

บันทึก

เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริต
เกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๑๐๖๗๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอความร่วมมือในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมการบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข พร้อมกับเอกสารประกอบการพิจารณาที่ส่งมาด้วยจำนวน ๓๒ แผ่น^๑ จากหนังสือขอหารือดังกล่าว สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน

^๑ เอกสารประกอบการพิจารณาที่สำคัญได้แก่

(๑) สำเนาหนังสือข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ ๑๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรื่อง การทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

(๒) สำเนาหนังสือของนายอดิศัย ลิมปรุ่งพัฒนกิจ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ นายพนา จันทวิโรจน์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น และนางสาวรสนา โตสิตระกูล ผู้แทนกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน รวม ๓ ฉบับ ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

(๓) สำเนามติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ ๕๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยผลการสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขตามที่นายอดิศัย นายพนา และนางสาวรสนา ร้องขอ

(๔) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ด่วนมาก ที่ นร ๑๓๑๑/๕๕๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เรื่อง ขอความร่วมมือในการส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(๕) สำเนาหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๗๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่อง ส่งสำเนาสำนวนการสืบสวนสอบสวน

(๖) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร ๑๓๑๑/๙๐๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เรื่อง แจ้งผลการวินิจฉัยกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ป. พร้อมทั้งสำเนาคำวินิจฉัยที่ สค ๑๘/๒๕๕๒

(๗) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ผลการวินิจฉัยกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ป. เกี่ยวกับผลการสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข (มติคณะกรรมการ ป.ป.ป. อนุญาตให้เปิดเผยผลการสอบสวน)

การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข จนมีการสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รายงานข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมา ได้มีผู้ร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนดังกล่าว และคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผย เนื่องจากเห็นว่า ผลการสอบสวนดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามมาตรา ๑๕ (๒) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ร้องขอจึงได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่สั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผลปรากฏว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย” ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค ๑๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ ให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข และให้ผู้ร้องขอได้เข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวได้ โดยในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มิได้เปิดโอกาสให้สำนักงาน ป.ป.ป. เข้าชี้แจงเหตุผลถึงการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยแต่อย่างใด

ในเรื่องนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารเข้าชี้แจงแสดงเหตุผลถึงการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง และเพื่อเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีมติให้เสนอปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะมีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองมิให้เปิดเผยได้หรือไม่ และหากหน่วยงานใดเห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นขัดต่อกฎหมาย ไม่ยอมปฏิบัติตาม องค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าวแล้วและได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. (นายยงยุทธ มะลิตทอง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ๘ และนายสิทธิพงษ์ ปิงวงศานุรักษ์ นิติกร ๗) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ(นายชาญชัย เจนครองธรรมหัวหน้ากลุ่มงานนโยบายวางแผนและประสานงาน รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ และนายเวชชวุฒิ บุญชูวิทย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจสรุปความเป็นมาของเรื่องและมีความเห็นดังต่อไปนี้

(ก) ความเป็นมาของเรื่อง จากข้อเท็จจริงในหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป.ที่ขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ พร้อมกับเอกสารประกอบการพิจารณา ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. และ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว อาจสรุปความตามลำดับได้ ดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยที่มีข่าว ปรากฏตามสื่อมวลชนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตเกี่ยวกับการ จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงได้ดำเนินการสืบสวน สอบสวนเรื่องดังกล่าว จนมีการสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นและรายงานผลการสอบสวนดังกล่าว^๒ ต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ หลังจากนั้นได้มีสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนา เอกชน ๓ ราย คือ (๑) นายอดิศักดิ์ ลิ้มปรุ่งพัฒนกิจ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (๒) นายพนา จันทรวีโรจน์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น และ (๓) นางสาวรสนา โตสิ ตระกูล ผู้แทนกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ขอให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยแพร่ผลการสอบสวน ดังกล่าว^๓ โดยนายอดิศักดิ์ฯ ได้ระบุในหนังสือที่ร้องขอว่าเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๙ (๑) แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

เมื่อสำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับคำร้องขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนจากสื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ป. จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยโดยเห็นว่า^๔ (๕) ผลการสอบสวนดังกล่าวมิใช่ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ และการเปิดเผยผลการสอบสวนดังกล่าว จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรืออาจไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการ

^๒ ตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รายงานผลการสอบสวนเบื้องต้นโดยแยกออกเป็น ๒ ชุด คือ (๑) ชุดที่รายงานพฤติการณ์ในการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของข้าราชการประจำ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ส่งไปประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ นายกรัฐมนตรีตั้งขึ้น และ (๒) ชุดที่รายงานพฤติการณ์ในการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชากลับไปให้สำนักงาน ป.ป.ป. ให้ส่งเรื่องแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการต่อไป

^๓ ปรากฏตาม (๑) หนังสือของนายอดิศักดิ์ ลิ้มปรุ่งพัฒนกิจ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขอผลการสอบสวน (๒) หนังสือของนายพนา จันทรวีโรจน์ ลง วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงาน ป.ป.ป. เพื่อขอดูรายงานผลการสอบสวน และ (๓) หนังสือของนางสาว รสนา โตสิตระกูล ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อขอให้ตรวจสอบการยกเลิกราคา กลางการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ผลการสอบสวน

^๔ ปรากฏตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๑ ที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๒ และที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๓ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ผู้ร้อง ขอทั้ง ๓ รายทราบ

ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หลังจากนั้นสำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ผู้ร้องขอและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบ^๔

๒. การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร”

๒.๑ การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหลังจากที่นายอดิศักดิ์ฯ นายพนาฯ และนางสาวรสนาฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยสำนวนการสอบสวนฯ ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว ซึ่งอาจสรุปความได้ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ นร ๑๓๑๑/๔๘๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อขอความร่วมมือให้ส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ซึ่งต่อมา สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ส่งสำเนาสำนวนการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ โดยหนังสือ ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๗๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และได้แจ้งไปในหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ฉบับดังกล่าวด้วยว่าได้ส่งสำเนาสำนวนการสอบสวนเฉพาะที่ได้ดำเนินการไปแล้วจนถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ส่วนเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนนับแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไปนั้น อยู่ในระหว่างดำเนินการสืบสวนสอบสวนจึงไม่อาจจัดส่งให้ได้

ในระหว่างที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำเนินการติดต่อกับสำนักงาน ป.ป.ป. เพื่อขอเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ นั้น ปรากฏว่า ในการประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีมติรับเรื่องอุทธรณ์ของนายอดิศักดิ์ฯ นายพนาฯ และนางสาวรสนาฯ ที่อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ไว้พิจารณา

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีมติรับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้จัดทำเอกสารและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้แก่นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ ได้เสนอความเห็น^๖

^๔ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๐ ที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๑ ที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๒ และที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๓ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ รวม ๔ ฉบับ

^๖ ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒

“ถึงแม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้เปิดเผยข้อความข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือประโยชน์แก่การสอบสวนหรือพิจารณาสอบสวน และปรากฏว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสร็จสิ้นแล้ว ผลคือมีผู้กระทำความผิดจริงและได้มีการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง” การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนและสื่อมวลชน จะก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่แสดงถึงความโปร่งใสและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงสมควรเปิดเผยได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองพยานผู้ให้ถ้อยคำจึงอาจลบบหรือปกปิดรายชื่อพยานผู้ให้ถ้อยคำและข้อความที่จะบ่งชี้ตัวพยานได้”

๒.๒ การพิจารณาของ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร”

ในการพิจารณากรณีการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่สั่งมิให้เปิดเผยผลการสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการชี้แจงว่า เนื่องจากในระหว่างนั้นยังไม่มีระเบียบว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และการกำหนดองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา “คณะกรรมการวินิจัยฯ จึงได้ใช้หลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒”

^๗ จากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (นางสาว หิรัญญา บุญจรรย์) ปรากฏว่า ผู้แทนฯทราบจากเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งแจ้งว่า อ.ก.พ. กระทรวงสาธารณสุขได้มีมติให้ลงโทษข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ซึ่งจากรายงานการประชุมคณะกรรมการวินิจัยฯ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๒ ปรากฏว่า คณะกรรมการวินิจัยฯ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๒ ส่วนคำสั่งลงโทษข้าราชการประจำนั้น ผู้แทนฯชี้แจงว่า กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งลงโทษขึ้นในภายหลัง รวม ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒

^๘ มติคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๑ วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ เวลา ๐๙.๓๐ น. ณ ห้องประชุมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ๑ ทำเนียบรัฐบาล

^๙ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๒๔ ในวันพิจารณาครั้งแรก ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ได้ และจะมาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๗ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ดำเนินวิธีพิจารณา โดยให้ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือพยาน ให้ความเห็นหรือให้ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี เป็นหนังสือเป็นประการสำคัญ

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงประกอบการพิจารณา เนื่องจากในทางปฏิบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะพิจารณาจากเอกสารเป็นหลัก หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารประกอบการพิจารณามีความชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็จะไม่เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงอีก ซึ่งในกรณีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน ผู้แทนฯ เข้าใจว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่ได้เชิญผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. เข้าชี้แจงประกอบการพิจารณาก็เนื่องจากเอกสารประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยในประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยกขึ้นชี้แจงต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ^{๑๐} ถึงการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยผลการสอบสวนฯ แล้ว ซึ่งในกรณีนี้มีเพียง ๒ ประเด็น คือ (๑) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และ (๒) เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย

สำหรับประเด็นที่ผู้แทน (นางสาวศิริัญญา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้) เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ว่าเห็นควรให้มีการเปิดเผยโดยลบบชื่อพยานบุคคลและข้อความที่บ่งชี้ตัวพยานออกเสียก่อนเพื่อเป็นการคุ้มครองพยานนั้น ผู้แทนฯ ได้ชี้แจงว่าเนื่องจากตนเองมีความจำเป็นต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดในวันที่มีการประชุม จึงได้เข้าร่วมการประชุมแต่ในช่วงแรกของการประชุมเท่านั้น ซึ่งยังไม่มีมีการพิจารณาในประเด็นนี้ จึงไม่ทราบว่าการประชุมดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีการพิจารณาถึงประเด็นที่ว่าควรจะให้มีการเปิดเผยโดยลบบชื่อพยานบุคคลและข้อความที่บ่งชี้ตัวพยานออกหรือไม่

ในประเด็นนี้ ตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒^{๑๑} ปรากฏว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีมติให้สำนักงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๑ ในระหว่างการพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ร้องทุกข์จะอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือผู้ชี้แจงแทนของผู้ร้องทุกข์หรือของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒๕ เข้าฟังการพิจารณาก็ได้

^{๑๐} ปรากฏตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๔๖๑๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒

^{๑๑} การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ดังนี้

“ข้อพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัย

นายอนันต์ อนันตกุล มีความเห็นว่า ตรวจสอบจากเอกสารการสอบสวนแล้วเห็นว่ามีการสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว มีการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการประจำ สำหรับข้าราชการทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอความเห็นให้ส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนดำเนินการทางอาญา ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ ดังนั้น เมื่อเรื่องเป็นที่ยุติแล้วจึงน่าจะเปิดเผยได้

ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ในกระทรวงสาธารณสุข โดยให้นายอดิศักดิ์ นายพนาฯ และนางสาวรสนาฯ ได้เข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวได้ แต่ตามรายงานดังกล่าวไม่มีการกล่าวถึงว่าคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีการพิจารณาถึงประเด็นที่ว่าควรจะให้มีการเปิดเผยโดยลบลชื่อพยานบุคคลและข้อความที่บ่งชี้ตัวพยานออก แต่อย่างไร

๓. การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ภายหลังจากที่ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ แล้วเมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้แจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ให้สำนักงาน ป.ป.ป.ทราบ^{๑๒} สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้นำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาแล้วมีมติ ^{๑๓}

อนุญาตให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข โดยอนุญาตให้นายอดิศักดิ์ นายพนาฯ และนางสาวรสนาฯ เข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวได้ และพร้อมกันนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไปให้ประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบด้วยว่า การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เป็นพยานที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. และมีผลกระทบต่อการทำงานต่อไปของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่อ้างมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงไม่เป็นเหตุผลที่สมควร และกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วยการเปิดเผยจะก่อให้เกิดทัศนคติที่ต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของ ป.ป.ป. เอง จึงเห็นด้วยกับความเห็นที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ

ประธาน มีความเห็นว่า กรณีนี้ประกอบความเห็นของนายอนันต์ อนันตกุล เมื่อเรื่องเป็นที่ยุติแล้ว แม้กฎหมายที่ ป.ป.ป. อ้างก็ไม่ได้ห้ามมิให้เปิดเผย เป็นเพียงการห้ามเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งไม่เข้ากับข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขให้นายพนา จันทวิโรจน์ นายอดิศักดิ์ ลิ้มปรั่ง พัฒนกิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูล ได้เข้าตรวจดูและคัดสำเนาสอบสวนดังกล่าวได้ และมอบให้ฝ่ายเลขานุการร่างคำวินิจฉัยเสนอประธานตรวจแก้เบื้องต้นก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการช่วยกันพิจารณาอีกครั้ง

^{๑๒} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร ๑๓๑๑/๙๐๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เรื่อง แจ้งผลการวินิจฉัยกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ป.

^{๑๓} มติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ (วาระที่

อนึ่ง ในวันเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติ^{๑๔} อนุญาตให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขแก่นายอายุษ ประทีป ณ ถลาง และนายสุชาติ ศรีสุวรรณ ด้วยเช่นเดียวกัน

ในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ประธานกรรมการ ป.ป.ป. (นายสุจิต บุญบงการ) และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. (นายกล้านรงค์ จันทิก) ได้แถลงข่าว^{๑๕} ถึงผลการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังปรากฏในหนังสือข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งอาจสรุปความได้ดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป.เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา กล่าวคือ มีพยานบุคคลหลายคนได้ติดต่อมายังสำนักงาน ป.ป.ป. โดยกลัวว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตร่างกาย รวมทั้งหน้าที่การงานในอนาคต และมีผู้ร้องเรียนบางคนซึ่งได้ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องอื่น ๆ ได้ติดต่อที่จะขอถอนเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงต้องมีการแถลงข่าวถึงแนวความคิดในการตัดสินใจเปิดเผยสำนวนการสอบสวนและขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป

ตามหนังสือข่าวดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๓๗ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นที่สุด ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงจำเป็นต้องมีมติอนุญาตให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ และในการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ที่ระบุให้ผู้ร้องขอสามารถเข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนได้แล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ป.เห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมหมายถึงสำนวนการสอบสวนที่มีอยู่แล้ว มิใช่สำนวนการสอบสวนที่จัดทำขึ้นใหม่อันอาจจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือตัดทอนข้อความบางส่วนออกได้ และแม้หากจะมีการลบชื่อพยานบุคคลออก แต่เมื่อผู้อ่านได้อ่านข้อความทั้งหมดในสำนวนการสอบสวนแล้ว ก็จะทราบได้ว่าพยานบุคคลที่ลบชื่อออกไปนั้นเป็นผู้ใด เนื่องจากความเกี่ยวเนื่องของข้อเท็จจริง สถานที่เกิดเหตุ และตำแหน่งหน้าที่ของพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงจำเป็นต้องเปิดเผยสำนวนการสอบสวนทั้งหมดในลักษณะที่เป็นอยู่เดิม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีมติให้แจ้งสภาพปัญหาให้ประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบ และมีมติให้เสนอปัญหาไปยัง

^{๑๔} มติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ (วาระที่ ๖.๔)

^{๑๕} หนังสือข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ข่าวที่ ๒ /๒๕๕๒ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒

คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือไม่ และหากหน่วยงานใดเห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นขัดต่อกฎหมาย ไม่ยอมปฏิบัติตาม องค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

นอกจากนี้ ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขว่า หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้สรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และรายงานต่อนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไป ทั้งในประเด็นการทุจริตตามข้อกล่าวหาเดิมและประเด็นต่อเนื่อง จนได้มีการสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อพิจารณาในวันศุกร์ ที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๙^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกสองคนในประเด็นเกี่ยวกับการยกเลิกราคากลางของยาฯลฯ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างที่ประธานกรรมการ ป.ป.ป. กำลังจัดทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรี ซึ่งหลังจากที่ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ชี้แจงแล้ว

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ^{๑๗} ชี้แจงความคืบหน้าดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกชั้นหนึ่ง

(ข) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) หลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามข้อหาหรือของสำนักงาน ป.ป.ป. มีปัญหาจะต้องวินิจฉัย ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑๖) มาตรา ๑๙ เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติตามมาตรา ๑๗ ทวิ

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีมูลเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และหากกรณีเป็นความผิดอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวันก็ได้ เมื่อเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร

^{๑๗} หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ที่ นร ๑๕๐๓/๑๓๕๗๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒

๑. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ได้หรือไม่

๒. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขัดต่อกฎหมายและไม่ยอมปฏิบัติตาม องค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ปัญหาที่หนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ได้หรือไม่ ในปัญหานี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า โดยหลักการแล้ว ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยเสมอ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^{๑๔} ซึ่งบัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้

โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน” ดังนั้น ในกรณีนี้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนที่เป็นปัญหาในกรณีนี้ เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เคยมีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาฯ ไปแล้ว โดย

^{๑๔} มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปรามการทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่า ^{๑๙} ถ้าเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะมาตรา ๒๕^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติคุ้มครองไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นที่แน่ชัดว่า ข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้เป็นข้อเท็จจริงหรือเป็นข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนั้น จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ตามนัยมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ใน ๓ กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีที่คณะกรรมการมอบหมายให้เปิดเผย กรณีที่สอง เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามหน้าที่ราชการ และกรณีที่สาม เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

แม้ว่าข้อมูลในกรณีนี้จะมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ (๖) ก็ตาม แต่มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งก็บัญญัติไว้ว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยได้ ปัญหาจึงมีว่า การที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ (ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ) สั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ หรือไม่

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๕^{๒๑} แห่ง

^{๑๙} สำเนามติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑

^{๒๐} มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๒๑} มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ที่สั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึง ย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า เมื่อคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นไปตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงย่อมมี หน้าที่ต้องปฏิบัติตามแม้ว่ามาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการฯ จะคุ้มครองมิให้เปิดเผยก็ตาม และโดยที่การเปิดเผยสำนวนการ สอบสวนข้อเท็จจริง โดยสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นการกระทำตามคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึง ได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการฯ โดยถือว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงไม่ เป็นการขัดกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ

ปัญหาที่สอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขัดต่อกฎหมายและไม่ยอมปฏิบัติตาม องค์กรใดจะเป็นผู้ วินิจฉัยชี้ขาด ในปัญหานี้ ข้อหารือของสำนักงาน ป.ป.ป. ถ้ามามาโดยจำกัดเฉพาะกรณีตาม มาตรา ๑๕ (๖) เท่านั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ขอเรียนว่า ปัญหาที่หารือมานี้ ย่อมครอบคลุมปัญหากรณีอื่น ๆ ตามมาตรา ๑๕^{๒๖} ทุกอนุมาตราด้วย

โดยที่มาตรา ๓๗ วรรคสอง^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ เป็นที่สุด...” ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจในชั้นต้นได้ว่า เมื่อ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร” ได้ทำการวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมต้องเป็นที่สุดในทางบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐของฝ่ายบริหารไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ตามที่มาตรา ๓๗ ได้กำหนดไว้

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งตามสาขา ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลัง ของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

^{๒๗} มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำ วินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่ เห็นสมควรก็ได้

ให้ความหมายในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม

และถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ก็ย่อมจะต้องไปใช้สิทธิในทาง”ศาล”ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมา ก็คือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการวินิจฉัยฯ” และเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการประการใด

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก “ศาล” ใดจะเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ และประการที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ต่อ “ศาล” ที่มีเขตอำนาจนั้นได้หรือไม่ เพียงใด

(๑) ประเด็นว่า “ศาล” ใดจะเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ที่จะต้องพิจารณาอยู่ ๒ มาตรา คือ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖

มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่ คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งจะเห็นได้ว่า เขตอำนาจของ “ศาลยุติธรรม” เป็นเขตอำนาจโดยทั่วไป

เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหลายทั้งปวง ยกเว้นแต่คดีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือของกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และมาตรา ๒๗๖^{๒๔} ของรัฐธรรมนูญฯ วรรคหนึ่ง เกี่ยวกับศาลปกครอง ได้บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

^{๒๔} มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมจะเห็นในเบื้องต้นได้ ว่า ในกรณีนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามนัย มาตรา ๒๗๖ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารดังกล่าวนั่นเอง ก็ย่อมมีฐานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามนัยของบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในกรณีนี้ จึงเป็นกรณีที่เป็น ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยไม่อยู่ในเขต อำนาจของ “ศาลยุติธรรม”

โดยที่มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่ง “กฎหมาย” ในกรณีนี้ ย่อมได้แก่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติ ไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอัน เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือก ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...” ซึ่งก็จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง และเป็นบทบัญญัติที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๗๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า คณะกรรมการ วินิจฉัยฯตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครองฯ เพราะมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของ รัฐ” หมายความว่า “... (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่ง กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และนอกจากนั้น ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้คำนิยามของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาท” ไว้ว่า หมายถึง “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดตั้งกรและวิธีพิจารณา สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” ซึ่งในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า “คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ย่อมเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสาร” เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์การตามกฎหมาย(พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๕ ประกอบด้วยมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และนอกจากนั้น ยังเป็นคณะกรรมการที่มีวิธีพิจารณาและทำการวินิจฉัยเป็นองค์คณะตามกฎหมาย คือ ระเบียบที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป ก็คือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จะเป็น “คำสั่ง” และ/หรือเป็น “การกระทำ” ในความหมายของมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (ซึ่งทำให้การโต้แย้งคำวินิจฉัย เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง) หรือไม่ ในกรณีนี้ มาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ...” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “คำสั่ง” และ/หรือ “การกระทำ” ในความหมายของมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีผลเป็นการกำหนดสถานภาพเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม

ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปในประเด็น (๑) นี้ก็คือ การโต้แย้งคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ประเด็นต่อมา มีว่า หน่วยงานของรัฐจะมีหรือใช้สิทธิอุทธรณ์ “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ” ซึ่งเป็นคำสั่งและ/หรือการกระทำตามมาตรา ๙ (๑) ต่อศาลซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ศาลปกครอง ได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า ในประเด็นนี้ จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งได้แก่ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้ง

เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...”

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ ก็คือ ความหมายของคำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรา ๔๒ ว่า จะมีความหมายรวมถึง “หน่วยงานของรัฐ” ด้วยหรือไม่ ปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า ความหมายของคำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรา ๔๒ นี้ยังขาดความชัดเจน และเปิดโอกาสให้มีความเห็นแตกต่างกันได้เป็น ๒ นัย โดยในนัยแรก ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครอง ที่ถือกันว่า คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองเอกชน(ปัจเจกบุคคล)จากการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนซึ่งอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าเอกชน และดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจมหาชน (pouvoir public) ของฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย (legality) กฎหมายจึงได้บัญญัติให้เอกชน(ปัจเจกบุคคล)มีสิทธิที่จะโต้แย้งฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองได้ ถ้าหากบุคคลนั้นเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิของตน สำหรับ “สิทธิ” ของหน่วยงานของรัฐนั้น ถ้าหากผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้มีความอำนาจฟ้อง ก็จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ให้ชัดเจนว่า ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิในกรณีใดด้วยเงื่อนไขอย่างไร ฉะนั้นถ้าพิจารณาตามนัยนี้แล้ว ก็จะเห็นว่า คำว่า “ผู้ใด” ในมาตรา ๔๒ นี้ อาจเข้าใจได้ว่า หมายความว่า ความหมายถึงเอกชนเท่านั้น และมีได้หมายถึงการขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า “ผู้ใด” ในที่นี้ อาจมีผู้เข้าใจความหมายได้อีกนัยหนึ่ง ซึ่งเป็นความหมายอย่างกว้างก็ได้ ซึ่งถ้าเข้าใจตามความหมายอย่างกว้างนี้แล้วคำว่า “ผู้ใด” ก็ย่อมหมายความว่ารวมถึงหน่วยงานของรัฐด้วย^{๒๔} แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ผู้ใด” ในมาตรา ๔๒ นี้ จะเป็นที่ยุติได้ก็ต่อเมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั่นเอง ดังนั้น ถ้าหน่วยงานของรัฐได้มีข้อโต้แย้งในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หน่วยงานของรัฐนั้นก็ย่อมจะเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองได้ ซึ่งเมื่อปัญหาไปถึงศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็จะได้พิจารณาหรือวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของหน่วยงานของรัฐ (ต่อศาลปกครอง) นั่นเอง โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ไม่มีความจำเป็นจะต้องวินิจฉัยในชั้นนี้แต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่า ประการแรก “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ย่อมมีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

^{๒๔} จากการตรวจสอบรายงานการประชุมในชั้นกรรมาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ปรากฏว่ามีการแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “บุคคลใด” เป็น “ผู้ใด” เพื่อมิให้เกิดปัญหาในเรื่องการพิจารณาถึงความเป็น “บุคคล” หรือ “นิติบุคคล” แต่สำหรับประเด็นว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะมีอำนาจฟ้องหรือไม่ ในการประชุมครั้งดังกล่าวได้มีการยกประเด็นในเรื่องอำนาจฟ้องของหน่วยงานของรัฐขึ้นพิจารณา แต่ที่ประชุมมิได้มีมติในเรื่องนี้

ที่อยู่ในขอบเขตของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ และประการที่สอง องค์การที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ย่อมได้แก่ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฯ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ใครมีข้อสังเกตว่าอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในปัญหาที่เกี่ยวกับ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นี้ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด... ฯลฯ” ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า หากศาลปกครองสูงสุดยังมิได้ประกาศกำหนดคดีพิพาทดังกล่าวให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๑) การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็ยังจะเป็นเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และหน่วยงานของรัฐก็ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีประกาศตามมาตรา ๑๑ (๑)

จึงขอเรียนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๖) มาเพื่อทราบ และดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๓