



ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง: กรณีศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE LAWS RELATING TO THE CONTROL ADMINISTRATIVE ACTS AND THE INTERNAL OF JUDICIAL REVIEW ADMINISTRATIVE BY “USING CONTROL BY SOLVING TO ADMINISTRATIVE ACTS” AS ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, LIABILITY FOR THE WRONGFUL ACTS OF OFFICIALS ACT AND OFFICIAL INFORMATION ACT

รองศาสตราจารย์ สิทธิกร ศักดิ์แสง*
Assoc. Prof. Sittikorn Saksang

บทคัดย่อ

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เป็น “การควบคุมการกระทำทางปกครองแบบแก้ไข” คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะพบว่า เป็นกฎหมายที่สนับสนุนเกี่ยวพันกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่ “คู่กรณี” จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของคู่กรณีได้รวดเร็วกว่ากระบวนการทางศาล และแบ่งเบาภาระในการพิจารณาของศาล ช่วยลดภาระข้อพิพาทและจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาททอาจระงับลงภายในฝ่ายปกครองได้ไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล ประหยัดเวลาและงบประมาณของรัฐในการดำเนินการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน

คำสำคัญ: เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, การกระทำทางทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ, การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ, พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี



ABSTRACT

The relationship between the laws relating to the control administrative acts and the internal of judicial review administrative by “Using control by solving to administrative acts” as Administrative Procedure Act, B.E. 2539, Liability for the Wrongful Acts of officials Act, B.E. 2539 and Official Information Act, B.E. 2540 have been found to be the legal support and relating to control of administrative to promote the internal of Judicial review administrative. The purposes of control of administrative is to ameliorate the effects of the “party”. This is a procedure that protects the rights and freedoms of citizens from suffering and faster than the court procedure. Moreover the control of administrative can reduce the number of cases to court due to suspending a dispute which is save time, and the state budget to carry out justice to the people.

Keywords: public authorities, administrative action in the public service, the monitor administrative action in the public service system, Liability for the Wrongful Acts of Officials Act, Official Information Act.

บทนำ

การกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในระบบกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่ใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียว นับเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย จะพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญกับการกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองอยู่ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นับว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์คือ การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการรองรับ



สิทธิขั้นพื้นฐานทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองคือ หลักนิติรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำทางปกครองเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีการควบคุมการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะการควบคุมการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่ “คู่กรณี” และ “ผู้รับคำสั่งทางปกครอง” โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครอง “ทบทวน” และ “เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง” หรือ “การชดใช้ค่าเสียหาย” เป็น “การเยียวยา” อันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมการกระทำทางปกครองภายในระบบบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของคู่กรณี ได้รวดเร็วกว่ากระบวนการทางศาล

จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองทั้ง 3 ฉบับ มีความสัมพันธ์กันและสอดคล้องกันในการใช้อำนาจควบคุมการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เช่น ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียหายยื่นขอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาคำขอของผู้เสียหายแล้วมีคำสั่งชดใช้หรือไม่ชดใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้เสียหายที่ยื่นคำขอไม่พอใจผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม (แล้วแต่กรณี) โดยไม่ต้องยื่น “อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อฝ่ายปกครองอีก หรือในกรณีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 วรรคแรก กำหนดให้ “คู่กรณี” ย่อมมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนเท่านั้น มิใช่ขอตรวจดูเอกสารเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใด อย่างไรก็ตาม ถ้าเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ “คู่กรณี” ขอตรวจดูนั้นเป็นเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็น “ความลับ” เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิปฏิเสธ ไม่อนุญาตให้ “คู่กรณี” ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานตามที่ขอได้เช่นกัน เป็นไปตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเอกสารที่เป็นความลับสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14-15 เช่น “เอกสารที่มีเนื้อหากระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์” เจ้าหน้าที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับเสมอ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำและควบคุมการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มี



ความสำคัญ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอย่างไร ในประเด็นใดบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา วิชากฎหมายปกครองและการบังคับใช้กฎหมายปกครองให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองตามหลักการปกครองแบบนิติรัฐ (legal state) หลักประโยชน์สาธารณะ และหลักการใช้อำนาจทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่มีความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ขอบเขตของการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (document research) ได้แก่ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และเอกสารต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ รวมทั้งวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ มีความสัมพันธ์สอดรับกันในการกระทำและการควบคุมการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะอย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในการควบคุมการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร ในประเด็นใดบ้าง และมีส่วนแก้ไขจุดพร่องซึ่งกันและกันอย่างไร



ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง: กรณีศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยตรงกับการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง พบว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีความสัมพันธ์กัน และเกี่ยวข้องกับการควบคุมหลังการดำเนินการทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เป็น “การควบคุมการกระทำทางปกครองแบบแก้ไข” (สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2553, หน้า 341-344; สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2558) ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีประเด็นวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังนี้

1.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติราชการทางปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการหนึ่งที่จะออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น การใช้กำลังเข้าไปตรวจตราสถานบริการ อาจกระทำหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หน่วยงานต้องรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และ 6 อันเกิดจากการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ “คำสั่งทางปกครอง” นั้นย่อมเป็น “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หาก “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” นั้น “ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน” กรณีนี้ต้องถือว่า “เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่” ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีการร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ตน

1.3 คำสั่งชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียหายยื่นขอต่อฝ่ายปกครองให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาคำขอของผู้เสียหายแล้วมีคำสั่งชดใช้หรือไม่ชดใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้เสียหายที่ยื่นคำขอไม่พอใจผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้เสียหายที่ยื่นคำขอ



ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม (แล้วแต่กรณี) โดยไม่ต้องยื่น “อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 44 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อฝ่ายปกครองอีก

1.4 คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงินที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยจากเจ้าหน้าที่ที่ออก “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ที่ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” โดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงชดใช้ให้แก่ตนได้ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งเรียกให้ใช้เงินดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่ชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของฝ่ายปกครองแห่งนั้นอาจมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของฝ่ายปกครองแห่งนั้นอาจใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” (การบังคับฝ่ายเดียว ที่เป็นคำสั่งทางปกครอง) โดยยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเจ้าหน้าที่ผู้ถูกละเบี่ยสามารถใช้สิทธิ “อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” เกี่ยวกับการยึดอายัดทรัพย์สินตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ และถ้าผลไม่เป็นที่พอใจก็ให้ฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคแรก (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มีประเด็นวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองของกฎหมาย ดังนี้

1. การออกคำสั่งที่ไม่เปิดเผยหรือเปิดเผยข้อมูลที่เป็นคำสั่งทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต้องกระทำในรูปของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นเอกสารที่เป็นความลับตามมาตรา 14 และ 15 คำสั่งไม่รับคำคัดค้านของผู้ถูกระทบถึงประโยชน์ได้เสียจากการเปิดเผย “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

2. กรณีที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารไว้เป็นความลับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 วรรคแรก กำหนดให้ “คู่กรณี” ย่อมมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนเท่านั้น มิใช่ขอตรวจดูเอกสารเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ถ้าเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ “คู่กรณี” ขอตรวจดูนั้นเป็นเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็น “ความลับ” เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิปฏิเสธไม่อนุญาตให้ “คู่กรณี” ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานตามที่ขอได้เช่นกัน ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติ



วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเอกสารที่เป็นความลับสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 และ 15 เช่น “เอกสารที่มีเนื้อหากระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์” เจ้าหน้าที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับเสมอ เป็นต้น

3. สิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการโดยไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในเรื่องที่ขอ แต่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 และ 32 ให้สิทธิ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเท่านั้นที่จำเป็นต้องรู้เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน ซึ่งมีข้อพิจารณาในเรื่องสิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

3.1 พิจารณาการเข้าถึงสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้มีสิทธิที่เป็น “บุคคลทั่วไป” ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะ “กว้างกว่า” ผู้มีสิทธิที่เป็น “คู่กรณี” ที่ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน ตามมาตรา 31 และ 32 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.2 พิจารณาขอบเขตของเนื้อหาที่สามารถขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้สิทธิ “บุคคลทั่วไป” สามารถร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 “แคบกว่า” ขอบเขตของเนื้อหาที่ให้สิทธิ “คู่กรณี” ร้องขอให้สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 31 และ 32 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “คู่กรณี” ตามมาตรา 31 และ 32 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมมีสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ “มากกว่า” สิทธิของ “บุคคลทั่วไป” ตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มีประเด็นวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับคือ “การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่” ของ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อาจก่อให้เกิด “ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” เช่นกัน การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น การละเมิดอันเกิดจากการละเลยไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอ การละเมิดอันเกิดจากคำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลส่วนบุคคล การละเมิดอันเกิดจากคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ในกรณีเหล่านี้ย่อมถือได้ว่า “เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่” ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และในขณะเดียวกันก็เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้กฎหมาย



หรือจาก “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “คำสั่งอื่น ๆ” หรือจาก “การละเลยต่อหน้าที่” ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว “ล่าช้าเกินควร” ที่อาจจะต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคแรก (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อภิปรายผล

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เป็น “การควบคุมการกระทำทางปกครองแบบแก้ไข” คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะพบว่า เป็นกฎหมายควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง มีเป้าหมาย 3 ประการ คือ ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และแบ่งเบาภาระในการพิจารณาของศาล (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, ออนไลน์, 2556)

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2539). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชน. (2543). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิชญ์ วรรณัญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ และเจตน์ สภาวารศิลป์. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2556). *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-net> [2556, 14 กรกฎาคม].
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2557). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2558). ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง. *วารสารพี 58 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, หน้า 56-60.
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2553). *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.