

ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการขอข้อมูลข่าวสาร ... มีดุลพินิจ (ไม่) อนุญาตให้คัดถ่ายได้หรือไม่ !

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” เป็นหลักการที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งหมายให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ไม่ว่าจะด้วยวิธีเปิดเผยเป็นการทั่วไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) หรือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบหรือค้นคว้า (มาตรา 9 และมาตรา 26) หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามคำร้องขอ (มาตรา 11)

เว้นแต่ การขอข้อมูลข่าวสารบางประเภทที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ตามมาตรา 14 ห้ามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยโดยเด็ดขาดและข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจไม่เปิดเผยก็ได้

ในการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบหรือค้นคว้านั้น ได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดสถานที่ (ห้อง) สำหรับให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ ขอสำเนาข้อมูลข่าวสาร และให้กำหนดระเบียบปฏิบัติเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารด้วย

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า หากหน่วยงานของรัฐกำหนดให้ห้องสมุดเป็นสถานที่สำหรับประชาชนเข้าตรวจสอบหรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสารโดยกำหนดระเบียบปฏิบัติให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารกรอกรายละเอียดในคำขอ

แต่ผู้ใช้บริการขอข้อมูลข่าวสารไม่กรอกข้อมูลเกี่ยวกับ “วัตถุประสงค์” ของการขอข้อมูล เป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบคำขอที่กำหนด โดยได้แจ้งวัตถุประสงค์ด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่ที่ดูแลทราบ กรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้คัดถ่ายสำเนาเอกสารหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอได้หรือไม่ ?

มูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากนาย ก. ได้ไปยื่นคำร้องขอคัดถ่ายสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็ม ณ สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของศาลยุติธรรม คือ ห้องสมุดศาลฎีกา แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้คัดถ่ายฉบับเต็มตามที่ขอ แต่ได้รับอนุญาตให้คัดถ่ายเฉพาะฉบับย่อ โดยเจ้าหน้าที่ให้เหตุผลว่า นาย ก. ไม่ใช่คู่ความในคดีและไม่แจ้งวัตถุประสงค์เป็นลายลักษณ์อักษรในแบบคำขอตามข้อ 18 ของระเบียบศาลฎีกา ว่าด้วยการใช้ห้องสมุด พ.ศ. 2548

นาย ก. เห็นว่า ตนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และการที่ไม่ระบุวัตถุประสงค์ในแบบคำขอ ไม่ควรถือเป็นเหตุขัดข้องมิให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

หลังจากยื่นอุทธรณ์คำสั่ง และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ นาย ก. จึงฟ้องผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคัดถ่ายคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็ม

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดถ่ายคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็มเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารไว้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามระเบียบศาลฎีกา ว่าด้วยการใช้ห้องสมุด พ.ศ. 2548 หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้บริการห้องสมุด แม้การขอคัดถ่ายสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็มจะเป็นการขอทราบข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของสถานที่ที่เข้าใช้บริการกำหนดไว้ โดยต้องแสดงบัตรประจำตัว

ประชาชนและกรอกแบบฟอร์มการใช้ห้องสมุด และหากประสงค์จะขอคัดถ่ายสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็ม ต้องกรอกแบบฟอร์มให้ครบถ้วน

เมื่อข้อ 18 ของระเบียบศาลฎีกา ว่าด้วยการใช้ห้องสมุด พ.ศ. 2548 กำหนดให้ต้องระบุ **วัตถุประสงค์เป็นลายลักษณ์อักษรลงในแบบคำขอ** ทั้งวัตถุประสงค์ของการขอคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็มตามที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ด้วยวาจาว่า เพื่อประกอบการเขียนคำฟ้องฎีกานั้น อยู่ในวิสัยที่สามารถจะระบุเหตุผลได้โดยไม่ต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับคดีของลูกความ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบฯ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตย่อมมีดุลพินิจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอขบที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดถ่ายสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับเต็มได้

การที่หน่วยงานของรัฐออกระเบียบโดยกำหนดให้ผู้ใช้บริการห้องสมุดต้องแสดงบัตรประจำตัว และกรอกแบบฟอร์มการใช้ห้องสมุด เป็นการสร้างขั้นตอนที่เป็นภาระและสร้างความไม่สะดวกให้แก่ประชาชนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยได้ และการกำหนดให้ต้องแสดงบัตรประจำตัว และกรอกแบบฟอร์มการใช้ห้องสมุด รวมถึงการกำหนดให้ผู้ขอคัดถ่ายสำเนาต้องกรอกแบบคำขอให้ครบถ้วน เป็นเพียงขั้นตอนปกติในการเข้าใช้บริการห้องสมุด มิได้มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนให้แก่ผู้ใช้บริการห้องสมุด ถึงขั้นเป็นการสร้างความไม่สะดวกให้แก่ประชาชนอันจะกระทบต่อสาระสำคัญของเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนแต่อย่างใด (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 419/2560*)

คำวินิจฉัยในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐในการใช้อำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของการใช้บริการข้อมูลข่าวสารได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย สำหรับประชาชนทั่วไปนั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะคุ้มครองสิทธิให้ได้รับรู้หรือขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐมีระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือแนวปฏิบัติดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีการขอข้อมูลข่าวสารบางประเภทที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้ผู้ขอระบุวัตถุประสงค์ในการขอ และหากวัตถุประสงค์ อยู่ในวิสัยที่ผู้ขอสามารถระบุได้ก็จำเป็นต้องระบุวัตถุประสงค์นั้นเพื่อประโยชน์ของผู้ขอที่จะได้รับเอกสารที่ถูกต้องตามความประสงค์และเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานในการตรวจสอบและการให้บริการแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง... มิได้เป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด