก่อน ๆ ได้เก็บไว้ เป็นความลับในสถานการณ์นี้จึงทำให้มีกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ (Freedom of the Press Act) ในปี 1766 ซึ่งในเวลานั้นการพิมพ์เป็นวิธีเดียวที่จะสื่อสารความคิดไปสู่ประชาชนได้ หลักการภายใต้กฎหมายนี้มีอยู่ว่าทุกคนมีเสรีภาพในการพิมพ์ ส่วนการตรวจตราของรัฐในงานพิมพ์เป็นสิ่งที่ต้องห้าม ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายต่อ ๆ มาจึงได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วยความคิดที่จะติดต่อสื่อสารและเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารซึ่งแหล่งสำคัญ ได้แก่ เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ที่เก็บอยู่ในหน่วยงานรัฐบาลนั่นเองกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการนี้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญสวีเดน ซึ่งตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้วรัฐธรรมนูญสวีเดน แบ่งเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-99.

- 1) Instrument of Government of 1974.
- 2) Act of Succussion
- 3) Freedom of the Press Act

ในส่วนแรก Instrument of Government เป็นส่วนที่ว่าด้วย เรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ในเรื่องของเสรีภาพในการพิมพ์ และสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการนั้น บทบัญญัติในส่วนนี้ได้กล่าวอ้างอิงไว้ให้ คือ Freedom of the Press Act

สำหรับกฎหมายว่าด้วย เสรีภาพในการพิมพ์ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้แก้ไขในปี ค.ศ.1949 นั้น หลักการใหญ่ ๆ รวมทั้งรูปแบบก็ยังคงเป็นไปตามกฎหมายฉบับเดิม (ปี ค.ศ.1814) กล่าวคือ ในหมวดแรกเป็นบททั่วไป ส่วนหมวดอื่น ๆ เป็นหมวดเรื่องแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร การจัดทำและเผยแพร่เอกสาร สิ่งพิมพ์ และกฎหมายนี้ได้จบลงโดยส่วนที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลอันมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งจะใช้กับความคิดและการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เสรีภาพในการพิมพ์นี้ เท่านั้น ส่วนสำคัญของกฎหมายดังกล่าวอยู่ที่หมวดที่ 2 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์พื้นฐานและเหตุผลสำหรับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ในมาตรา 1 ว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรี และความโปร่งใสของราชการ (public) ชาวสวีเดนทุกคนย่อมสามารถเข้าถึงเอกสารของราชการได้

2.2.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสวีเดนนั้นไม่ได้จัดแบ่งเป็นวิธีการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้เหมือนอย่างสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าข้อมูลนั้นถือเป็นเอกสารราชการแล้วและไม่ใช้ข้อมูลที่ให้ได้รับการยกเว้นในการเปิดเผยแล้วประชาชนสามารถมีคำร้องขอข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นได้ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของราชการที่ครอบครองเอกสารนั้นเสียก่อน หน่วยงานของราชการที่ทำการตัดสินใจให้อนุญาตจะต้องยึดเอาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความลับเป็นหลัก โดยไม่สามารถขอคำแนะนำไปยังหน่วยราชการในระดับที่สูงกว่า และหน่วยงานของราชการที่สูงกว่านั้นก็ถูกห้าม มิให้แทรกแซงโดยการออกคำสั่งหรือการให้คำแนะนำ เพราะระบบการปกครองภายในสวีเดนนั้นทุกหน่วยงานราชการมีความเป็นอิสระต่อกัน

ในหน่วยงานของราชการหนึ่ง ๆ มีความจำเป็นที่ต้องใช้เอกสารเป็นจำนวนมาก เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นบันทึกภาพ หรือแผนภูมิต่าง ๆ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าเมื่อใดมีวัตถุประสงค์เหล่านั้นจะมีสภาพเป็นเอกสารของราชการ ดังนั้น จึงต้องแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือเอกสารจากภายนอกที่ถูกส่งมายังหน่วยราชการกับเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นเองในหน่วยงานของ

ราชการหนึ่ง ๆ สำหรับเอกสารประเภทแรกที่ส่งจากภายนอกมายังหน่วยงานของราชการนั้น ๆ จะมีสภาพกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่เข้ามาถึงสำนักงานของหน่วยงานของราชการ ไม่ว่าจะการรับเอกสารไว้นั้นจะได้ลงทะเบียนรับไว้ถูกต้องตามทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม ส่วนเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยราชการเองนั้นจะเป็นเอกสารของทางราชการก็ต่อเมื่อเอกสารนั้นได้ถูกจัดทำขึ้นจนเสร็จสมบูรณ์ตามกระบวนการของเอกสารแล้ว กล่าวคือ เอกสารนั้นได้อยู่ในรูปแบบหรือขั้นตอนสุดท้ายที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้แล้ว เช่น

- 1) เอกสารที่ได้ถูกส่งจากหน่วยงานราชการไปยังบุคคลอื่นแล้ว
- 2) สำเนาเอกสารซึ่งหน่วยราชการมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้เมื่อได้ส่งเอกสารไปแล้ว
- 3) บันทึกต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ระหว่างการปฏิบัติงานภายในสำนักงานอาจถูกทำลายและทิ้งไปได้เพราะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ปล่อยให้เอกสารนั้นอยู่ในที่เก็บเอกสารของสำนักงานบันทึกนั้นจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่หน่วยงานของราชการนั้นได้ทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่ในหน่วยงานของราชการนั้น
- 4) รายงานการประชุม จะกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่ได้รับการรับรองในขั้นสุดท้าย
- 5) สมุดทะเบียนจะเป็นเอกสารของทางราชการเมื่อได้เริ่มเปิดใช้สำหรับการลงทะเบียนในเรื่องต่างๆ
- 6) ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีได้ลงนามเพื่อส่งไปรัฐสภาแล้วเท่านั้น แต่ถ้าอยู่ในขณะที่กำลังร่างจะไม่ใช่เอกสารของทางราชการ เช่นเดียวกับเอกสารอื่น ๆ ที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

2.2.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ในหมวด 2 มาตรา 2 แห่ง Freedom of the Press Act ได้บัญญัติว่าสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของราชการจะถูกจำกัดได้เฉพาะแต่ในเรื่องที่มีความจำเป็นดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

2.2.2.2 นโยบายการคลังแห่งชาติ นโยบายเกี่ยวกับการเงินหรือ นโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของราชอาณาจักร

2.2.2.3 กิจกรรมของหน่วยงานของราชการที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบควบคุม หรือการตรวจตราอื่น

2.2.2.4 เรื่องเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือการฟ้องร้องคดีอาญา

2.2.2.5 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐหรือของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

2.2.2.6 การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (personal integrity) หรือการคุ้มครองฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชน

2.2.2.7 การสงวนพันธุสัตว์หรือพืชนอกจากนี้ในมาตรา 2 นั้นเองยังได้กำหนดไว้ว่าข้อยกเว้นในเรื่องเข้าถึงเอกสารของทางราชการนี้จะกล่าวในรายละเอียดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ Secrecy Act แต่ทั้งนี้ Secrecy Act จะต้องไม่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารเรื่องอื่นให้เป็นความลับนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน Freedom of the Press Act

2.2.3 หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ใน Freedom of the Press Act ของสวีเดนได้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้อย่างกว้าง ๆ ได้แก่ "หน่วยงานราชการ" public authority ดังนั้นในเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจกับคำว่าหน่วยงานราชการในกฎหมายปกครองสวีเดนเสียก่อน เพราะโครงสร้างทางปกครองของสวีเดนมีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลายๆ ประเทศ

ในสวีเดน โครงสร้างทางปกครองแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือรัฐส่วนกลาง (Stagre) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Commual) ในระดับรัฐส่วนกลางนั้นอยู่ภายใต้การบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลาง (Central agencies) ที่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลโดยตรงกว่า 100 แห่ง และหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค (regionalState authorities) 25 แห่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐส่วนกลางในระดับรองลงไปตั้งอยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่นอีกด้วย ส่วนการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 24 หน่วยใหญ่ (regional units) กับอีก 284 หน่วยย่อย (local units) โดยแต่ละหน่วยดังกล่าวนี้ถูกปกครองโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ มาตรา 5 ในหมวด 2 แห่ง Freedom of the Press Act 1949 ยังได้กำหนดรัฐสภา(The Pariament) องค์การทางศาสนาทั่วไป (Gencri Church Assembly)

องค์กรอิสระปกครองตนเอง (municipal assembly) ที่มีขอบเขตอำนาจแน่นอนมีฐานะเท่ากับหน่วยงานราชการ

ดังนั้นโครงสร้างทางปกครองของสวีเดน เป็นที่ปรากฏชัดว่ามีหน่วยราชการดังกล่าวหลายพันหน่วย บางหน่วยก็มีขนาดเล็กซึ่งบางครั้งก็มีข้าราชการเพียงคนเดียวบางหน่วยก็ใหญ่ มีจำนวนข้าราชการหลายร้อยหลายพันคน สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (Public Debt Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานในความหมายของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการนี้เช่นกัน

2.3 ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งเช่นกันที่ถือหลักว่า เอกสารของราชการ (Les documents administrative) เป็นเอกสารที่เป็นความลับไม่สมควรที่จะเปิดเผยให้แก่ประชาชนได้รับรู้ ซึ่งก็ขัดกับระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน ควรจะมีส่วนร่วมสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อันรวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเท่าที่จะไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ต่อมาจากแนวความคิดของนักนิติศาสตร์และบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับระบบราชการ ได้มีการโจมตีการบริหารราชการที่เต็มไปด้วยความลับ และความสับสนที่ไม่มีหลักเกณฑ์ของเรื่อง เอกสารของทางราชการ ในที่สุดจึงได้มีรัฐบัญญัติ เลขที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 (Loin 78 - 753 du 17 juillet 1978)⁴⁶

2.3.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการของฝรั่งเศสไม่ได้จัดแบ่งประเภทตามความสำคัญหรือจัดสรรวิธีการในการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้เหมือนสหรัฐอเมริกาแต่ฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบเอกสารของราชการอันเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยดูว่าเอกสารที่ขอเป็นเอกสารของราชการหรือไม่เสียก่อนแต่มีได้หมายความว่าเอกสารของราชการทุกประเภทจะสามารถเปิดเผยได้หมดซึ่งต้องขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมเกี่ยวกับเอกสารของราชการที่อาจขอให้เปิดเผยด้วยหรือไม่⁴⁷

เอกสารของราชการที่ขอให้เปิดเผยได้โดยอาศัยตามรัฐบัญญัติที่ 78 - 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้นั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้⁴⁸

1) เป็นเอกสารที่มีได้มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง(des documents adminis tratifs de caractere non nominatife)

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

2) เอกสารของราชการดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารที่ซังคงปรากฏอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอตรวจดูเอกสารเท่านั้น มิใช่เป็นการจัดทำเอกสารขึ้นใหม่ซึ่งในกรณีนั้นหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำขอได้

3) เอกสารดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารในขั้นสุดท้าย(de documents acheves) มิใช่แต่เพียงเอกสารในขั้นเตรียมการหรืออยู่ในระหว่างการจัดทำ (en cours d'elaboration) ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปได้หรือที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว

2.3.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้⁴⁹

เอกสารของราชการ (ข้อมูลข่าวสารของราชการ) ที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ของฝรั่งเศสนั้น สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ และเอกสารที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงอันแสดงถึงข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้นจึงไม่สามารถเปิดเผยได้

- เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ (les documents proteges)

ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธการใช้ประโยชน์หรือการแพร่หลายของข้อมูลในเอกสารของราชการดังกล่าวได้ หากการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวอาจจะส่งผลเสียหายต่อ

1) ความลับเกี่ยวกับการลงมติต่าง ๆ ของรัฐบาล และรวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

2) ความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ และนโยบายการต่างประเทศ

3) การเงินตรา และความน่าเชื่อถือของรัฐ ความปลอดภัยของรัฐ และความปลอดภัยของสาธารณชน

4) กระบวนการพิจารณาคดีทางศาล หรือขั้นตอนเริ่มต้นของวิธีพิจารณาคดี เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ

5) ความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนบุคคล (Private life) และแฟ้มข้อมูลด้านการแพทย์ (Medical Files)

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-91.

6) ความลับทางการค้า และอุตสาหกรรม

7) การวิจัยหรือการค้นหาข้อมูลโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจที่เป็นการละเมิดกฎหมายวิชาชีพอากรและกฎหมายวิชาชีพศุลกากร

8) ความลับที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 กับกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ จึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่หนึ่ง กรณีเอกสารได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

นอกจากเอกสารต่าง ๆ ที่มาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธการขอให้เปิดเผยได้ โดยมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายกำหนดให้กรณีเอกสาร ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายดังกล่าวมิได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารที่เป็นความลับ ซึ่งได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่นไว้แต่ประการใด แต่อาจยกตัวอย่างได้บางกรณี เช่น มาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายครอบครัวและความช่วยเหลือทางสังคม (Code de la famille et de l' aide sociale) ว่าด้วยความลับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร (le secret des filiations) เป็นต้น

ลักษณะที่สอง กรณีความสัมพันธ์ กับ "กฎหมายเฉพาะ" อื่น ๆ

ในส่วนนี้เป็นกรณีที่มี "กฎหมายเฉพาะ" ต่าง ๆ ที่ได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีโดยตรง เช่น การขอตรวจดูแฟ้มเอกสารเกี่ยวกับความผิดทางวินัย (มาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 22 เมษายน 1905) การขอตรวจดูบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน (มาตรา 1L. 28 และ L.68 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง) การขอตรวจดูข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ปรากฏในระบบทะเบียนข้อมูลสารสนเทศ "ของราชการ" (รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 มกราคม 1978) เป็นต้น

ซึ่งกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ของฝรั่งเศสให้สิทธิต่อบุคคลในการขอตรวจดูเอกสารเฉพาะกรณี โดยตรงอาจแบ่งออกตามประเภทของเอกสาร ได้ 4 ประเภท ได้แก่

1) เอกสารขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2) เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรณีความผิดทางวินัย)

- 3) เอกสารเกี่ยวกับการเงินและทะเบียนการเสียภาษีที่ดิน
- 4) เอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

2.3.3 หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร⁵⁰

หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของฝรั่งเศส รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1987 ที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มีอยู่ 4 กลุ่ม คือ

1. องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
2. องค์กรทางปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาค (regions) จังหวัด (departements) และเทศบาล (communes)
3. องค์กรที่ปฏิบัติงานทางราชการ (public undertaking) ที่มีได้ อยู่ใน 2 ข้อแรก
4. องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะ (public service) แม้ว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรตามกฎหมายเอกชนก็ตาม

2.4 ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสหราชอาณาจักร

2.4.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

การที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในสหราชอาณาจักรนั้นเป็นเรื่องที่ยากลำบากเนื่องจากส่วนราชการไม่เต็มใจที่จะอนุญาตให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพราะถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของราชการ (Crown Privilege) จึงสามารถอ้างเอกสิทธิ์ไม่ยอมเปิดเผยหรือส่งเอกสารให้ได้ แม้ว่าฝ่ายราชการจะอ้างเอกสิทธิ์ที่จะไม่เปิดเผยเอกสารที่ถือว่าเป็นความลับของราชการก็ตาม แต่ศาลได้เข้ามามีบทบาทที่จะพิจารณาว่าเอกสารที่ฝ่ายราชการอ้างนั้น เป็นเอกสารลับของทางราชการหรือไม่ หากศาลไม่เข้ามามีบทบาทนี้แล้ว ราชการหรือฝ่ายปกครองก็มักจะอ้างเอกสิทธิ์เรื่องความลับของทางราชการเรื่อยไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

กฎหมายสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 2000) มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมาย FOIA ของสหรัฐอเมริกาและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยกล่าว คือ แม้ว่าโดยหลักการแล้วเป็นกฎหมายที่

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

รับรองสิทธิได้รู้ของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแต่กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักรก็มีการกำหนดข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลเช่นกัน⁵¹

2.4.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้⁵²

กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร กำหนดข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูล โดยจำแนกข้อยกเว้นเป็นสองกลุ่มคือ กรณี "Absolute exemptions" และ "Qualified exemptions"

กรณีข้อมูลนั้นอยู่ในกลุ่มของ "Absolute exemptions" หรืออาจเรียกว่าเป็น "ข้อยกเว้นเด็ดขาด" กล่าวคือ ข้อมูลเหล่านี้ไม่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงไม่จำเป็นต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะ ข้อมูลที่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นกลุ่มนี้ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง ข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะกระทบเอกลิทธิของสมาชิกสภาข้อมูลซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น

กรณีข้อมูลนั้นอยู่ในกลุ่มของ "Qualified exemptions" จะเป็นข้อมูลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ กฎหมายจึงวางหลักว่าจะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียจากการเปิดเผยข้อมูลกลุ่มนี้ โดยการชั่งน้ำหนักประโยชน์จากการเปิดเผยข้อมูล กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าข้อมูลนั้นสมควรเปิดเผยหรือไม่ ทั้งนี้ในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในกลุ่มข้อยกเว้นนี้ได้หรือไม่นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักการ ประเมินผลได้ผลเสีย ของการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวเรียกว่า "Prejudice Test" หรือ "Harm Test" ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเป็นการชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นกับผลประโยชน์ในการไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น หากผลประโยชน์สาธารณะมากกว่า เจ้าหน้าที่จึงจะเปิดเผยข้อมูลในกลุ่มข้อยกเว้นนี้ ในการประเมินผลได้ผลเสียดังกล่าว กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร ได้แบ่งระดับของความเป็นไปได้ในการเกิดความเสียหาย (likelihood prejudice) จากการเปิดเผยข้อมูลไว้ 2 ระดับ คือ

1) ระดับต่ำสุดที่ "มีโอกาสจะเกิดและเป็นที่ยอมรับได้ (would be likely to prejudice)" โอกาสเกิด

2) ระดับที่ "อาจจะเกิด (would prejudice)"

ตัวอย่างของข้อมูลที่อยู่ในกลุ่มข้อยกเว้น "Qualified exemptions" เช่น กรณีความลับทางการค้า (Trade secrets) ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลความลับทางการค้าตามกฎหมาย

⁵¹ คณาธิป ทองรวีวงศ์ . "ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : ศึกษากรณีข้อมูลส่วนบุคคล" บทความวิชาการ วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น ปีที่ 1 ฉบับที่ 1. หน้า 63.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-67.

FOIA ของสหราชอาณาจักรนั้นแม้ว่าเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยได้เช่นเดียวกับมาตรา 15 ของไทยแต่ข้อแตกต่างก็คือกฎหมายสหราชอาณาจักรกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจว่าจะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียตามหลัก "Prejudice Test" หรือ "Harm Test" ดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีของสถานีโทรทัศน์ BBC ที่มีผู้ร้องขอรายละเอียดเกี่ยวกับการเก็บค่าใบอนุญาตการออกอากาศ (TV License fees) แต่ BBC ได้เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนของเนื้อหาหลักของสัญญา แต่ปฏิเสธในการเปิดเผยข้อมูลบางส่วน ผู้ร้องขอมูลนั้นยังไม่พอใจกับการเปิดเผยข้อมูลของ BBC และได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Information Commissioner's Office หรือ ICO) ในสองประเด็นที่สำคัญได้แก่ (1) BBC ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลบางส่วนตามที่ร้องขอและ (2) ผู้ร้องเห็นว่าเหตุผลโมการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลที่ BBC กล่าวอ้าง ยังมีใช้เหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลเกี่ยวกับการเกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้า (prejudice to commercial interests)

ประเด็นหนึ่งที่สำคัญของข้ออ้างไม่เปิดเผยข้อมูลของ BBC คือการเปิดเผยข้อมูลซึ่งได้แก่ โครงสร้างการคิดคำนวณค่าบริการ (Pricing structure) อัตราค่าให้บริการ วันหมดสัญญา และสัดส่วนผลกำไร จะทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าของ BBC และบริษัทคู่ค้าได้แก่ RMS และ Capita ดังนั้น คณะกรรมการ ICO ดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอนดังนี้

- การพิจารณาความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) โดย ICO จะพิจารณาในขั้นแรกก่อนว่าข้ออ้างของ BBC ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเข้าข่ายที่จะอ้างตามกฎหมายได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการขอข้อมูลตามกฎหมาย

- ICO นำหลัก Prejudice Test มาพิจารณาถึงลักษณะของความเสียหาย (nature of the prejudice) จากการเปิดเผยข้อมูลนี้ กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายจริงตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ (causal link between the disclosure and the prejudice claimed) และความเสียหายนั้นมีนัยสำคัญ (real and significant) หรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิสูจน์ความเป็นไปได้ของความเสียหาย (likelihood of the prejudice) ที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นว่าอยู่ในระดับที่มีเหตุผลหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้ก่อนการประกวดราคาครั้งใหม่ (Retendering) ของ BBC ที่จะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้ มีเหตุผลพอที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าสำหรับ BBC และบริษัทคู่ค้าทั้งสองจริง และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้อย่างมาก กล่าวคือ คู่แข่งของ RMS และ Capita อาจลอกเลียนแบบรูปแบบทางธุรกิจ เช่น โครงสร้างต้นทุน ราคาขาย เป็นต้น จนทำให้การแข่งขันในการประกวดราคาของ BBC บิดเบือนไป

ดังนั้น หากพิจารณาตามหลัก Prejudice Test จะเห็นได้ว่า BBC มีเหตุผลเพียงพอที่จะปกปิดข้อมูลดังกล่าว

- ICO พิจารณาต่อไปโดยซึ่งน้ำหนักเปรียบเทียบผลได้ของสาธารณะจากการเปิดเผยและการปกปิดข้อมูล (Public Interest Test) เพื่อแสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าการปกปิดข้อมูลด้วย ในการพิจารณาเช่นนี้ ICO ให้เหตุผลว่าการเปิดเผยข้อมูลของ BBC นั้นเป็นการแสดงความโปร่งใสให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานของรัฐได้ และการเปิดเผยข้อมูลของ RMS และ Capita นี้ไม่ได้เป็นการทำให้บริษัททั้งสองแห่งเสียเปรียบในการประกวดราคาครั้งต่อไปของ BBC แต่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันมากขึ้น เนื่องจาก RMS และ Capita จะได้ปรับปรุงประสิทธิภาพภายในของตนเองมากขึ้นเพื่อการแข่งขันในการประกวดราคา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ICO พิจารณาซึ่งน้ำหนักถึงความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) แล้วชี้ให้เห็นว่า BBC มีเหตุผลเพียงพอที่จะปกปิดข้อมูล แต่ ICO ก็ต้องซึ่งน้ำหนักของประโยชน์ต่อสาธารณะของการเปิดเผยและปกปิดข้อมูลด้วย ทำให้ ICO วินิจฉัยให้ BBC เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดหลังจากซึ่งน้ำหนักแล้วให้นำหนักไปในทางผลประโยชน์จากการเปิดเผยนั้นจะมีต่อประชาชนมากกว่าการปกปิดข้อมูลนั้น

2.4.3 หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร⁵³

เจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นอยู่กับหน้าที่ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติจำกัดความบางตัวอยู่ภายใต้เงื่อนไขใน S.3(1)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

- 1) ประเภทกลุ่มคน, บุคคลอื่นใด หรือผู้เก็บรักษาของสำนักงานประเภทที่ 1 ถูกระบุในตาราง 1 ซึ่งรายชื่อเจ้าหน้าที่ตาราง 1 ซึ่งจะบรรจุรายชื่อของโครงการปกครองของรัฐโดยพระราชบัญญัติภายในตารางกำหนดประเภทรายชื่อส่วนเฉพาะรายชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁵³ จันทิมา พงษ์สังข์, "การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547, หน้า 104.

ประเภทที่ 2 ถูกกำหนดโดยคำสั่งภายใต้ S.5 คือ การกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ S.5 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ดำเนินงานหน้าที่สาธารณะในการเพิ่มต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น

2) บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติเป็นบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของเป็นคำนิยามประเภทของเจ้าหน้าที่โดยอัตโนมัติที่ตกอยู่ภายในพระราชบัญญัติ ปราศจากการอ้างอิงเฉพาะในตาราง 1 อื่น หรือคำสั่งของรัฐมนตรีในภายหลัง

3. การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ

3.1 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทย

ในประเทศไทยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในต่างประเทศดังกล่าว มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองไทย โดยบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งเป็นการออกแบบการปกครองใหม่ จากแต่เดิมที่ผู้ใช้อำนาจกับผู้ตรวจสอบอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต่างเป็นองค์กรใช้อำนาจโดยแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาด ตีความกฎหมาย ในขณะเดียวกันองค์กรดังกล่าวต่างทำหน้าที่ตรวจสอบกันเองด้วย แต่ระบบการเมืองที่ออกแบบใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการใช้อำนาจออกจากกลไกการตรวจสอบ โดยจัดตั้งองค์กรพิเศษที่มีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะทางนั้นคือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หลักการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีหลักการของความเป็นกลางซึ่งหมายถึง ความไม่มีคติ ไม่มีความลำเอียง หลักความเป็นอิสระที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ประสานงานกับสวนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับองค์กรอื่นตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระต่างๆ ทุกองค์กรส่วนใหญ่ใช้อำนาจสูงสุดในกรอบอำนาจของตน โดยไม่อยู่ใต้อำนาจของใครโดยมีอิสระในการใช้อำนาจ การกำหนดนโยบาย งบประมาณและสำนักงานที่เป็นอิสระ⁵⁴

⁵⁴ สุเทพ พรหมวาส , "การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" ,หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 ,หน้า 42.

3.1.1 องค์การตุลาการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบตามระบบกฎหมายไทย

ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็ได้รับบุเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้มีการคุ้มครอง ได้รับความเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวมีข้อจำกัดในการบังคับใช้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นหลักการกว้างๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงตราบทบัญญัติในสวนดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐเปลี่ยนแปลงทัศนคติและตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนนำหลักการเหล่านั้นมาใช้บังคับในความเป็นจริง เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้วและเป็นยุทธศาสตร์ในทางการเมืองที่สำคัญอันจะสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองหรือรัฐโดยอาศัยหลักนิติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงได้เชื่อมโยงสิทธิเสรีภาพกับการรับรองสถาบันที่เป็นกลไกระดับชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตลอดจนองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรียกร้องให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นความคุ้มครองและผูกพันทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น การกระทำขององค์กรของรัฐองค์กรใดก็ตามละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกละเมิดสามารถใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนการเริ่มต้นใช้สิทธิยังศาลโดยอ้อมแล้วแต่กรณีของการกระทำที่ถูกโต้แย้งนั้นว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด กล่าวคือ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (รัฐธรรมนูญมาตรา 197) หรือศาลยุติธรรม (รัฐธรรมนูญมาตรา 194) แล้วแต่กรณี

การตรวจสอบองค์กรของรัฐโดยองค์กรตุลาการ เป็นกรณีที่กฎหมายให้สิทธิปัจเจกชนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพจากการดำเนินภารกิจขององค์กรของรัฐโดยอาจเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายมีสิทธิฟ้องต่อศาลอันเป็นหลักประกันได้ดีกว่าระบบอื่นถึงขนาดกล่าวกันว่า ประเทศใดไม่มีระบบการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลแล้ว ประเทศนั้นไม่ใช่ประเทศเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง สำหรับประเทศไทยมีการวางระบบในตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรของรัฐโดยองค์กรตุลาการไว้ อาจแบ่งออกได้ดังนี้ คือ (1) ศาลรัฐธรรมนูญ (2) ศาลยุติธรรม (3) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (4) ศาลปกครอง

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความหมายและความสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญแตกต่างจากการการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามกฎหมายหรือข้อบังคับ ซึ่งมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย สำหรับศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ

อาจสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(2) ศาลยุติธรรม⁵⁵

การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมเป็นการตรวจสอบตามกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นๆ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดการตรวจสอบไว้เป็นการทั่วไปรวมทั้งศาลชั้นอุทธรณ์ซึ่งต้องใช้ความชำนาญในการตัดสินคดีแต่สังกัดในศาลยุติธรรม เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลล้มละลาย ศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะความผิดในทางอาญาในการตรวจสอบทั่วไป

ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป โดยเฉพาะความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ได้แก่ ความผิดตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึง มาตรา 152 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คือ

- ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก ตามมาตรา 147
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบให้ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ ตามมาตรา 148
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามมาตรา 150
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ตามมาตรา 151

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 71-72.

- ความผิดฐานเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามมาตรา 152

- ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริตตามมาตรา 157

ประเภทที่สอง ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้อื่น ได้แก่

- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำลายทรัพย์สินหรือเอกสารในการปกครอง มาตรา 158

- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำอันตรายหรือเครื่องหมายที่ประทับที่ทรัพย์สินหรือเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานในการยึด ตามมาตรา 159

- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการเพื่อให้หยุดชะงักหรือเสียหายตามมาตรา 166

(3) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵⁶

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาซึ่งก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทและผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญบางประการ

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็น 1 ใน 11 แผนกของศาลฎีกา เปิดทำการครั้งแรก เมื่อ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติในมาตรา 194 ว่าให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจไต่สวนและพิพากษาบุคคลผู้กระทำความผิดในข้อกล่าวหาดังต่อไปนี้

⁵⁶ ยุทธพร อิศรชัย , บทความวิชาการ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” สถาบันพระปกเกล้า ค้นหาเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2567 จากเว็บไซต์ <https://shorturl.asia/S8LWN>

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือร่ำรวยผิดปกติ

2) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือร่ำรวยผิดปกติ

3) บุคคลธรรมดาที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่นักการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถูกกล่าวหาว่าจงใจให้บุคคลเหล่านี้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

4) นักการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินอันเป็นเท็จ

(4) ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ เป็นระบบที่แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาท อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือ การละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย⁵⁷

⁵⁷ สุเทพ พรหมวาส , "การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" ,หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 , หน้า 73.

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้
บัญญัติอำนาจศาลปกครองไว้ในมาตรา 197

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอัน
เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น
อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้
ขาดขององค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ
การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาล
ปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

3.2 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดย องค์กรตุลาการในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในที่นี้จะยกตัวอย่าง 2 ประเทศ

3.2.1 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายของ ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1.1 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรการ
ควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในประเทศสหรัฐอเมริกา⁵⁸

หน่วยงาน / องค์กรการควบคุมตรวจสอบการประพฤติ
มิชอบในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้มีการแยกองค์กรที่มีบทบาททำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบ
การประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการออกเป็นสองระดับโดยแบ่งขอบเขตงานและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) หน่วยงานองค์กรระดับประเทศหน่วยงานกลาง
แห่งชาติสหรัฐอเมริกา USOGE (The Office of Government Ethics) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในปี
ค.ศ. 1978 ตาม Ecthics in Government Act of 199 8 เดิมเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานส่งเสริม
ควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการ ทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงาน ก.พ. กล่าวคือ เป็นองค์กร
ทางฝ่ายบริหาร ตั้งอยู่ ณ นครลอสแอนเจลิส มีขอบเขตอำนาจครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ
ต่อมาได้แยกตัวออกมาเป็นองค์กรอิสระเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1989 เป็นส่วนหนึ่งของ The Office

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 32.

of Government Ethics ตามกฎหมายปี ค.ศ. ซึ่งเขตอำนาจดังกล่าวเว้นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมฯ แต่ละมลรัฐท้องถิ่นนั้นเองหน่วยงานท้องถิ่นแห่งมลรัฐ

2) หน่วยงาน /องค์กรระดับท้องถิ่น (ในแต่ละมลรัฐ) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Governmental Ethics) มีสำนักงานตั้งอยู่ประจำในแต่ละรัฐนั้น ลักษณะองค์กรและอำนาจหน้าที่คล้ายกับสำนักงาน ป.ป.ช.ของประเทศไทย แต่มีศักยภาพและมีอำนาจในการปฏิบัติงานจริงมากกว่า กล่าวคือ มีฐานะเป็น "องค์กรอิสระ" ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการโดยเฉพาะ การทำงานไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจการควบคุมของทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ทั้งในส่วนกลางและสาขามลรัฐ

3.2.1.2 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา⁵⁹

หน่วยงาน /องค์กรการควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีลักษณะองค์กรและอำนาจหน้าที่คล้ายกับสำนักงาน ป.ป.ช.ของประเทศไทย คือ หน่วยงาน /องค์กรควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นท้องถิ่น (ในแต่ละมลรัฐ) หน่วยงาน/องค์กรระดับชาติหน่วยงานท้องถิ่นแห่งมลรัฐ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Governmental Ethics) มีสำนักงานตั้งอยู่ประจำในแต่ละรัฐนั้น ๆ มีศักยภาพและมีอำนาจในการปฏิบัติงานจริงมากกว่า กล่าวคือ มีฐานะเป็น "องค์กรอิสระ" ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการโดยเฉพาะ การทำงานไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจการควบคุมของทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการทั้งในส่วนกลางและสาขามลรัฐ โดยเน้นในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินเป็นอย่างมากมีกระบวนการตรวจสอบที่มีมาตรฐานสูงมาก มีความอิสระจากการแทรกแซงจากอัยการรัฐ และคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก บุคลากรทุกคนจึงต้องมีความเชี่ยวชาญสูงเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและเจรจาประนีประนอมให้ผู้ที่ถูกกล่าวหายินยอมและรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าปรับทางแพ่ง (civil penalty) ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หากการเจรจาไม่เป็นผลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยก็ต้องไปเริ่มคดีที่ศาลต่อไป หรือในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญา เช่น กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 34-35.

of Interest)หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินคดีจะเป็นเรื่องที่กระทรวงยุติธรรม (U.S. Department of Justice - Public Integrity Section, Criminal Division)หรืออัยการที่มีเขตอำนาจ (U.S. Attorney' s Office : in the jurisdiction where the alleged misconduct took place) จะเข้าไปดำเนินการทางศาลต่อไป โดยการสืบสวนสอบสวนกรณีที่มีข้าราชการกระทำผิดจะมีผู้ตรวจการทั่วไป (Inspector Generals หรือ IG) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความจำเป็นก็อาจขอความร่วมมือกับ FBI (Federal Bureau Investigation) ของกระทรวงยุติธรรมเพื่อดำเนินการทางอาญาต่อไป

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่าในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้มอบอำนาจให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระใช้อำนาจผูกพันภายใต้กรอบกฎหมายที่เขียนไว้ชัดเจน เช่น ในเรื่องการตักเตือนผู้กระทำการผิด หรือห้ามมิให้มีการกระทำการผิดกฎหมายต่อไป ส่วนอำนาจในการดำเนินการทางแพ่งที่มีผู้กล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายก็จะเป็นเรื่องการประนีประนอมเพื่อจ่ายค่าปรับทางแพ่งและได้รับความยินยอมเท่านั้น หากมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่เป็นความผิดทางอาญาหรือต้องวินิจฉัยสั่งการที่จะมีผลกระทบกระเทือนสิทธิโดยไม่สมัครใจองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต้องรวบรวมผลการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในชั้นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป

3.2.2 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

3.2.2.1 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส⁶⁰
 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศฝรั่งเศส หรือ AAI โดยเหตุที่ฝรั่งเศสจัดรูปของรัฐตามโครงสร้างเป็นรัฐเดี่ยว (Etat unitaire) มีรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญถืออำนาจสูงสุดควบคุมองค์การปกครองอื่นตามลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมา แนวความคิดที่จะสถาปนาองค์กรหนึ่งองค์กรใดขึ้นมาใช้อำนาจภายในรัฐโดยไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสถาบันตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจหรือยอมรับการดำรงอยู่ของสถาบันเช่นนี้ได้ แม้จะมีข้อโต้แย้งและคำวิพากษ์วิจารณ์แต่ก็ได้มีสถาปนาองค์กรอิสระโดยฝ่ายนิติบัญญัติและต่อมาได้รับการรับรองโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) และแม้กระทั่งจากนักวิชาการ

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 36-37.

รัฐสภาฝรั่งเศสได้นำเอาคำว่า AAI มาใช้อย่างเป็นทางการเพื่อกำหนดสถานะของคณะกรรมการแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการนำเอาคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลข้อมูลมิให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés เรียกย่อ ๆ ว่า CNIL) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 องค์กรนี้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐบาลแต่มีอำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการในทางปกครองได้ หลังจากการก่อตั้ง CNIL ก็มีอีกเพียง 4 - 5 องค์กรที่ได้รับการระบุอย่างชัดเจนแบบเดียวกัน เช่น Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1989 มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพ และในช่วงระยะเวลาที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจะทำหน้าที่ดูแลให้ความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

การสถาปนาองค์กรดังกล่าวด้วยการตรากฎหมายโดยรัฐสภา หากพิจารณาตามโครงสร้างของสถาบันรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสแล้วก็เป็นกรณีหนึ่งของการขัดต่อรัฐธรรมนูญมิใช่น้อยจึงต้องยอมรับว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีทัศนะในทางกฎหมายที่กว้างไกลและสอดคล้องกับความเป็นจริงมาก เพราะทั้งที่รัฐธรรมนูญยังมีได้มีบทบัญญัติรับรองการดำรงอยู่ขององค์กรดังกล่าว แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ได้ประกาศให้กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามบางองค์กรที่กฎหมายมิได้กำหนดสถานะไว้อย่างชัดเจนแต่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับองค์กรดังกล่าว ตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยให้องค์กรนั้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแบบเดียวกัน เช่น กรณีของ La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle ตามคำวินิจฉัยที่ C.C. 26 juillet 1984 เป็นต้น

ส่วน Conseil d'Etat นั้นได้ยอมรับมาตั้งแต่ ค.ศ. 1983 แล้วถึงความเหมาะสมและความชอบธรรมในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งแม้จะไม่มีสถานะเป็นศาลแต่ก็เป็นอิสระจากรัฐบาลและฝ่ายปกครองตามโครงสร้างการปกครองที่เป็นอยู่ รวมทั้งเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่องค์กรนี้เข้าไปดูแลด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ฝรั่งเศสมีองค์กรประเภท AAI ทั้งที่เป็นโดยกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนและที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้แต่อาจถูกจัดรวมเข้าไว้ในประเภท AAI ได้ มีจำนวนประมาณ 20 องค์กร เช่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ดูแลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น วางกฎระเบียบแก่กิจการสื่อสารมวลชนวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ได้แก่ 19 Commission de la transparence financière de la vie politique คณะกรรมการดูแล

ให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินพรรคการเมือง และ Commission nationale des comptes de campagne คณะกรรมการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

3.2.2.2 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยองค์กรตุลาการในประเทศฝรั่งเศส⁶¹

การควบคุมองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของฝรั่งเศส โดยที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administrative) ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ (Controle juridictionnel) การควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

ประเด็นปัญหาที่ว่า “องค์กรอิสระ” ของฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระจากการตรวจสอบขององค์กรตุลาการหรือไม่นั้น ได้เคยมีการหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันจนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วสรุปได้ดังนี้

ประเด็นคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด⁶²

ในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยในคดี Retail วางหลักว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (le Mediateur) โดยผู้ตรวจการแผ่นดินและนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนบางท่านแสดงความเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนได้โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการโดยเห็นว่าอำนาจขององค์กรอิสระเหล่านี้ ควรเป็น "อำนาจอธิปไตยที่สี่" (นอกเหนือจากอำนาจทางนิติบัญญัติทางบริหาร และทางตุลาการ) แต่ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งอย่างรุนแรงโดยนักนิติศาสตร์และนักวิชาการคนอื่น ๆ ว่าเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกับหลักนิติรัฐและไม่อาจยอมรับได้โดยชี้ให้เห็นว่าแม้กระทั่งรัฐบาลและประธานาธิบดีซึ่งมีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ยังมิได้รับยกเว้นจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของตนโดยองค์กรตุลาการ

⁶¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 39.

⁶² ชาลูนัย แสงศักดิ์ , “องค์กรอิสระ:ข้อพิจารณากฎหมายมหาชน”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2561, หน้า 41.

นับตั้งแต่คำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวเป็นต้นมา ศาลปกครองก็รับพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฟ้องคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรอิสระอื่นๆ ตลอดมา

ประเด็นคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ⁶³

ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ.2530) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า เมื่อใดที่มีการฟ้องคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรอิสระที่เป็นการใช้อำนาจตามเอกสิทธิ์มหาชนศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้หลักการพื้นฐานดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติในกรณีที่มีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการอำนวยความสะดวกที่

4. แนวคิดการเมืองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ประชาชนที่ได้รับความกระทบกระเทือนถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อองค์กรผู้มีความอำนาจหน้าที่ ซึ่งโดยหลักการแล้วต้องเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และเข้าใจถึงสภาพของการรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารเกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากที่สุด ต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

4.1 ความสำคัญและแนวคิดขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร⁶⁴

จากลักษณะข้อมูลข่าวสารที่มีความหลากหลายทั้งในทางรูปแบบและวิธีการรวมทั้งข้อมูลข่าวสารจำนวนมากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยได้ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมักใช้ดุลพินิจในการปกปิดไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากยังคงมีแนวคิดหรือมุมมองต่อข้อมูลข่าวสารของราชการว่าเป็นเรื่องของความลับ ควรที่จะปกปิดไว้ ซึ่งการวินิจฉัยส่งผลกระทบต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจนตามที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารรับรองไว้ ดังนั้น

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁶⁴ อาสาพรห สุกหอม, "การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรตุลาการต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557 ,หน้า 37-38.

เพื่อให้การบังคับตามหลักการในการรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงกำหนดองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารขึ้นมาโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มภายใต้การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีข้อดีคือ เกิดข้อยุติที่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง ป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในกรณีที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งองค์กรผู้เชี่ยวชาญทางด้านข้อมูลข่าวสารก็จะเข้ามาใช้ดุลพินิจถ่วงถ่วงอีกชั้นในฝ่ายบริหาร เพื่อให้กระบวนการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเกิดประสิทธิผลสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำวินิจฉัยขององค์กรผู้เชี่ยวชาญนอกจากจะทำให้เกิดข้อยุติระหว่างคู่กรณีแล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานสำคัญที่หน่วยงานรัฐอื่นๆ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในทางปกครองได้หากมีข้อเท็จจริงต้องตรงกัน

4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร⁶⁵

จากหัวข้อที่ผ่านมาเมื่อกฎหมายได้ทำการจัดตั้งองค์กรผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาแล้วโดยหลักกฎหมายจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับด้วย เนื่องจากการกระทำขององค์กรผู้เชี่ยวชาญเป็นการกระทำในทางปกครอง ดังนั้นจึงต้องอาศัยฐานการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด อาจแบ่งลักษณะอำนาจของผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ อำนาจในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดกับอำนาจทั่ว ๆ ไปขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 อำนาจในการทำคำวินิจฉัย

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมายแล้วพบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีหลายลักษณะซึ่งแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับ แต่อำนาจที่สำคัญขององค์กรผู้เชี่ยวชาญได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้านข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการชี้ขาดดังกล่าวจะทำให้เกิดความแน่นอนชัดเจนในสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือหน่วยงานรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสาร และการที่องค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารมีอำนาจดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็น "คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท" ซึ่งมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดที่มีความเป็นเป็นเด็ดขาดถึงที่สุดเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของสังคมทุกฝ่าย

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 45-46.

อำนาจในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดด้านข้อมูลข่าวสารเป็นอำนาจหลักขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารในทุกประเทศ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (Access to Information Act 1982) มาตรา 37 กำหนดให้อำนาจกรรมการข้อมูลข่าวสารทำความเข้าใจชี้ขาดคำร้องที่ยื่นให้กรรมการข้อมูลข่าวสารพิจารณาอุทธรณ์ โดยภายหลังการสอบสวน กรรมการต้องสรุปความเห็นและอธิบายเหตุผลในการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามคำร้อง " พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) มาตรา 54L ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) มีอำนาจทบทวนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ผู้ร้องอาจอุทธรณ์ต่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญระดับสูงกว่า ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (The Administrative Appeals Tribunal) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 57A ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act 2000) ได้จัดตั้งองค์กรผู้เชี่ยวชาญขึ้น 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสาร (The Information Tribunal) ทั้ง 2 องค์กรมีอำนาจหน้าที่หลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักในการชี้ขาดข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสารไว้ โดยให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีเหตุเห็นว่าหน่วยงานรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ส่วนอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17

4.2.2 อำนาจทั่วไป

นอกจากอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทในด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่ในการรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดหน้าที่อื่น ๆ ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญไว้อีกหลายประการ เช่น การให้ความเห็นและคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับปฏิบัติการ ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจในการรับรองสิทธิการเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารบรรลุผลสำเร็จ มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เกิดความโปร่งใสในกระบวนการขั้นตอนในทุกกระดับของหน่วยงานรัฐรวมทั้งเป็นการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้พัฒนาความรู้เกี่ยวกับการรับรองสิทธิดังกล่าวให้ทันสมัยอยู่เสมอ

4.3 ขั้นตอนการบังคับตามคำวินิจฉัย⁶⁶

เมื่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นจะมีผลบังคับในทันทีโดยไม่คำนึงว่าผู้มีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยจะได้อุทธรณ์ต่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญระดับสูงกว่า หรือฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ การอุทธรณ์หรือฟ้องคดีดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้การทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัย ทั้งนี้เพื่อต้องการให้มีผลในทางปฏิบัติทันทีที่วินิจฉัยและเพื่อป้องกันมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่มีการอุทธรณ์เพื่อประวิงการบังคับ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (Access to Information Act 1982) เมื่อกรรมการข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยชี้ขาดแล้วต้องแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการทราบเพื่อจัดการกับข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองตามคำแนะนำหรือความเห็นของกรรมการข้อมูลข่าวสาร ส่วนประเทศออสเตรเลีย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) กำหนดว่าหลังจากคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (The Administrative Appeals Tribunal) ได้ทำการตรวจสอบจนเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานแล้วว่าเป็นเอกสารที่เข้าข่ายยกเว้น ให้คณะกรรมการฯ ลงมติทำคำวินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยต่อผู้ร้องทราบ และหากผู้ร้องยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลแห่งสหพันธรัฐได้ เพื่อให้ศาลได้เข้ามามีวินิจฉัยปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณี เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของอังกฤษ (Freedom of Information Act 2000) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้วย่อมมีผลบังคับทางกฎหมาย

4.4 ความผูกพันของคำวินิจฉัยต่อเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐ⁶⁷

เมื่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัย สภาพโดยทั่วไปของคำวินิจฉัยย่อมเป็นที่สุด เพราะเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีสถานะทางกฎหมายต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานได้วินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในกรณีทั่ว ๆ ไป หากแต่เป็นการออกคำวินิจฉัยชี้ขาดในฐานะที่เป็นองค์กรคณะกรรมการ

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 54.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 80-81.

วินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งชี้ขาดสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อำนาจในการออกคำสั่งชี้ขาดสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลนี้ นักวิชาการบางท่านเรียกว่า "นิติกรรมทางตุลาการ" หรือ "คำสั่งทางตุลาการ" เพราะเหตุว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกิดความคลาดเคลื่อนระหว่างการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกับการใช้อำนาจตุลาการโดยองค์กรตุลาการ ผู้เขียนจึงขอเรียกผลของการใช้อำนาจชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า "คำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท"

4.5 สถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัย⁶⁸

คำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นการใช้อำนาจรัฐที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียวในรูปของคณะกรรมการที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลในขอบเขตเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้น ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการใช้อำนาจสั่งการทางปกครองของคณะกรรมการทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เนื่องจาก "คำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียและมีลักษณะการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ศาลหรือตุลาการ ซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจสั่งการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่าย "ปกครองโดยทั่วไป"

ผลที่ตามมาเมื่อสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของมีใช่เป็นการสั่งการหรือออกคำสั่งทางปกครองในกรณีทั่ว ๆ ไป การฟ้องคดีเพื่อทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้เหมือนกรณีของการฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารมีฐานะทางกฎหมายเป็น "คำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ในระบบกฎหมายไทยสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยนักกฎหมายส่วนใหญ่ตีความไปในทางที่ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นเป็น "คำสั่งทางปกครอง" อย่างหนึ่งและโดยทั่วไปต้องใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องของคำสั่งทางปกครองบังคับ แม้คำวินิจฉัยดังกล่าวด้วย เช่น ในคดีระหว่างโจทก์ 109 คน ซึ่งเป็นผู้ปกครองของเด็กที่สอบเข้าเรียนโรงเรียนสาธิตที่ฟ้อง

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 84-86.

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นจำเลยให้ระงับการเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของโจทก์ทั้งหมดซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมติให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยเดิมของตนที่วินิจฉัยว่ามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และมีคำวินิจฉัยใหม่ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ตามประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะได้กำหนด ปัจจุบันยังไม่มีประกาศตามกฎหมายดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนตามเขตอำนาจทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การตีความว่าคำวินิจฉัยขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งและโดยทั่วไปต้องใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องของคำสั่งทางปกครองบังคับนั้น อาจทำให้ไม่สามารถปรับใช้กฎหมายได้ตามเจตนารมณ์ เนื่องจากแนวความคิดในเรื่อง"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" ที่ได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้นำมาจากหลักกฎหมายเยอรมัน แต่เป็นการบัญญัติที่เพิ่มเติมขึ้นมาโดยนำหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและกฎหมายอังกฤษมาเป็นพื้นฐานการร่าง จึงควรตีความและปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับที่มาของหลักกฎหมาย นอกจากนี้หลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองไม่อาจใช้บังคับแก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นโดยสภาพมีลักษณะที่แตกต่างจากคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่ใช่การวินิจฉัยสั่งการหรือสั่งอนุมัติเรื่องทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย จากเหตุผลดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงควรตีความว่า คำวินิจฉัยขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ไม่ครบถ้วน อาจนำหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องของคำสั่งทางปกครองมาปรับใช้โดยอนุโลมเพียงเท่าที่ไม่ขัดกับลักษณะและสภาพของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น

สำหรับสถานะความเป็นที่สุุดของคำชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น แม้ว่าคำสั่งจะเป็นคำสั่งที่ถึงที่ถึงที่สุด แต่ก็เป็นที่สุุดในสายบังคับบัญชาและการเป็นที่สุุดในฝ่ายปกครองย่อมมีผลทำให้หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทางปกครองแล้วแต่คำว่า "เป็นที่สุุด" ในฝ่ายปกครองนี้ มิได้หมายความว่า "เป็นที่สุุด" ในทางกฎหมายเสมอไป เพราะมิได้มีผล "ถึงที่สุด" ตามกฎหมาย เหมือนอย่างคำพิพากษาขององค์กรตุลาการ ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลเข้ามาทบทวนคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุุดขององค์กรผู้เชี่ยวชาญได้ว่าชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ" เช่นกรณีของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (Access to Information Act 1982) เมื่อกรรมการข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแล้วและมีความเห็นให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่กรณีที่หน่วยงานรัฐไม่ได้ดำเนินการเปิดเผยตามความความเห็นของการข้อมูลข่าวสาร ให้กรรมการแจ้งต่อผู้ร้อง เพื่อให้ผู้ร้องใช้สิทธิทางศาลต่อไป" หรือตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) ได้กำหนดไว้ว่าหากคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (The Administrative Appeals Tribunal) ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้หน่วยงานรัฐหรือรัฐมนตรีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองตามคำร้องขอ หน่วยงานรัฐหรือรัฐมนตรีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลสหพันธ์เพื่อให้ตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของอังกฤษ (Freedom of information Act 2000) หากคู่กรณีเห็นว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Tribunal) มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลสูงของอังกฤษ (High Court) เพื่อให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารระดับสูง

ส่วนในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญเรื่องความผูกพันของคำวินิจฉัยไว้ในมาตรา 37 โดยบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุุดประกอบกับมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2556 มายืนยันข้อความดังกล่าว โดยมีกรณีที่คณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยไปในทางใดทางหนึ่งแล้ว ย่อมผูกพันหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม แม้หน่วยงานของรัฐจะไม่เห็นกับคำวินิจฉัยก็ไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ถอนคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง โดยองค์กรผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านข้อมูลข่าวสาร ผลของคำวินิจฉัยจึงถือเป็นที่สุด

บทที่ 4

วิเคราะห์และเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและต่างประเทศ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (มาตรา 232 , 233 และ 234) มีจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

1.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁶⁹

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการของ ไทยมี มาตั้งแต่สมัยอดีต ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน ได้ เริ่มมาจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือกฎหมายลักษณะ อาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการพ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาสิ่งโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ.2496 แต่ก็ได้ ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ.2503 และมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ .2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน จึงรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้า ด้วยกัน และจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 314ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงาน ตามกฎหมายระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐทาล รวมทั้งการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและ

⁶⁹ สุรพงศ์ สุวรรณเจริญ , "องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐศึกษาเฉพาะกรณี : คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2546 ,หน้า 37-39.

ประพติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป ต่อมาเมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีรัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไป หรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพติมิชอบในวงราชการ(คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ โดยระบบการเมืองเก่าในเวลานั้นเป็นระบบที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมาก มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของพรรคพวกกันมาก อีกทั้งเป็นระบบที่ระบบการตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพเมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จึงได้มีการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น 8 องค์กร เพื่อทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่เป็นกลไกปฏิรูปการเมืองที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพและทำให้ระบบการเมืองใหม่เป็นระบบที่มีความ โปร่งใสตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกลไกของรัฐธรรมนูญใหม่ได้โดยตรงอีกด้วย

หนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ได้จัดตั้งขึ้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ คือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และดำเนินการอื่นต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป.ถูกยุบ เลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นแทน โดยมีอำนาจหน้าที่ทั้งตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.2 ที่มาและการสรรหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁷⁰

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือ การอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

⁷⁰ มาตรา 232 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปีการนับระยะเวลาตามวรรคสอง ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหาแล้วแต่กรณี

1.3 อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁷¹

ดังต่อไปนี้

1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561⁷² ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

⁷¹ มาตรา 234 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷² มาตรา 19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(2) ใต้อาณัติขอเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4/1) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

(4/2) ใต้อาณัติและวินิจฉัยกรกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการใต้อาณัติและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(14/1) ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่ คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(16) แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน บุคคล หรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือ กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะ ดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

2. แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.1 แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁷³

จะประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นสาระสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่

1) ส่วนที่เป็นรายงานและบันทึกการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆ ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ อาทิเช่น รายงานการตรวจรับเรื่องกล่าวหา รายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน รายงานคดี และรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นต้น และหนังสือราชการทั้งภายใน และภายนอกซึ่งหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ติดต่อประสานงานกันเอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น อาทิเช่น หนังสือขอเอกสารหลักฐาน หนังสือขอความร่วมมือใน การปฏิบัติราชการ เป็นต้น

2) พยานเอกสารที่เป็นต้นฉบับ หรือสำเนาเอกสารที่ได้รับมาจากหน่วยงานอื่นอาทิ เช่น ต้นฉบับเช็ค สมุดลงเวลาปฏิบัติราชการ และเอกสารเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช.

⁷³ วีรศักดิ์ แก้วพิมาย, "ปัญหาการคุ้มครองพยานจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการคุ้มครองช่วยเหลือพยานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช." ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2556, หน้า 39-41.

ต้องนำไปใช้เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ

3) บันทึกถ้อยคำพยาน ผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นทั้งในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นและชั้นได้สวนข้อเท็จจริง โดยจะมีการสรุปถ้อยคำไว้ในรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และรายงานการได้สวนข้อเท็จจริงด้วย โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ

- ส่วนแรก คือ ข้อมูลส่วนตัว ได้แก่ ชื่อ สกุล อายุ อาชีพ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา อาชีพสถานที่ทำงาน ที่อยู่ตามทะเบียนราษฎร หมายเลขโทรศัพท์ บัตรประจำตัวที่ใช้แสดงตัวตน ชื่อบิดาชื่อมารดา ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน และสถานภาพทางครอบครัว

- ส่วนที่สอง คือ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำผิดตามประเด็นที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนได้แก่ ความเกี่ยวข้องกับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การรู้เห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือรายละเอียดพฤติการณ์ในการกระทำความผิด และพยานหลักฐานที่ส่งมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 120 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือได้สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นการเฉพาะและกำหนดบทลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนไว้ด้วย

เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือ องค์กรใด และเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้

และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้หารือไปเมื่อปี พ.ศ. 2543 (เรื่องเสรีที่ 496/2543) ซึ่งวินิจฉัยว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจึงเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.2 แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล⁷⁴

กรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อมูลข่าวสารในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นข้อมูลที่ ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องพิจารณาตาม มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากไม่ปรากฏว่าการเปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามข้อยกเว้นในมาตรา 120 ได้แก่ การกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในบางกรณีอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของพยาน หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังเห็นว่าการสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหา ไว้พิจารณามีผลให้กระบวนการ ไต่สวนยุติลง แต่หากมีพยานหลักฐานใหม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจยกเรื่องดังกล่าวขึ้นเพื่อสั่งไต่สวนใหม่ได้ภายในอายุความ จึงไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเอกสารบันทึกถ้อยคำของผู้กล่าวหาเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้กล่าวหาทราบได้

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติขั้นตอนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไม่รับไว้พิจารณา โดยกำหนดให้ผู้กล่าวหาและประชาชนหรือสาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ดุลพินิจในการไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ทั้งในขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้นและขั้นตอนการไต่สวน ดังนี้

1. ขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณากำหนดให้ในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งหรือหลายคน มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา⁷⁵

2. ขั้นตอนการไต่สวน กรณีที่มีการไต่สวนเรื่องกล่าวหาได้แล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการสอบสวนทางลับ ตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว⁷⁶

เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมาส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งหากผู้กล่าวหาหรือประชาชนไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว อาจแจ้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริงขึ้นแสดงซึ่งหากเป็นพยานหลักฐานใหม่และเป็นสาระสำคัญที่สามารถพิสูจน์การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจในการยกเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้

3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรณี พลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกรณีจูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 วรรคสี่

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 58

3.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.769/2564 คดีหมายเลขแดง ที่ อ.326 /2566 (ฉบับเต็ม)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566 ระหว่าง นายพงศ์พิพัฒน์ บัญชานนท์ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รายละเอียดคำพิพากษาฉบับเต็มมีดังนี้

“ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 2557/2562 หมายเลขแดงที่ 1327/2564

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคดีนาฬิกาห루ของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติไม่รับไว้ไตสวนข้อเท็จจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำนวน 6 รายการ ได้แก่ รายการที่ 1 เหตุผลซึ่งที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติยกคำร้องไม่รับคดีนี้ไว้ไตสวน ซึ่งไม่ใช่เอกสารข่าวประชาสัมพันธ์ที่มีจำนวนเพียง 2 หน้า (แต่เป็นบันทึกสรุปผลการประชุมอย่างเป็นทางการ) รายการที่ 2 คำวินิจฉัยส่วนตัวของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนที่ให้ยกคำร้องไม่รับคดีนี้ไว้ไตสวน รายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ " ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รายการที่ 5 ข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับนาฬิกาว่า มียี่ห้ออะไรบ้าง ซีเรียลนัมเบอร์ มูลค่า และรายการที่ 6 รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ปฐวาทสุขศรีวิงส์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร ต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จัดส่งเอกสารตามคำขอมาให้เพียง 6 รายการ คือ รายการที่ 1 และรายการที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 จากนั้น เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562 ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปยังที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อรับข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยแต่ได้รับแจ้งว่าต้องรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติว่าจะเปิดเผยหรือไม่เสียก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือทวงถามถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปรากฏตามเลขรับที่ 24168 แต่ระยะเวลาล่วงเลยมาเดือนเศษ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการติดต่อกลับใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึง

ได้มีหนังสือลงวันที่ 11 ตุลาคม 2562 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือ ที่ นร 0108/4920 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2562 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอให้เร่งรัดการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้วและขอให้แจ้งผลให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2562 และผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้ต่อไป เมื่อถึงวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์ไปสอบถามถึงความคืบหน้าในการจัดส่งข้อมูลข่าวสาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตอบกลับมาทางข้อความสั้น (SMS) ว่า "เจ้าหน้าที่จะแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรภายในวันสองวันนี้" "มีทั้งที่อนุญาตและไม่อนุญาต" และ "และมีทั้งต้องรอคำตอบจากเจ้าของเอกสาร" แต่ระยะเวลาล่วงเลยไปเกือบหนึ่งเดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ติดต่อหรือจัดส่งข้อมูลข่าวสารมาให้ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

1. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 ตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562
2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยสถิติการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีที่ยุติไปแล้วตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นับตั้งแต่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้จัดตั้งขึ้นและผลการดำเนินการตามคำขอดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า สืบเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ตรวจสอบพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กรณีจูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต่อมาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แถลงข่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีมติว่าจากพยานหลักฐานกรณียังไม่มีมูลเพียงพอว่าพลเอก ประวิตร จูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินนั้นและให้แจ้งข้อมูลนาฬิกาจำนวน 22 เรือนต่อกรมสุกลางการเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 28 ธันวาคม 2561 เพื่อขอข้อมูล ดังนี้ รายการที่ 1 เหตุผลซึ่งที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติยกคำร้องไม่รับคดีนี้ไว้สอบสวน (ซึ่งไม่ใช่เอกสารข่าวประชาสัมพันธ์ที่มีจำนวนเพียง 2 หน้า แต่เป็นบันทึกสรุปผลการประชุมอย่างเป็นทางการ) รายการที่ 2 คำวินิจฉัยส่วนตัวของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนที่ให้ยกคำร้องไม่รับคดีนี้ไว้

ไต่สวน รายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รายการที่ 5 ข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับนาฬิกาว่า มียี่ห้ออะไรบ้าง ซีเรียลนัมเบอร์ มูลค่า และรายการที่ 6 รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ปฐวาท สุขศรีวงศ์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 50/2562 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 ได้พิจารณาแล้วมีมติให้เปิดเผยเฉพาะสำเนาบทสัมภาษณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยปกปิดข้อมูลเฉพาะของบุคคลตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้แจ้งผลการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบ และในการประชุมครั้งที่ 50/2562 ได้มีมติให้เปิดเผยสำเนาแบบการลงมติของกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และให้เจ้าหน้าที่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติให้เปิดเผยคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กรณีพลเอก ประวิตร ไม่แสดงนาฬิกาและแหวนในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลแต่ไม่อาจเปิดเผยรายงานการประชุมได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้มีหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช 0015/0678 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2562 แจ้งผลการพิจารณาคำขอข้อมูลโดยเปิดเผยคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 1054 - 125/2561 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และแบบการลงมติของกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ (จำนวน 5 คน) โดยปกปิดข้อมูลของบุคคลตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนบันทึกเสนอรายงานผลการตรวจสอบและเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้อง มีมติมิให้เปิดเผยเนื่องจากเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้และเรื่องกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ต้องห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะได้พิจารณาและมีมติแล้ว ตามมาตรา 36 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบจากนั้น เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดี และ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0108/4739 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2562 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ ปช 0015/1029 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2562 แจ้งว่าการเปิดเผยข้อมูลบางส่วนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและอยู่ระหว่างนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณา ข้อมูลข่าวสารที่พิพาทเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานกรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตร ฯ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติบทกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 103/2562 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2562 ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า เอกสารรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นข้อมูลรายงาน ส่วนงานตรวจสอบ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบในเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รัับทรัพย์สินหรือประโยชน์ได้อันอาจคำนวณเงินได้เกินกว่าสามพันบาทและเรื่องกล่าวหาว่าพลเอก ประวิตร ร่ำรวยผิดปกติที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ ส่วนรายการที่ 6 รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ปู้วาท สุขศรีวงศ์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่ เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ซึ่งเป็นพยานซึ่งมาตรา 36 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ห้ามมิให้เปิดเผย จึงไม่อนุญาตให้เปิดเผย แต่ในส่วนของความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เสนอประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้เปิดเผยได้รายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของพลเอก ประวิตร ซึ่งไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นจึงต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) รายการที่ 5 ข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับนาฬิกา มียี่ห้ออะไรบ้าง ซีเรียลนัมเบอร์ มูลค่า เป็นข้อมูลที่ทราบได้โดยทั่วไปตามการเสนอข่าวของสื่อมวลชนแล้วให้เปิดเผยได้ เว้นแต่ซีเรียลนัมเบอร์ไม่สามารถเปิดเผยได้เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครอง และกระทบต่อการดำเนินการในเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร กรณีเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สิน ยังอยู่ในระหว่างตรวจสอบและอาจต้องรวบรวมพยานหลักฐานหรือทราบข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล อีกทั้งงานไตสวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นงานบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นส่วนหนึ่งของงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้อง

รักษาไว้เป็นความลับนอกจากนี้ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการไต่สวนในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้วินิจฉัยให้ข้อกล่าวหาดังกล่าวตกไปให้เปิดเผยเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด อีกทั้งเรื่องกล่าวหาในคดีนี้อยู่ในขั้นตอนก่อนการไต่สวน เป็นเพียงขั้นตอนในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งมีลักษณะเป็นการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อทำความเข้าใจและเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หากมีการเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอาจส่งผลกระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดี แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลรายละเอียดของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการใช้บังคับแล้ว เมื่อมีบทบัญญัติขัดกันต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง และการกล่าวหาพลเอก ประวิตร กรณียืมนาฬิกาของเพื่อนมาใช้และกรณีร่ำรวยผิดปกติได้มีการนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีจิตใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบมาใช้ประกอบการพิจารณา ซึ่งขณะนี้การดำเนินการตรวจสอบยังไม่แล้วเสร็จ หากทำการเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อรูปคดีและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้อำนาจตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ข้อมูลรายงาน สำนวนการตรวจสอบ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ จึงเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่และได้รับความคุ้มครองที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นกฎหมายทั่วไป การเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 40/2562 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2562 ให้ถือเป็นหลักปฏิบัติว่า การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลตามมาตรา 180

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ 3 ที่จะพิจารณา วินิจฉัยมีมติให้เปิดเผยได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ดังกล่าวไม่สมควรเปิดเผยแล้ว ย่อมเป็นอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการ ปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ครอบครองข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในอันที่จะปฏิเสธการ เปิดเผยโดยไม่ต้องนำเสนอให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 พิจารณา เว้นแต่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญ หรือเป็นสิ่งที่ได้ปฏิเสธการเปิดเผยไปแล้ว แต่ผู้ร้องขอโต้แย้งคัดค้าน สมควรนำเสนอให้ผู้ฟ้องคดี ที่ 3 วินิจฉัยชี้ขาดก็ให้นำเสนอเป็นรายกรณีไปและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ใช่บังคับกับผู้ฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน จะต้องถือปฏิบัติตาม กฎหมายที่ภายหลัง ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 3 จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้ว และในระหว่างบทบัญญัติที่ขัดกัน ระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไปกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ การดำเนินการของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ 3 จะต้องมิอิสระและไม่อยู่ภายใต้บังคับของ องค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ การให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจวินิจฉัยให้ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้ว จึงเป็นการขัดกับอำนาจอิสระของผู้ฟ้องคดี ที่ 3 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงไม่เป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำ พิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. 681/2560 ว่าสำเนาบันทึกปากคำผู้ถูกกล่าวหาทุกปาก สำเนาบันทึก ปากคำพยานที่เกี่ยวข้องทุกปาก สำเนาพยานเอกสารที่รวมอยู่ในคดีทุกแผ่น สรุปผลการสอบสวนของ พนักงานไต่สวน และรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องในคดี เป็นเอกสารที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐานจาก พยานบุคคลเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีว่ามีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหากเปิดเผย เอกสารดังกล่าวย่อมทำให้พยานบุคคลเกิดความไม่เชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและการประกอบอาชีพจากการให้ถ้อยคำหรือพยานหลักฐานดังกล่าว และย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม อีกทั้งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เห็นว่า ข้อ กล่าวหาของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่มีมูลและให้ข้อกล่าวหาตกไป การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในทางกลับกัน หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อพยานบุคคลผู้ให้ถ้อยคำหรือพยานหลักฐานได้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่อาจเปิดเผยได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

คดีนี้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพียงชั้นคำให้การแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีได้แล้ว จึงยุติการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามข้อ 61 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และทำหน้าที่ธุรการให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 การปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถือว่าเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน เมื่อข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารและเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการ 4 รายการ คือ 1. รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3) 2. คำชี้แจงของพลเอก ประวิตรในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4) 3. ข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับนาฬิกาว่า มียี่ห้ออะไรบ้าง ซีเรียลนัมเบอร์ มูลค่า (ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 5) 4. รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ปฐวาท สุขศรีวงศ์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร (ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6) และถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลับ ที่ ปช 0015/0678 แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัด

สำเนาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารรายการที่ 1 และรายการที่ 2 แล้ว และผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจข้อมูลข่าวสารรายการที่ 5 เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตกลงว่าจะมอบให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว คงเหลือเพียงข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 รายการที่ 4 และรายการที่ 6 เท่านั้น โดยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้ในการประชุมและได้พิจารณาจนมีมติเรียบร้อยแล้ว การเปิดเผยไม่ได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ จึงสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้โดยปกปิดข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะของบุคคลไว้ ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เสร็จสิ้นแล้วการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงสามารถทำได้โดยปกปิดข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะของบุคคลไว้ เช่นเดียวกัน ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6 รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร เป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลอื่น ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) จึงไม่ควรเปิดเผย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยสถิติการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีที่ยุติไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดตั้งขึ้น และผลการดำเนินการตามคำขอดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยแพร่การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีที่ยุติไปแล้วตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ไม่แสดงนาฬิกาหูกและแหวนประดับมีค่าที่สวมใส่ในโอกาสต่าง ๆ ซึ่งเป็นคดีจูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในคดีดังกล่าวและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิจารณาในคดีที่มีการกล่าวหาพลเอก ประวิตร ว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดชัดหรือไม่ อย่างไร ในคดีเรื่องกล่าวหาเลขดำที่ 6160031008 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะต้องนำเอกสารในรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ที่ได้ยื่นไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้ง 4 ครั้ง ซึ่งเป็นรายการเอกสารที่ ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยมาประกอบการพิจารณาในคดีที่พลเอก ประวิตร ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดชัดที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่า คดีอยู่ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามที่มีการกล่าวหา หรือไม่ และเอกสารในรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานยังเป็นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบในเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เกินกว่าสามพันบาทซึ่งมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 122 (เดิม) หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 169 (ใหม่) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้สอบถามความคืบหน้าไปยังสำนักตรวจสอบการทุจริตภาคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ได้รับการยืนยันว่ายังอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ โดยเป็นคดีเรื่องกล่าวหาเลขดำที่ 6250030486 และต้องนำเอกสารในรายการ

ที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาใช้ประกอบการพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ได้จากการไต่สวนในคดีดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ในขณะที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบและนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องกล่าวหาประจำสำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ดังนั้น เอกสารในรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ที่ได้ยื่นไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้ง 4 ครั้ง จึงเป็นเอกสารส่วนหนึ่งในคดีที่มีการกล่าวหาว่าพลเอก ประวิตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันกับกรณีกล่าวหาว่าพลเอก ประวิตร มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ และกรณีกล่าวหาว่ารับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ซึ่งเป็นคดีที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ยังไม่แล้วเสร็จ แม้ว่าคดีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะได้มีมติไม่รับไว้ไต่สวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังคงต้องใช้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในคดีดังกล่าวและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและคำชี้แจงของพลเอก ประวิตร มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาในคดีร่ำรวยผิดปกติและในคดีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ไว้ประกอบการพิจารณาต่อไปจนกว่าจะการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของทั้งสองคดีดังกล่าวเสร็จสิ้น

เมื่อรายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และคำชี้แจงของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ที่ได้ยื่นไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้ง 4 ครั้ง เป็นบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการในคดีร่ำรวยผิดปกติและในคดีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ จึงต้องห้ามเปิดเผยและถือว่าเป็นความลับของทางราชการ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคท้าย บัญญัติไว้ หากมีการเปิดเผยย่อมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการดำเนินคดีที่ยังไม่แล้วเสร็จของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากการเปิดเผยกรณีดังกล่าวอาจมีผลให้บุคคลที่จะมาเป็นพยานไม่กล้ามาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำ หรืออาจมีผลให้เกิดการเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานต่าง ๆ และอาจจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และรายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวรวมทั้งคำชี้แจงของพลเอก

ประวัติร ต้องนำไปใช้สำหรับการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป จึงมีผลให้ในขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยังไม่อาจใช้ดุลพินิจเปิดเผยเอกสารดังกล่าวได้ และเอกสารรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 103/2562 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2562 ว่าเป็นข้อมูลข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสื่อสาธารณะแล้วให้เปิดเผยได้แต่เนื่องจากเป็นเอกสารของพลเอก ประวิตร จึงต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้มีหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช 0015/0994 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2562 สอบถามความยินยอมจากพลเอก ประวิตร แล้ว แต่ได้รับแจ้งตามหนังสือฉบับลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2562 ว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลจึงไม่ประสงค์จะเปิดเผย จึงต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.681/2560 ที่วินิจฉัยว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันได้แก่ สำเนาบันทึกปากคำผู้ถูกกล่าวหาทุกปาก สำเนาบันทึกปากคำพยานที่เกี่ยวข้องทุกปาก สำเนาพยานเอกสารที่รวมอยู่ในคดีทุกแผ่น สรุปผลการสอบสวนของพนักงานไต่สวน และรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องในคดีเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐานจากพยานบุคคล เพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีว่ามีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่หากเปิดเผยเอกสารดังกล่าว ย่อมทำให้พยานบุคคลเกิดความไม่เชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและการประกอบอาชีพจากการให้ถ้อยคำดังกล่าวและย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้งกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เห็นว่าไม่มีมูลและให้ข้อกล่าวหาตกไป การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในทางกลับกัน หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อพยานบุคคลผู้ให้ถ้อยคำหรือพยานหลักฐานได้ เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจเปิดเผยได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเนื่องจากเห็นว่า เป็นเอกสารที่หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเห็นได้ว่า คดีมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยอันได้แก่ สรุปผลการสอบสวนของพนักงานไต่สวนและสำเนาพยานเอกสารที่

รวมอยู่ในคดีทุกแผนซึ่งเป็นเอกสารประเภทเดียวกันกับเอกสารในคดีนี้ อันได้แก่ รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและคำชี้แจงของพลเอก ประวิตร คดีนี้จึงไม่ได้มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันกับคำพิพากษาดังกล่าว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงใช้เทียบเคียงกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้ และเมื่อรายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและคำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ล้วนแต่เป็นเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐานจากพยานบุคคลเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหากรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตร ว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพื่อพิสูจน์ว่ามีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีดุลพินิจไม่เปิดเผยเอกสารในคดีดังกล่าวได้

การไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เป็นการบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นส่วนหนึ่งของงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมในทางแพ่งซึ่งจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายคุ้มครองไว้ ไม่ได้เป็นเพียงการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นงานจัดทำและให้บริการสาธารณะในทางปกครอง เรื่องกล่าวหาเรื่องเรียนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นงานสอบสวนและไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนก่อนฟ้องคดี และโดยสภาพแล้วจะต้องรักษาไว้เป็นความลับ ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 231 ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยข้อมูลเอกสารไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการไต่สวนในกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้วินิจฉัยให้ข้อกล่าวหาดังกล่าวตกไป ให้เปิดเผยเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดและการเปิดเผยและปกปิดข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งห้ามเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36 ซึ่งได้วางเงื่อนไขหลักไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะ ของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยานหรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว และประการที่สอง ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการ

ไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ซึ่งทั้งสองเงื่อนไขต่างเป็นอิสระจากกัน เมื่อต้องตามเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งก็ไม่สามารถเปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นอื่นใดดังที่ระบุไว้ในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นบทบัญญัติที่เด็ดขาด ไม่ได้เปิดช่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่น อีกทั้งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีเจตนารมณ์พิเศษเกี่ยวกับความปลอดภัยของบุคคล ซึ่งมีผลต่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลรายละเอียดของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการใช้บังคับแล้ว เมื่อมีบทบัญญัติขัดกัน ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นองค์กรพิเศษที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้ว จึงมีผลให้ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เสื่อมลงเนื่องจากพยานบุคคลอาจไม่ให้ความร่วมมืออีกต่อไป ทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ทำนองเดียวกันกับคำฟ้อง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยืนยันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก

ประวิตร วงษ์สุวรรณ ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในคดีนี้กรณีที่กำลังกล่าวหาพลเอก ประวิตร ไม่แสดงนาฬิกาหูกและแหวนประดับมีค่าที่สวมใส่ในโอกาสต่าง ๆ ซึ่งเป็นคดีจูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มาใช้ในการพิจารณาในคดีที่มีการกล่าวหาพลเอก ประวิตร ว่ามีพฤติการณ์ผิดปกติ และเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เกินกว่าสามพันบาทซึ่งมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 122 (เดิม) หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 169 (ใหม่) มากน้อยเพียงใด หรือไม่ได้ใช้เลย และคดีทั้งสามสำนวนเป็นคนละมูลคดีกัน ทั้งมีกระบวนการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานของข้อกล่าวหาแต่ละข้อที่แตกต่างกัน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาเปรียบเทียบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก็สามารถนำบัญชีทรัพย์สินที่เคยยื่นไว้มาเปรียบเทียบกับกันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ครบถ้วนตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกรณีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) ประกอบกัน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ความเห็นหรือคำแนะนำในหน่วยงานที่จะสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) และจากมาตรา 36 และมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ข้อมูล รายงาน และสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน การไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เปิดเผยได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว และข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสำนวนคดีได้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยคำนึงถึงความปลอดภัยบุคคลในคดีและความเป็นธรรม ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.681/2560 ก็มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกับคดีนี้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี ศาลได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอข้อมูลจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับคดีนาฬิกาหุของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้มีรับไว้ได้สวนข้อเท็จจริง จำนวน 6 รายการ ได้แก่ รายการที่ 1 เหตุผลซึ่งที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติยกคำร้องไม่รับคดีนี้ไว้ได้สวน (ซึ่งไม่ใช่เอกสารข่าวประชาสัมพันธ์ที่มีจำนวนเพียง 2 หน้า แต่เป็นบันทึกสรุปผลการประชุมอย่างเป็นทางการ) รายการที่ 2 คำวินิจฉัยส่วนตัวของกรรมการผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่ละคนที่ให้ยกคำร้องไม่รับคดีนี้ไว้ได้สวน รายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายการที่ 5 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รายการที่ 5 ข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับนาฬิกาว่ามี ห้อย ห้อยอะไรบ้าง ซีเรียล นัมเบอร์ มูลค่า และรายการที่ 6 รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ ปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร ต่อมา เมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดส่งเอกสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ให้เพียง 2 รายการ คือรายการที่ 1 และรายการที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 334/2564 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดีโดยแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ 29 สิงหาคม 2562 ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอรับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562 แต่ได้รับแจ้งว่าต้องรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติว่าจะเปิดเผยหรือไม่เสียก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือทวงถามถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้มีหนังสือลงวันที่ 11 ตุลาคม 2562 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือ ที่ นร 0108/4720 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2562 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอให้เร่งรัดการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และขอให้แจ้งผลให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2562 หากไม่แล้วผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการทางกฎหมายเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 ตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยสถิติการใช้

สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีที่ยุติไปแล้วตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นับตั้งแต่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดตั้งขึ้นและผลการดำเนินการตามคำขอดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้... "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว มาตรา 46 บัญญัติว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะมีปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด... พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้... "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ... มาตรา 11 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจ

เข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน...(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการรายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด...(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย... วรรคสอง บัญญัติว่า คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชาแต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 18 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ มาตรา 35 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15...มาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด.... พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เลขาธิการ และข้าราชการในสังกัดสำนักงาน และให้หมายความรวมถึงข้าราชการหรือพนักงานซึ่งมาช่วยราชการในสำนักงานซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ "ไตสวน" หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน มาตรา 141 บัญญัติว่า ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงานป.ป.ช." เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 142 บัญญัติว่า สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1)

รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น...

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นองค์กรอิสระมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอ คือ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ ว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับคตินาฬิกาข้อมือหรู โดยขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 2 รายการ คือ 1. รายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ 2. รายการที่ 5 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีการจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือไม่ และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้เปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอให้เปิดเผยตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อย่างไรก็ตาม หากข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

และเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ โดยมาตรา 15 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้เป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 15 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และอาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์ ย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตร ว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเสร็จสิ้นแล้ว โดยมีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนกรณีการกล่าวหาอีก 2 เรื่อง ได้แก่ กรณีกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ และกรณีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ แม้จะอยู่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงแต่เป็นคนละมูลกรณีกับการกล่าวหากรณีนี้ ซึ่งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในแต่ละคดีรวมทั้งการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานย่อมมีความแตกต่างกันไม่ได้จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานในสำนวนเรื่องนี้เท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไต่สวนซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อมูลข่าวสารตามที่ถูกฟ้องคดีก็เป็นรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้พิจารณาทำคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิใช่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะรายงานการประชุมและบันทึกเสนอรายงานผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การพิจารณาวินิจฉัยเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละ

คน การเปิดเผยข้อมูลทั้งในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเปิดเผยได้ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 334/2567 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมเป็นที่ยุติตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่า แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 36 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและตราขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้วเมื่อมีบทบัญญัติขัดกัน ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 215 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมาย ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ มาตรา 58 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วซึ่งกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 88

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อห้ามบางประการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไว้ อันถือได้ว่าเป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้

เปิดเผย ซึ่งมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ เว้นแต่เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ก็มีคำสั่งให้เปิดเผยได้ โดยบัญญัติให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้เมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกัน อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะหรือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลัง เนื่องจากแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็มีหน้าที่ตามมาตรา 215 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่า หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้เปิดเผยจะมีโทษตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 20 บัญญัติว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16... พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสาม บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นถือว่าเป็นความลับของทางราชการ มาตรา 180 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 ข้อ 24 กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารลับที่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว เว้นแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลและศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น คดีนี้ เมื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข อันมีผลให้ข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้วตามข้อ 24 ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความรับผิดและมีโทษตามกฎหมายใด ๆ รวมถึงมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย”

3.2 วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566

คดีนี้ นายพงศ์พิพัฒน์ บัญชานนท์ (สำนักข่าวออนไลน์แห่งหนึ่ง) ผู้ฟ้องคดี , สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า สืบเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ตรวจสอบพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกรณี

จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต่อมาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แถลงข่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีมติว่าจากพยานหลักฐานกรณียังไม่มีมูลเพียงพอว่าพลเอก ประวิตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินนั้น

สำนักงาน ปปช ชี้แจงว่า ข้อมูลข่าวสารที่พิพาทเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานกรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติบทกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 103/2562 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2562 ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า

- เอกสารรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นข้อมูลรายงาน ส่วนงานการตรวจสอบ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบในเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เกินกว่าสามพันบาทและเรื่องกล่าวหาว่าพลเอก ประวิตร ร่ำรวยผิดปกติดังที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ ห้ามมิให้เปิดเผย

- ส่วนรายการที่ 6 รายชื่อของเพื่อน ๆ ที่ปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ให้ยืมนาฬิกาสวมใส่เช่นเดียวกับพลเอก ประวิตร เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ซึ่งเป็นพยานซึ่งมาตรา 36 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ห้ามมิให้เปิดเผย

สำนักงาน ปปช อ้างว่า ทั้งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้และเรื่องกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

ข้อมูลข่าวสารได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูล

ข่าวสารและเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ถึงรายการที่ 6 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดี แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลรายละเอียดของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการใช้บังคับแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้อำนาจตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลรายงาน ส่วนงานตรวจสอบ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ จึงเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่และได้รับความคุ้มครองที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นกฎหมายทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ใช่บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้ว และในระหว่างบทบัญญัติที่ขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไปกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะต้องมีอิสระและไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์การหรือหน่วยงานใด ๆ การให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้ว จึงเป็นการขัดกับอำนาจอิสระของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

อีกทั้งกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เห็นว่า ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่มีมูลและให้ข้อกล่าวหาตกไป การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อพยานบุคคลผู้ให้ถ้อยคำหรือพยานหลักฐานได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 234/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

สำนักงาน ป.ป.ช. อุทธรณ์ ว่า เอกสารในรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ที่ได้ยื่นไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้ง 4 ครั้ง จึงเป็นเอกสารส่วนหนึ่งในคดีที่มีการกล่าวหาว่าพลเอก ประวิตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันกับกรณีกล่าวหาว่าพลเอก ประวิตรมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ และกรณีกล่าวหาว่ารับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ซึ่งเป็นคดีที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ยังไม่แล้วเสร็จ แม้ว่าคดีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะได้มีมติไม่รับไว้ไต่สวน

และอุทธรณ์ว่า หากมีการเปิดเผยย่อมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการดำเนินคดีที่ยังไม่แล้วเสร็จของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากการเปิดเผยกรณีดังกล่าวอาจมีผลให้บุคคลที่จะมาเป็นพยานไม่กล้ามาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำ หรืออาจมีผลให้เกิดการเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานต่าง ๆ และอาจจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

การไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เป็นการบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นส่วนหนึ่งของงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมในทางแพ่งซึ่งจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายคุ้มครองไว้ ไม่ได้เป็นเพียงการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นงานจัดทำและให้บริการสาธารณะในทางปกครอง เรื่องกล่าวหา ร้องเรียนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นงานสอบสวนและไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนก่อนฟ้องคดี และโดยสภาพแล้วจะต้องรักษาไว้เป็นความลับ

ผู้ฟ้องแกุ้ทธธณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยืนยันว่า จะต้องนำข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในคดีนี้ กรณีที่กล่าวหาพลเอก ประวิตร ไม่แสดงนาฬิกาหูกและแหวนประดับมีค่าที่สวมใส่ในโอกาสต่าง ๆ ซึ่งเป็นคดีจึงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มาใช้ในการพิจารณาในคดีที่มีการกล่าวหาพลเอก ประวิตร ว่ามีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ และเรื่องกล่าวหาพลเอก ประวิตร รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ทรัพย์สินที่เคยยื่นไว้มาเปรียบเทียบกันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ครบถ้วนตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกรณีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) ประกอบกับ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไว้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ความเห็นหรือคำแนะนำในหน่วยงานที่สามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) และจากมาตรา 36 และมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ข้อมูล รายงาน และสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน การไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องเปิดเผยได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว และข้อ 8 ของระเบียบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวนพ.ศ. 2561 กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสำนวนคดีได้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในคดีและความเป็นธรรม ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.681/2560 ก็มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกับคดีนี้

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นองค์การอิสระ มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและรับผิดชอบงานธุรการให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอ คือ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ ว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับคดีนาฬิกาข้อมือหรู โดยขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 2 รายการ คือ 1. รายการที่ 3 รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ 2. รายการที่ 4 คำชี้แจงของพลเอก ประวิตร ในคดีนี้ทั้ง 4 ครั้ง ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีการจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือไม่ และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้เปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอให้เปิดเผยตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยเหตุผลอันสมควร อย่างไรก็ตาม หากข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 3 อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้โดยมาตรา 15 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 15 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และอาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีกล่าวหาพลเอก ประวิตรจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งแล้ว โดยมีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนกรณีการกล่าวหาอีก 2 เรื่อง ได้แก่ กรณีกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ และกรณีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ แม้จะอยู่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงแต่เป็นคนละมูลกรณีกันกับการกล่าวหากรณีนี้ ซึ่งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในแต่ละคดีรวมทั้งการพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานย่อมมีความแตกต่างกันไม่ได้จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานในสำนวนเรื่องนี้เท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไต่สวนซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีขอก็เป็นรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้พิจารณาทำคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิใช่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะรายงานการประชุมและบันทึกเสนอรายงานผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การพิจารณาวินิจฉัยเป็นความลับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคน การเปิดเผยข้อมูลทั้งในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเปิดเผยได้ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 334/2564 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่า แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 36 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และตราขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้วเมื่อมีบทบัญญัติขัดกัน ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 215 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กระอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมาย ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ มาตรา 58 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 88

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อห้ามบางประการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไว้ อันถือได้ว่าเป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ซึ่งมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเว้นแต่เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตาม

กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ก็มีคำสั่งให้เปิดเผยได้ โดยบัญญัติให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้เมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกัน อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลัง เนื่องจากแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็มีหน้าที่ตามมาตรา 215 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่า หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้เปิดเผยจะมีโทษตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 20 บัญญัติว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16.... พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสาม บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวนไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ มาตรา 180 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มา

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 ข้อ 24 กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารลับที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใดให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว เว้นแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลและศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น คดีนี้ เมื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เป็นการเปิดเผยข้อมูลหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้วว่าไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบกับกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข อันมีผลให้ข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้วตามข้อ 24 ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความรับผิดและมีโทษตามกฎหมายใด ๆ รวมถึงมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 334/2562 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็น ดังนี้

1. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้... "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและ

หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ...

ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เป็นองค์กรอิสระมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงบังคับใช้กับกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

2. แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่การมีคำสั่งให้เปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง

3. ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15... และมาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด....

ข้ออ้างที่ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ใช้บังคับกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีอิสระและไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้ว และในระหว่างบทบัญญัติที่ขัดกันระหว่าง พระราชบัญญัติทั่วไปกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ.2540 จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ และ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณี ที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้เมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่ กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกัน

ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดี ทราบ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

4. เมื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เป็นการเปิดเผย ข้อมูลหลังจากที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้วว่าไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบกับ กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข อันมีผลให้ข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกลบแล้วตามข้อ 24 ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งหากสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยสุจริตและถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความรับผิดชอบและมีโทษตามกฎหมายใด ๆ รวมถึง มาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

5. การพิจารณาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้น แม้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ก็ ตาม แต่ต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ การพิจารณาในแง่ของการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า เพื่อคุ้มครองประ โยชน์สาธารณะ เช่น ป้องกันความเสียหายต่อความ

มั่นคงทางทหารหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กับประโยชน์สาธารณะอื่น คือ ความโปร่งใสและสิทธิของประชาชนที่จะได้รู้เพื่อตรวจสอบการตัดสินใจการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

โดยก่อนหน้าคดีดังกล่าวข้างต้นก็มีกรณีคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองในลักษณะที่คล้ายกันในกรณีที่นายวีระ สมความคิด เป็นผู้ฟ้องคดี ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเช่นเดียวกัน โดยศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเป็นแนวเดียวกัน แต่ในคดีที่นายวีระ สมความคิด เป็นผู้ฟ้องคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่อ้างว่า

1. คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ศาลมิได้พิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีของผู้ฟ้องคดี จึงทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลคลาดเคลื่อน

- และเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมาตรา 15 (2) (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- รวมทั้งอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 2 คดี คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 681/2560 กับคดีหมายเลขแดงที่ อร. 74/2564 แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเฉพาะคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง อร. 74/2564

2. คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในการวินิจฉัยหลักกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสาม ห้ามมิให้เปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ สอบสวน ได้สวนหรือได้สวนเบื้องต้นรวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ การสอบสวน การได้สวน หรือการได้สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผย เพื่อประโยชน์ในการได้สวนหรือได้สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ให้ถือเป็นความลับของทางราชการ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมายกเว้น

มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3. การไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้เป็นการเฉพาะและเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามคำวินิจฉัยของศาล

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำขอตั้งกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะขอพิจารณาคดีใหม่ได้ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด และต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 1461 /2566 และคำสั่งที่ 1462/2566 ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 พ.ย.2566 ศาลรัฐธรรมนูญ ลงมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 เสียง มีคำสั่งไม่รับคำร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลสอบคดี นาฬิกาหรุ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ ในกรณีนายวีระ สมความคิด เป็นผู้ฟ้องคดี

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 ธ.ค. 2566 ที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ มีมติ 3 ต่อ 2 เสียง ให้เปิดเผยข้อมูลสอบคดี นาฬิกาหรุ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ ให้แก่นายวีระ สมความคิด เป็นทางการแล้ว แต่มีเงื่อนไขให้ปิดทับชื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างน้อย 2 เสียง คือ นางสาวนา สุวรรณจุฑะ และ นายสุชาติ ตระกูลเกษมสุข มีความเห็นให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมด

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้เปิดเผยข้อมูลตามแนวทางมาตรา 36 อาจจะทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการขัดคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่มีคำพิพากษาให้ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลคดียี่มนาฬิกาหรุ ให้แก่นายวีระ จำนวน 3 รายการ ได้แก่

1. รายการการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเอกสารทั้งหมด ในคดียี่มนาฬิกาหรุและแหวนเพชรของ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี
2. ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทุกคนที่รับผิดชอบเรื่องนี้

3. รายงานการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้คดีถึงที่สุด ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง

จากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีการที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้จะถือเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถร้องศาลปกครองเพื่อให้ทบทวนคำพิพากษาก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงในการสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารกฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจเบื้องต้นในการสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว เมื่อต่อมาได้มีการพิจารณาโดยผ่านกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยแล้ว จนกระทั่งเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลปกครองและมีคำพิพากษาให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าเป็นพิจารณาทั้งในประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนการใช้ดุลพินิจในการสั่งให้เปิดเผยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาแล้ว การที่ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลปกครองทบทวนโดยรับฟังเหตุข้ออ้างของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปรียบเสมือนเป็นการที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงกลับมาใช้ดุลพินิจของตนเองในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ซึ่งผลของการดำเนินการก่อให้เกิดความล่าช้าของการปฏิบัติ การประวิงคดี หรือการละเว้นการปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

3.3 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลยุติธรรมอังกฤษ

คดีขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷⁷

⁷⁷ อาสาฬห์ สุกหอม, "การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557, หน้า 107-109.

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปี ค.ศ. 2005 และ 2006 นาย Jonathan Ungod - Thomas unti Ben Leapman และ นาย Heather Brooke ผู้ร้องยื่นคำขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน เรื่องส่วนตัวและที่อยู่ของนาย Tony Blair นาย David Cameron และ นาย Gordon Brown นายกรัฐมนตรีอังกฤษและอดีตนายกรัฐมนตรีในฐานะสมาชิกรัฐสภา แต่ได้รับการปฏิเสธจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information commissioner) โดยใช้สิทธิตามมาตรา 50 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (Freedom of information Act 2000) คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาโดยละเอียดอย่างเที่ยงธรรมและได้วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อเช่าที่พักและข้อมูลอื่นๆ ตามคำร้องขอ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการตีพิมพ์เผยแพร่อยู่แล้วซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับเงินงบประมาณและบำนาญของสมาชิกรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสาร (Information tribunal) ใช้สิทธิตามมาตรา 57 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร โดยฟ้องว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผลสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายและสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกรัฐสภา แต่คณะกรรมการระงับข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสารยกคำร้องของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาหน่วยงานได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลสูงของอังกฤษโดยใช้สิทธิตามมาตรา 59 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

คำพิพากษาศาลสูงอังกฤษได้วินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act 2000) มาตรา 40 (2) สนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูล (Data protection Act 1998) มาตรา 27 (1) ซึ่งมุ่งคุ้มครองข้อมูลที่อาจกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล นอกจากนี้ ศาลสูงได้นำเหตุผลที่ปรากฏจากการพิจารณาของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสารมาประกอบการใช้ดุลพินิจด้วย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Tribunal) พบว่าระบบการตรวจสอบการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ACA System) มีข้อจำกัดในการตรวจสอบโดยธรรมชาติอยู่แล้ว รวมทั้งเป็นระบบที่มี

การดำเนินการที่ประกอบด้วยขั้นตอนที่สับสน ไม่เป็นระบบ และเสี่ยงต่อการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย ศาลยังพบอีกว่าระบบดังกล่าวไม่น่าพึงพอใจและมีจุดอ่อนในเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ เนื่องจากไม่มีการเชื่อมโยงระบบให้เกิดประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อควบคุมเรื่องการเงิน ขาดความชัดเจนเหตุผลดังที่กล่าวมาทำให้ศาลเห็นว่าทำให้การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับ เรื่องการเงินเกิดความสับสนและความเสี่ยง

จากนั้นศาลสูงของอังกฤษได้สรุปว่า พิจารณาตามข้อกฎหมายคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทด้านข้อมูลข่าวสารได้ให้เหตุผลที่เพียงพอและมีขอบเขตที่ชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูล ต่อสาธารณชน กล่าวคือ แม้ข้อมูลที่ผู้ร้องขอจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูล (data protection Act 1998) ก็ตาม ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานรัฐ สามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ แต่เนื่องจากเหตุผลเรื่องระบบการตรวจสอบการเงินของรัฐที่มีความ บกพร่องประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกฎหมายข้อมูลข่าวสาร มาตรา 19 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่ต้องตีพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณชนด้วยดังนั้น หน่วยงานจึงควรชี้แจงสถานะทางการเงินให้ชัดเจนมากกว่าการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลศาลสูง ของอังกฤษจึงเห็นว่า การชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะของคณะกรรมการฯ เป็นไปตามกฎเกณฑ์ ในทางกฎหมายแล้ว เห็นควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณค่าใช้จ่ายและที่ อยู่ของบุคคลดังกล่าวและให้ยกคำร้องของผู้อุทธรณ์

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่อยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะวินิจฉัยให้ไม่ ต้องเปิดเผยนั้น ศาลสูงของอังกฤษได้แก้ไขให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผย ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนตามกฎหมายที่ควรจะเป็น เนื่องจากมีหลักฐานชี้ให้เห็น ว่าสมาชิกรัฐสภาอาจอ้างว่ามีทรัพย์สินซึ่งไม่มีอยู่จริง และยังมีหลักฐานเพิ่มเติมซึ่งอาจแสดงให้เห็น ว่ามีโอกาสที่สมาชิกรัฐสภาจะจัดหาที่อยู่อาศัยโดยใช้เงินที่เป็นประมาท

คดีขอให้เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการสอบสวน⁷⁸

⁷⁸ อาสาฬห สุกหอม, "การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษา เปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557 ,หน้า 140-141.

ข้อเท็จจริง วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 2007 นาย Kennedy นักข่าวหนังสือพิมพ์ ไทม์ ได้ยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการกุศล (Charity Commission) ภายใต้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act 2000 (FOIA)) ขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการฯ 3 เรื่องระหว่างปี ค.ศ. 2003 - 2005 ในประเด็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์ซึ่งได้เริ่มคดีโดนนาย George Galloway เกี่ยวพันกับการกำหนดโทษที่กระทำในประเทศอิรัก ช่วงสงครามอ่าวครั้งแรก (First Gulf War)

คณะกรรมการฯ มีคำสั่งปฏิเสธคำร้องขอของผู้ร้อง โดยให้เหตุผลว่าเป็นเอกสารที่ประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายกเว้นเด็ดขาดซึ่งไม่ให้คุณประโยชน์ฝ่ายปกครองในการเปิดเผยตามมาตรา 32 (2) กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร(FOIA) อันเป็นข้อมูลที่ประกอบด้วยกระบวนการสืบสวนสอบสวนบุคคลหรือการระงับข้อพิพาททางอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องจึงได้ฟ้องคดีต่อศาล

ศาลชั้นต้นมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษากลับโดยเห็นว่าเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดและปฏิเสธคำร้องขอของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงได้ฎีกาต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คำพิพากษาศาลได้ตีความว่ามาตรา 32 เป็นข้อยกเว้นกรณีเป็นข้อมูลการดำเนินการสืบเนื่องหลังจากการสอบสวนเสร็จสิ้น ทำให้ข้อมูลที่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าวอยู่นอกขอบเขตการเปิดเผยตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร แต่ในคดีนี้ศาลฎีกาเห็นว่าไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากไม่ได้เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาหรือจัดทำโดยบุคคลที่ดำเนินการสอบสวน

แต่อย่างไรก็ตามโดยผู้พิพากษา Mance's เห็นว่าคณะกรรมการส่งเสริมการกุศลมีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการกุศล (Charities Act 1993) ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนต่อภาระหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กร และภายใต้กฎหมาย Common law ในการส่งเสริมการตรวจสอบและความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ส่วนผู้พิพากษา Toulson เห็นควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกันโดยอ้างหลักกฎหมาย "เปิดเผยเพื่อความยุติธรรม"

(Open Justice) ตามหลักกฎหมาย Common law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ เพื่อให้การดำเนินการในการวินิจฉัยชี้ขาดได้รับความเชื่อถือจากสังคม และหลักการดังกล่าวนำไปใช้กับการสอบสวน รับฟังพยานหลักฐานของคณะกรรมการฯ เช่นเดียวกันตามหลักกฎหมาย

คำพิพากษานี้แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาของอังกฤษได้เข้ามาควบคุมการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยตีความมาตรา 32 กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร (FOIA) ซึ่งคณะกรรมการสงเคราะห์เพื่อการกุศลเห็นว่าเอกสารตามคำร้องขอมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 32 แต่ศาลได้เข้ามาตีความบทบัญญัติดังกล่าวใหม่ และเห็นว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการเข้ามาควบคุมดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองซึ่งโดยหลักแล้วศาลต้องจำกัดอำนาจไม่เข้ามาตรวจสอบในส่วนนี้ แต่กรณีที่เกิดขึ้นศาลได้เข้ามาตรวจสอบเนื่องจากปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ตีความบทบัญญัติไม่ถูกต้อง อันเป็นกรณียกเว้นที่ศาลสามารถเข้ามาวินิจฉัยตีความได้

4. วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาที่เกิดขึ้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (อิสระตามรัฐธรรมนูญ)

4.1 ความหมายของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 หรือไม่นั้น แม้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะแบ่งการดำเนินงานได้ 2 ส่วน คือ

- ส่วนการทำงานของคณะกรรมการที่ปฏิบัติงานตามความมุ่งหมายขององค์กรอันเป็นองค์กรตรวจสอบหรือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและ

- ส่วนสำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เปรียบเทียบในประเทศฝรั่งเศส ได้จัดหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- 1) องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง
- 2) องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนท้องถิ่น
- 3) องค์กรที่ปฏิบัติทางราชการที่มีได้อยู่ใน 2 ข้อแรก
- 4) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานสาธารณะ แม้องค์กรนั้นจะเป็น
องค์กรตามกฎหมายเอกชนก็ตาม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มองค์กรของฝรั่งเศสที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารมีความหมายที่กว้าง องค์กรใดก็ตามที่ใช้อำนาจความเป็นราชการองค์กรนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเห็นว่าการอิสระก็ถือเป็นองค์กรในความหมายข้อ 3 ที่ว่าเป็นองค์กรที่ปฏิบัติทางราชการ ที่มีใช้องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง หรือองค์กรทางปกครองของรัฐส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกันจากความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยวัตถุประสงค์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคือเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ใช่หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นองค์กรฝ่ายที่ 4 แต่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารแขนงหนึ่ง แม้จะมีความเห็นว่าเป็นสำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่องค์กรอิสระนั้นไม่อยู่ภายใต้ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ย่อมไม่ถูกต้องเพราะคงเป็นไปได้ในทางเป็นจริง องค์กรอิสระของรัฐธรรมนูญนั้นได้ใช้อำนาจสองแบบคือ แบบแรก คือ การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง และแบบที่สอง คือ การใช้อำนาจอำนาจทางปกครองทั่วไป ซึ่งการมีคำสั่งให้เปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง

เทียบประเทศสหรัฐอเมริกาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระนั้นถือว่ามีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัดที่ใช้อำนาจตามสายบังคับบัญชา และมีอำนาจในการวางระเบียบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้ความหมายหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้นได้ให้ความหมายรวมถึงองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎระเบียบรองรับ ก็อยู่ในความหมายของหน่วยงานของรัฐด้วย ยกเว้นแต่เพียงฝ่ายตุลาการ ฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองในระดับมลรัฐ ดังนั้นตามความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน

ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หน่วยงานอิสระของรัฐมีหมายความร่วมมือถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

อีกทั้งตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566 ก็ได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติการเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เป็นองค์กรอิสระมีสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงบังคับใช้กับกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

4.2 ปัญหาการถกเถียงเรื่องหลักการที่ว่ากฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป และการตีความขัดกันของกฎหมาย

แม้ในกรณีที่กฎหมายคุ้มครองข้อมูลข่าวสารมิให้เปิดเผย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูลนั้นสามารถปฏิเสธการเปิดเผยได้ โดยผู้ขอข้อมูลสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ปฏิเสธที่จะเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว เมื่อต่อมามีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยที่เห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นสมควรเปิดเผยจึงเป็นการสวนทางในมุมของความเห็นและดุลพินิจ ซึ่งเห็นได้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีความเข้าใจและใช้หลักการข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อนำมาปฏิเสธการสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การใช้กฎหมายดังกล่าวควรเป็นเช่นไร กฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่าง แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะอ้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะส่วน พระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีผลใช้บังคับกับหน่วยราชการทั่วไปอันถือได้ว่าเป็นกฎหมายทั่วไป เมื่อกฎหมายเฉพาะมิให้เปิดเผยจึงเข้าข้อยกเว้นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ในกรณีมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย แต่ในขณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกฎหมายทั่วไป พิจารณาคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยดังกล่าวมีคำสั่งให้เปิดเผยจึงมีผลที่ขัดแย้งกันระหว่างสองกฎหมายก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาตามนัยของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ. 769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566 ระบุว่าตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15.... และมาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด.... ข้ออ้างที่ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ใช่บังคับกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีอิสระและไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้ว และในระหว่างบทบัญญัติที่ขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไปกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้เมื่อได้ขังน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกันแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกัน ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพราะควรใช้ดุลพินิจและตีความเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ควรมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อยุติการตีความที่ขัดแย้งกันเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจนและสอดคล้องกันมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาคติความหมายที่ขัดกันในลักษณะดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายว่ามีลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าหรือหรือมีความเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ ถึงแม้ได้มีวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในแนวเดียวกัน คือ มีลำดับชั้นขึ้นเท่ากับพระราชบัญญัติ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ 1-2/2550 และ คดีที่ 3-5/2550 ได้วินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นผูกพันทุกองค์กร จึงเกิดปัญหาขึ้นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า มี "สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย" หรือ มี "นิติสถานะทางกฎหมาย" สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือไม่อย่างไร⁷⁹

เนื่องจากนักวิชาการบางท่านกล่าวว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดในเรื่องของการเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายและ ที่มีกระบวนการพิเศษและแตกต่างไปจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสูงกว่าพระราชบัญญัติ มองว่า อาจทำให้มีปัญหาในเรื่องของการตีความกฎหมายได้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะเอากระบวนการการเสนอร่างที่แตกต่างกันมาพิจารณาความสูงของลำดับศักดิ์ทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวก็อาจจะยังไม่สามารถตัดสินชี้ชัดได้ทันทีว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ เมื่อยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ 1-2/2550 และ คดีที่ 3-5/2550 ที่ได้วินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ

4.3 ปัญหาผลของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

⁷⁹ รศ. สิทธิกร ศักดิ์แสง, พิมพ์ครั้งที่ 2, “หลักคิดทั่วไปในทางกฎหมายมหาชน”, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสามดี ออล จำกัด, 2566). หน้า 165-166.

แต่หน่วยงานของรัฐอย่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยเองก็ไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะสั่งการหรือการกระทำการตามมาตรการอย่างใดต่อหน่วยงานนั้น แม้จะมีกำหนดโทษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 39 ประกอบ 40 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ 2540 ทำให้คำวินิจฉัยไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพ จึงต้องมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายโดยทางองค์การตุลาการมาใช้บังคับ เพราะการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารอันเป็นที่สุดตามกฎหมายบัญญัติ แต่ก็ที่สุดเฉพาะการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น เหตุเพราะการสั่งการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นศาลปกครองจึงต้องเป็นศาลที่พิจารณา

แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะอ้างบทบัญญัติมาตรา 36 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ มาตรา 58 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 88 แต่ก็มีหน้าที่ตามมาตรา 215 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะไปพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย เมื่อมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อห้ามบางประการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ อันถือได้ว่าเป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ซึ่งมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเว้นแต่เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ก็มีคำสั่งให้เปิดเผยได้ โดยบัญญัติให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา

หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ได้เมื่อได้ชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

และตามนัยของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ. 769/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อ.326 /2566 มีประเด็นน่าสนใจที่ได้ระบุถึงการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อีกว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

4.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ

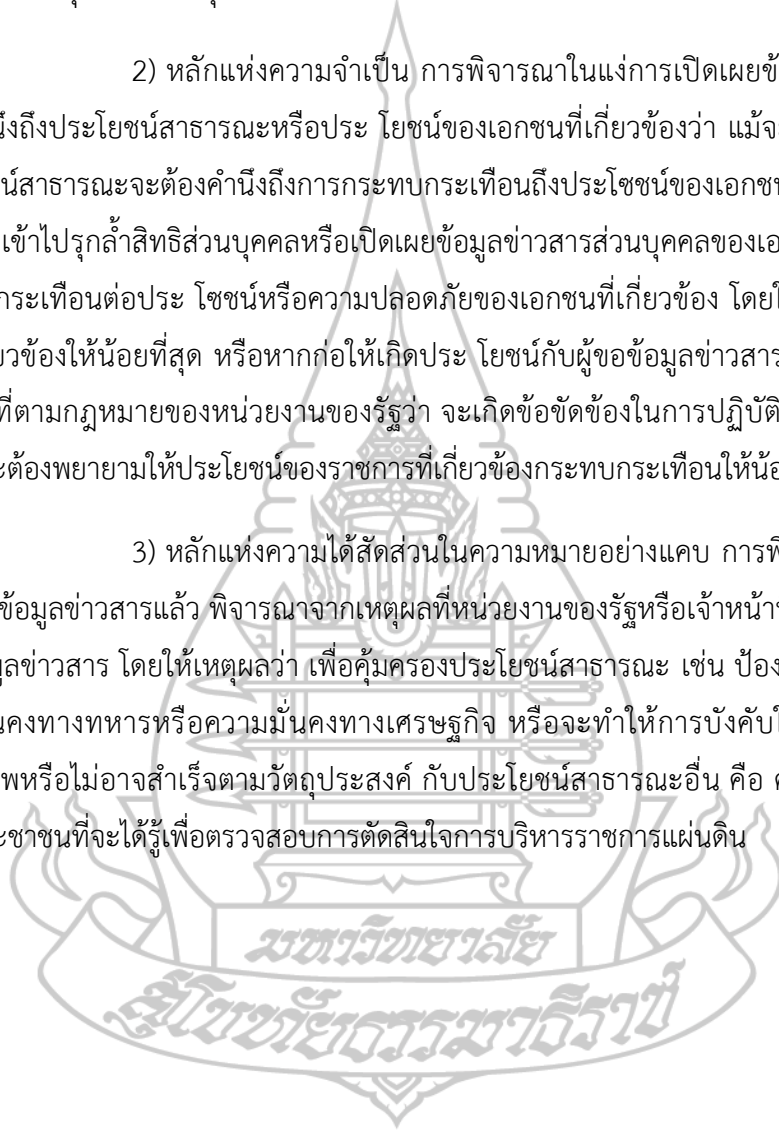
เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ก็ได้ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีคำวินิจฉัยเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังใช้ดุลพินิจตรงกันข้ามกับคำวินิจฉัยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคหนึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้น ในการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าวประกอบ โดยแนวทางในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เป็นประเด็นย่อยได้ดังนี้

1) หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความเหมาะสมนี้ในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นด้วยเหตุผลที่เหมาะสมหรือไม่ หรือเหตุผลที่กล่าวอ้างมาเพื่อปฏิเสธ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นเหตุผลที่เป็นเหตุเป็นผลหรือไม่

2) หลักแห่งความจำเป็น การพิจารณาในแง่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องว่า แม้จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องคำนึงถึงการกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นการล่วงเข้าไปรุกราล้ำสิทธิส่วนบุคคลหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของเอกชนอื่น หรือเป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์หรือความปลอดภัยของเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีผลกระทบต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด หรือหากก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐว่า จะเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการมากน้อยเพียงใด และต้องพยายามให้ประโยชน์ของราชการที่เกี่ยวข้องกระทบกระเทือนให้น้อยที่สุด

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ การพิจารณาในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว พิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ป้องกันความเสียหายต่อความมั่นคงทางทหารหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กับประโยชน์สาธารณะอื่น คือ ความโปร่งใสและสิทธิของประชาชนที่จะได้รู้เพื่อตรวจสอบการตัดสินใจการบริหารราชการแผ่นดิน



บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นใช้บังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 59 ที่ว่า “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน ครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง ของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้ โดยสะดวก” เนื่องจากในระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการ ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐได้ แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ก็มีข้อมูลข่าวสารบางอย่างจะต้องปกปิดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และ ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยก็ได้ หากว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุดจึงเป็นไปตามหลักที่ข้อมูลข่าวสารของ ราชการต้องเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น หากข้อมูลข่าวสารนั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด ประชาชนหรือผู้ขอให้เปิดเผยหากไม่เห็นชอบกับคำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยเพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณามีคำวินิจฉัย หรือมีคำสั่งต่อไป

แต่ในปัจจุบันยังองค์กรอิสระในที่นี้กล่าวคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงปฏิเสธการปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยโดยยังใช้ดุลพินิจไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารข่าวสารตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และมีการอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 15 (3) แห่ง

พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบเป็นส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งอ้างว่าการเปิดเผยจะทำให้ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 120 ที่ว่า “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และมาตรา 180 “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36”

และพบว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการอาจได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย จึงทำให้ไม่เป็นไปตามหลักการได้สัดส่วน โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

ข้อมูลจะต้องถูกเปิดเผย หากผลประโยชน์ต่อสาธารณะมีมากกว่าผลเสียที่อาจเกิดขึ้นโดยทั่วไป ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การทุจริตคอร์รัปชัน และสุขภาพ เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งต้องให้น้ำหนักกับผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของเอกชน ในขณะที่มาตรา 20 (2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (ข้อมูลที่ถูกยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย) เนื่องจากเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะหรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล สำคัญยิ่งกว่าผลประโยชน์ของบุคคลหรือของหน่วยงานที่ควรได้รับการคุ้มครองจากการปกปิดข้อมูลดังกล่าว ไม่ต้องรับผิด ถ้าหากเป็นการกระทำโดยสุจริต แต่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดก็ยังคงไม่พ้นจากความรับผิดตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะเปิดเผยข้อมูล แม้จะเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อพิจารณาว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้นมีมากน้อยเพียงใด และยังคงต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่ง

อย่างไรก็ดี พบว่าในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษมีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมอังกฤษที่ได้วินิจฉัยเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยนำเอามาประเมินซึ่งน้ำหนักกับผลประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 20 (2) ในการประเมินผลประโยชน์สาธารณะและผลเสียจากการเปิดเผยข้อมูล แต่อาจเป็นการกำหนดไว้ในลักษณะกว้างไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าอย่างไรถึงเข้าเป็นสิ่งที่เกิดผลเสียผลประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในลักษณะลึกลับไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์ควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เห็นว่าในกรณีคำนิยามดังกล่าว กฎหมายก็ได้ระบุหน่วยงานอิสระตามรัฐอยู่ภายในความหมายคำนิยามหน่วยงานของรัฐอันมีความหมายรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อเป็นสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ สามารถให้ประชาชนรับทราบตรวจสอบ กระบวนการอันที่ถือเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การทุจริตคอร์รัปชัน และสุขภาพ แต่ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังคงมีการตีความสถานะของหน่วยงานตนเองเพื่อไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เห็นสมควรหารือและสร้างหลักการและเหตุผลในความหมายหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ปัญหาการตีความดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อไป

2. เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องครีเอตระยังคองอ้างอำนาจตามกฎหมายเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลำดับศักดิ์เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อเป็นเหตุยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารซึ่งมองว่าเป็นกฎหมายทั่วไปนั้น จึงเกิดการตีความที่ขัดกันของคณะกรรมการวินิจฉัยและมุมมองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเด็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการให้สอดคล้องมากขึ้นกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยอาจจำเป็นการระบุประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ให้การคุ้มครอง ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยได้ การสิ้นสุดของการไม่เปิดเผย กรณีใดบ้างที่เปิดเผยได้ รวมทั้งอาจกำหนดเรื่องประเด็นหลังจากมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาแล้วต้องดำเนินการอย่างไรให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อลดการตีความหมายขัดกัน

ทั้งนี้ ในประเด็นการแก้ไขผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้สอดคล้องและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เพราะเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาศัยอำนาจของตนเองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงควรแก้กฎหมายเฉพาะดังกล่าว

3. แม้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำวินิจฉัยให้เปิดเผยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะปนการละเลยไม่ปฏิบัติตามกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติก็ตาม แต่ปัญหาการละเลยดังกล่าวก็ยังไม่มีความไม่ชัดเจน จึงทำให้ความไม่สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 ไม่เกิดขึ้นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระเท่าที่ควร แม้อาจจะเป็นเรื่องที่สามารถนำไปฟ้องต่อในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในศาลอาญาทุจริตได้ก็ตาม แต่ทางปฏิบัติเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะนำสืบในประเด็นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานดังกล่าว จึงควรสร้างมาตรการบางอย่างเพื่อสร้างความชัดเจนแก้ไขในปัญหาดังกล่าวเพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังคงมีความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะใน

เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือตลอดจนอาจเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถฟ้องต่อศาลได้ด้วยอำนาจหน้าที่ตนเอง

4. ควรสรุปหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ยังคงมีปัญหาในการตีความกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติเพื่อใช้ประกอบดุลพินิจเป็นการถ่วงดุลพินิจที่มีมากเกินไปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

5. อบรมหรือปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ให้ใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องตามหลักการได้สัดส่วนประกอบกัน ไม่กลัวผลกระทบหรือการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย ถ้าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตยุติธรรม

6. ควรแก้ไขมาตรา 36 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพิ่มคำว่า “เว้นแต่ศาลได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลแล้ว”

มาตรา 36 “เว้นแต่ศาลได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้

...”

เนื่องมาจากกรณีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนและล่าช้าเกินสมควร โดยไม่มีเหตุอันสมควร แม้ศาลปกครองจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าปรับต่อศาล ตามมาตรา 75/4 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542 ประกอบข้อ 4 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร 2560 ก็ตาม

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการระบุให้ชัดเจนขึ้นว่าหากศาลมีการวินิจฉัยแล้วให้เปิดเผยได้ ป้องกันการตีความเป็นอย่างอื่นอ้างเพื่อไม่ยอมเผยแพร่ อ้างว่าไม่ผูกพัน และอ้างว่าหากเปิดเผยจะต้องได้รับโทษ และสร้างความชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูล ถือเอาคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลเป็นที่สุด เพื่อมิให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยของศาลโดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้ดุลยพินิจอีกครั้งเพื่อลดขั้นตอนที่ล่าช้า หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจในลักษณะประวิงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ



บรรณานุกรม

หนังสือ

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ. (2558). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย:ความเป็นมาและสาระสำคัญ (พิมพ์ครั้งที่ 1) . กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

ฐากร ศิริยุทธ์วัฒนา. (2566). กฎหมายรัฐธรรมนูญ:หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 6) .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

หยุด แสงอุทัย. (2538). กฎหมายรัฐธรรมนูญ:หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย(พิมพ์ครั้งที่ 6) .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

มานิตย์ จุมปา. (2565). หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ(พิมพ์ครั้งที่ 6) .กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม.

คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง. (2564). แนวทางการศึกษาชุดวิชา 6-10 กฎหมายปกครองชั้นสูง (พิมพ์ครั้งที่ 7) .กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). องค์กรอิสระ:ข้อพิจารณากฎหมายมหาชน(พิมพ์ครั้งที่ 1) . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2566). องค์กรอิสระ:ข้อพิจารณากฎหมายมหาชน(พิมพ์ครั้งที่ 2) .กรุงเทพมหานคร : บริษัทสามดี อออล จำกัด.

หนังสืออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2567). คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (พิมพ์ครั้งที่ 5 ฉบับปรับปรุง). [OPDC7_1\(idd.go.th\)](http://OPDC7_1(idd.go.th))

วิทยานิพนธ์และค้นคว้าอิสระ

จันทิมา พงษ์สังข์. (2547). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต].มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- อาสาฬห์ สุกหอม. (2557). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการต่างประเทศ* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีรศักดิ์ แก้วพิมาย. (2556). *ปัญหาการคุ้มครองพยานจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการคุ้มครองช่วยเหลือพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. [ค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.*
- พระครูพิศาลจริยากร (สมบุรณ์ เลขชมโม). (2565). *การศึกษเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของมาเลเซียและราชอาณาจักรไทย [ค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย]. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.*
- สุเทพ พรหมวาส. (2549). *การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ [ค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- สุรพงศ์ สุวรรณเจริญ. (2546). *องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐศึกษาเฉพาะกรณี : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ* [วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จุมพล รัตตณาส. (2562). *อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ [ค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- มีโชค ฉีดอารีกิจ. (2551). *สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วารสารและบทความ

วีระ สมความคิด. (2548, กันยายน). องค์การอิสระกับความคาดหวังของประชาชน *บทความพิเศษจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา*, 4 (ฉบับที่ 1 เมษายน - กันยายน 2548).
<https://ombstudies.ombudsman.go.th/download/Journals/6-3.pdf>

ศราวุฒิ ประทุมราช. (2556,มิถุนายน). ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล *บทความพิเศษจากวารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 6 (ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2556).

คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(2556,มิถุนายน). ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล *บทความพิเศษจากวารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 6 (ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2556).

คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562,พฤศจิกายน). ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล *บทความเรื่องความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. <https://www.lawreform.go.th/index.php/post/674,2019-11-29>.

คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(2566,เมษายน). ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม *บทความวิชาการจากวารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน*, 4 (ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2566).

คณาธิป ทองรวีวงศ์.(2560,มิถุนายน). ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : ศึกษากรณีข้อมูลส่วนบุคคล *บทความวิชาการวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 1 (ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2560).

กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์.(2557,กันยายน). การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย *บทความวิชาการ รายงานที่ตีอาไอ TDRI*, 1 (107 กันยายน 2557).

เว็บเพจและเอกสารจากเว็บไซต์

สิริสูตร กระแสร์สุนทร. (2560). การเปิดเผยข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการ
ไทย. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=28756.

สุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2564). การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย (The
Public Participation and the democratic principle) เอกสารวิชาการหลักสูตร
หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ . สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1476.

พนารัตน์ มาศฉมาดล. (2563, มีนาคม). การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทความวิชาการสถาบันพระปกเกล้า .
สถาบันพระปกเกล้า . <https://shorturl.asia/LvBff>.

ยุทธพร อิศรชัย. (2565, มิถุนายน). ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
บทความวิชาการสถาบันพระปกเกล้า . สถาบันพระปกเกล้า . <https://shorturl.asia/S8LWN>.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายอดิศร พ่วงจินดา
วัน เดือน ปี เกิด	18 เมษายน 2536
สถานที่เกิด	จังหวัดนครศรีธรรมราช ประเทศไทย
ที่อยู่ปัจจุบัน	319 หมู่ 9 ตำบลคูบัว อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี 70000
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 68
ประวัติการทำงาน	รับราชการ ตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี รับราชการ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

