บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่สนับสนุนให้ประชาชนมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน เพื่อเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกปักรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

มาตรการทางกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย

แม้ในประเทศไทยมีกฎหมายสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิที่จะรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 อีกทั้งพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ยังได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนทราบโดยเร็ว

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ

SPU CHONBURI

ราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 56 และย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงจากหน่วยงานราชการ และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว มาตรา 57

ซึ่งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประเทศ โดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐและกระบวนการบริหารราชการทุกขั้นตอนจึงต้องโปร่งใส เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ประชาชนจึงควรได้รับรู้ว่า รัฐใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์คุ้มค่ากับผลที่ได้จากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม ซึ่งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็น “หลักการพื้นฐานของระบบประชาธิปไตย” โดยเป็น “กลไก” ในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ที่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหนทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือบริการงานด้านต่าง ๆ ของรัฐทำให้ประชาชนสามารถควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเอง

2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

SPU CHONBURI

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา 32 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น

ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น

ดังนี้การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จากหลักกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่ต้องเก็บเป็นความลับ

หลักธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสู่ประชาชน โดยมุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การลดการควบคุม ให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐ นอกจากจะต้องกำหนดบทบาทของตนอย่างชัดเจนแล้ว มีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ ต่อแนวทางการใช้อำนาจในการดำเนินงาน ส่วนในองค์การ

SPUCHONBURI

ภาคเอกชนก็เช่นเดียวกันที่หันมาให้ความสนใจในเรื่องของบรรษัทภิบาล “Coporate good governance”

3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไว้ดังต่อไปนี้ มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการ ตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายจ่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

มาตรา 8 ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา 7 (4) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาจะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 (4)

SPU CHONBURI

(3) แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดย

ความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึง ถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา 10 บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผย ด้วยวิธีการอย่างอื่น

มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบุบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขอนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอ หากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้ โดยอนุโลม

มาตรา 12 ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง หรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำ เพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 4 วิธี ดังนี้

1. เปิดเผยโดยการนำข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลที่ต้องเปิดเผยโดยใช้วิธีนี้ประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดองค์กร สรุปอำนาจหน้าที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับการ คำสั่ง หรือหนังสือเวียนที่จัดให้มีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผล เป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

SPU CHONBURI

2. เปิดเผยโดยการตั้งแสดงไว้ในสถานที่ ที่หน่วยงานจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ด้วยตนเอง ข้อมูล ข่าวสารที่ต้องเปิดเผยโดยวิธีนี้ประกอบด้วย ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบายหรือการตี ความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4) แผนงานโครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของปีที่กำลังดำเนินการคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงมาตรา 7 วรรคสอง สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วม ทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือ มติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือ โดยมติ คณะรัฐมนตรี และ ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

3. เปิดเผยตามที่ประชาชนมีคำขอเป็นการเฉพาะราย ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่จะขอให้เปิดเผยโดยวิธีนี้ เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่นอกเหนือจาก ข้อ 1 และข้อ 2 ดังกล่าวข้างต้น

4. การเปิดเผยโดยหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะเปิดเผยโดยวิธีนี้คือ ข้อมูลข่าวสารที่ เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษา ค้นคว้าเป็นการทั่วไป

4. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550

ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ มาตรา 8 ในการบริการสาธารณสุข บุคลากรด้านสาธารณสุขต้องแจ้งข้อมูลด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการให้ผู้รับบริการทราบอย่างเพียงพอที่ผู้รับบริการจะใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับหรือไม่รับบริการใด และในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการใด จะให้บริการนั้นมิได้

ในกรณีที่เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้รับบริการเพราะเหตุที่ผู้รับบริการปกปิดข้อเท็จจริงที่ตนรู้และควรบอกให้แจ้ง หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรืออันตรายนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับบริการอยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน

(2) ผู้รับบริการไม่อยู่ในฐานะที่จะรับทราบข้อมูลได้ และไม่อาจแจ้งให้บุคคลซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปกครอง ผู้ปกครองดูแล ผู้พิทักษ์ หรือผู้อนุบาลของผู้รับบริการ แล้วแต่กรณี รับทราบข้อมูลแทนในขณะนั้นได้

SPU CHONBURI

มาตรา 10 เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว

การเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มาตรา 25 ให้ คสช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ และติดตามผลการดำเนินงานตามที่ได้เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาดังกล่าวพร้อมทั้งเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย

(3) จัดให้มีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและสนับสนุนในการจัดให้มีสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น

(4) จัดให้มี หรือส่งเสริม สนับสนุนให้มีกระบวนการในการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับระบบสุขภาพแห่งชาติและผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

(6) เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ หรือการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(7) กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารและสำนักงาน

(8) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม ที่ คสช. มอบหมาย

(9) วางระเบียบว่าด้วยเบี้ยประชุมที่มิใช่เบี้ยประชุมของ คสช. และระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

SPU CHONBURI

ข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพตาม (2) ต้องสอดคล้องกับธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ และคำนึงถึงข้อเสนอแนะของสมัชชาสุขภาพด้วย

มาตรา 27 ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของ คสช. และคณะกรรมการบริหาร

(2) ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ และดำเนินการเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานด้านสุขภาพ

(3) สำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งสถานการณ์ของระบบสุขภาพเพื่อจัดทำเป็นรายงานหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ดำเนินการเพื่อให้การจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และการสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นบรรลุผลตามมติของ คสช.

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ คสช. มอบหมาย

5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

มาตรา 19 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

SPU CHONBURI

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

มาตรา 35 เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามมาตรา 33 แล้ว ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

SPU CHONBURI

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว

มาตรา 36 ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ได้วางหลักไว้ว่า โดยที่สมควรกำหนดนโยบายและวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

7. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคุณสมบัติ การแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542-2543

SPU CHONBURI

ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ ข้อ 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมายทราบก่อนดำเนินการ เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ให้ดำเนินการไปก่อนแล้วรายงานให้ทราบโดยเร็ว

ข้อ 11 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 38 (1) หรือ (2) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) แจ้งให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมายทราบก่อนดำเนินการ เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน ให้ดำเนินการไปก่อนแล้วรายงานให้ทราบโดยเร็ว

(2) ต้องระบุชื่อ ตำแหน่ง สังกัด และอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ไว้ในหนังสือที่ออกตามมาตรา 38 (1) หรือ (2)

(3) จัดทำรายงานตามแบบที่เลขาธิการกำหนด แล้วส่งรายงานดังกล่าวให้เลขาธิการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 12 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 38 (3) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) แจ้งให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมายทราบก่อนดำเนินการ เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วน ให้ดำเนินการไปก่อนแล้วรายงานให้ทราบโดยเร็ว

(2) ในกรณีที่เป็นการค้นเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใด ๆ ต้องแสดงเอกสารมอบหมายและบัตรประจำตัวต่อผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลสถานที่นั้น ถ้าหาผู้นั้นไม่พบให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น ก่อนลงมือค้นให้แสดงความบริสุทธิ์เสียก่อน และให้ค้นต่อหน้าบุคคลดังกล่าว หรือถ้าหาบุคคลดังกล่าวไม่ได้ ก็ให้ค้นต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่

ข้อ 13 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 46 เมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้กระทำการได้แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) แจ้งให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมายทราบก่อนดำเนินการ เว้นแต่ เป็นกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน ให้ดำเนินการไปก่อนแล้วรายงานให้ทราบโดยเร็ว

(2) จัดทำหนังสือโดยระบุชื่อ ตำแหน่ง สังกัดและคำสั่งอนุญาตของศาล เพื่อแสดงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบัญชี ข้อมูลทางการสื่อสารหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ เมื่อผู้นั้นร้องขอ

(3) จัดทำหนังสือโดยระบุรายละเอียดเท่าที่มีเกี่ยวกับบัญชีของลูกค้าสถาบันการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสารหรือเครื่องคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่ต้องการเข้าถึง เพื่อแสดงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อมีการร้องขอ

SPU CHONBURI

(4) จัดทำรายงานตามแบบที่เลขาธิการกำหนด แล้วส่งรายงานดังกล่าวพร้อมด้วยสารระบบคดีและบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ ให้เลขาธิการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ปฏิบัติหน้าที่รายงานตาม (4) ให้เลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษาและใช้ประโยชน์

ข้อ 14 ให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นผู้กำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบนี้ และให้เลขาธิการมีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

ข้อ 15 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นรายงานข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีให้เลขาธิการทราบโดยเร็ว เมื่อเลขาธิการได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ ถ้าไม่มีระเบียบดังกล่าวให้พิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี แล้วรายงานให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ

โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 4 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา 38 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจในการสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจค้น หรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบหรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือดำเนินการเข้าถึงบัญชี ข้อมูลทางการสื่อสารหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ อันเป็นอำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล สมควรกำหนดคุณสมบัติ การแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้ได้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความสามารถและมีความสุจริตและเที่ยงธรรม

8. ระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2544

ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ ข้อ 8 ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ หรือวางมาตรการเกี่ยวกับการบริหาร การจัดระบบการขออนุญาตและการบริการข้อมูลข่าวสาร

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ วางมาตรการและวินิจฉัยเกี่ยวกับการพิจารณาประเภทข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ

(3) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดพิมพ์และการเผยแพร่วิจัยข้อมูล

SPUCHONBURI

ข่าวสาร

(4) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานภายนอก

(5) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นในกรณีที่มีการหารือหรือมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

(6) รวบรวมข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสรของราชการ พ.ศ.2540

(7) ตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

(8) ดำเนินงานอื่นใดตามที่อธิบดีมอบหมาย

ข้อ 18 ให้หน่วยงานในกรมประชาสัมพันธ์รวบรวม จัดเตรียม และจัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่ได้จัดแยกประเภทตามข้อ 12 แล้ว อันเป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน เพื่อเผยแพร่ ขาย จำหน่าย จ่ายแจก ตรวจดู และค้นคว้า ตลอดจนจัดหาและจัดทำสำเนาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

การบริการข้อมูลข่าวสารนอกจากที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามคำแนะนำหรือความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และโดยที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ประกอบกับข้อ 4ของประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจดู ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ จะกำหนดระเบียบปฏิบัติในการให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยก็ได้

9. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พ.ศ. 2553

SPUCHONBURI

ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ ข้อ 4 การตรวจสอบและประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสาธารณะว่า การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นโยบายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และแผนปฏิบัติการและแผนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ความถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบประกาศ และมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) การปรับปรุงขีดความสามารถ ประสิทธิผลความคุ้มค่าประสิทธิภาพ และคุณภาพของการบริหารงานโดยการจัดวางระบบควบคุมภายในที่ดีเพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานและเพื่อให้เกิดความเชื่อถือได้ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยงเพื่อลดหรือควบคุมภาวะอันตราย สูญเสีย ความเสียหายของการดำเนินงานหรือไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

ข้อ 13 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบและประเมินผล ตามข้อ 4 ให้ ค.ต.ป. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สอบทาน ติดตาม และประเมินผล รายงานตรวจสอบภายใน รายงานผลการควบคุมภายในและบริหารความเสี่ยง รายงานผลการดำเนินงานและรายงานสถานะทางการเงิน และเสนอแนะมาตรการ โดยให้คำแนะนำแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

(2) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผล รวมทั้งให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผลต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อย่างน้อยปีละสองครั้ง และส่งรายงานดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ด้วย

(3) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตลอดจนมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลการติดตามให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทราบต่อไป

(4) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

SPU CHONBURI

(5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มอบหมาย

10. มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรานี้แยกการกระทำได้ดังต่อไปนี้คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดถ้าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ไม่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่แต่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยหน้าที่โดยสุจริต ก็ไม่เป็นความผิด ดังนั้นหากปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียแก่ผู้อื่นก็เป็นการกระทำความผิดตามมาตรานี้ องค์ประกอบของความผิดมาตรานี้อยู่ที่ มูลเหตุชักจูงใจ คือ มีเจตนาพิเศษที่ต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งรวมถึงความเสียหายในทุก ๆ ด้าน โดยไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น เช่น ความเสียหายแก่ชื่อเสียง หรือเสียหายแก่เสรีภาพ เป็นต้น

ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต คำว่า "โดยทุจริต" ตามความหมายนี้ คือการใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น และที่สำคัญ ต้องมีหน้าที่ คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัตินั้นต้องอยู่ในหน้าที่ ดังนั้นหากไม่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่แต่ทำโดยชอบและโดยสุจริตก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรนี้

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่มีข้อแตกต่างอยู่ที่ว่าการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจะเป็นความผิดได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หากการกระทำนั้นไม่เกิดความเสียหายแล้วย่อมจะไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ในขณะที่การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้อื่นเสียหายหรือไม่ แม้ไม่เกิดความเสียหายก็ยังคงถือว่าเป็นการกระทำความผิดได้ ดังนี้หากเจ้าพนักงานไม่ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ประชาชนร้องขอ จึงควรมีการกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญาแก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานเกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่

กฎหมายต่างประเทศตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าสาร

SPU CHONBURI

1. กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศฝรั่งเศส (Loi n 78-753 du 17 juillet 1978)

กฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของฝรั่งเศสมีเพียงฉบับเดียวคือ รัฐบัญญัติที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2521 ซึ่งใช้บังคับทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรอง (Garanti) สิทธิของทุก ๆ คนเกี่ยวกับเสรีภาพในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครอง (Administratifs) ที่มิได้ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง (Character non nominative) (มาตรา 1 วรรคแรก) เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้นั้นค่อนข้างน้อยโดยมีเพียง 13 มาตรา โดยแต่ละมาตราจะบัญญัติไว้เพียงหลักสำคัญ กฎหมายฉบับนี้จึงมีเนื้อหาน้อยกว่าแม้แต่กฎหมายของอเมริกาที่มีแต่ 7 อนุมาตรา (a-g) เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่ากฎหมาย นั้นได้บัญญัติวิธีการเปิดเผยข้อมูลเอาไว้ สำหรับรัฐบัญญัติที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2521 ที่จะใช้พิจารณาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นฉบับที่รวมการแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐบัญญัติที่ 79-587 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2522 ด้วย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” รัฐบัญญัติที่ 78-753 ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หรือ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” เอาไว้ในลักษณะของคำนิยามทั่วไป แต่ได้กำหนดไว้ว่า เอกสารประเภทใดถือเป็น “เอกสารของราชการ” โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรค 2 ว่า “เอกสารของราชการ” ได้แก่ ข้อมูล รายงาน การศึกษาวิจัย สรุปผลการดำเนินงาน รายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง ระเบียบ หนังสือเวียน บันทึก หรือคำตอบของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ที่เกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือรายละเอียดการดำเนินกระบวนพิจารณาปกครอง ความเห็นของหน่วยงานรัฐยกเว้นความเห็นของสภาแห่งรัฐ และศาลปกครองอื่น การคาดหมายล่วงหน้าหรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร การบันทึกเสียงหรือภาพการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับเอกสารที่มิได้ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง

นอกจากนี้รัฐบัญญัติที่ 78-753 ยังได้กำหนดประเภทของเอกสารราชการโดยดูจากที่มาของเอกสารนั้น โดยได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 2 ว่าภายใต้บังคับแห่งมาตรา 6 (ข้อยกเว้น) เอกสารต่อไปนี้ถือเป็นเอกสารของราชการ คือ เอกสารที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้หน่วยงานประเภทนี้จะตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายเอกชนก็ตาม ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 2 ของรัฐบัญญัติที่ 78-753 ทำให้ความหมายของเอกสารของราชการตามกฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตกว้างขึ้น และครอบคลุมเอกสารราชการได้มากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ (ดูมาตรา

SPUCHONBURI

1 วรรคแรก) ที่ต้องการให้เป็นบทบังคับใช้ทั่วไป มากกว่าที่จะระบุประเภทของเอกสารโดยเฉพาะเจาะจง

นอกจากเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (C.A.D.A.) ยังมีความเห็นว่า เอกสารบางประเภทแม้จะมิได้ออกโดยหน่วยงานของรัฐตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 2 ดังกล่าว ข้างต้น แต่ก็อาจถือได้ว่าเป็นเอกสารของราชการที่อาจเปิดเผยได้ เช่น ใบเสร็จรับเงินที่ชำระโดยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง เอกสารที่นายจ้างแสดงและยื่นต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อการขออนุมัติให้ปลดลูกจ้างออกจากงาน หรือกระดาษคำตอบในการสอบวัดผลการศึกษาหรือการแข่งขัน ตลอดจนคะแนนและข้อสังเกตหรือการประเมินที่ปรากฏ บนกระดาษคำตอบนั้น

จากตรงนี้อาจสรุปได้ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ของรัฐบัญญัติที่ 78-753 น่าจะหมายถึง “เอกสารของราชการ” กล่าวคือ ข้อมูล รายงาน การศึกษาวิจัย สรุปผลการดำเนินงาน รายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง ระเบียบ หนังสือเวียน บันทึก หรือคำตอบของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือรายละเอียดการดำเนินกระบวนการพิจารณาปกครอง ความเห็นของหน่วยงานรัฐยกเว้นความเห็นของสภาแห่งรัฐ และศาลปกครองอื่น การคาดหมายล่วงหน้าหรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร การบันทึกเสียงหรือภาพการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเอกสารที่มิได้ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง หรือเอกสารใดที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้หน่วยงานประเภทนี้จะตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายเอกชน นั่นเอง

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 1 วรรคแรก รัฐบัญญัติที่ 78-753 ได้ให้สิทธิแก่คนทุกคนไม่ว่าจะเป็นชาวฝรั่งเศสหรือชาวต่างชาติ รวมถึงนิติบุคคลไม่ว่าตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามความหมายของมาตรา 1 วรรคสองและมาตรา 2 ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงนี้รวมถึงสิทธิในการขอทำสำเนาเอกสารนั้น ๆ และขอหนังสือแจ้งในกรณีที่ถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 ด้วย (มาตรา 4 วรรคท้าย) นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมอีกคือ เอกสารของราชการที่เปิดเผยได้ จะต้องเป็นเอกสารของราชการที่ปรากฏอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอไม่ใช่เป็นการจัดทำขึ้นใหม่ และเอกสารดังกล่าวต้องเป็นเอกสารในชั้นสุดท้าย มิใช่เป็นเอกสารในชั้นตระเตรียมการ หรืออยู่ในระหว่างการจัดทำ หรือเอกสารที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดที่ตั้งอยู่บนเหตุผลของความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการดำเนินกระบวนการทางการปกครองและมีความมั่นใจได้ว่า

SPU CHONBURI

การพิจารณาเรื่องใด ๆ จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ตราบจนกว่าได้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว หรือจนกว่ากระบวนการทางปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว

สำหรับวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น รัฐบัญญัติที่ 78-753 ไม่กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ตามประเภทของข้อมูลข่าวสารหรือโดยอาศัยความสำคัญของข้อมูลข่าวสารเหมือนกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของไทยแต่อย่างใด โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายฉบับนี้นั้น จะต้องกระทำเป็นขั้นตอนตามลำดับ โดยผู้ที่จะขอตรวจดูเอกสารของราชการจะต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลหรือเอกสารนั้นเสียก่อน โดยผู้มีสิทธิจะอ้างเหตุผลอย่างไรก็ได้ และกฎหายก็ไม่ได้บังคับให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องมีคุณสมบัติพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารนั้น จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 4 กล่าวคือ จะต้องเปิดเผยโดยไม่มีการพิจารณาในเรื่องใด เว้นแต่เป็นเอกสารที่ได้รับการคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยหรือจัดทำขึ้นใหม่ (มาตรา 4 a) อนึ่งในการใช้สิทธิขอทำสำเนานั้นจะต้องเป็นการขอสำเนาปกติและผู้ขอต้องจ่ายค่าทำสำเนานั้น (มาตรา 4b) และจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการเก็บรักษาเอกสารนั้น และต้องกระทำโดยวิธีการที่เหมาะสมที่หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลหรือเกสารนั้นมีอยู่

2. กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศแคนาดา (Access to Information Act, 1985 และ Privacy Act, 1985)

ระบบกฎหมายของประเทศแคนาดานั้นต่างจากประเทศไทย เนื่องจากรูปแบบการปกครองของประเทศแคนาดาเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federal state) ซึ่งจะมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) ออกกฎหมายมาใช้บังคับส่วนกลาง และแต่ละรัฐ (Province) จะนำแนวทางไปออกกฎหมายบังคับใช้กับหน่วยงานของตนเองอีกทีหนึ่ง โดยรัฐบาลกลางจะมีอำนาจในเรืองการเงิน การคลัง และกฎหมายอาญา ส่วนรัฐอื่น (Province) จะมีอำนาจในเรื่องของธุรกิจ การประกอบกิจการและเรื่องสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ประเทศแคนาดายังใช้ทั้งระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรและระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี กล่าวคือ ในรัฐคิวเบค (Quebec) จะเป็นระบบกฎหมายแบบประมวล ในขณะที่รัฐบาลกลางและรัฐอื่น ๆ ดำเนินตามแนวทางของระบบกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งในเรื่องกฎหมายข้อมูลข่าวสารก็เช่นกัน โดยรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารมา 2 ฉบับ คือ

1. Access to Information Act 1985 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสาร (Record) ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ข้อยกเว้นในการเปิดเผยและ

SPU CHONBURI

Privacy Act 1985 มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ เช่น การจัดระบบรักษาความปลอดภัยและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลข้อยกเว้นในการไม่เปิดเผย เป็นต้น รวมถึงเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย (วีระพงษ์ บึงไกร, 2543, หน้า 64-65) โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้บังคับใช้กับรัฐบาลกลางและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง (Government Institution) กว่า 140 หน่วยงาน ในขณะที่มลรัฐต่าง ๆ ก็ได้นำแนวทางออกเป็นกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อบังคับใช้กับหน่วยงานของมลรัฐนั้น ๆ เช่น บริติชโคลัมเบียก็มี Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1996 ออนตาริโอมี Freedom of Inforrmation and Protection of Privacy Act, 1990 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีแนวทางในการใช้กฎหมายเหมือนกับ Access to Information Act, 1985 และ Privacy Act, 1985 แต่จะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในเรื่องของกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลกลางเป็นหลัก คือ (Access to Information Act, 1985 และ Privacy Act, 1985)

ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Access to Information Act, 1985)

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดาเองนั้นก็ได้รับอิทธิพลมาจาก FOIA ของอเมริกาไม่น้อยเช่นกัน โดยข้อเด่นของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การสร้างหลักการพิจารณาคดีใหม่ของศาล (Denovo) ขึ้นมาอย่างชัดเจน ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐโดยอาศัย Access to Information Act, 1985 ในการพิจารณา โดยจะพิจารณาในส่วนของความหมายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และหลักยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามลำดับ

ความหมายของข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 3 แห่ง Access to Information Act, 1985 ของประเทศแคนาดา ได้ให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร (Record)” หมายความว่า “ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบหรือสภาพใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของหนังสือโต้ตอบ รายงาน หนังสือ แบบแปลน แผนที่ ภาพวาด แผนผัง ภาพประกอบ ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้” เป็นที่น่าสังเกตว่าในมาตรา 3 หรือ ในส่วนใด ๆ ของ Access to Information Act, 1985 มิได้มีการให้คำนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ไว้ต่างหากจากคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” เหมือนกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของไทย จึงมีประเด็นที่น่าจะพิจารณาว่าเหตุใด Access to Information Act, 1985ของประเทศแคนาดาจึงไม่กำหนดความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” แยกไว้ต่างหาก แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ควรมีความหมายและขอบเขตเพียงใดใน Access to Information Act, 1985 ของแคนนาดา

SPU CHONBURI

หากพิจารณาดู Access to Information Act, 1985 ของประเทศแคนาดาให้ดีและจากข้างต้นที่ได้กล่าวไปแล้วว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดามี 2 ฉบับ แยกกันบังคับใช้ ระหว่างข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ก็จะสันนิษฐานได้เบื้องต้นว่า เหตุที่ Access to Information Act, 1985 ของแคนาดาไม่มีคำนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ต่างหากจากข้อมูลข่าวสารเหมือนกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทย เป็นเพราะว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดานั้น ได้มีการแยกบังคับใช้ระหว่างข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อมูลส่วนบุคคลต่างหากเป็น 2 ฉบับ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บังคับของ Access to Information Act, 1985 นี้ ย่อมต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” เพิ่มเติมจากคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร (Record)” แต่อย่างใดเพราะ “ข้อมูลข่าวสาร (record)” ที่จะใช้ใน Access to Information Act, 1985 เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมด ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่มีทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว จากประเด็นนี้จึงนำมาถึงข้อสรุปต่อไปว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ควรมีความหมายของขอบเขตกว้างเพียงใดใน Access to Information Act, 1985 ของแคนาดา ประเด็นนี้ให้พิจารณาความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร (Record)” ประกอบด้วยมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ จะพบว่า มาตรา 4 (1) แห่ง Access to Information Act, 1985ได้ให้สิทธิแก่บุคคลตาม มาตรา 4(1)(a) และ (b) สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Government Institution) ได้จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการมีความหมายของขอบเขตเท่ากับ ข้อมูลข่าวสาร (Record) ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Government Institution) โดยนัยของมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 4 นั่นเอง

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร Access to Information Act, 1985

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของไทย ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเอาไว้ตามลักษณะความสำคัญของข้อมูล ดังจะเห็นได้ตามมาตรา 79 และ 11 สำหรับ Access to Information Act, 1985 นั้น เนื่องจากกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารเอาไว้ชัดตาม Schedule I ต่างจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของไทย ที่กำหนดไว้กว้างกว่า คือ ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ ดังนั้น Access to Information Act, 1985 ของแคนาดาจึงไม่ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามลักษณะความสำคัญของข้อมูลเอาไว้อย่างชัดเจนเหมือนของไทย โดยตาม Access to Information Act, 1985 ของแคนาดาบุคคลผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 4(1) ต้องทำเป็นคำขอ (มาตรา 6) ไปยังหน่วยงาน

SPU CHONBURI

เจ้าของข้อมูลโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของข้อมูลต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลบางประเภทซึ่งมีความสำคัญมาก Access to Information Act, 1985โดยบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 5 (1) และ (2) ซึ่งคล้ายกับข้อมูลที่ต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 ของไทย โดยข้อมูลที่ต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ตามมาตรา 5 ของ Access to Information Act, 1985 ได้แก่

2. ข้อมูลที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นระยะห่างไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง (มาตรา 5 (1)) ได้แก่

ก. รายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรและความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานของรัฐ รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และโครงการในแต่ละส่วนของหน่วยงานของรัฐนั้น

ข. รายละเอียดเกี่ยวกับระดับชั้นของข้อมูลทั้งหมดภายใต้การควบคุมของแต่ละหน่วยงานของรัฐ ที่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะทำให้การใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้เป็นไปโดยง่าย

ค. รายละเอียดเกี่ยวกับคู่มือทั้งหมดที่ใช้โดยลูกจ้างในแต่ละหน่วยงานของรัฐในการกระทำทางปกครองหรือใช้ในโครงการหรือปฏิบัติการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ

ง. ชื่อตำแหน่งและที่อยู่ที่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานของรัฐที่จะต้องส่งคำขอในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้

3. ข้อมูลที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นระยะห่างไม่น้อยกว่าปีละ 2 ครั้ง ตามสิ่งพิมพ์ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ต้องจัดพิมพ์ตามมาตรา 5(1) ซึ่งปรับปรุงและให้ประโยชน์อื่นเนื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 5 (2))

นอกจากนี้ มาตรา 5 (3) ยังได้ขยายความถึง ข้อมูลใด ๆ ที่มีความจำเป็น รวมถึงข้อมูลตามมาตรา 5(1), (2) ซึ่งถูกเปลี่ยนให้อยู่ในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่รูปแบบเดิมของเอกสารนั้น (เช่น แสกนลงไปในเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น) ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ที่จะปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลบางส่วนได้

เมื่อผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลตามมาตรา 4(1) ได้ยื่นคำขอตามมาตรา 6 แล้ว มาตรา 7 ได้กำหนดให้ภายใน 30 วัน นับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐข้าวของข้อมูลได้รับคำขอ ให้มีคำตอบเป็นหนังสือไปยังผู้ที่ทำคำขอว่าจะอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ (มาตรา 7(a)) หากอนุญาต ก็ให้ผู้ขอได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารดังกล่าว (มาตรา 7(b)) ซึ่งการบัญญัติไว้ตามมาตรา 7(b) ก็เพื่อบังคับให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทันทีโดยไม่มีการโต้แย้ง อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่าจะมีคำสั่งอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือไม่ตามมาตรา 7 นี้ยังต้องพิจารณามาตรา 8, 9 และ 11 ประกอบด้วย

SPU CHONBURI

กล่าวคือ เมื่อหัวหน้าของรัฐเจ้าของข้อมูลได้รับคำขอแล้ว หากพิจารณาได้ความว่า มีหน่วยงานของรัฐอื่นใดมีส่วนได้ส่วนเสียในข้อมูลข่าวสารนั้นดีกว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารดีกว่าดังกล่าวภายใน 15 วัน ซึ่งในกรณีนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้นดีกว่ามีคำตอบเป็นหนังสือถึงผู้ที่ทำคำขอนั้น (มาตรา 8 (1)) และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 7 ให้ถือว่าคำขอที่ส่งต่อมาตามมาตรา 8(1) ได้มีคำขอตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารแห่งแรกได้รับคำขอนั้น (มาตรา 8(2)) สำหรับการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐใดมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้นดีกว่า มาตรา 8(3) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเอาไว้ดังนี้คือ

1. ข้อมูลนั้นแท้จริงแล้วจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐหรือเพื่อหน่วยงานของรัฐนั้น (มาตรา 8(3) (a)) หรือ

2. ถ้าไม่ใช่กรณีที่ 1 หน่วยงานของรัฐนั้นต้องเป็นหน่วยงานแรกที่ได้รับหรือทำสำเนาข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 8(3) (b))

สำหรับระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 และมาตรา 8(1) สามารถขยายได้ตามมาตรา 9 (1) ตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

1. ในคำขอได้มีการขอข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมาก (ประเภท) หรือจำเป็นจะต้องค้นหาข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมากซึ่งไม่เหมาะสมกับระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ (มาตรา 9 (1) (a))

2. ในการอนุญาตให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามคำขอจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือซึ่งไม่อาจสำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 9 (1) (b))

3. กรณีต้องมีหนังสือแจ้ง (Notice) ตามมาตรา 27(1) (เกี่ยวกับการส่งหนังสือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังบุคคลภายนอก (Third party) กรณีข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบุคคลภายนอกหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลภายนอก) (มาตรา 9 (1) (c)) อนึ่ง ในการขยายระยะเวลาในการพิจารณาตามมาตรา 9 (1)(a),(b) ต้องแจ้งไปยังผู้มีคำขอภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับคำขอ ซึ่งภายในนั้นจะต้องมีการแจ้งถึงสิทธิของผู้ขอที่จะสามารถทำคำร้องไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) ในเรื่องของการขยายระยะเวลานี้ได้ ซึ่งน่าสังเกตว่า เหตุใดกฎหมายจึงไม่กำหนดระยะเวลาในกรณีมาตรา 9(1) (c) ด้วย จุดนี้เป็นเพราะการขยายระยะเวลาตามมาตรา 9 (1) (c) นั้นเป็นเรื่องของการขอข้อมูลข่าวสารนอกและหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารจะต้องส่งหนังสือแจ้งไปยังบุคคลภายนอกนั้นว่าจะให้ความยินยอมหรือไม่ ซึ่งกฎหมายได้กำหนด

SPU CHONBURI

กระบวนการและระยะเวลาเอาไว้โดยเฉพาะในมาตรา 28 แล้ว กฎหมายจึงไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการแจ้งเรื่อง ขยายระยะเวลาไปยังผู้ขออีกเหมือนกับกรณีของมาตรา 9(1) (a) และ (b)

สำหรับการขยายระยะเวลานั้น หากมีการขยายระยะเวลาตามมาตรา 9(1) เกินกว่า 30 วันหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาไปพร้อมกับการแจ้งผู้ขอตามมาตรา 9(1) ด้วยเลข (มาตรา 9 (2))

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหน่วยของข้อมูลข่าวสารในคำขอตามมาตรา 7(a)มาตรา10 ได้กำหนดให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ขอภายใต้เหตุผลในการไม่เปิดเผยดังต่อไปนี้

1. ไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว (มาตรา 10 (1) (a)) หรือ

2. เป็นเอกสารที่ Access to Information Act, 1985 มิให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารไม่สามารถระบุถึงข้อมูลข่าวสารที่ขอได้ (หาไม่เจอ) (มาตรา 10 (1) (b))

ทั้งนี้การแจ้งการปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จะสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารด้วย และแม้ว่าภายหลังข้อมูลข่าวสารที่ขอจะมีอยู่แต่ก็ไม่จำเป็นที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น (มาตรา 10 (3)) และสำหรับการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้ขอจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11

เมื่อผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารแล้ว ผู้ขอย่อมจะมีสิทธิตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร หรือทำสำเนาข้อมูลข่าวสารนั้น (มาตรา 12 (1)) และข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการอนุญาตให้เข้าถึงให้เปิดเผยเป็นภาษาที่ผู้ขอข้อมูลใช้ (มาตรา 12 (2)) ภายใต้เงื่อนไข คือ

1. ข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสาร ได้จัดทำเป็นภาษาดังกล่าวภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐของข้อมูลข่าวสารแล้ว (มาตรา 12(2) (a)) หรือ

2. หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นควรที่จะแปลเป็นภาษานั้น ทั้งนี้อยู่ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (มาตรา 12 (2) (b))

และถ้าผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่สามารถเข้าใจข้อมูลข่าวสารที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงและขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่น ๆ กฎหมายให้อนุญาตให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่น ๆ ได้ภายใต้เงื่อนไข คือ

SPUCHONBURI

1. หน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารมีข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นอันเป็นที่เข้าใจได้แก่ผู้ขอ หรือ

2. ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วเห็นสมควรมีการจัดทำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในรูปแบบอื่น เนื่องจากถือเป็นเรื่องจำเป็นและสมเหตุสมผลเพื่อที่จะให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารนั้นได้ใช้สิทธิตาม Access to Information Act, 1985 นี้

3. การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการอุทธรณ์ (Administrative Appeal)

ในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยราชการต้องแจ้งถึงเหตุผลในการปฏิเสธแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ และหน่วยงานและบุคคลที่จะต้องทำการอุทธรณ์ไปถึง โดยบุคคลที่ถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำการอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวนั้นภายใน 30 ถึง 45 วัน นับแต่ได้รับการปฏิเสธเป็นหนังสือ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวทบทวนการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกครั้งหนึ่ง โดยหน่วยงานที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวมีเวลาในการพิจารณา 20 วัน ทำการโดยขยายได้อีก 10 วันทำการ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ถูกปฏิเสธ บุคคลดังกล่าวย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาใหม่ (Judicial review) ได้ ซึ่งในการปฏิเสธนั้นหน่วยงานที่ทำการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวก็จะแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลในการปฏิเสธ สิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลให้พิจารณา และหน่วยงานและบุคคลที่จะต้องทำการอุทธรณ์ไปถึง เช่นกัน

การนำคดีขึ้นสู่ศาล

เมื่อการอุทธรณ์ถูกปฏิเสธ บุคคลดังกล่าวย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาใหม่ได้ โดยสามารถอุทธรณ์ศาลที่ผู้ร้องขอมีภูมิลำเนาอยู่ หรือสถานที่ประกอบธุรกิจสำนักงานใหญ่มีภูมิลำเนาตั้งอยู่ หรือเอกสารดังกล่าวถูกเก็บรักษาอยู่ หรือจะอุทธรณ์ต่อ U.S.Didtrict Court of Columbia ซึ่งถือเป็นศาลกลางสำหรับคดี Freedom of information ก็ได้ ซึ่งในการพิจารณาของศาลศาลจะใช้หลัก De novo review มาใช้โดยศาลจะสามารถพิจารณาได้ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองและศาลอาจใช้วิธีการพิจารณาลับฝ่ายเดียว (In camera) ได้หากมีเหตุอันสมควร

3. การอุทธรณ์ร้องเรียนตาม Loi n^{0} 78-753 du 17 juillet 1978 ของประเทศฝรั่งเศส

สำหรับการอุทธรณ์ตาม Loi n^{0} 78-753 du 17 juillet 1978 ของฝรั่งเศสนั้นต่างจากการอุทธรณ์ตาม Access to Information Act, 1985 ของอเมริกาโดยที่ผู้ที่ถูกปฏิเสธให้เข้าถึงข้อมูล

SPU CHONBURI

ข่าวสารนั้นต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการเพื่อให้คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการทำความเห็นก่อน แล้วจึงมีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่ศาลปกครองได้

1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อ Commission d'acces aux documents administratifs (C.A.D.A.)

ตามมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติที่ 78-753 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. โดยอำนาจของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. มาตรา 5 นั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมาย (Est chargee de veiller au respect de la liberte d'acces aux documents administratifs) ฉบับนี้ซึ่งดูเหมือนว่าอำนาจของ C.A.D.A. จะกว้างมาก แต่หากพิจารณามาตรา 5 ให้ดีแล้วจะพบว่ามาตรา 5 นั้นเป็นมาตราที่จำกัดสิทธิของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ให้แคบลง โดยจะเห็นได้ว่ามาตรา 5 ไม่ได้ให้อำนาจในการวินิจฉัยใด ๆ คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. กับ เลยโดยอำนาจที่คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. มีเป็นเพียงในเรื่องของการให้ความเห็นแก่บุคคลซึ่งได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายปกครองไม่ให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการ หรือหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครอง ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยความเห็นของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. นี้ หน่วยงานของรัฐอาจจะนำไปปฏิบัติตามต่อไปหรือไม่ก็ได้ ซึ่งไม่ใช่อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเหมือนกับอำนาจในการวินิจฉัยเช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของไทยแต่อย่างใด

โดยเมื่อบุคคลที่ขอข้อมูลข่าวสารถูกปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากฝ่ายปกครองเป็นหนังสือ โดยในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ให้คำตอบภายใน 1 เดือน (มาตรา 7 วรรคแรก) ให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธคำขอ บุคคลผู้เกี่ยวข้องจะต้องขอความเห็นไปยังคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ภายใน 2 เดือนนับแต่มีการปฏิเสธ ซึ่งคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. จะต้องให้ความเห็นของตนภายใน 1 เดือน ความเห็นดังกล่าวจะถูกส่งไปยังผู้ทำคำขอและองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งให้

SPU CHONBURI

คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ทราบภายใน 2 เดือน ถ้าฝ่ายปกครองยังยืนยันที่จะปฏิเสธคำร้องขอนั้นอีก บุคคลผู้ทำคำขอสามารถนำคดีของตนเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

2) การนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

สำหรับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รัฐบัญญัติที่ 78-753 นี้ มีเพียงศาลปกครองเท่านั้น โดยมีสามขั้นคือศาลปกครองชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ในคดีปกครอง และศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ โดยถือว่าศาลปกครองเป็นองค์กรสุดท้ายของกระบวนการแห่งการเข้าถึงเอกสารของราชการ สำหรับการที่จะนำคดีเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารของราชการขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น บุคคลผู้ถูกปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะต้องคัดค้านการปฏิเสธดังกล่าวต่อเสียก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไปได้ (มาตรา 7 วรรค 3) ซึ่งรับรองโดยรับกฤษฎีกาที่ 88-465 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2531 (Decretn^{0} 88-465 du 28 avril, 1988) และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ สภาแห่งรัฐก็จะส่งเรื่องไปยังศาลที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

สำหรับในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารของราชการ ศาลก็จะใช้กระบวนพิจารณาทางปกครองทั่วไปในการพิจารณา เช่น การไม่วินิจฉัยในส่วนดุลพินิจ หรือการใช้หลักประโยชน์สามฝ่ายในการพิจารณา เป็นต้น

ยังมีข้อสังเกตอีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ที่มีความสัมพันธ์กับการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการเป็นเพียงแค่การให้ความเห็นแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ไม่ได้มีผลบังคับเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย ดังนั้นหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการก็เพียงแต่ไม่ต้องมีการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการท่านั้น ไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ที่นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองจึงเป็นฝ่ายของผู้ที่มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้น

จากประเด็นข้างต้นทำให้เกิดข้อแตกต่างระหว่างสถานะของคำวินิจฉัยของ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ ก็เพียงแต่ไม่ต้องปฏิบัติตามเท่านั้น แต่ในกรณีของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ได้เป็นเพียงความเห็นแต่มีผลให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามด้วย

SPUCHONBURI

หากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยก็ต้องทำการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครอง ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองไม่ได้ให้อำนาจในการนำคดีขึ้นสู่ศาลของหน่วยงานของรัฐเอาไว้ชัดเจน จึงมีปัญหาว่าหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้หรือไม่ และในทางกลับกันหากหน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่มีตัวบทกฎหมายใดที่จะมาบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการปฏิบัติตามอีก ซึ่งประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวมานี้ผู้เขียนจะขอนำไปพิจารณาในบทถัดไป

4. การอุทธรณ์ร้องเรียนตาม Access to Information Act ของประเทศแคนาดา

สำหรับองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของแคนาดานั้นมีด้วยกัน 2 องค์กรใหญ่ ๆ คือ กรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาคำฟ้องเกี่ยวกับการขอตรวจดูเอกสารของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (ข้อมูลข่าวสารของราชการ) และกรรมการคุ้มครองชีวิตส่วนบุคคล (Privacy Commissioner) สำหรับกรณีการขอตรวจดูข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงแต่เฉพาะกรณีการอุทธรณ์ต่อกรรมการข้อมูลข่าวสารเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกินขอบเขตของการศึกษา

1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อ กรรมการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) ตาม Access to Information Act, 1985 ได้ให้อำนาจแก่กรรมการข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 30 โดยมาตรา 30 (1) ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ กรรมการข้อมูลข่าวสาร ต้องรับและสืบสวน (Investigate) คำร้องต่อไปนี้

1. จากบุคคลที่ถูกปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารตามคำขอภายใต้กฎหมายฉบับนี้ (a)

2. จากบุคคลที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตามมาตรา 11 ซึ่งตนเห็นการต้องจ่ายค่าธรรมเนียมนั้นเป็นธรรม (b)

3. จากบุคคลที่มีคำขอซึ่งได้ขยายระยะเวลาตามมาตรา 9 โดยบุคคลผู้มีคำขอเห็นว่าการขยายระยะเวลาดังกล่าวไม่เป็นธรรม (c)

4. จากบุคคลที่ไม่ได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารในภาษาราชการตามคำขอภายใต้มาตรา 12(2) หรือไม่ได้ถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารในภาษาดังกล่าวในระยะเวลาที่ตนเห็นว่าเหมาะสม (d)

SPU CHONBURI

5. จากบุคคลที่ไม่ได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นตามคำขอภายใต้มาตรา 12(3) หรือไม่ได้รับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเช่นว่านั้นในระยะเวลาที่ตนเห็นว่าเหมาะสม (d.1)

6. คำร้องเกี่ยวกับข้อมูลที่ตีพิมพ์เผยแพร่ตามมาตรา 5 (e)

7. คำร้องใด ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขอหรือได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายใต้กฎหมายฉบับนี้ (f)

โดยเมื่อบุคคลใดถูกปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยผู้มีอำนาจแห่งหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (หัวหน้าหน่วยงานเจ้าของข้อมูล) นั้นจะต้องแจ้งให้ผู้มีคำขอทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์ต่อกรรมการข้อมูลข่าวสาร (หรือกรรมการคุ้มครองชีวิตส่วนบุคคลในกรณีข้อมูลส่วนบุคคล) บุคคลนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อกรรมการข้อมูลข่าวสาร หากเชื่อได้ว่ากรณีของตนไม่เข้าตามข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยทำคำร้องเป็นหนังสือเว้นแต่กรณีที่กรรมการข้อมูลข่าวสารให้อำนาจเป็นอย่างอื่น (เช่น โทรศัพท์) และยื่นต่อกรรมการข้อมูลข่าวสารภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ (เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร) (มาตรา 31) สำหรับในการสืบสวนหาความจริงนั้น อำนาจและกระบวนการในการสืบสวนของกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นไปตามมาตรา 32-37 เช่น การสืบสวนต้องกระทำโดยลับ (Private) (มาตรา 35) หรืออำนาจในการเรียกบุคคลส่งพยานหลักฐาน (มาตรา 36) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีท้ายที่สุดแล้วอำนาจของกรรมการข้อมูลข่าวสารก็ทำได้เพียงแนะนำให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามเท่านั้น (ซึ่งคล้ายกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ของประเทศฝรั่งเศส) โดยไม่มีอำนาจไปบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามโดยตรงแต่อย่างใด (วีระพงษ์ บึงไกร, 2543, หน้า 107-110)

5. การอุทธรณ์ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของประเทศไทย

การอุทธรณ์ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีดังนี้

1. การร้องเรียนในด้านบริหารจัดการและการให้บริการข้อมูลข่าวสาร

หากประชาชนได้รับการบริการด้านข้อมูลข่าวสารไม่เป็นที่พอใจ ประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้นเองเป็นชั้น ๆ ไป หรือจะใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 13 ก็ได้ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน

SPU CHONBURI

30 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องเรียน โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจตามมาตรา 32 ที่จะเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือเอกสารมาประกอบการพิจารณาก็ได้ (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550, หน้า 80-81)

2. การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ผู้ร้องอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องเรียนได้ดังนี้

1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

หากผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 วรรคแรก เพื่อที่จะได้พิจารณาไปลำดับสายการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์สามารถทบทวนคำสั่งได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง (ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 46)

2) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารอาจอุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเลยก็ได้ ตามมาตรา 15 วรรคท้าย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูลโดยตรง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 46) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุดในทางปกครอง (มาตรา 37) และมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

3) การนำคดีขึ้นสู่ศาล

ในเบื้องต้นนี้ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และต้องการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

ประเด็นนี้อาจพิจารณาจากมาตรา 271 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 271 ได้บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติ

SPU CHONBURI

ให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” โดยเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรา 276 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองที่บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จะเห็นได้ชัดว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเองมีลักษณะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9(1) และยังถือเป็นที่สุดในทางปกครองตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังนั้น หากจะโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ดังนั้นในปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่เป็นคดีที่ค้างอยู่ในศาลยุติธรรม

เมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแล้วอาจพิจารณาในเรื่องของผู้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยพิจารณาในกรณีของผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูล และในกรณีหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

3.1) กรณีของผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

3.2) กรณีของหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสาร กรณีของหน่วยงานของรัฐนี้มีความแตกต่างจากกรณีของผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติ

SPU CHONBURI

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเอาไว้อย่างชัดเจน โดยใช้คำว่า "ผู้ใด" จึงมีความเห็นในทางวิชาการเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 นี้ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้เนื่องจากเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 276 ที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันได้ ทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาขึ้นมาโดยจะขอนำไปกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4

โดยศาลจะวินิจฉัยได้ในเรื่องของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ส่วนความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองที่เป็น "ดุลพินิจโดยเฉพาะ" ของเจ้าหน้าที่นั้น โดยหลักแล้วศาลจะให้น้ำหนักแก่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีเหตุผลชัดแจ้งเป็นอย่างอื่น ในขณะที่การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถพิจารณาในเรื่องนี้ได้โดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 15 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนั่นเอง

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายควบคุมหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศ

1. ประเทศสวีเดน

ประชาชนผู้ใช้สิทธิ สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นสิทธินั้น พื้นฐานที่มีอยู่กับประชาชนทั่วไป รัฐธรรมนูญสวีเดนได้รับรองให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงเอกสารที่ฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นครอบครองอยู่ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 1 อันเป็นหลักการพื้นฐานของ Freedom of the Press Act ที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้วว่ากฎหมายนี้ให้สิทธิแก่ชาวสวีเดนทุกคน (Every Swedish national) ที่จะเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและทำให้เกิดความโปร่งใสแก่ทางราชการ (Public) จนเป็นที่กล่าวกันในประเทศสวีเดนว่า การที่ไม่สามารถปิดบังอะไรไว้ได้ทำให้ฝ่ายปกครองได้รับความเชื่อถือยิ่ง ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากกฎหมายนี้จะให้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการแก่ชาวสวีเดนทั่วไปแล้ว ในหมวด 14 มาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าวยังใช้สิทธิเช่นเดียวกันนี้แก่ชาวต่างชาติอีกด้วย (บัญชา เขียวต่าย, 2536, หน้า 26)

หน่วยราชการภายใต้กฎหมาย : ใน Freedom of the Press Act ของสวีเดนได้กำหนดหน่วยงานที่จะให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าได้แก่ "หน่วยราชการ"

SPU CHONBURI

(Public Authority) ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจกับคำว่าหน่วยราชการปกครองสวีเดนเสียก่อน เพราะโครงสร้างทางการปกครองของสวีเดนมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากหลาย ๆ ประเทศ

ในประเทศสวีเดน โครงสร้างทางการปกครองแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ รัฐส่วนกลาง (State) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Communal) ในระดับรัฐส่วนกลางนั้นอยู่ภายใต้การบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลาง (Central agencies) ที่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลโดยตรงกว่า 100 แห่ง และหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค (regional State authorities) จำนวน 25 แห่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐส่วนกลางในระดับรองลงไปที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่นอีกด้วย ส่วนการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น จำนวน 24 หน่วยใหญ่ (Regional units) กับอีก จำนวน 284 หน่วยย่อย (Local units) โดยแต่ละหน่วยดังกล่าวนี้ถูกปกครองโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้มาตรา 5 ในหมวด 2 แห่ง Freedom of the Press Act, 1949 ยังได้กำหนดให้รัฐสภา (Riksdag) องค์กรทางศาสนาทั่วไป (General Church Assembly) องค์กรอิสระปกครองตนเอง (Municipal assembly) ที่มีขอบเขตอำนาจแน่นอนมีฐานะเท่ากับหน่วยราชการ (Public Authority) จากที่กล่าวมาถึงโครงสร้างทางปกครองของประเทศสวีเดน เป็นที่ปรากฏชัดว่ามีหน่วยราชการดังกล่าวหลายพันหน่วย บางหน่วยก็มีขนาดเล็กซึ่งบางครั้งก็มีข้าราชการเพียงคนเดียว บางหน่วยก็มีขนาดใหญ่มีจำนวนข้าราชการหลายร้อยหลายพันคน บางหน่วยก็ไม่ได้สังกัดอยู่กับรัฐบาล แต่สังกัดอยู่กับรัฐสภา เช่น ธนาคารแห่งชาติ (National Bank) และสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (Public Debt Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานในความหมายของพระราชบัญญัตินี้เช่นกัน

ความหมายของเอกสารของทางราชการ : ใน Freedom of the Press Act ได้กล่าวถึงลักษณะของเอกสารของทางราชการไว้ในมาตรา 3 ถึงมาตรา 11 ของหมวด 2 โดยเริ่มจากการให้ความหมายของคำว่าเอกสาร (Document) ว่าหมายรวมถึงสิ่งที่แสดงออกมาในรูปของการเขียน ภาพและการบันทึกใด ๆ ซึ่งสามารถอ่านหรือฟังได้หรือสามารถเข้าใจได้โดยวิธีอื่นใดอันอาศัยเทคโนโลยี (มาตรา 3) และถ้าเอกสารเหล่านี้ได้ถูกจัดให้อยู่ในสำนักงานของหน่วยราชการดังที่กล่าวจะถูกทำขึ้นจนเสร็จแล้ว

ในหน่วยราชการหนึ่ง ๆ มีความจำเป็นที่ต้องใช้เอกสารเป็นจำนวนมากมายเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นบันทึก ภาพหรือแผนภูมิต่าง ๆ ปัญหาจึงเกิดมีขึ้นว่าเมื่อใดที่วัตถุเหล่านี้จะมีสภาพเป็นเอกสารของทางราชการ คำตอบสำหรับปัญหานี้ต้องแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ เอกสารจากภายนอกที่ถูกส่งมายังหน่วยราชการกับเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นเองในหน่วย

SPU CHONBURI

ราชการหนึ่ง ๆ สำหรับเอกสารประเภทแรกที่ส่งจากภายนอกมายังหน่วยราชการนั้นจะมีสภาพกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่เข้ามายังสำนักงานของหน่วยราชการ ไม่ว่าการรับเอกสารไว้นั้นจะได้ลงทะเบียนรับไว้ถูกต้องตามทางการหรือไม่ก็ตาม ส่วนเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยราชการเองนั้นจะเป็นเอกสารของทางราชการก็ต่อเมื่อเอกสารนั้นได้ถูกจัดทำขึ้นจนเสร็จสมบูรณ์ตามกระบวนการของเอกสารแล้ว กล่าวคือ เอกสารนั้นได้อยู่ในรูปแบบหรือขั้นตอนสุดท้ายที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้แล้ว เช่น

1. เอกสารที่ได้ถูกส่งจากหน่วยราชการไปยังบุคคลอื่นแล้ว

2. สำเนาเอกสารซึ่งหน่วยราชการมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้เมื่อได้ส่งเอกสารไปแล้ว

3. บันทึก ๆ ที่ได้ทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ระหว่างการปฏิบัติงานภายในสำนักงานอาจจะถูกทำลายและทิ้งไปได้เพราะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ปล่อยให้เอกสารนั้นอยู่ในที่เก็บเอกสารของสำนักงาน บันทึกนั้นจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่หน่วยราชการนั้นได้ทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่ในหน่วยราชการนั้น

4. รายงานการประชุมจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่ได้รับการรับรองในขั้นสุดท้าย

5. สมุดทะเบียนจะเป็นเอกสารของทางราชการเมื่อได้เริ่มเปิดใช้สำหนรับการลงทะเบียนในเรื่องต่าง ๆ

6. ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีได้ลงนามเพื่อส่งไปรัฐสภาแล้วเท่านั้น แต่ถ้าอยู่ในขณะที่กำลังร่างจะไม่เป็นเอกสารของทางราชการเช่นเดียวกับเอกสารอื่น ๆ ที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

เมื่อไม่นานนี้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องขยายแนวความคิดเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการ ซึ่งทุกวันนี้เอกสารของทางราชการได้หมายความรวมถึงวัตถุทุกชนิดที่สามารถเก็บข้อมูลข่าวสารได้ สำหรับคอมพิวเตอร์เป็นปัญหาพิเศษที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพราะเป็นไปได้ว่า อาจมีการเก็บข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ไว้ในหน่วยราชการหนึ่ง แต่มีหน่วยราชการอื่นที่สามารถเรียกเอาข้อมูลนั้นได้เพราะมีการเชื่อมโยงข้อมูลถึงกัน ดังนั้นจึงต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าว อยู่ในการเก็บรักษาของหน่วยราชการซึ่งสามารถเรียกข้อมูลนั้นได้ด้วยวิธีการทางคอมพิวเตอร์ ในกรณีที่มีหน่วยราชการหลาย ๆ หน่วยสามารถเข้าถึงหรือเรียกข้อมูลทางคอมพิวเตอร์อันเดียวกันได้ข้อมูลนั้นก็จะถือว่าได้ถูกเก็บไว้ในหน่วยงานเหล่านั้นทั้งหมดทุกแห่ง อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหา

SPU CHONBURI

มากมายในการปรับใช้หลักกฎหมายกับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ เมื่อทราบถึงลักษณะทั่วไปของเอกสารของทางราชการแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือ การพิจารณาว่าในสวีเดนนั้นเอกสารของทางราชการประเภทใดบ้างที่ประชาชนเข้าถึงได้และประเภทใดที่เข้าถึงไม่ได้ ในหมวด 2 มาตรา 2 แห่ง Freedom of the Press Act ได้บัญญัติว่าสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของราชการอาจจะถูกจำกัดได้เฉพาะแต่ในเรื่องที่มีความจำเป็นดังต่อไปนี้

1) ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ

2) นโยบายการคลังแห่งชาติ นโยบายเกี่ยวกับการเงินหรือโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศของราชอาณาจักร

3) กิจกรรมของหน่วยราชการที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ ควบคุมหรือการตรวจตราอื่น ๆ

4) เรื่องเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือการฟ้องร้องคดีอาญา

5) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐหรือของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

6) การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Personal integrity) หรือการคุ้มครองฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชน

7) การสงวนพันธุ์สัตว์หรือพืช

นอกจากนี้ในมาตรา 2 นั้นเองยังได้กำหนดไว้ว่าข้อยกเว้นในเรื่องเข้าถึงเอกสารของทางราชการนี้จะกล่าวในรายละเอียดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ Secrecy Act แต่ทั้งนี้ Secrecy Act จะต้องไม่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารเรื่องอื่นให้เป็นความลับนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน Freedom of the Press Act

รัฐสภาได้มอบอำนาจให้กับรัฐบาลที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับนี้ ถ้าหน่วยราชการต้องการที่จะเรียกเอกสารของทางราชการคืนจากประชาชนก็จะต้องมีบทบัญญัติใน Secrecy Act สนับสนุนเหตุผลของตน และในกรณีที่หน่วยราชการจะยึดถือเอกสารของตนไว้ไม่ให้กับประชาชนผู้ร้องขอก็จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน Secrecy Act ซึ่งในบางกรณีก็เป็นความลับโดยไม่มีเงื่อนไข แต่ส่วนมากแล้วหน่วยราชการที่เก็บรักษาเอกสารของทางราชการไว้จะต้องทำการพิจารณาเป็นรายกรณีไปแล้วแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบไม่ว่าเอกสารนั้นจะเป็นเอกสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ก็ตาม แม้ว่าเนื้อหาของเอกสารจะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่ได้รับความคุ้มครองให้เป็นความลับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่กฎหมายก็บัญญัติไว้ว่าถ้ากรณีเป็นที่ชัดแจ้งว่าการเปิดเผย

SPU CHONBURI

เอกสารนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เรื่องที่ได้รับความคุ้มครองแล้ว ประชาชนก็สามารถเข้าถึงเอกสารนั้นได้ ซึ่งในบางกรณีแม้จะไม่เป็นที่ชัดแจ้งแต่หน่วยราชการก็ให้เข้าถึงเอกสารของตนได้ ถ้าเป็นกรณีที่มีการเกิดเผยนั้นไม่น่าจะเกิดอันตรายแก่เรื่องที่ได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้เอกสารที่เป็นความลับอาจได้รับอนุญาตให้เข้าถึงได้โดยมีเงื่อนไข เช่นเพียงเพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเท่านั้นไม่กล่าวในรายละเอียดหรือเพื่อการศึกษาวิจัย

บางมาตราใน Secrecy Act ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร (Orders-in-Council) เพื่อระบุรายชื่อของเอกสารที่มีลักษณะเป็นความลับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเฉพาะแต่เอกสารที่ระบุไว้ในกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนี้เท่านั้นที่จะเก็บรักษาไว้เป็นความลับได้ภายใต้หลักเกณฑ์ของ Secrecy Act ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขโดยทั่วไปของความลับทางราชการได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนรายละเอียดที่ว่าเอกสารใดบ้างที่จะเป็นความลับได้ถูกระบุไว้ในกำหมายตามลำดับรอง ในบทบัญญัติแต่ละมาตราของ Secrecy Act ได้กำหนดระยะเวลาไว้สำหรับเอกสารที่เป็นความลับแต่ละประเภทว่าจะคงสภาพเป็นความลับของทางราชการได้นานเท่าใดระยะเวลาดังกล่าวมีตั้งแต่ 10-70 ปี แต่โดยปกติทั่วไปแล้วจะเป็น 20 ปี ตัวอย่างเช่น เอกสารที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศจะมีระยะเวลาของความลับ 40 ปี นับแต่ได้มีเอกสารนั้นเมื่อระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง เอกสารนั้นจะเปิดเผยให้เข้าถึงได้อย่างเสรี ดังนั้นเอกสารสำคัญ ๆ ของกระทรวงต่างประเทศก็จะเป็นที่เปิดเผยเมื่อครบรอบเวลา 40 ปี ส่วนเอกสารของทางราชการที่มีผลกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลจะมีระยะเวลาของการเก็บรักษาไว้เป็นความลับที่ยาวนานกว่า คือ 70 ปี โดยเริ่มนับจากเวลาที่เอกสารนั้นได้เกิดมีขึ้นกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่าเอกสารนั้นจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับจนกระทั่งสิ้นระยะเวลานั้น แต่เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาสูงสุดไว้เท่านั้น ถ้าข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองให้เป็นความลับนั้นได้หมดความสำคัญลงโดยไม่จำเป็นต้องคุ้มครองต่อไปเอกสารนั้นก็สามารถเข้าถึงได้แม้ว่าจะยังไม่ครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม

ในสวีเดนนั้น เอกสารของทางราชการจะไม่ถูกจัดให้เป็นความลับตลอดไปโดยการพิจารณาเพียงครั้งเดียว เอกสารของทางราชการใดจะเป็นความลับหรือไม่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาประเมินค่าโดยหน่วยราชการเป็นคราว ๆ ไปเมื่อมีปัญหาในเรื่องการเข้าถึงเอกสารนั้น ๆ ขึ้นมา แต่เมื่อมิให้เป็นภาระหนักแก่หน่วยราชการเกินไปแล้วในกรณีที่ชัดจั้งหน่วยราชการนั้น ๆ อาจจะทำเครื่องหมายสีแดงลงบนเอกสารเพื่อเป็นการเตือนว่าเอกสารนั้นจะต้องเก็บไว้เป็นความลับ แต่ก็ต้องทำการพิจารณาอย่างเป็นทางการเมื่อมีผู้ใดร้องขอใช้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารนั้น และเครื่องนี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงเลขมาตราของ Secrecy Act ที่ใช้อ้างว่าเอกสารนั้นเป็นความลับ

SPUCHONBURI

ประชาชนและหน่วยราชการต่างก็พอจะรู้อย่างคร่าว ๆ ว่าเอกสารใดบ้างที่จะเปิดเผยและเอกสารใดที่จะต้องเก็บไว้เป็นความลับ เพราะเอกสารของทางราชการที่ถูกจัดไว้ให้เป็นความลับส่วนมากได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศและกิจการทหาร ธุรกิจการค้าของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมเอกชนและข้อมูลทางการแพทย์และทางสังคมของเอกชนตลอดจนข้อมูลภาษีอากร เอกสารของทางราชการนั้นสามารถให้เข้าถึงเพียงบางส่วนได้ เช่น เอกสารของทางราชการโดยทั่วไปที่เข้าถึงได้อาจจะมีบางบรรทัดหรือบางหน้าที่ต้องเก็บไว้เป็นความลับ

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

1. ประชาชนผู้ใช้สิทธิ กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกา Freedom of information ได้กำหนดให้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นของประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีพิมพ์แพร่หลายเป็นประจำในหนังสือราชกิจจานุเบกษาก็ดี หรือด้วยวิธีให้ตรวจดูและสำเนาได้เองโดยจัดให้มีห้องสำหรับอ่านหนังสือและจัดทำดัชนีเพื่อความสะดวกในการตรวจค้นก็ดี ต่างก็เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีดังกล่าว หรือแม้แต่การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีให้เอกชนร้องขอตรวจดูเป็นพิเศษเฉพาะราย กฎหมายก็บัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลใด ๆ ก็ได้ (Any personal) โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในฐานะของผู้ใช้สิทธิไว้เลย ที่เป็นดังนี้เพราะในประเทศสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าสิทธิโดยทั่วไปของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นปัจจัยสำคัญของการโต้เถียงและอภิปรายกันในระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายที่ร่างขึ้นมาเพื่อรองรับระบบการปกครองที่เปิดเผยนั้นก็คือ การกำหนดสถานะของบุคคลผู้ต้องการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องหาเหตุผลใด ๆ มาสนับสนุนการใช้สิทธิของตน เพราะเพียงแต่การเป็นพลเมืองของประเทศ (Citizen) ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็เป็นการเพียงพอและชอบธรรมสำหรับการอ้างถึงสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ(บัญชา เขียวต่าย, 2536, หน้า 32)

2. หน่วยราชการภายใต้กฎหมาย : Freedom of information ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้ให้ใช้กับส่วนราชการ (Agency) อันหมายถึงส่วนราชการทุกแห่งในฝ่ายบริหารซึ่งใน Freedom of information ได้ขยายความว่าความหมายรวมถึง กรมกองของราชการฝ่ายบริหาร องค์กรทางทหาร รัฐวิสาหกิจ (Government Corporation) บริษัทที่ได้รับเงินอุดหนุนอันอยู่ในความคุ้มครองของรัฐบาล หน่วยงานย่อยที่จัดตั้งขึ้นภายในส่วนราชการทางฝ่ายบริหารซึ่งรวมถึงคณะที่

SPU CHONBURI

ปรึกษาของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) ตลอดจนองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎระเบียบรองรับ

อนึ่ง ส่วนราชการหรือรัฐบาลภายใต้ Freedom of information หมายถึง ส่วนราชการหรือรัฐบาลแห่งหนึ่ง (Federal Government) เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงส่วนราชการหรือรัฐบาลในระดับมลรัฐ (State Government) เพราะในแต่ละมลรัฐส่วนมากก็มีกฎหมายทำนองเดียวกับ Freedom of information ไว้บังคับกับส่วนราชการของตน นอกจากนี้ Freedom of information ยังไม่ใช่กับราชการฝ่ายตุลาการและฝ่ายรัฐสภา

3. ความหมายของเอกสารของทางราชการ โดยหลักการแล้ว Freedom of information นี้ ได้กำหนดให้เอกสารของทางราชการทั้งหลายทุกประเภทต้องเปิดเผยแก่สาธารณชนมีเพียงบางประเภทเท่านั้นที่ไม่ต้องเปิดเผยโดยอาศัยเหตุผลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับคำว่า “เอกสารของทางราชการ” นั้น Freedom of information ไม่ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าให้ส่วนราชการจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร (Information) แก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ จำนวน 3 วิธี คือ 1) การพิมพ์แพร่หลาย 2) การจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นและสำเนาได้เอง 3) การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย ส่วนข่าวสารประเภทใดจะจัดให้มีรูปแบบใดให้เป็นไปตามที่ Freedom of information กำหนด ซึ่งเป็นไปตามลำดับความสำคัญของข่าวสารและความจำเป็นที่ประชาชนควรจะรู้ ดังนั้น แม้จะไม่ได้ให้ความหมายของเอกสารของทางรายการไว้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ Freedom of information ได้กำหนดให้มีข้อวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าครอบคลุมถึงเอกสารทุกชนิดที่ราชการมีอยู่ กล่าวคือ

3.1 เอกสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลายได้แก่

1) เอกสารที่บอกให้ทราบถึงองค์ประกอบหรือโครงสร้างของส่วนราชการและเอกสารที่บอกถึงสถานที่ตั้ง เจ้าหน้าที่และวิธีการว่าประชาชนจะได้ข่าวสารหรือยื่นคำร้องหรือได้รับคำตอบจากที่ไหนจากใครและด้วยวิธีการอย่างไร

2) อำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานของส่วนราชการ

3) ระเบียบวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร รายละเอียดแบบฟอร์มที่จะต้องใช้หรือสถานที่ซึ่งสามารถขอแบบฟอร์มได้

4) กฎข้อบังคับ ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการได้ออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย หนังสือแถลงนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยส่วนราชการ

SPU CHONBURI

3.2 เอกสารที่ต้องให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้น และสำเนาได้เอง ได้แก่

1) ความเห็นอันเป็นที่สุด (Final opinions) ของฝ่ายที่เห็นด้วยและความเห็นแย้งฝ่ายข้างน้อย พร้อมทั้งตัวคำสั่ง (Order) เฉพาะที่สั่งในการชี้ขาดข้อพิพาท

2) หนังสือแถลงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่ได้เผยแพร่ทั่วไปในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

3) คู่มือการปฏิบัติงานและคำสั่งในการปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อสมาชิกในสังคม

4) การออกเสียงครั้งสุดท้าย (Final votes) ของสมาชิกแต่ละคนในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

3.2 เอกสารที่ต้องให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย ได้แก่ เอกสารทั้งหลายที่มิได้จัดให้มีตามวิธีการในข้อ 1) และ 2) ข้อความในอนุมาตรานี้เองที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ว่าต้องการที่จะให้เอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ในความครอบครองของส่วนราชการจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงได้ ในขณะเดียวกันถ้อยคำในอนุมาตรานี้ก็ทำให้เห็นว่าเอกสาร นั้น หมายถึงสิ่งที่บันทึกข้อมูลข่าวสาร (Information) ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ๆ โดยไม่จำกัดว่าเอกสารนั้นจะต้องเป็นแผ่นกระดาษที่ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร (Document)

ส่วนเอกสารที่ไม่ต้องเปิดเผยนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้น 9 ประการด้วยกัน ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้เพียงแต่ยอมให้เอกสารที่มีลักษณะตรงกับข้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งสามารถเก็บเป็นความลับได้ แต่มิได้บังคับเป็นการเด็ดขาดว่าเอกสารเหล่านั้นจะต้องเป็นความลับ (Secrecy) กล่าวคือ Freedom of information เพียงแต่กำหนดขอบเขตไว้เท่านั้นว่าทางราชการจะไม่ยอมเปิดเผยข่าวสารใดได้บ้าง แต่แม้ในข่าวสารประเทที่ทางราชการอาจไม่เปิดเผยได้นั้น ถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรเปิดเผยก็อาจกระทำได้ โดยเห็นว่ากรณีเป็นดุลพินิจและอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการนั้นเอง ข้อยกเว้น 9 ข้อ ได้แก่

1) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายของรัฐบาลในการต่างประเทศ การจำแนกว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นความลับประเภทนี้จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive order) ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกโดยประธานาธิบดี กล่าวคือ ในคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารราว่าข้อมูลข่าวสารอย่างไรจึงจะมีลักษณะเป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศและสิ่งที่สำคัญ คือ เอกสารนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาให้เป็นความลับตามคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นอย่างเหมาะสม ซึ่งศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่าการพิจารณาจำแนกเอกสารเช่นนั้นเหมาะสมหรือไม่ โดยศาลมีอำนาจลบล้าง

SPU CHONBURI

การกระทำของฝ่ายบริหารโดยการวินิจฉัยว่าการจัดประเภทเอกสารของฝ่ายบริหารที่ให้เอกสารใดเป็นความลับในเรื่องการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศนั้นไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในคำสั่งของฝ่ายบริหาร หลักการให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชั้นสุดท้ายนี้เพิ่งได้มีขึ้นในการแก้ไขกฎหมายใน ค.ศ.1974 โดยกลับหลักการตีความเดิมของศาลสูงแห่งสหรัฐฯ เมื่อ ค.ศ.1973 ในคดี Environmental Protection Agency V. Mink คดีนี้ความสำคัญเป็นพิเศษเพราะเหตุที่ได้ถูกยกขึ้นอ้างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนที่พยายามจะเปิดเผยเอสารในเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในมหาสมุทรแปซิฟิก

2) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นระเบียบปฏิบัติงานภายใน ข้อยกเว้นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นการภายในเท่านั้น เพราะกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานภายในหน่วยราชการเช่นนี้บางครั้งมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของส่วนราชการ และกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเหล่านั้นก็ไม่มีผลต่อเอกชนแต่อย่างใด เช่น กฎว่าด้วยการจอดรถในสถานที่ราชการ กฎว่าด้วยเวลาอาหารกลางวัน รายงานแถลงนโยบายเกี่ยวกับการลา ฯลฯ

3) ข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่น ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อยอมรับถึงข้อมูลข่าวสารบางอย่างที่ได้รับการคุ้มครองโดยไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งแต่เดิมใน ค.ศ.1975 ศาลชั้นต้นในสหรัฐได้ตีความว่า Freedom of information ได้ยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติถึงความลับที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้ Freedom of information ไปโดยปริยาย แต่ในปีเดียวกันนั้นเองศาลสูงแห่งสหรัฐได้ตีความโดยอาศัยประวัติความเป็นมาทางกฎหมายของข้อยกเว้นข้อนี้ว่าสภา Congress ได้ตั้งใจที่จะให้กฎหมายเหล่านั้นมีผลบังคับต่อไปซึ่งมีอยู่ประมาณ 100 ฉบับด้วยกัน การวางหลักเช่นนี้ของศาลสูงเป็นเพียงการตีความถ้อยคำในกฎหมายฉบับหนึ่ง (Statutory interpretation) เท่านั้นเอง มิได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหลักการนี้จึงถูกเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขกฎหมายใน ค.ศ.1976 และใช้มาจนกระทั่งทุกวันนี้ กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารที่จะได้รับยกเว้นเป็นพิเศษไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นจะต้องปรากกว่ากฎหมายนั้น (1) ได้กำหนดไว้ว่าเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับนั้นจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ไปกระทำการใด หรือ (2) ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาว่าเอกสารใดควรเก็บไว้เป็นความลับหรือได้อ้างอิงถึงประเภทของเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับ

4) ความลับทางการค้า ข้อยกเว้นนี้ได้รับการกล่าวถึงทั่ว ๆ ไปในฐานะที่เป็นการคุ้มครองความลับทางการค้า ซึ่งข้อความในกฎหมายมีความซับซ้อนก่อนให้เกิดปัญหาการตีความทั้งทางด้านการกำหนดความหมายที่ไม่ชัดเจนหรือแม้แต่ทางด้านหลักไวยากรณ์ก็ตาม โดย

บทบัญญัตินี้มีข้อความว่า "Matters that are trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential" แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้ก็ไม่เคยถูกเปลี่ยนแปลงเลยตั้งแต่การประกาศใช้ใน พ.ศ.1966 โดยได้ถูกปล่อยให้ศาลเป็นผู้ตีความเพื่อทดแทนไม่ชัดเจนแห่งบทบัญญัตินี้ และผลจากการตีความศาลได้ยืนยันหลักการมาโดยตลาดว่าข้อมูลข่าวสารตามข้อยกเว้นนี้มี 2 ประการ คือ

(1) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับทางการค้า

(2) ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ เป็นข่าวสารทางพาณิชย์หรือการเงิน เป็นข่าวสารที่ได้รับมาจากบุคคลอื่น และเป็นข่าวสารที่มีเอกสิทธิหรือเป็นเรื่องปกปิด

สำหรับความลับทางการค้าที่ได้รับความคุ้มครองนั้นมีความหมายตามที่กำหนดไว้ใน Restatement of Torts 757 (1939) ได้แก่ "สูตร แบบ-ตัวอย่าง สิ่งประดิษฐ์หรือข้อมูลที่ได้จัดรวบรวมขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะถูกใช้ในธุรกิจของผู้ใดผู้หนึ่งและจะทำให้ผู้นั้นได้เปรียบเหนือคู่แข่งขันทางการค้าที่ไม่รู้หรือไม่ได้ใช้สิ่งเหล่านี้" แต่กระนั้นก็ตามศาลบางแห่งได้รับเอาผลการตีความนี้มาใช้ในทางที่จำกัดมากกว่า ศาลอุทธรณ์ชั่วคราวแห่ง District of Columbia ได้ปฏิเสธหลักเกณฑ์ใน Restatement of Tors 757 (1939) และได้วางหลักเองว่าถ้อยคำที่ใช้ใน Freedom of information ควรจะถูกจำกัดว่าเป็น "ความลับเกี่ยวกับแผน สูตร กรรมวิธีหรือสิ่งประดิษฐ์ที่มีคุณค่าเชิงพาณิชย์ที่จะถูกใช้ในการกระทำ เตรียมการประกอบหรือดำเนินการผลิตสินค้าในทางการค้าตลอดจนตัวสินค้าที่ทำเสร็จแล้วไม่ว่าจะด้วยการปรับปรุงหรือทำขึ้นใหม่ด้วยความเพียรพยายาม"

ส่วนข้อมูลข่าวสารอีกประเภทหนึ่งของข้อยกเว้นนี้ไม่ค่อยจะเป็นปัญหาในเรื่องถ้อยคำมากนัก และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมักจะเป็นได้ทั้งข่าวสารทางพาณิชย์ การเงิน และข่าวสารที่เป็นเอกสิทธิ เรื่องปกปิดในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลซึ่งเป็นผู้ให้ข่าวสารแก่ทางราชการอันเป็นลักษณะหนึ่งของข้อยกเว้นนี้อาจเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งส่วนมากทางราชการก็จะได้ข่าวสารจากบุคคลประเภทนี้นั่นเอง แต่บุคคลในที่นี้ไม่รวมถึงส่วนราชการด้วยกัน

อย่างไรก็ตามมีความเห็นอีกแนวหนึ่งว่าข่าวสารที่เป็นเอกสิทธิหรือเรื่องปกปิดนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารอีกประเภทหนึ่งต่างหากที่ได้รับความคุ้มครองตามข้อยกเว้นนี้ แม้ว่าข่าวสารนั้นจะเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับข่าวสารทางพาณิชย์หรือการเงินก็ตาม

5) เอกสารติดต่อภายใน ข้อยกเว้นนี้ใช้กับบันทึกหรือหนังสือที่ใช้ติดต่อระหว่างส่วนราชการ หรือภายในส่วนราชการ ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีกับส่วนราชการแล้วคู่ความฝ่ายอื่นนอกจากฝ่ายที่เป็นส่วนราชการจะไม่สามารถนำมาอ้างได้ ข้อยกเว้นนี้ขึ้นเพื่อ

SPU CHONBURI

คุ้มครองการปฏิบัติงานของส่วนราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอันเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการแท้ ๆ ประธานาธิบดีลินคอน บี. จอห์นสัน ได้กล่าวขณะลงนามประการใช้ Freedom of information เมื่อปี ค.ศ.1966 ว่า "บรรดาพนักงานของรัฐควรจะมีความสามารถติดต่อกันได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องถูกเปิดเผยให้ปรากฏแก่สาธารณะ" ผลดีจากการจัดให้มีข้อยกเว้น คือทำให้ข้าราชการมีเสรีที่จะพูดกันได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ และป้องกันมิให้นโยบายต่าง ๆ ในการดำเนินงานของส่วนราชการต้องถูกเปิดเผยเสียก่อนในขั้นเตรียมงาน ก่อนที่จะถึงเวลาอันควรเปิดเผย แต่เห็นว่าบรรดาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือกรณีอันเป็นมิตินั้นไม่ถือว่าได้รับความคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยตามข้อนี้ด้วย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นประเภทอื่น

6) สิทธิส่วนบุคคล ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่แฟ้มเอกสารที่เก็บประวัติอันเป็นข้อมูลส่วนตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่ แฟ้มเกี่ยวกับประวัติการรักษาพยาบาลคนไข้และเอกสารอื่นใดทำนองนี้ซึ่งถ้าเปิดเผยแล้วจะเป็นการก้าวล่วงรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างชัดแจ้ง ข้อยกเว้นนี้กำหนดขึ้นเพื่อหาจุดสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รู้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองกิจการของเอกชนจากการอยากรู้อยากเห็นที่ไม่สมควรของสาธารณชน โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่อง "การก้าวล่วงโดยไม่ได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้ง เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการเปิดเผยเอกสารทุกเรื่องของเอกชน เป็นที่แน่ชัดว่าข้อยกเว้นนี้ต้องใช้กับบุคคลผู้มีชีวิตอยู่และไม่ใช้กับทายาทของผู้ตายหรือนิติบุคคล และข้อยกเว้นนี้ไม่ใช่เหตุผลที่จะใช้ปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารเรื่องใด ๆ แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

7) เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่บันทึกการสอบสวนที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย แต่เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าถ้าเป็นเผยออกไปแล้ว จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งใน 6 อย่าง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การเปิดเผยเอกสารนั้นจะเป็นการ

(1) แทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

(2) ตัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย และการตัดสินที่ยุติธรรม

(3) ก่อให้เกิดความก้าวล่วงในสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอม

(4) เปิดเผยชื่อเสียงของผู้ที่เป็นแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ และเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาจากแหล่งข่าวนั้น

(5) เปิดเผยกระบวนการและเทคนิคของการสอบสวน

SPUCHONBURI

(6) ก่อให้เกิดอันตรายแก่ความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

เอกสารที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องการฟ้องร้องทางอาญาเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงเรื่องอื่น ๆ ในทางแพ่งและทางปกครองด้วย ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการดำเนินงาของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนไม่ว่าในคดีประเภทใดจะมีเรื่องเทคนิค ชื่อสายลับ รายงานและเอกสารแสดงความเห็นที่ยังไม่ได้สรุปอีกมากมาย

8) ข้อมูลข่าวสารของสถาบันการเงิน ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาในเรื่องหรือเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบ การปฏิบัติงานหรือรายงานสถานภาพที่ได้จัดทำขึ้นโดยหรือทำในนามของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมหรือตรวจสอบสถาบันการเงิน เกี่ยวกับความเป็นมาในการบัญญัติข้อยกเว้นนี้คงจะพอเห็นได้จากรายงานของสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวว่า ในการประกันความมั่นคงและความปลอดภัยของสถาบันการเงินรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของสถาบันการศึกษาที่จัดทำรวบรวมขึ้นโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินนั้น ถ้าเปิดเผยออกไปโดยไม่พิจารณาให้รอบคอบอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ได้ ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน โดยปกติข่าวสารประเภทนี้ได้รับการยกเว้นอยู่เสมอตามข้อ 4) แต่เนื่องจากเห็นว่าร่างกรณีไม่พอที่จะถือเป็นเรื่องปกปดตามข้อ 4) ได้ จึงยกเว้นไว้โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ที่ดินส่วนราชการได้รับข่าวสารเพื่อการควบคุมสถาบันการเงินเหล่านั้น

9) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปิโตรเลียม ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่ข่าวสารข้อมูล รวมตลอดถึงแผนที่ในทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ที่เกี่ยวกับบ่อน้ำมัน ในสหรัฐอเมริกาเห็นกันว่าการสำรวจเกี่ยวกับบ่อน้ำมันไม่อยู่ในความหมาของความลับทางการค้า (Trade secret) จึงต้องระบุขึ้นไว้โดยเฉพาะทั้งที่ความจริงก็มีบางคนเห็นกันว่ากรณีนี้ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วตามข้อ (4) แต่โดยทั่วไปเห็นว่าความลับในเรื่องการสำรวจบ่อน้ำมันเป็นเรื่องใหม่ จะถือว่าเป็นเรื่องปกติอยู่แล้วตามธรรมเนียมประเพณีไม่ได้ และการเปิดเผยในกรณีนี้อาจก่อให้เกิดความเสียเปรียบได้เปรียบในการแข่งขันได้มากจึงเห็นควรให้ระบุไว้โดยเฉพาะ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2521, หน้า 137-142)

3. ประเทศฝรั่งเศส

1. ประชาชนผู้ใช้สิทธิ สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นของประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นชาวฝรั่งเศสหรือชาวต่างชาติและไม่น่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสำหรับกรณีของนิติบุคคลนั้นรวมถึงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วย เช่น ราชการส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล (Commune) อาจจะร้องขอเอกสารของทางราชการในระดับรัฐได้ เท่าที่กล่าวมาดูกรณีจะไม่เป็นปัญหายุ่งยากนักถ้าเอกสารของทางราชการนั้นเป็นเอกสารทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะประชาชนผู้ที่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิดังกล่าวข้างต้นอาจจะใช้สิทธิของตนร้องขอเอกสารของทางราชการโดยอ้างเหตุผลอย่างไรก็ได้ แนวความคิดที่ว่าผู้ใช้สิทธิจะต้องมีส่วนได้เสียตามสมควรอันเป็นที่คุ้มเคยกันดีในคดีเกี่ยวกับกฎหมายปกครองนั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้ในกรณีนี้ ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้บังคับให้ผู้ใช้สิทธิต้องมีคุณสมบัติพิเศษใด ๆ

กรณีจะเปลี่ยนไป ถ้าเอกสารนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลใดโดยเฉพาะ ซึ่งกำหมายไม่ได้กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d’acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ได้แนวทางไว้ว่าเอกสารดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมถึงเอกสารทุกชนิดที่พาดพิงถึงบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงไม่ว่าโดยการระบุชื่อหรือโดยการระบุลักษณะใด ๆ จนทำให้รู้หรือคาดหมายได้ว่าเอกสารนั้นกล่าวถึงบุคคล กรณีเช่นนี้เฉพาะแต่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าถึงเอกสารนั้นได้ กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครคือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงมีสิทธิเข้าถึงเอกสารนั้นได้ กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครคือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับเอกสารนั้น ซึ่ง คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d’acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ได้พยายามให้ความหมายที่ชัดเจนแก่คำ ๆ นี้ว่าหมายถึงบุคคล 2 จำพวกได้แก่ บุคคลที่ได้รับผลโดยตรงจากข้อความในเอกสารนั้น และบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงและเป็นส่วนตัวในเอกสารนั้นเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เนื้อหาและการใช้เอกสารดังกล่าว ตัวอย่างของบุคคลจำพวกหลังนี้ ได้แก่ พ่อแม่ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องเอาเอกสารใด ๆ ของโรงเรียนที่ได้ทำขึ้นเกี่ยวกับบุตรของตน ปัญหาเกิดขึ้นได้อีกว่าบุคคลผู้มีความเกี่ยวข้องกับเอกสารนั้นถึงแก่ความตายหรือเกสารนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งสามีและภริยา ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถหาทางออกได้โดยการตีความขององค์การที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น อย่างไรก็ดี ควรตระหนักว่าเอกสารที่มีเนื้อหาเป็นข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับบุคคลใดโดยเฉพาะสามารถถูกจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยการไม่กล่าวถึงข้อมูลข่าวสารในส่วนนั้น ถ้าเอกสารดังกล่าวยังคงอ่านเข้าใจได้และยังไม่ถูกทำลาย (บัญชา เขียวต่าย, 2536, หน้า 41-42)

2. หน่วยงานภายใต้กฎหมาย หน่วยงานในประเทศฝรั่งเศสที่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978 ที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มีอยู่ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

2.1 องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2.2 องค์การทางปกครองส่วนถิ่น ได้แก่ ภาค (Regions) จังหวัด (Departments) และเทศบาล (Communes)

2.3 องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะ (Public service) แม้ว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรตามกฎหมาย เอกชนก็ตาม

เนื่องจากแนวความคิดเรื่องบริการสาธารณะ มีความหมายที่ค่อนข้างจะไม่แน่นอน ดังนั้นคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A.และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จึงต้องเป็นผู้ที่กำหนดสถานะของแนวคิดนี้ให้ชัดเจนขึ้นตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. องค์กรควบคุมทางวิชาชีพได้ถูกรวมอยู่ในแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบริการสาธารณะด้วยถ้าองค์กรนั้นได้ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ (Organization) และควบคุมดูแลเรื่องจรรยาบรรณของวิชาชีพบางอย่าง เช่น แพทย์ หรือนักกฎหมาย ความเห็นนี้ยังรวมถึงสถาบันรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในรัฐสภานั้น นอกจากนี้คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. ยังได้แสดงความเห็นเช่นเดียวกันนี้กับสถาบันการศึกษาที่มีสัญญาผูกพันอยู่กับรัฐในเรื่องของเอกสารทางการศึกษาของนักเรียนในสถาบันนั้น

3. ความหมายของเอกสารของทางราชการ เอกสารของทางราชการในฝรั่งเศสนั้นแท้จริงแล้วใช้คำว่า เอกสารในกิจการทางปกครอง (Administrative document) ซึ่งมีความหมายกว้างมาก และในกฎหมายของฝรั่งเศสเองก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ เพียงแต่ระบุประเภทของเอกสารไว้เท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด โดยระบุว่าเอกสารต่อไปนี้ถือว่าเป็นเอกสารทางปกครอง (เอกสารของทางราชการ) ได้แก่ แฟ้มเอกสารเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ รายงาน เอกสารการศึกษาวิจัยเรื่องต่าง ๆ สิ่งบันทึกข้อมูล (Records) รายงานการประชุมสถิติ คำสั่ง คำแนะนำหนังสือเวียน บันทึกในการปฏิบัติงาน (Notes) หนังสือตอบรับของกระทรวง ซึ่งเอกสารเหล่านี้นำไปสู่หรือแสดงให้เห็นถึงการดำเนินกระบวนการทางปกครอง ความเห็น การคาดคะเน หรือการ

SPU CHONBURI

ตัดสินใจในทางปกครองในรูปแบบของหนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการบันทึกภาพหรือเสียงหรือข้อมูลข่าวสารประเภทที่ได้มาด้วยวิธีการอัตโนมัติโดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตอยู่ว่าเอกสารของทางราชการในความหมายข้างต้นจะต้องเป็นเอกสารที่มีตัวตนอยู่จริง กล่าวคือ การร้องขอเพื่อเข้าถึงเอกสารของทางราชการจะต้องเป็นกรณีที่เอกสารนั้นได้ถูกทำขึ้นมาแล้วนำออกใช้ตามสภาพของมันแล้ว ถ้าประเด็นเรื่องราว ต่าง ๆ ในทางปกครองยังมิได้จัดทำขึ้นเป็นเอกสาร กฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องมีภาระหน้าที่ในการสืบเสาะค้นหาเรื่องราวนั้น ๆ เพื่อจัดทำเป็นเอกสารให้แก่ผู้ใช้สิทธิร้องขอแต่อย่างใด สำหรับเอกสารที่อยู่ในสภาพที่ยังไม่สมบูรณ์ หรือร่างเอกสารที่อยู่ในขั้นตอนที่กำลังจัดทำนั้นไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง หลักเกณฑ์นี้มิได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยการวางหลักของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. โดยความคิดนี้ตั้งอยู่บนเหตุผลของความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการดำเนินกระบวนการทางปกครองและมีความมั่นใจได้ว่าการพิจารณาเรื่องใด ๆ จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ตราบจนกว่าจะได้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว หรือจนกว่ากระบวนการทางปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว ศาลปกครองเองก็ได้ยืนยันว่ากฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะกับเอกสารที่สมบูรณ์แล้ว และไม่ใช่กับส่วนหนึ่งส่วนใดของเอกสารหรือเอกสารฉบับชั่วคราวที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนของการจัดทำรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978 ได้กำหนดข้อยกเว้นของสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ 8 ประการด้วยกัน ซึ่งเป็นเหตุผลให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารเหล่านั้นหรือไม่เปิดเผยเนื้อหาบางส่วนของเอกสารนั้นได้ ถ้าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้เกิดความเสียหาย ข้อยกเว้นที่เป็นความลับทั้ง 8 ประการ ได้แก่

3.1 เรื่องที่รัฐบาลหรือหน่วยราชการที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วกำหนดไว้ให้เป็นความลับ

3.2 ความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและทางด้านนโยบายต่างประเทศ

3.3 นโยบายด้านเงินตราและความเชื่อถือของรัฐบาลด้านการเงิน ความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของสังคม

3.4 การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในชั้นศาลหรือในชั้นเบื้องต้นของกระบวนการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

3.5 ความลับส่วนบุคคลและประวัติทางการแพทย์

3.6 ความลับทางด้านการค้าพาณิชย์และด้านอุตสาหกรรม

SPU CHONBURI

3.7 การวิจัยหรือการค้นหาข้อมูลโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจที่เป็นการละเมิดกฎหมายภาษีอากรและกฎหมายภาษีศุลกากร

3.8 ความลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

รายชื่อของเอกสารที่ฝ่ายปกครองไม่เปิดเผยได้เพราะมีเนื้อหาเป็นไปตามเหตุผลที่กำหนดไว้ในข้อยกเว้นเหล่านี้ จะต้องประกาศไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A.

องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศ

1. ประเทศสวีเดน

ในกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการพิมพ์ของประเทศสวีเดนไม่ได้จัดตั้งองค์กรใดเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ตีความบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่มอบภาระดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครอง (Administrative Court) ซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททั่ว ๆ ไปในทางปกครอง อันประกอบด้วยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ระดับภาค (Regional Administrative Courts of Appeal) จำนวน 4 แห่งโดยแบ่งเขตศาลตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และศาลปกครองสูงสุด (Supreme Administrative Court)

มีข้อที่น่าพิจารณาว่า เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ก็เท่ากับว่าในขณะนั้นศาลได้เข้าไปใช้อำนาจ (ดุลพินิจ) ของหน่วยราชการฝ่ายปกครองทำการตัดสินใจในเรื่องทางปกครองแทนฝ่ายปกครองจริงอยู่ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารที่เป็นประเด็นแห่งคดีมาพิจารณาได้ว่าเอกสารนั้นเป็นความลับหรือไม่ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของศาลที่จะต้องตีความบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความลับเช่นเดียวกับหน่วยราชการฝ่ายปกครอง แต่โดยทั่วไปในทางปฏิบัติแล้วศาลจะไม่ถามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยราชการ ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายได้อ้างถึงความลับเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงของประเทศ กรณีก็จะเป็นไปตามความคิดเห็นของผู้พิพากษาแต่ละคนโดยขึ้นอยู่กับความรู้และประสบการณ์โดยทั่ว ๆ ไปของผู้พิพากษาแต่ละคนเหล่านั้นที่จะกำหนดว่าการเปิดเผยเอกสารนั้น ๆ จะมีผลกระทบถึงอันตรายที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ปัญหาจึงเกิดขึ้นในเรื่องของความเชี่ยวชาญในประสบการณ์ทางปกครองของผู้พิพากษาแต่ละคนเหล่านั้นที่จะกำหนดว่าการเปิดเผยเอกสารนั้น ๆ จะมีผลกระทบถึงอันตรายที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ปัญหาจึงเกิดขึ้นในเรื่องของความเชี่ยวชาญในประสบการณ์ของปกครองของผู้พิพากษาศาลปกครองแต่บางทีอาจจะเป็นเพราะสิทธิของประชาชนในการเข้าถึง

เอกสารของทางราชการได้มีมานานมากจนเป็นที่เข้าใจกันทั่วไป ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ปรากฏเป็นข้อโต้เถียงหรือเป็นความยุ่งยากในสวีเดน (บัญชา เขียวต่าย, 2536, หน้า 45-46)

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

Freedom of information ของประเทศสหรัฐอเมริกาก็เช่นเดียวกันกับ Freedom of the press Act ของประเทศสวีเดนที่ไม่ได้จัดตั้งองค์กรใดขึ้นเป็นพิเศษเพื่อควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งนอกจากส่วนราชการทั่วไปที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ Freedom of information ที่ต้องพิจารณาตีความกฎหมายในขั้นต้นแล้วก็คงเป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาตีความกฎหมายโดยทั่วไปเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย Freedom of information ในชั้นที่สุด ข้อที่แตกต่างจากประเทศสวีเดนก็คือ ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นใช้ศาลยุติเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหรัฐ Freedom of information เองก็เป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาศาลยุติธรรมจะเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง แต่ศาลก็มีวิธีการทางระบบกฎหมายจารีตประเพณีของตนที่จะใช้พิจารณาคดีเพื่อควบคุมฝ่ายปกครองและ Freedom of information ก็ได้บัญญัติรับรองวิธีพิจารณาดังกล่าวไว้โดยให้ศาลใช้วิธีการพิจารณาคดีเป็นครั้งที่สอง (De novo) และอาจจะตรวจสอบเนื้อหาของเอกสารของทางราชการที่อ้างว่าเป็นความลับด้วยวิธีพิจารณาลับฝ่ายเดียว (In camera) กล่าวคือ เมื่อมีการอ้างว่าข้อเท็จจริงใดเป็นความลับ กรณีเป็นที่สงสัยในเบื้องต้นแล้วว่าข้อเท็จจริงที่อ้างว่าเป็นความลับนั้นมีสาระว่าอย่างไร เพราะศาลและคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจรูปได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไรบ้าง ผู้รู้มีฝ่ายเดียวคือฝ่ายปกครอง ปัญหาในที่นี้คือ ศาลจะวินิจฉัยได้อย่าไรว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นความลับที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยตาม Freedom of information ดังนั้นการพิจารณาคดีเป็นครั้งที่สองทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจึงมีความจำเป็นเพื่อการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ ส่วนการพิจารณาลับฝ่ายเดียวคู่ความฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริง จะต้องนำข้อเท็จจริงที่อ้างว่าเอกสารนั้นเป็นความลับมาแสดงต่อศาลแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่มีผู้อื่นเข้ามาฟังการพิจารณาคดีนั้นด้วย และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็จะเข้าร่วมฟังหรือโต้แย้งต่อหน้าศาลไม่ได้ทั้งนี้เพื่อถ้าสิ่งนั้นเป็นความลับจริงก็จะไม่มีคนนอกรู้ เว้นแต่ศาลผู้พิจารณาเท่านั้นและเชื่อว่าผู้พิพากษาคงจะรักษาความลับนั้นได้ ความจริงวิธพิจารณาแบบนี้มิได้เป็นไปตามหลักของระบบการฟังความสองฝ่าย (Adversary system) และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทราบได้เลยว่าข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งเสนอนั้นเป็นอย่างไร และสมควรจะโต้แย้งใน

SPU CHONBURI

ประเด็นใดบ้างผลการพิจารณาเรื่องนี้ความจริงก็เป็นการนำระบบไต่สวน (Inquisitorial system) มาใช้ผสมด้วยนั่นเอง ความยุติธรรมจะมีเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับความเป็นกลางของศาลโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้หน้าที่การนำสืบว่าข่าวสารใดเป็นความลับตกอยู่กับส่วนราชการที่ยกเอาเรื่องความลับขึ้นอ้าง และเนื่องจากข่าวสารบางประการเป็นเรื่องทางเทคนิคที่เกินความรู้ของศาล จึงเห็นว่าศาลอาจตั้งผู้ช่วยพิเศษ (Special master) เพื่อช่วยศาลในการวิเคราะห์สาระในข่าวสารจำนวนมากมายนั้นได้ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีในระบบจารีตประเพณีเช่นนี้ก็มีมาก่อนแล้วและมีหลายคดีที่ศาลนำวิธีนี้มาใช้ (บัญชา เขียวต่าย, 2536, หน้า 46-47)

สภาพทั่วไปอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย

1. ประเทศสวีเดน

หลักการแห่งการเข้าถึงเอกสารของทางราชการอย่างเสรีนี้ ได้รับการสนับสนุนมานานกว่า 200 ปี และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของชาวสวีเดนโดยไม่มีใครคิดที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการนี้ฝ่ายปกครองของประเทศสวีเดนเองก็ได้ปรับตัวเองให้เข้าสู่วิถีการดำเนินงานของตนในลักษณะที่เปิดเผย ระบบดังกล่าวของประเทศสวีเดนมีผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการทุกระดับต้องมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเปิดเผยให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ซึ่งในที่นี้ประชาชนที่มีจำนวนมากจะทำการตรวจสอบโดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ และเพื่อความสะดวกแก่การทำงานของบรรดาหนังสือพิมพ์จึงได้มีข้อกำหนดทั่วไปให้ทุกหน่วยราชการที่สำคัญ ๆ ต้องจัดห้องไว้สำหรับบรรดาพวกหนังสือพิมพ์ เพื่อใช้เป็นที่แสดงเอกสารที่มีเข้ามาและออกไปจากหน่วยราชการนั้นในแต่ละวัน จริงอยู่เป็นเรื่องยากแม้กระทั่งสำหรับพวกหนังสือพิมพ์เองก็ตามที่จะตรวจสอบเอกสารของทางราชการที่มีอยู่จำนวนมากตามหน่วยราชการทั้งหมดทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง แต่ก็เป็นเรื่องผิดผิดปกติที่เอกสารสำคัญ ๆ จะรอดพ้นไปจากการเฝ้าติดตามของพวกหนังสือพิมพ์ สิ่งที่ปรากฏออกมาจากหน่วยราชการย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปของสังคมในส่วนที่สำคัญ ๆ และมีอิทธิพลต่อการสร้างความคิดเห็นของสาธารณชนในหลาย ๆ เรื่อง (บัญชา เขียวต่าย, 2536, หน้า 57)

ระบบแห่งการเข้าถึงเอกสารของทางราชการอย่างเสรีนี้ได้ดำรงอยู่ในประเทศสวีเดน เป็นเวลานานจนกระทั่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปและมีแนวโน้มทางการเมืองที่จะขยายแนวความคิดนี้ไปสู่การดำเนินงานของคณะบุคคล (Companies) หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีรูปแบบเป็นเอกชนอยู่แต่ในความดูแลของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองตนเอง ซึ่งบริการสาธารณะหลายอย่างได้ดำเนินการโดยองค์กรเช่นว่านี้แต่จนกระทั่วบัดนี้เอกสารขององค์กรดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่เปิดเผยต่อ

SPU CHONBURI

สาธารณชน การถกเถียงถึงความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้มีมาเรื่อยแต่ก็ยังไม่มีการตัดสินใจสิ่งใดลงไป

การเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ขยายตัวไปในทางอื่น ๆ โดยวิธีการตีความอย่างกว้างขวางในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง การใช้สิทธิร้องขอเฉพาะข้อมูลข่าวสาร (Information) บางส่วนที่อยู่ในเอกสาร (Document) ที่หน่วยราชการได้เก็บรักษาไว้ จะถือว่าเป็นการร้องขอเพื่อเข้าถึงเอกสารนั้นเลยก็ตาม ในทำนองเดียวกันการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารบางส่วนที่อยู่ในเอกสารของทางราชการก็ถือว่าเป็นคำปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารนั้นทั้งฉบับนั่นเอง โดยอาศัยการตีความเช่นนี้ผู้ร้องขอจึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ถ้าคำร้องของเขาถูกปฏิเสธ แต่ในทางตรงกันข้ามการที่หน่วยราชการหรือข้าราชการไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารด้วยวาจา (Oral information) นั้นไม่สามารถจะนำมาฟ้องต่อศาลภายใต้กฎหมายของประเทศสวีเดนได้

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (The First Amendment) ไม่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้โดยตรง แม้จะมีการตีความว่าสิทธิในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณาตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายความรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการด้วยแต่ก็ยังคลุมเครือ จนกระทั่งได้ประกาศใช้ Freedom of information ใน ค.ศ.1966 สิทธิของประชาชนในเรื่องนี้จึงได้รับการรับรองอย่างชัดเจน ในด้านกฎหมายปกครอง Freedom of information เป็นกฎหมายที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องสร้างหลักฐานแห่งการกระทำของตนทุกขั้นตอน และต้องอธิบายเหตุผลว่าฝ่ายปกครองทำอะไรเพราะอะไร ซึ่งฝ่ายตุลาการนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครองได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2521, หน้า 155-160)

อย่างไรก็ตาม Freedom of information ได้ตกเป็นหัวข้อของการถกเถียงนับแต่ได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย ข้อวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายฉบับนี้ได้แก่เรื่องการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ซึ่งในทุกวันนี้เป็นที่เห็นพ้องกันแล้วว่าค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้ Freedom of information มีมูลค่าประมาณ 50-60 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ผู้ที่สนับสนุนกฎหมายฉบับนี้อย่างเช่น Ralph Nader ได้เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายนี้กับค่าใช้จ่ายอื่นทำนองเดียวกันอย่างคร่าว ๆ เช่นในเรื่องการรักษาสถานะของกองทัพไว้ และชี้ให้เห็นว่ามีประโยชน์บางอย่างที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้เช่นเดียวกับประสิทธิภาพและความปลอดภัยที่เราได้จากกองทัพนั่นเอง

ยังมีข้อวิจารณ์กันอีกว่ากฎหมายนี้ก่อผลเสียให้แก่รัฐบาลในหลาย ๆ ด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายนี้มีผลกระทบต่อการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับจากประเทศอื่น ๆ และจาก

SPU CHONBURI

ผู้ให้ข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย ได้เคยกล่าวไว้ในรายงานที่เสนอต่อคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรว่า กรมตำรวจของต่างประเทศ สายการบิน ธนาคารและหน่วยงานอื่น ๆ ได้ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือในด้านข้อมูลข่าวสารเพราะเกรงว่าชื่อเสียงของเขาจะถูกเปิดเผยโดยกฎหมาย Freedom of information และ Privacy Act

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า Freedom of information ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่การก่ออาชญากรรมและการจารกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรมหรือธุรกิจ เนื่องจากกฎหมายนี้ไม่ได้บังคับให้ต้องแสดงเหตุผลว่าต้องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์อะไร และผู้ที่ได้เข้าถึงเอกสารของทางราชการแล้วก็มีอิสระที่จะนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้ในทางใดก็ได้ จึงเป็นการยากที่จะพูดให้แน่ชัดลงไปว่าใครเป็นผู้ที่ต้องการได้ข้อมูลข่าวสารนั้นอย่างแท้จริงและต้องการนำไปใช้ในการใด แต่กระนั้นก็ตามยังมีความพยายามที่จะค้นหาว่าใครเป็นผู้ใช้กฎหมาย Freedom of information นี้เป็นส่วนใหญ่ โดยสถาบันบริการงานวิจัยแห่งสภาคองเกรสได้รวบรวมว่าใน 4 ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำร้องเพื่อขอเอกสารของทางราชการทั้งหมด 254,637 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้สถาบันดังกล่าวได้ประมาณการณ์ว่าเป็นพวกนักหนังสือพิมพ์ประมาณ 6 เปอร์เซ็นต์และนักวิจัยประมาณร้อยละ 2.5

3. ประเทศฝรั่งเศส

เป็นที่ปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้มิได้เป็นอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานประจำวันของฝ่ายปกครองต้องหยุดชะงักลง มิได้เป็นการกลับหลักการพื้นฐานทางจริยธรรมของทางราชการและมิได้ทำให้เป็นที่เสียหายแก่สิทธิทางกฎหมายของบุคคลที่สามแต่อย่างใด ทุกวันนี้เป็นที่แน่ชัดว่ากฎหมายนี้ได้ถูกนำไปใช้มากขึ้น ๆ โดยไม่เพียงแต่เอกชนทั่วไป แต่ยังคงใช้โดยคณะบุคคลสมาคมสหภาพแรงงานหรือแม้แต่บรรดาพวกหนังสือพิมพ์ก็ตาม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับกฎหมายของต่างประเทศ จะเห็นว่ามีหลักใหญ่ ๆ ร่วมกันบางประการจนอาจสรุปได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ส่วนข้อแตกต่างก็มีอยู่บ้างโดยขึ้นอยู่กับความเป็นมา แนวคิด และระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ

ลักษณะร่วมกันของกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในต่างประเทศ

1. หลักการของกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไม่ว่าจะเป็นของประเทศสวีเดน ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศฝรั่งเศสต่างได้วางหลักไว้เหมือนกันในข้อ

SPU CHONBURI

ที่ว่า เอกสารของทางราชการโดยทั่วไปจะต้องเปิดเผย ส่วนข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวจะต้องกำหนดไว้อย่างจำกัดและชัดเจน แม้ว่าในระบบเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมายอาจจะมีอยู่ที่ข้อยกเว้นดูจะกว้างขวางเกินไปจนกลายเป็นกฎหมายเพื่อการไม่เปิดเผยเอกสารมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผย ซึ่งในข้อนี้ก็อาจจะมีความจำเป็นอยู่บ้างในแง่ของการให้เวลาแก่ฝ่ายปกครองในการปรับตัวเข้าสู่ระบบที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตน แต่ในที่สุดแล้วกฎหมายดังกล่าวก็ได้พัฒนาเข้าสู่หลักการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งข้อยกเว้นที่จำกัดและชัดเจนที่กล่าวถึงนั้นส่วนมากก็จะมีลักษณะคล้าย ๆ กันอันได้แก่ เรื่องต่อไปนี้

1.1 เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ การป้องกันประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.2 เรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบวนการยุติธรรม

1.3 เรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศ

1.4 เรื่องที่เป็นกิจการภายในส่วนราชการโดยแท้ เช่น การควบคุมตรวจสอบภายในของระบบราชการ การติดต่อสื่อสาร หรือการแสดงความคิดเห็นเสนอแนะในการปฏิบัติราชการ

1.5 เรื่องเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล

1.6 เรื่องที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

นอกจากข้อยกเว้นเหล่านี้แล้วก็มีข้อยกเว้นอื่น ๆ ที่แตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะเฉพาะของสังคมเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น ข้อยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการสงวนพันธุ์พืชหรือสัตว์ของสวีเดน หรือข้อยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการปิโตรเลียมของประเทศสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ดีกฎหมายของแต่ละประเทศหาได้กำหนดให้ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่เด็ดขาดไม่ กล่าวคือ ให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่าเอกสารที่เข้าลักษณะตามข้อยกเว้นฉบับใดสมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่

ลักษณะร่วมกันอีกอย่างหนึ่งคือ ในการบังคับใช้ข้อยกเว้นนี้จะมีการออกกฎหมายลำดับรองลงมาจากกฎหมายฉบับหลักที่กำหนดข้อยกเว้นนั้นไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ข้อยกเว้นนั้นหรือเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้แก่ฝ่ายปกครอง เช่น Secrecy Act ของประเทศสวีเดน หรือคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเอกสารใดเป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือกฎกระทรวงของประเทศฝรั่งเศสที่ระบุรายชื่อเอกสารที่เป็นความลับ

2. ประชาชนผู้ใช้สิทธิ เนื่องจากกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยกระบวนการทางปกครองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง กฎหมายนี้ของแต่ละ

SPU CHONBURI

ประเทศจึงใช้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปที่จะขอตรวจดูเอกสารของทางราชการได้ โดยไม่จำกัดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติของผู้ที่จะใช้สิทธิไว้เลย อย่างไรก็ดีในกรณีที่เอกสารนั้นเกี่ยวกับบุคคลใดโดยเฉพาะ เอกสารนั้นอาจจะได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยตามข้อยกเว้นของกฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้ที่จะใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารนั้นได้ก็จะถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะบุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเท่านั้น

3. ฝ่ายปกครองภายใต้บังคับกฎหมาย หน่วยงานฝ่ายปกครองภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องเปิดเผยเอกสารของตนให้ประชาชนเข้าถึงได้ โดยทั่วไปได้แก่หน่วยงานที่เป็นของรัฐ (ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) หรือหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในอเมริกาให้รวมถึงรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นหรืออยู่ในความควบคุมของรัฐบาลด้วย หรือในประเทศฝรั่งเศสก็ทำนองเดียวกันโดยให้รวมถึงองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะแม้ว่าองค์การนั้นจะได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่าในสวีเดนกฎหมายมิได้กำหนดถึงหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกิจการบริการสาธารณะต่าง ๆ ของสวีเดนได้ถูกจัดทำโดยส่วนราชการเอง

4. ความหมายของเอกสารของทางราชการ แม้ว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส (รัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978) จะมิได้ให้ความหมายของเอกสารของทางราชการไว้อย่างชัดแจ้งเหมือนกับกฎหมายของประเทศสวีเดน แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายของทุกประเทศต่างมีความมุ่งหมายให้เอกสารของทางราชการหมายความถึงเอกสารทุกชนิดที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองหรือการปฏิบัติราชการและเอกสารนั้นก็มีความหมายครอบคลุมถึงวัตถุทุกชนิดที่สามารถเก็บหรือบันทึกข้อมูลข่าวสาร (Information) ได้ไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ เช่น ตัวอักษร ภาพ หรือเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องครอบคลุมให้ถึงการบันทึกข้อมูลข่าวสารด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย เช่น ไมโครฟิล์ม ไดอะแกรม คอมพิวเตอร์

5. วิธีการได้มาซึ่งเอกสาร ลักษณะที่เหมือนกันของกฎหมายในส่วนนี้คือ การกำหนดให้ประชาชนผู้ต้องการเข้าถึงเอกสารของทางราชการต้องบรรยายถึงรายละเอียดแห่งเอกสารนั้นพอสมควรเท่าที่จะทำให้ฝ่ายปกครองเข้าใจได้ว่าหมายถึงเอกสารใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองการทำงานของฝ่ายปกครองมิให้มีความยุ่งยากมากเกินไปในการค้นหาเอกสาร

ในการพิจารณาคำร้องดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดเวลาไว้ให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาภายในเวลาอันสมควร เพราะข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้นั้นต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทันการณ์ มาตรการของกฎหมายในข้อนี้เป็นหลัก

SPU CHONBURI

ประการให้แก่ประชาชนได้ว่าฝ่ายปกครอง ไม่สามารถถ่วงเวลาในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้

ในการจัดให้มีเอกสารสำหรับประชาชนนี้ กฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องจัดเตรียมการให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการค้นคว้าและตรวจดูเอกสาร เช่น การจัดสถานที่ไว้เป็นการเฉพาะ การจัดทำดัชนีค้นเรื่อง และการให้บริการในการคัดสำเนาเอกสาร อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจจะกำหนดในเรื่องค่าธรรมเนียมที่ประชาชนต้องเสียในการขอตรวจดูเอกสารก็ได้ ซึ่งเชื่อว่านอกจากจะเป็นประโยชน์ทางด้านการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก่ฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีประโยชน์ในการคัด (Screen) บุคคลที่จะต้องเข้าถึงเอกสารทางราชการให้มีแต่เฉพาะผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะสิทธิในการเข้าถึงเอกสารทางราชการนี้จำเป็นต้องจัดให้มีแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวความคิดในเรื่องการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยประชาชน แต่หากจำนวนของผู้ที่มาขอตรวจดูเอกสารมีมากเกินไปก็อาจเป็นอุปสรรคในการทำงานของฝ่ายปกครองได้ ดังนั้นการนำมาตรการในเรื่องค่าธรรมเนียม (ที่ไม่สูงมากนัก) มาบรรจุไว้ในกฎหมายนี้ ก็อาจจะกันบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องออกไปได้ส่วนหนึ่ง

อนึ่ง การอนุญาตให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการนั้น อาจเป็นการให้เข้าถึงได้เพียงบางส่วน เพราะข้อความบางส่วนของเอกสารอาจจะมีลักษณะเป็นความลับตามข้อยกเว้นของกฎหมาย

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่อนุญาตให้เข้าถึงเอกสารของตนไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ กฎหมายของทุกประเทศได้กำหนดให้มีมาตรการในการทบทวนคำสั่งนั้นของฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review) ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีว่าประเทศนั้นใช้ระบบศาลใด แต่สิ่งที่เหมือนกัน คือ กฎหมายจะกำหนดวิธีพิจารณาของศาลในคดีประเภทนี้ให้เป็นการเร่งด่วน และประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ตลอดจนไม่ต้องใช้ทนายความในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีประเภทนี้ด้วย ซึ่งลักษณะของวิธีพิจารณาเหล่านี้แม้จะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส แต่ก็เป็นลักษณะโดยทั่วไปของวิธีพิจารณาความของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสอยู่แล้ว ส่วนในประเทศอเมริกาแม้จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง แต่ Freedom of information ก็กำหนดไว้เป็นพิเศษให้รัฐเป็นผู้จ่ายค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องคดีและค่าทนายความตามสมควรในคดีที่ราษฎรผู้เป็นโจทก์ชนะความในเนื้อแห่งคดี ซึ่งทำให้มีผลทำนองเดียวกันกับกฎหมายของประเทศสวีเดนและประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น (บัญชา เขียว-ต่าย, 2536, หน้า 60-63)

SPU CHONBURI

ส่วนความแตกต่างของกฎหมายที่เห็นได้ชัดมี ดังนี้

สถานะของกฎหมาย

Freedom of the Press Act ของประเทศสวีเดนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจึงเท่ากับสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศสวีเดนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ส่วนในอเมริกาเชื่อกันว่าสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ของชาวอเมริกันมีอยู่แล้วในระบบการเมืองการปกครองของอเมริกาโดยเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณาตามบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญอเมริกา จริงอยู่ที่อาจกล่าวได้ว่าสิทธิที่จะรู้ของชาวอเมริกันเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีการตรา Freedom of Information Act ใน ค.ศ.1966 แต่ในที่สุดก็เป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิที่จะรู้นี้เป็นสิทธิที่มีอยู่ในเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณาดังกล่าว ดังนั้น Freedom of Information Act จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อรองรับหรือประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978 ของประเทศฝรั่งเศสเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิชนิดใหม่คือสิทธิที่จะรู้ให้แก่ชาวฝรั่งเศสและกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของตน

องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แม้กฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดมาตรการให้ศาลเป็นองค์กรผู้ทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง เหมือนกันก็ตาม แต่กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเด่นที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาในรูปคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A.

เพื่อทำหน้าที่พิจารณาก่อนที่จะขึ้นไปถึงศาลปกครอง แม้ว่าคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A.จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดในการชี้ขาดข้อพิพาท แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A.มีบทบาทอยู่มากในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายนี้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการให้ความเห็นแก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิก็ดีหรือการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองก็ดี หรือแม้แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. เองก็ได้รับความเชื่อถือจากฝ่ายปกครอง ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่เหล่านี้ของ คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (Commission d'acces aux documents administratifs) หรือ C.A.D.A. อาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำมาตรการเยียวยาทางปกครองมาใช้ในกฎหมายนี้ก่อนจะมีการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

SPU CHONBURI