

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการรับรู้หรือสิทธิได้รู้ (Right to Know)¹ ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ เพื่อประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยังผลให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับควรรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Right to Privacy) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกันอันจะทำให้การบริหารงานราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส

การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการของประชาชนตามหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีทั้งบทบัญญัติในกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (1)² ได้ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนอีกชั้นหนึ่ง จึงถือเป็นหลักประกันสิทธิที่มั่นคงแก่

¹ ชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์. (2548). *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า 1

² มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประชาชนได้ แต่หากการใช้บังคับกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1)³ แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปกปิดมากกว่าการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เนื่องจากมีการบัญญัติข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลที่ค่อนข้างกว้าง โดยให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจว่าข้อมูลที่ได้รับการร้องขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่พึงเปิดเผยได้หรือไม่ โดยมาตรา 15 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ซึ่งเป็นข้อความที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้การตีความคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” (Nation Security)⁴ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล การที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรอบที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้หน่วยงานราชการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะเปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นได้ ในทางปฏิบัติเมื่อมีการร้องเรียนให้เปิดเผยข้อมูลหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักปฏิเสธและรอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งเสียก่อนเพื่อที่จะไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง เนื่องจากบทลงโทษในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งมีน้อยกว่าบทลงโทษในกรณีเปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับ (Confidential Information) ของราชการหรือข้อมูลที่มีความมั่นคงของประเทศ

๑๑๑

๑๑๑

³ มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

๑๑๑

๑๑๑

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

⁴ เจษฎา มีบุญถือ. (2553). *ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. หน้า 3.

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลได้ก็ต่อเมื่อสามารถแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นรูปธรรม เช่น ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) หรือข้อมูลที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างเจาะจงและชัดเจนในกฎหมาย การที่ประเทศไทยยังคงให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าข้อมูลใดควรหรือไม่ควรเปิดเผย โดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลมักไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ จึงเห็นได้ว่าประเด็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Information) โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศนั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีผลให้การบังคับกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน⁶

จากปัญหาดังกล่าวและบทบัญญัติ มาตรา 15 (1) ที่กำหนดรายละเอียดเนื้อหาความไว้อย่างกว้างขวางและไม่ชัดเจน จึงยังผลก่อให้เกิดประเด็นปัญหาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น พิจารณาดูแล้วเห็นควรที่จะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความชัดเจนของประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องความมั่นคงของประเทศไว้อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา 15 (1) ให้เกิดความชัดเจนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของขอบเขตการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

⁵ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม ประวัติการทำงาน หรือประวัติกิจกรรม บรรดาที่มีชื่อของบุคคลนั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวบุคคลนั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

๑๓๑

๑๓๑

⁶ กิตติพงษ์ สนธิสัมพันธ์. (2557). รายงาน *TDRi การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). หน้า 17.

2. เพื่อศึกษาความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเรื่องความมั่นคงของประเทศ

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเรื่องความมั่นคงของประเทศ

4. วิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จากบทบัญญัติดังกล่าว หากพิจารณาเฉพาะประเด็นความมั่นคงของประเทศจะเห็นได้ว่ากรณีนี้มีปัญหาในการตีความการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ของประเทศ ความมั่นคงของประเทศมีความหมายอย่างไร ระดับของความมั่นคงระดับใดบ้างที่เปิดเผยไม่ได้ ซึ่งการตีความในประเด็นดังกล่าวเป็นการเปิดช่องว่างให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ จึงเห็นควรศึกษาประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนและนิติวิธีในการค้นหาปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่องความมั่นคงของประเทศ โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งมาตรการทางกฎหมาย คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลปกครอง โดยจะทำการศึกษาเฉพาะด้วยบท

มาตราที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ⁷หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เพื่อหาแนวทางในการสร้างมาตรฐานในการยุติข้อขัดแย้งและเพื่อเป็นแนวทางให้การใช้ดุลพินิจ (Discretion) ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความถูกต้องต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษานิตินพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักในการค้นคว้า โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศจากงานนิตินพนธ์ หนังสือ วารสาร บทความ บทบัญญัติกฎหมายตลอดจน คำวินิจฉัยของศาลเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปในการแก้ไขกฎหมายหรือหา มาตรการที่เหมาะสมในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานของรัฐ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของขอบเขตการใช้ดุลพินิจของ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็น เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ
2. เข้าใจความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ
3. รู้ถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ
4. สามารถอธิบายถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุม การประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้การไร้คุณพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸ในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของ
ป ร ะ ะ ะ เ ท ศ

⁸ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

