

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเรื่องความมั่นคงของประเทศ

จากความขัดแย้งและการแข่งขันของประชาคมโลก อันเนื่องมาจากการเพิ่มของจำนวนประชากร ความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทำให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงกับทุกประเทศทั่วโลก โดยได้รับผลกระทบดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบกับระดับการพัฒนาของหลายประเทศยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทำให้ระดับความรุนแรงของปัญหารุนแรงมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยได้รับผลกระทบต่อสถานการณ์โลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความหลากหลาย สลับซับซ้อนเชื่อมโยงกันหลายมิติ สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง โดยหากเกิดขึ้นแล้วยากต่อการควบคุมและแก้ไขซึ่งจำเป็นต้องมีการป้องกันที่ดีและมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ภาวะปกติ

มาตรา 41(1)¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่ภายใต้ระบอบ การปกครองโดยกฎหมาย การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดเสมอ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้แต่รัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติให้อำนาจรัฐกำหนด มาตรการทางกฎหมาย เพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

¹ มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1 หลักการพิจารณาข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

ความมั่นคงของประเทศนั้น กำหนดไว้ในมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

โดยบทบัญญัติมิได้อธิบายหรือยกตัวอย่างชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่า ข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถ้าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งถ้าไม่พิจารณาอย่างละเอียดอาจจะเข้าใจได้ว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศได้ทั้งหมด

จากการศึกษากรณีตัวอย่าง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นได้ว่าแนวทางการพิจารณาข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ มีขอบเขตการพิจารณาที่กว้างขวางมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ไว้ กรณีนี้จึงเป็นอำนาจดุลพินิจ (Discretion)² ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดที่เข้าข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of

² อัมพน เจริญชีวินทร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 58. ให้คำอธิบาย อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของฝ่ายปกครองใช้วินิจฉัยตามอย่างมีเหตุผลโดยอิสระที่จะพิจารณาเลือกตัดสินใจสั่งการหรือไม่สั่งการไปตามความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณีเพื่อประโยชน์ของประชาชน.

the Laws)³ ประกอบกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการถึงการพิจารณาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ไม่มีความชัดเจนในหลักเกณฑ์ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นตัวแบ่งแยกว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่ โดยงานนิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ตามมาตรา 15 (1) เท่านั้น

เมื่อพิจารณาเหตุต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Officials) อาจอ้างขึ้นเพื่อไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 แล้ว จะเห็นได้ว่า อาจแยกเหตุดังกล่าวออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

(1) เหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) เช่น เหตุตาม (1) (2) และ (3) เรื่องความมั่นคงของประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และความเห็นและคำแนะนำภายในหน่วยงานเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของประเทศ

(2) เหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น เหตุตาม (4) (5) และ (6) เรื่องความปลอดภัยต่อชีวิตของบุคคล ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองหรือเอกชนที่ให้มาไม่ประสงค์จะเปิดเผยต่อบุคคลอื่น เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพราะว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นมีความหมายกว้างรวมถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลอื่นหรือที่บุคคลอื่นนำมามอบให้แก่หน่วยงานของรัฐครอบครองหรือเก็บรักษาไว้

ความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศย่อมจะไม่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดให้ไม่เปิดเผยได้ อย่งไรก็ดีสิ่งใดเป็นความมั่นคงของประเทศ ยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น

อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของรัฐนั้นมีความหมายแตกต่างจากคำว่า การมีเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น ข้อมูลข่าวสารบางอย่างเมื่อเปิดเผยไปแล้ว แม้อาจมีผลให้มีการตรวจสอบการทำงาน

³ แนวทางในการค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย อาจพิจารณาได้จากคำปรารภของกฎหมาย อย่งไรก็ตามคำปรารภของกฎหมายมักจะมีข้อความสั้น ๆ ซึ่งไม่สามารถแสดงให้เห็นเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ประการใด เว้นแต่ คำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในอดีต รวมทั้งฉบับที่มีผลใช้บังคับนั้นได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ซึ่งสามารถนำไปใช้ตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ได้บ้าง บางกรณีการค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย อาจดูได้จากบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนบันทึกของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเฉพาะบันทึกของรัฐสภาในวาระการพิจารณาเรียงมาตรา ประการสุดท้าย การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจทราบได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ โปรดดู คำร คำประเสริฐ และมัลลิกา พินิจจันทร์. (2553). *หลักกฎหมายเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 55.

ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน หรือเป็นผลให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในรัฐสภานั้นก็ตาม ก็อาจไม่ใช่เรื่องความมั่นคงของรัฐ เพราะความมั่นคงของรัฐนั้นเน้นในเรื่องของสถาบันรัฐหรือประโยชน์ของประเทศ ไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นรัฐบาลในแต่ละสมัย เนื่องจากประโยชน์ของรัฐมนตรีแต่ละคนหรือของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น อาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ของประเทศชาติหรือความมั่นคงของประเทศก็ได้

3.1.1 ความหมายของความมั่นคงของประเทศ

การให้ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละกลุ่มบุคคลในสังคม อาจมีความหมายและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไป และให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศมากน้อยต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปรัฐหรือชาติต้องการดำรงความเป็นอยู่ ต้องการมีเสรีภาพ (Liberty) คือ มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน มีอิสระต่อแรงกดดันต่าง ๆ มีความมั่นคงปลอดภัย (Security) และมีความผาสุกสมบูรณ์ (Wealth) การที่จะมีสิ่งเหล่านี้ได้ รัฐต้องมีพลังที่เข้มแข็ง หรือมีศักยภาพในหลายด้านด้วยกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ (National interests)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต⁴ ได้ให้ความหมายของคำว่า มั่นคง ไว้ดังนี้ “มั่นคง ว. แน่นหนาและทนทาน ยกตัวอย่างเช่น บ้านที่มั่นคง ก็คือ บ้านที่หนาแน่น ทนทาน ซึ่งแน่นอนว่าความหนาแน่น ทนทานนั้น นำสู่ความปลอดภัย ผู้อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีพโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน

⁴ ราชบัณฑิต. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น. หน้า 614.

หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 บัญญัติว่า “ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หมายความว่า การให้อิทธิพลของชาติ หรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงหรือปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ความมั่นคงแห่งชาติ (Nation Security) หมายถึง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชดำรัสในการอธิบายความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณตนและสวนสนามของทหารรักษาพระองค์ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2544 ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า พระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร ความว่า “...ประเทศชาตินั้นประกอบด้วย ผืนแผ่นดินกับประชาชนและผืนแผ่นดินนั้นเป็นที่เกิด ที่อาศัย ที่อำนวยการประโยชน์สุข ความมั่นคง ร่มเย็นแก่ประชาชน ให้สามารถรวมกันอยู่เป็นปึกแผ่นเป็นชาติได้ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจึงมิได้อยู่ที่การปกป้องรักษาผืนแผ่นดินไว้ ด้วยแสนยานุภาพแต่เพียงอย่างเดียว หากจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีความวิวัฒนาการ ปราศจากทุกข์ยากเข็ญด้วย...”

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ให้คำนิยามไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิตและเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ประชาชนพลเมืองรู้สึกปลอดภัย มีความหวังและความไว้วางใจ”

3.1.2 ประเภทของความมั่นคงของประเทศ

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 8 ด้าน ตามภารกิจที่ชาติต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของชาติ ดังนี้

1) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง (ภายในและระหว่างประเทศ) หมายถึง สถานการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ประชากรมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาลผู้บริหาร

⁵ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2553). *คู่มือใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 2.

⁶ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ. (2556). *แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (พ.ศ. 2556-2560) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. หน้า 1.

การปกครอง ประชากร มีความเคารพเชื่อฟัง และยอมปฏิบัติตามนโยบาย (Policy) ของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชากร และสามารถป้องกันความแตกแยกระหว่างชนในชาติ สามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึดครอง มีเอกภาพ (Unity) และรักษาศักดิ์ศรีของชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาลมีความชอบธรรมสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระปลอดจากอิทธิพล และกระบวนการในการดำเนินนโยบายของประเทศ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ตลอดจนเสถียรภาพ (Stability) ของประเทศ ปลอดภัยจากการคุกคามทั้งภายในและภายนอกและปฏิบัติการภายใต้อิทธิพลของต่างประเทศ

2) ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economy) ที่ทำให้ประชากรมีงานทำและยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีระบบภาษีอากรที่เหมาะสมและเป็นธรรม สามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

3) ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม จิตวิทยา หมายถึง สภาพทางด้านสังคมที่ทำให้ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยความปลอดภัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม (Justice) และความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคและภราดรภาพ มีความรู้ความสามารถ มีวัฒนธรรม จริยธรรม และศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ของพลเมืองและต่อสังคม ตลอดจนมีจิตสำนึกและภาคภูมิใจในความเป็นชาติและเกียรติภูมิของบรรพบุรุษ รวมทั้งยึดมั่นในอุดมการณ์ (Ideology) ของชาติ

4) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร (การป้องกันประเทศ) หมายถึง จิตความสามารถด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทธภัณฑ์และการใช้อาวุธ มีวินัย ขาวุธ และกำลังรบอื่น ๆ มีการจัดการฝึก การสวัสดิการ ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้

5) ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หมายถึง สภาพการณ์ที่ประเทศมีการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมอย่างทั่วถึง

6) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการพลังงาน หมายถึง สถานการณ์ด้านการพลังงานของชาติที่มีการบริหารจัดการ ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประเทศไทยสามารถเข้าถึงแหล่งพลังงาน

ทั้งในและต่างประเทศตลอดจนมีเทคโนโลยีทางด้านพลังงาน มีการจัดทำข้อตกลงเพื่อความมั่นคงในการจัดหาพลังงานและความร่วมมือด้านพลังงานทดแทน⁷ (Renewable Energy) กับต่างประเทศ เพื่อให้มีพลังงานเพียงพอต่อความต้องการของประเทศ

7) ความมั่นคงแห่งชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีการปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำฐานข้อมูล (Database) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อเสริมสร้างความรู้และใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนา มีการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อเสริมสร้างความรู้และใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนา มีการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีการสร้างวินัยและปลูกจิตสำนึกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมป้องกันและแก้ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร เป็นความมั่นคงที่มีความสำคัญตามยุคสมัย อันเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมต่อโลกเข้าด้วยกัน ทำให้การติดต่อสื่อสาร การแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้ง่ายดายน ผลกระทบที่ตามมาคือความไม่เท่าเทียมในการบริโภคข้อมูล การบริโภคข้อมูลมากเกินไป การถูกข้อมูลที่บิดเบือนนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาด การเข้ามาทำลายข้อมูลจากกลุ่มที่ไม่หวังดี การบริโภคข้อมูลที่ไม่เหมาะสมและปัญหาอันเนื่องมาจากข้อมูลข่าวสารอีกนานัปการ

3.2 ระบบกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศ

3.2.1 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสหรัฐอเมริกา⁸

⁷ พลังงานทดแทนคือ พลังงานที่ใช้แทนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นพลังงานหลักที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน พลังงานทดแทนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. พลังงานทดแทนจากแหล่งที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ถ่านหิน แก๊สธรรมชาติ หินน้ำมัน

2. พลังงานทดแทนที่สามารถหมุนเวียนมาใช้ได้อีก เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล น้ำ

พลังงานทดแทนที่สามารถหมุนเวียนมาใช้ได้อีก เป็นพลังงานที่ได้รับความสนใจในการศึกษาค้นคว้า และเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแหล่งพลังงานในอนาคต และช่วยลดปัญหาด้านมลพิษ ที่เกิดจากการใช้พลังงานในปัจจุบัน. สำนักถ่ายทอดและเผยแพร่เทคโนโลยี กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

: <http://www.ku.ac.th/e-magazine/jun51/know/know3.htm>. [2560, 11 กันยายน].

สหรัฐอเมริกาที่มีโครงสร้างกฎหมายโดยรวมค่อนข้างจะหลากหลายเนื่องจากสหรัฐอเมริกานั้นประกอบไปด้วยรัฐน้อยใหญ่กว่า 51 รัฐ แต่ละรัฐล้วนมีอำนาจในการออกกฎหมายของตนเอง และมีเขตอำนาจศาลเป็นของตนเองในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่อย่างกลาง ๆ ในสหรัฐอเมริกาโดยมิได้เจาะจงลงไปในแต่ละพื้นที่หรือในแต่ละมลรัฐโดยจะขอกล่าวถึงกฏอัยการศึกเป็นลำดับแรก

3.2.1.1 กฏอัยการศึกของสหรัฐอเมริกา

กฏอัยการศึก (Martial Law) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาให้อำนาจทหาร 3 ลักษณะ คือ

(1) อำนาจทั้งในเวลาสงบและเวลาสงคราม คือ อำนาจตาม “กฎหมายทหาร” ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายสภาองเกรสที่บัญญัติกฏข้อบังคับว่าด้วยสงคราม หรือบัญญัติอยู่ในเรื่องการปกครองของกองทัพแห่งชาติ

(2) อำนาจที่ใช้ในสงครามนอกเขตแดนของสหรัฐอเมริกาหรือกรณีเกิดจลาจลและสงครามกลางเมืองภายในรัฐ หรือพื้นที่ที่ถูกพวกจลาจลที่มีลักษณะเสมือนคู่สงครามยึดครองไว้ ซึ่งจะบังคับใช้แทนกฎหมายท้องถิ่นตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยการใช้อำนาจนี้ต้องได้รับการอนุญาตอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายจากสภาองเกรส ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาทหาร ที่อยู่ภายใต้การอำนวยการของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว

(3) อำนาจที่เรียกว่า “กฏอัยการศึก” ซึ่งจะบังคับใช้เมื่อมีการรุกราน หรือการก่อการร้าย หรือการก่อกบฏ ภายในเขตแดนแห่งสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติให้ใช้อำนาจดังกล่าวจากสภาองเกรส แต่หากไม่สามารถดำเนินการทางสภาองเกรสได้ทันและเมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในช่วงเวลาที่มีการก่อการร้ายหรือการรุกรานหรือสงครามการเมือง หรือเกิดสงครามกับต่างประเทศ ภายในตำบลหรือท้องถิ่นซึ่งกฎหมายธรรมดาไม่พอรักษาความปลอดภัยส่วนรวมและสิทธิเอกชนได้อีกต่อไป ประธานาธิบดีจะเป็นผู้อนุมัติการบังคับใช้อำนาจดังกล่าว

ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้กฏอัยการศึกในเขตแดนของสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1942 ในสถานการณ์รัฐบาลของมลรัฐ ชิงอำนาจกันปกครองรัฐโรดไออร์แลนด์ และที่

⁸ วิบูลย์ สุนทรพันธ์. (2541). *การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในประเทศไทย : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2547 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 80.

สำคัญอีกครั้งหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฏอัยการศึกทั่วรัฐสภายุทธ ภายหลังจาก เหตุการณ์การทิ้งระเบิดที่เพิร์ลฮาร์เบอร์ ในปี ค.ศ. 1941

3.2.1.2 รัฐบัญญัติคุมขังในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950)⁹

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตราบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรักษา ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ต่อต้านภัยคุกคามจาก ฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยรัฐบัญญัตินี้มีอำนาจที่สำคัญ คือ อำนาจในการจับกุม คุมขัง หรือควบคุม บุคคลผู้กระทำการอันเป็นภัยต่อรัฐ ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

3.2.1.3 อำนาจการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญแห่ง สหรัฐอเมริกา¹⁰

บทบัญญัติแห่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีอยู่ 2 กรณี คือ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C Title 50 War and Nation Defense) และสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ ตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief-Emergency preparedness ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เงื่อนไขการประกาศใช้และอำนาจเกี่ยวกับการต่อต้านสงครามตาม U.S.C Title 50 War and Nation Defense

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจในการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดีไว้ใน Title 50 Chapter 34 Subchapter 2 มาตรา 1621 เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยประธานาธิบดี (Declaration of emergency by President) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี ภายใต้อำนาจให้ความยินยอมของสภา Congress อาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้เมื่อ มีสถานการณ์การก่อการร้ายเหตุการณ์ที่กระทบ ต่อความมั่นคงและไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

3.2.2 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹¹

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกลไกในทางกฎหมายความมั่นคงสำหรับบริหารราชการแผ่นดินที่มี ความมุ่งหมายที่แตกต่างกันอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่

3.2.2.1 อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในสถานการณ์วิกฤต

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

¹⁰ ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. (2549). *การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 79.

¹¹ ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ. (2548). *กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ไม่ปกติ : ศึกษากรณีกฎหมายการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 27-31.

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีเพื่อแก้ไขวิกฤตของชาติโดยมีเงื่อนไขตามมาตรา 16 ดังต่อไปนี้

(1) มีสถานการณ์ที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับการตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและมีมาอย่างฉุกเฉิน

(2) การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องหยุดลงเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าว

(3) ก่อนการใช้อำนาจตามมาตรานี้แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ต้องขอคำปรึกษาอย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(4) ต้องประกาศการใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

(5) การใช้อำนาจตามมาตรานี้แห่งรัฐธรรมนูญ ต้องใช้ในระยะเวลาจำกัด เท่าที่จำเป็นเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามปกติดังเดิม

เมื่อประธานาธิบดีตัดสินใจใช้อำนาจตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแล้วจะส่งผลให้อำนาจทุกประการมารวมอยู่ที่ประธานาธิบดี เพื่อดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น

แม้ว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่มอบให้ประธานาธิบดีภายหลังการประกาศใช้นี้จะเป็นอำนาจที่ใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างยิ่งก็ตาม สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของประธานาธิบดีอยู่ในขอบอำนาจในการควบคุมตรวจสอบของสภาแห่งรัฐ หากมาตรการนั้นมีสถานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง¹²

3.2.2.2 กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีชื่อว่า LOI DU 9 1849 SUR L'ETAT DE SIE'GE ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎอัยการศึก ร.ศ. 126¹³ และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน 1878 ต่อมา รัฐธรรมนูญได้รับรองกฎอัยการศึกไว้ในมาตรา 36 เพื่อความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ

กฎอัยการศึกจะสามารถประกาศใช้ได้เมื่อมีภัยอันตรายอันใกล้จะถึงเนื่องมาจากสงครามหรือการกบฏโดยการใช้กำลังอาวุธ โดยอำนาจทั้งหมดจะโอนมาอยู่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ข้อพิพาททางอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการใช้มาตรการที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่าในสภาวะปกติ ทั้งนี้สาธารณรัฐ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-31.

¹³ ชูชาติ สุขสงวน. (2535). *กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก*. เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาทหาร. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 9-11.

ฝรั่งเศสเคยประกาศใช้ กฎอัยการศึกตามแนวชายแดนระหว่างประเทศแอลจีเรียกับประเทศตูนิเซีย และประเทศโมร็อกโก เพื่อป้องกันการลักลอบจัดส่งอาวุธให้แก่กลุ่มกบฏ ในสงครามประกาศอิสรภาพของแอลจีเรีย ระหว่างปี ค.ศ. 1954-1962

แต่อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่า ระหว่างประกาศกฎอัยการศึกนั้นสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างประกาศกฎอัยการศึก แต่จะลดระดับการตรวจสอบลงเมื่อเทียบกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ปกติ

3.2.2.3 พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

คณะรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1945 นั้นสามารถประกาศใช้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีภัยอันตรายใกล้จะถึง อาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือในกรณีที่มีภัยธรรมชาติที่มีลักษณะรุนแรงอันเป็นภัยพิบัติแก่สาธารณชน โดยกำหนดให้ฝ่ายพลเรือนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับการขยายอำนาจมากกว่าในสภาวะปกติ โดยมีอำนาจต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

มาตรา 5 คำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนในแต่ละพื้นที่ หรือบางท้องที่ดังกล่าวในมาตรา 2 ในการ

- (1) ห้ามการสัญจรของบุคคล หรือยานพาหนะในท้องที่ และในช่วงเวลาที่กำหนดโดยเทศบัญญัติ
- (2) ห้ามการพักอาศัยของบุคคลในเขตคุ้มครอง หรือในเขตปลอดภัยที่กำหนดโดยเทศบัญญัติ
- (3) ห้ามการพักอาศัยของบุคคลในทุกจังหวัด หรือพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสำหรับบุคคลที่กระทำการใดอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจสาธารณะ

อย่างไรก็ตามหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งจากมาตรการที่มีผลบังคับตามมาตรา 5(3) อาจร้องขอต่อกรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยบรรดาผู้แทนของที่ประชุมสภาจังหวัด ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมครั้งสุดท้ายพร้อมด้วยตัวแทนของ 2 วิทยาลัยที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจำนวนเท่ากัน และหากผู้ทำคำร้องอาจร้องขอความช่วยเหลือจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตจากคำตัดสินของกรมการดังกล่าวตามวรรค 1 ต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ

ระบบกฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นประกอบไปด้วยอำนาจพิเศษของประธานาธิบดี กฎอัยการศึก และรัฐบัญญัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมิได้มีการตรากฎหมายการรักษาความมั่นคงภายใน และมีได้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดความรับผิดชอบ

ฝ่ายปกครองแต่อย่างใด อีกทั้งศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ยังยืนยันที่จะใช้อำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ภายหลังจากการศึกษากฎหมายการรักษามั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว ในลำดับถัดไปจะทำการศึกษากฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสหราชอาณาจักร เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างของกฎหมายและอำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ไม่ปกติดังกล่าว

3.2.3 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสหราชอาณาจักร¹⁴

กฎหมายความมั่นคงของสหราชอาณาจักรนี้มีกฎหมายที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะ โดยประกอบไปด้วย กฎอัยการศึกที่มีได้มีการตราเป็นกฎหมายแต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์ โอบอ้อมอภัยหลักของการใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ ความหมายของกฎอัยการศึกตามความหมายของสหราชอาณาจักร หมายถึง การปกครองประเทศชั่วคราวหรือส่วนหนึ่งของประเทศโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาแทนที่กฎหมายธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามพระราชโองการหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาแทนที่กฎหมายธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามพระราชโองการหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วทุกครั้ง จะต้องออกกฎหมายเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบจากการกระทำระหว่างการใช้กฎอัยการศึก เพื่อมิให้ถูกฟ้องร้องตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า Indemnity Act ตัวอย่างเช่น Indemnity Act 1920 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองความถูกต้องในการใช้กฎอัยการศึกและปลดเปลื้องความรับผิดชอบทั้งหลายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎอัยการศึกในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 ซึ่งพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักรทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2004 กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะบูรณาการพระราชบัญญัติการป้องกันพลเรือน ค.ศ. 1948 (Civil Protection Act 1948) กับ พระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 (Emergency Powers Act 1920) เข้าด้วยกัน เพื่อวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับทุกสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 ล้มเลิกไป โดยมีรายละเอียดที่สำคัญต่อไปนี้

3.2.3.1 โครงสร้างของพระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)

1) ส่วนที่ 1 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการในระดับท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-37.

2) ส่วนที่ 2 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการตรากฎหมายฉุกเฉินของรัฐบาล ในกรณีนี้ได้มีการปรับปรุงคำนิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” (Emergency) ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยมีการแบ่งสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- (1) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความผาสุกของประชาชน
- (2) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม
- (3) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ

3) ในมาตรา 1(2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ฯ ได้กำหนดเหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่จะถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่

- (1) การเสียชีวิต
- (2) การเจ็บป่วย
- (3) การไม่มีที่อยู่อาศัย
- (4) การหยุดชะงักของบริการทางการเงิน อาหาร น้ำ พลังงาน หรือเชื้อเพลิง
- (5) การหยุดชะงักของระบบการสื่อสาร
- (6) การหยุดชะงักของบริการสาธารณสุข

ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีเหตุการณ์ดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมโดยออกคำสั่ง

3.2.3.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือน ในบางสถานการณ์ฯ ของสหราชอาณาจักรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยมีสาระสังเขปดังนี้

1) อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายในระหว่างเวลาที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะนำมาใช้เฉพาะในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะนำมาใช้เฉพาะในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารต้องตราระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Order In Council)

2) เงื่อนไขการใช้อำนาจ

ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจออกระเบียบเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า เกิดหรือกำลังจะเกิดซึ่งอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคง และการออกระเบียบฉุกเฉินเป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าว ทั้งนี้ ระเบียบที่ออกมานั้นต้องมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นสาเหตุแห่งการออกระเบียบนี้ และเมื่อประกาศใช้ระเบียบนี้แล้ว รัฐบาล

ต้องนำระเบียบดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก รัฐสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบดังกล่าวได้แต่ต้องให้ความเห็นชอบภายใน 7 วันนับแต่วันที่เสนอระเบียบ เมื่อพ้นระยะเวลา 7 วันแล้วรัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าระเบียบนั้นเป็นอันตกไป

3) การควบคุมเนื้อหาของระเบียบฉุกเฉิน ข้อกำหนดของการออกระเบียบ

(1) ต้องไม่ห้ามหรือทำให้มีการห้ามการหยุดงาน (Strike) หรือการประท้วงทางแรงงานรูปแบบอื่น (Industrial Action)

(2) ต้องไม่กำหนดการเกณฑ์ทหาร

(3) ต้องไม่กำหนดโทษทางอาญาขึ้นมาใหม่ ยกเว้นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนระเบียบตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด

(4) ต้องไม่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act) และกฎหมายของสหภาพยุโรป

(6) ต้องเปิดให้มีการคัดค้านบทบัญญัติของระเบียบในศาลได้

4) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

นายกรัฐมนตรี ต้องเสนอการใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการออกกฎหรือคำสั่งของตน

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของสหราชอาณาจักรนั้นแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ กฎอัยการศึก ที่มีได้ตราเป็นลายลักษณ์อักษร จะมีรูปแบบของการประกาศใช้กฎอัยการศึกและพระราชบัญญัติบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 ดังกล่าวมีระบบการตรวจสอบโดยนายกรัฐมนตรี โดยเสนอกฎที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

3.3 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการที่สำคัญประการหนึ่งว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้น โดยหลักเมื่อเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ

ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบนั้น หน่วยงานของรัฐต้องระบุเหตุผลและเหตุผลดังกล่าวต้องอยู่ในข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งกฎหมายกำหนดแยกไว้เป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยมิได้ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์¹⁵

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจและมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้¹⁶

โดยงานนิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจและมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

มาตรา 15 บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตาม

¹⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

¹⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่า ที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 นี้ เป็นมาตราหลักหรือมาตราที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุดมาตราหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากมาตรานี้ได้วางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยได้ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นปัญหาในการปรับใช้กับเรื่องต่าง ๆ ค่อนข้างมากกว่าเรื่องใดเข้าเงื่อนไขตามอนุมาตราใด เช่น เรื่องใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เรื่องใดที่เปิดเผยไปแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ เพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็มักพิจารณาว่า จะอ้างเหตุผลใดได้บ้างตามที่มาตรานี้ได้กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะจำแนกว่าข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่ ในเบื้องต้นสามารถพิจารณาได้จาก

3.3.1 ระดับชั้นความลับของราชการ

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 12¹⁷
และข้อ 13 กำหนดว่า ชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ

(1) ลับที่สุด (Top Secret) หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารลับซึ่งหากเปิดเผยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์แห่งรัฐอย่างร้ายแรงที่สุด

(2) ลับมาก (Secret) หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารลับซึ่งหากเปิดเผยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์แห่งรัฐอย่างร้ายแรง

(3) ลับ (Confidential) หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารลับซึ่งหากเปิดเผยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์แห่งรัฐ

3.3.1.1 ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับหนังสือของราชการ¹⁸ กำหนดไว้ดังนี้

(1) “ลับที่สุด” ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับนี้ได้แก่ ข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหรือเทียบเท่าตำแหน่งดังต่อไปนี้ขึ้นไป อธิบดี หัวหน้าคณะทูต ผู้ช่วยทูตทหาร ผู้บัญชาการตำรวจ หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทั้งสามเหล่าทัพ

(2) “ลับมาก” ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับนี้ได้แก่ ข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหรือเทียบเท่าตำแหน่งดังต่อไปนี้ขึ้นไป หัวหน้ากอง ผู้บังคับการกรม ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับการกองบิน และหัวหน้าหน่วยงานอิสระ ซึ่งมีตำแหน่งชั้นหัวหน้าแผนก ผู้บังคับการกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้นสาม และผู้บังคับหมวดบิน

(3) “ลับ” หรือ “ปกปิด” ข้าราชการตำแหน่งหรือเทียบเท่าตำแหน่งดังต่อไปนี้ขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับนี้ คือ หัวหน้าแผนก ผู้บังคับการกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้นสาม และผู้บังคับหมวดบิน

¹⁷ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

ข้อ 12 ชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารลับ แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ

(1) ลับที่สุด (TOP SECRET)

(2) ลับมาก (SECRET)

(3) ลับ (CONFIDENTIAL)

¹⁸ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

ข้อ 16 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดชั้นความลับพร้อมทั้งให้เหตุผลประกอบการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารลับนั้นด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใดในการนี้อาจมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวได้ตามความจำเป็นให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ในกรณีที่สามารถมอบอำนาจได้ตามกฎหมาย

ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดชั้นความลับพร้อมทั้งให้เหตุผลประกอบการกำหนดชั้นของความลับของข้อมูลข่าวสารลับนั้นด้วย ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารลับประเภทใด ในการนี้ อาจมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวได้ตามความจำเป็นให้ผู้ได้บังคับบัญชา ในกรณีที่สามารถมอบอำนาจได้ตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจกำหนดชั้นความลับเป็นการชั่วคราวได้และให้รับเสนอต่อผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับเพื่อสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดชั้นความลับต่อไปทันที¹⁹

การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารลับอยู่ในชั้นความลับใด ให้พิจารณาถึงองค์ประกอบต่อไปนี้

1. ความสำคัญของเนื้อหา
2. แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร
3. วิธีการนำไปใช้ประโยชน์
4. จำนวนบุคคลที่ควรรับทราบ
5. ผลกระทบหากมีการเปิดเผย
6. หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในฐานะเจ้าของเรื่องหรือผู้อนุมัติ²⁰

เอกสารลับ โดยปกติต้องประทับหรือเขียนตัวอักษรตามชั้นความลับที่กึ่งกลางหน้ากระดาษทั้งด้านบนและด้านล่างของทุกหน้าเอกสารลับนั้น ตัวอักษรต้องใหญ่โตสีเห็นเด่นชัดกว่าธรรมดา

ชั้นความลับไม่ได้ใช้เฉพาะกับเอกสารเท่านั้น ภาพเขียน แผนที่ แผนภูมิ แถบบันทึก फिल्म ภาพยนตร์ ไมโครฟิล์ม ฯลฯ ก็ต้องมีมาตรการพิทักษ์รักษาด้วยถ้าจัดเป็นความลับของราชการ

3.3.1.2 การปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือราชการลับ²¹

(1) การลงทะเบียนเอกสารลับ ส่วนราชการต้องลงหลักฐานในทะเบียนเอกสารลับเพื่อควบคุมการรับ การดำเนินการ การส่ง การเก็บรักษา และการแจกจ่ายเอกสารลับให้เป็นไปโดย

¹⁹ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

ข้อ 17 ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจกำหนดชั้นความลับเป็นการชั่วคราวได้และให้รับเสนอต่อผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับเพื่อสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดชั้นความลับต่อไปทันที

๑๗๑

๑๗๑

²⁰ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 19

²¹ นัยนา เกิดวิชัย. (2545). *คำอธิบายระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517*. นครปฐม : นิธิ นัย. หน้า 5.

ถูกต้อง และให้หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจและได้ผ่านการตรวจสอบประวัติ และพฤติกรรมตามชั้นความลับที่จำเป็นต้องปฏิบัติ เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบ เรียกว่า “นายทะเบียนเอกสารลับ” และ “ผู้ช่วยนายทะเบียนเอกสารลับ” ของส่วนราชการนั้น ๆ

(2) การแสดงชั้นความลับของเอกสารที่เป็นความลับ (Secrets) โดยปกติให้ประทับหรือเขียนตัวอักษรตามชั้นความลับที่กึ่งกลางหน้ากระดาษทั้งด้านบนและด้านล่างของทุกหน้าเอกสารที่มีชั้นความลับนั้น ตัวอักษรต้องให้มีขนาดโตกว่าตัวอักษรธรรมดาและใช้สีแดงหรือสีอื่นที่เห็นเด่นชัด

(3) การบรรจุซอง

(ก) เอกสารชั้นลับที่สุดและลับมาก จะต้องบรรจุซองหรือห่อที่บับแสงสองชั้นอย่างมั่นคง เอกสารดังกล่าวต้องบรรจุอยู่ในซองหรือห่อชั้นใน พร้อมด้วยใบรับเอกสารลับตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบ แต่ในใบรับเอกสารลับ (Confidential documents) ไม่ต้องกำหนดชั้นความลับ ให้ระบุเพียงเอกสาร วัน เดือน ปี จำนวนหรือหมายเลขฉบับของเอกสารและให้มีข้อความอื่นเท่าที่จำเป็นต้องใช้หลักฐานเท่านั้น ห้ามเขียนชื่อเรื่องไว้ในใบรับเอกสารลับ ใบรับเอกสารลับนี้จะต้องส่งคืนส่วนราชการผู้ส่งเอกสารลับโดยเร็วที่สุด และส่วนราชการผู้ส่งเอกสารนั้นจะต้องเก็บรักษาใบรับเอกสารลับนี้ไว้จนกว่าจะได้รับเอกสารลับคืน หรือเอกสารลับถูกทำลายหรือยกเลิกชั้นความลับแล้ว บนซองหรือห่อชั้นในให้จำหน่ายโดยลงเลขที่เอกสาร ชื่อหรือตำแหน่งผู้รับและส่วนราชการของผู้ส่ง พร้อมทั้งทำเครื่องหมาย “ลับที่สุด” หรือ “ลับมาก” ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง ส่วนซองหรือห่อชั้นนอกนั้นห้ามทำเครื่องหมายแสดงชั้นความลับ

(ข) เอกสารชั้นลับ จะต้องบรรจุซองหรือห่อสองชั้นอย่างมั่นคง ซองหรือห่อชั้นนอกต้องทึบแสง หากต้องการใบรับเอกสารลับก็ให้บรรจุใบรับนั้นไว้ในซองหรือห่อชั้นในร่วมกับเอกสารด้วย

(ค) เอกสารชั้นปกปิด จะบรรจุซองหรือห่อที่บับแสงชั้นเดียวก็ได้ โดยให้ปฏิบัติเหมือนเป็นซองชั้นนอก หากต้องการใบรับเอกสารลับก็ให้บรรจุใบรับไว้ในซอง

(4) การปิดผนึก เอกสารชั้นลับที่สุดและลับมาก ผู้ปิดผนึกคือบุคคลผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับของเอกสาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย หรือนายทะเบียนเอกสารลับ หรือผู้ช่วย นายทะเบียนเอกสารลับของส่วนราชการนั้น ส่วนเอกสารชั้นลับ ผู้ปิดผนึกคือบุคคลดังกล่าวแล้วหรือข้าราชการชั้นตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเอกสารนั้น สำหรับเอกสารชั้นปกปิด จะให้ข้าราชการชั้นจัตวาหรือเทียบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจเป็นผู้ปิดผนึกก็ได้ การปิดผนึกให้ผู้ปิดผนึกลงลายมือชื่อและเครื่องหมายแสดงชั้นความลับอีกอย่างหนึ่ง

(5) การส่งเอกสารลับ เอกสารชั้นลับที่สุดและลับมาก ให้ส่งตรงนายทะเบียนเอกสาร หรือผู้ช่วยนายทะเบียนเอกสารลับเพื่อลงทะเบียนเอกสารลับเสียก่อน ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหรือห้องของ เอกสารนั้นจะระบุชื่อหรือตำแหน่งใดก็ตาม เว้นแต่เมื่อมีเหตุผลเป็นพิเศษจึงยอมให้ส่งตรงต่อผู้รับ ตามเจ้าหน้าที่ของให้เป็นผู้รับเอกสารได้ ส่วนการส่งเอกสารชั้นลับและปกปิดก็ปฏิบัติเช่นเดียวกัน เว้นแต่จะส่งผ่านเจ้าหน้าที่รับส่งหนังสือราชการธรรมดาไปยังนายทะเบียน (Registrar) เอกสารลับ หรือผู้ช่วยนายทะเบียนเอกสารลับก็ได้ หรือมีเหตุผลพิเศษจึงยอมให้ส่งตรงผู้รับ เช่นเดียวกับ เอกสารลับที่สุดและลับมาก

(6) การรับ เอกสารชั้นลับที่สุดและลับมากที่เจ้าหน้าที่ของหรือห้องชั้นในระบุถึงชื่อ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะหรือระบุชื่อพร้อมกับระบุตำแหน่งแล้วให้บุคคลนั้นหรือผู้ได้รับ มอบหมายจากผู้นั้นโดยตรงเป็นผู้เปิดซองและลงชื่อในใบรับเอกสารลับ แล้วให้นำเอกสารไป ลงทะเบียนเอกสารลับที่นายทะเบียนเอกสารลับ (Confidential documents) หรือผู้ช่วยนายทะเบียน เอกสารลับเสียก่อนจึงดำเนินการต่อไปได้ ถ้าเป็นกรณีเร่งด่วนอาจดำเนินการไปก่อนได้แล้วให้ นำมาลงทะเบียนใน โอกาสแรก ถ้าเจ้าหน้าที่ของหรือห้องชั้นในระบุถึงตำแหน่ง ก็ให้ผู้ครองตำแหน่ง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ครองตำแหน่งนั้นหรือนายทะเบียนเอกสารลับหรือผู้ช่วยนายทะเบียน ที่มีสิทธิเข้าถึงเอกสารลับที่สุด และลับมากเป็นผู้เปิดซองและลงชื่อในใบรับเอกสารลับ แล้วให้ ดำเนินการลงทะเบียนเช่นเดียวกัน เมื่อลงทะเบียนแล้วให้นำเอกสารนั้นส่งมอบโดยตรงแก่บุคคลที่ ถูกระบุชื่อโดยเร็ว แต่ถ้าเป็นเอกสารที่ระบุตำแหน่งแล้วก็อาจพิจารณามอบให้แก่ส่วนราชการที่มี หน้าที่ดำเนินการในชั้นต้นแทนบุคคลที่ถูกระบุตำแหน่งนั้นดำเนินการก่อน

3.3.2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564

ปัจจุบันภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและ ประเทศชาติมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรมข้าม ชาติ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยจากโรคอุบัติใหม่ ความมั่นคงของชาติจึงมิได้ครอบคลุมเฉพาะมิติ ด้านการทหารหรืออำนาจอธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานของการดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมทุก บริบททั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนภายในรัฐ

3.3.2.1 บริบทความมั่นคงในประเทศ²²

(1) ความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ความเคลื่อนไหวที่ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ได้เพิ่มระดับและขอบเขตที่กว้างขวาง ทั้งที่มีลักษณะ เชื่อมโยงสถาบันฯ มาแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนตนมีการกล่าวอ้างความเท็จเพื่อ

²² เจษฎา มีบุญลือ. (2553). *เอกสารวิชาการ เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างไทยให้ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 10.

หมิ่นใส่ร้ายอันเป็นการบ่อนทำลายสถาบันฯ และการปรากฏแนวคิดในเชิงปฏิรูปรวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการหมิ่นสถาบันฯ ที่ขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ประกอบกับความผูกพันเชื่อมโยงของประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะในหมู่เยาวชนรุ่นใหม่ที่มีต่อสถาบันฯ ถูกลดทอนลง เนื่องจากขาดความเข้าใจ ความตระหนักรู้อย่างถูกต้องแท้จริงถึงความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่เป็นศูนย์รวมจิตใจและจุดยึดเหนี่ยวของสังคมไทย

(2) ความขัดแย้งของคนในประเทศ พัฒนาการทางการเมืองของไทยที่ผ่านมา มีทิศทางที่นำสังคมไทยวิวัฒน์ไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในนโยบายของรัฐมากขึ้น โดยเฉพาะการกระจายความมั่งคั่งและอำนาจจัดการทรัพยากรสำคัญ โดยประชาชนแสดงออกด้วยการใช้สิทธิทางการเมืองและเสรีภาพพลเมืองในการเลือกตั้ง และการปกป้องสิทธิของตนหรือสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่สังคมไทยกำลังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยที่ยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงโลกทัศน์ที่แตกต่างกันของกลุ่มคนในสังคม เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความแตกแยกทางความคิดระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ การเคลื่อนไหวทางการเมืองถูกขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายสุดโต่งทางการเมือง ส่งผลให้สภาวะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น และโดยที่ความอดทนอดกลั้นของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีแนวโน้มลดต่ำลง ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองยังคงเป็นจุดเปราะบางในการรักษาเอกภาพของชาติและการสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมไทย หากการสร้างความสมานฉันท์ปรองดองและการแก้ไขรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งยังคงไม่บรรลุผล

(3) ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานเป็นปัญหาที่มีพัฒนาการที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงกันหลายมิติ โดยมีใจกลางของปัญหา คือ เรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์มลายู ศาสนาอิสลาม และประวัติศาสตร์รัฐปัตตานี โดยการต่อสู้ที่ใช้ความรุนแรงเป็นผลมาจากคนกลุ่มหนึ่งที่มีอุดมการณ์ต้องการแบ่งแยกดินแดนได้นำเงื่อนไขอัตลักษณ์เฉพาะมาขยายผลในการใช้ความรุนแรงทำให้เกิดบรรยากาศความกลัว ไม้ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนและประชาชนกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ได้ปรากฏมีปัญหาใหม่ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ คือ ปัญหายาเสพติด ปัญหาภัยแทรกซ้อน บทบาทของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะเยาวชนที่เห็นต่างจากรัฐ และถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของผู้เห็นต่างจากรัฐ การเข้า

มามีบทบาทและแทรกแซงขององค์กรระหว่างประเทศ ที่เป็นการเพิ่มความซับซ้อนของปัญหามากยิ่งขึ้น²³

(4) ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม ประเทศไทยยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการบริหารตามหลักนิติธรรม ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศและวิกฤติศรัทธาของผู้นำ รวมถึงโครงสร้างทางการเมืองการบริหารซึ่งแม้จะมีการกระจายอำนาจมากขึ้นแต่ในภาพรวมยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง เป็นข้อจำกัดต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ประกอบกับการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยผลของปัญหาดังกล่าวได้กีดกันพื้นฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของสังคม

(5) ปัญหายาเสพติด²⁴ ปัจจุบันสถานการณ์ยาเสพติดของประเทศไทยมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้นมาโดยต่อเนื่อง โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มของเยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการทำลายศักยภาพของประชากร และปัญหาการขยายตัวขององค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ ประเทศไทยต้องเผชิญกับการลักลอบค้ายาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเป็นประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางในขณะที่การลักลอบขนยาเสพติดและแหล่งพักยาเสพติดอยู่บริเวณพื้นที่ชายแดนฝั่งไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยพื้นที่ชายแดนภาคเหนือเป็นพื้นที่สำคัญ รองลงมา คือ พื้นที่ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ กลุ่มนักค้าจากนอกภูมิภาคเข้ามามีบทบาทสำคัญในการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ ในการลำเลียงยาเสพติดจากหลายแหล่งผลิตทั้งในและนอกภูมิภาค ซึ่งการจับกุมกระทำได้ยากขึ้นเนื่องจากลักษณะเฉพาะตัวของการจัดองค์กรและรูปแบบและวิธีการค้ายาเสพติดที่ปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ

(6) ความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ สภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสภาวะโลกร้อนเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มจำนวนของประชากรโลก รวมถึงการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก นำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุลทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ส่งผลต่อระบบนิเวศน์ จนนำไปสู่ภัยพิบัติธรรมชาติเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยมีพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย วาตภัย รวมถึงสถานการณ์แผ่นดินไหวที่เพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถ ความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพและการเตรียมความพร้อมในลักษณะที่สามารถบริหาร

²³ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :<http://www.isoc.go.th/images/Download/wannacry.pdf>. [2560, 25 กันยายน].

²⁴ ประภาศรี คัยนันท์. (2559). *วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม*, 33 (3). หน้า 26.

จัดการวิกฤติการณ์และภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพตั้งแต่ขั้นป้องกันการแก้ไขและการฟื้นฟูสถานการณ์ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในระดับรุนแรงมากขึ้นควบคู่กับการขยายความร่วมมือกับประชาคมโลกเพื่อจัดการภัยพิบัติดังกล่าว

3.3.2.2 บริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน²⁵

(1) การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ ปัจจุบันภัยคุกคามข้ามชาติได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามสภาวะโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความมั่นคงของชาติโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ในด้านปัญหาการก่อการร้าย แรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ยังคงมีอยู่อย่างเข้มแข็ง และขยายอุดมการณ์ความเชื่อ ไปสู่คนและกลุ่มบุคคลในพื้นที่ที่มีเงื่อนไขพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองเป็นผู้ก่อการร้ายในหลายรูปแบบ โดยเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ ได้แก่ ความคับแค้นอันเนื่องมาจากปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม และการแปรเปลี่ยนความเชื่อทางศาสนาให้เป็นพลังผลักดัน นอกจากนี้การเผยแพร่แนวคิดรุนแรงของกลุ่มก่อการร้ายสากล และกลุ่มหัวรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังดำรงอยู่ ทั้งการก่อการร้ายจากกลุ่มหัวรุนแรงในพื้นที่ที่ได้รับแรงบันดาลใจจากต่างประเทศและการแทรกซึมเข้ามาปฏิบัติภารกิจจากกลุ่มก่อการร้ายนอกภูมิภาคโดยอาศัยช่องว่างด้านมาตรการการรักษาความปลอดภัยและชายแดนที่เปราะบางของประเทศในภูมิภาค รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อและการเผยแพร่ความคิดอุดมการณ์ของกลุ่มก่อการร้ายผ่านทางอินเทอร์เน็ตและสังคมออนไลน์ ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ใช่เป้าหมายการโจมตีโดยตรงของกลุ่มก่อการร้ายสากลแต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องเฝ้าระวังความเสี่ยง โดยเฉพาะการใช้เป็นสถานที่พักพิงและอำนวยความสะดวกในการก่อการร้าย จากกลุ่มก่อการร้ายทั้งในและนอกภูมิภาคและการก่อความรุนแรงในเมือง

สำหรับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอันประกอบด้วย การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ การฟอกเงิน การกระทำอันเป็นโจรสลัด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวและควบคุมได้ยาก โดยมีการพัฒนารูปแบบและวิธีการที่ซับซ้อน จากการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การก่ออาชญากรรมข้ามชาติทำได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น มีการพัฒนาเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งและมีเจ้าหน้าที่ ของรัฐเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังพบว่าความเชื่อมโยงระหว่างการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นและมีขีดความสามารถสูงขึ้น โดยคาดการณ์ว่าภัยคุกคามทั้งจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี 2558 เนื่องจากการเปิดเสรีด้านการเดินทาง การขยายการ

²⁵ เจษฎา มีบุญลือ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 13.

ท่องเที่ยว การแพร่ขยายแนวความคิดหัวรุนแรงและการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดดังกล่าว ในขณะที่ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างกัน และการบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงเป็นไปอย่างล่าช้า

(2) **การย้ายถิ่นของประชากร** การย้ายถิ่นฐานของประชากรจากประเทศรอบบ้านเข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นในลักษณะเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการผลักดันส่งกลับ ส่งผลให้มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากยังคงค้างอยู่ในประเทศไทย และเกิดปัญหาการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะกลุ่มที่ขัดแย้งกับรัฐบาลของประเทศต้นทาง สาเหตุการย้ายถิ่นที่สำคัญประกอบด้วย ปัจจัยด้านการเมือง คือ สถานการณ์ภายในประเทศเพื่อนบ้านและปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย ปัญหาการศึกษา ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนชาวไทย ตลอดจนปัญหาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว นอกจากนี้ปรากฏการณ์ย้ายถิ่นที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านเพิ่มมากขึ้น โดยปัญหาดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนและส่งผลกระทบต่อในหลายมิติ ทั้งความมั่นคงของมนุษย์ ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(3) **บริบทการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ภัยคุกคามรูปแบบอื่น** ปัจจุบันภัยคุกคามความมั่นคงมีขอบเขตกว้างขวาง มีเชื่อมโยง ซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงมากขึ้น ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ประกอบด้วย ทั้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมโยงกับบริบทโลกในมิติต่าง ๆ ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลกและผลกระทบจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาประกอบกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุล ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาความมั่นคงทางอาหาร ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ความต้องการพลังงานของโลกที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลต่อความมั่นคงทางพลังงานของไทยในการแข่งขันแสวงหาแหล่งพลังงาน โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากภายนอกในสัดส่วนที่สูง

3.3.3 แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการใช้ดุลพินิจ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคแรก ได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจ โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) – (7) จะต้องคำนึงถึง 3 เรื่อง คือ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน หมายความว่าเมื่อมีผู้มาขอ

ข้อมูลข่าวสารตามข้อนี้จะต้องพิจารณาใช้ดุลพินิจ เพื่อชั่งน้ำหนักก่อนมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยแนวทางตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ข้างต้น กล่าวคือ

1. จะต้องพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ขอ หากเปิดเผยแล้วจะกระทบต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายของหน่วยงานของตนหรือไม่อย่างไร เช่น กรมสรรพากรอาจต้องพิจารณาว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ขอ ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายประมวลรัษฎากรหรือไม่ หรือในกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ขออาจเกี่ยวข้องกับการสอบสวนเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ เป็นต้น ก็จะต้องพิจารณาว่าถ้าเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาเรื่องนั้น ๆ หรือไม่

2. จะต้องพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ขอ หากเปิดเผยแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อจะได้สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจได้เหมาะสมถูกต้องที่สุด กล่าวคือ ในกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ขอ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยส่วนรวม การเปิดเผยให้สังคมโดยส่วนรวมได้รู้ก็จะช่วยให้สาธารณชนทราบว่า เรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้มีการดำเนินการไปอย่างไร โปร่งใสมีประสิทธิภาพหรือไม่ แม้ว่าการเปิดเผยอาจกระทบต่อบุคคลบางคน แต่หากมีความชัดเจนว่า การเปิดเผยนั้นจำเป็นสำหรับสาธารณชนหรือคนโดยส่วนใหญ่ก็ต้องมีดุลพินิจให้เปิดเผย

3. จะต้องพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ขอเป็นสิ่งจำเป็นหรือกระทบต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างไรและมากน้อยเพียงใด การพิจารณาถึงเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ที่ขอข้อมูลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับตัวเนื้อหาข้อมูลที่มีผู้ขอให้เปิดเผย ฯลฯ โดยต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของผู้ขอข้อมูลว่า ข้อมูลข่าวสารที่ขออนุญาตนั้นเกี่ยวข้องกับการรักษาสิทธิของผู้ขอข้อมูลมากน้อยเพียงใด การไม่ได้ข้อมูลข่าวสารตามที่ขออนุญาตจะกระทบต่อการปกป้องสิทธิของผู้ขอมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากมีน้ำหนักของส่วนได้เสียและความจำเป็นสูงมากก็มีน้ำหนักที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ในส่วน of เอกชนที่เกี่ยวข้องที่เป็นบุคคลที่สาม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขออนุญาตกระทบต่อส่วนได้เสียของบุคคลที่สามจึงต้องมีการพิจารณาด้วยเช่นกันว่า บุคคลที่สามจะได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้มากน้อยเพียงใด จะสามารถป้องกันผลกระทบโดยการปิด ลบข้อมูลบางส่วนได้หรือไม่ และข้อที่หยิบยกมาพิจารณานี้เป็นเรื่องที่กฎหมายให้ความคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งหากมีข้อมูลชัดเจนก็จะทำให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสม เช่น อาจเปิดเผยโดยปิดทับชื่อ หรือสิ่งที่ทำให้รู้ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นพยาน เป็นต้น

3.4 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวาง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้กลับหลักการเดิมในทางปฏิบัติที่ผ่านมา และยืนยันหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผย โดยวิธีใดดังจะกล่าวต่อไป

เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยสะดวกและจริงจัง กฎหมายจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 2 ประการ ใหญ่ ๆ ได้แก่ หลักที่ว่าผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Interrest person) หรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอและหลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

3.4.1 ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ²⁶

เนื่องจากเป็นสิทธิ (Right) ที่กฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้น บุคคลทั่วไปที่มีสัญชาติไทยก็ย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลว่า ทำไมจึงประสงค์จะรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพราะในทางปฏิบัติเมื่อเอกชนขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มักได้รับคำถามว่า จะขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปทำไม และจะนำไปใช้ประโยชน์อะไร เอกชนก็มีหน้าที่ชี้แจงเหตุผลประกอบคำขอ หากเจ้าหน้าที่ฟังแล้วไม่เชื่อหรือไม่เห็นด้วย ก็อาจปฏิเสธไม่เปิดเผยหรือไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่ขอ กฎหมายจึงกลับแนวทางปฏิบัติเดิม และยืนยันหลักการว่า ต่อไปนี้ผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ ไม่จำเป็นต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลให้เจ้าหน้าที่ทราบ เว้นแต่ในบางกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวาง สอดคล้องกับหลักเรื่องความโปร่งใส (Transparency) หน่วยงานจึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดในแบบคำขอให้เอกชนต้องแจ้งเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ดังนั้น หากบุคคลใดประสงค์จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น อยากจะทราบว่ากระทรวงคมนาคมมีการจัดแบ่งเป็นกรม กอง

²⁶ ฤทัย หงส์ศิริและมานิตย์ จุมปา. (2542). *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

อย่างไร แต่ละกรม กอง หรือแผนกมีอำนาจหน้าที่โดยย่ออย่างไร กระทรวงดังกล่าวมีงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงาน หรือโครงการในปีนี้อย่างไร ก็ย่อมมีสิทธิรู้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคม ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างของกระทรวง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ให้บริการของกรม กองหรือแผนกใด ในกระทรวงคมนาคม ก็มีสิทธิได้รับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หรือมีสิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่รับรองถูกต้องได้

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเอกชนผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจำเป็นต้องระบุเหตุผลในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น

ในกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11²⁷ เป็นจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง ผู้ขออาจต้องระบุเหตุผลในการยื่นคำขอ มิฉะนั้น หน่วยงานของรัฐอาจไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารที่ขอ หรือ

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่น แต่ผู้ขอได้รับความยินยอม (Consent) จากเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือมีเหตุผลที่จะนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เช่น นักวิจัยของมหาวิทยาลัยบางแห่ง ประสงค์จะได้ข้อมูลประวัติของข้าราชการบางกรม เพื่อไปประกอบการวิจัย ผู้ขอก็อาจระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำขอ หน่วยงานของรัฐก็อาจจัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ขอ โดยปิดชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลนั้นได้

น่าสังเกตว่า แม้กฎหมาย (Law) จะรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้อย่างกว้างขวางเพียงใดก็ตาม แต่กฎหมายนี้คงไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปที่จะขอเข้าไปฟังการประชุมของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เช่น เอกชนไม่อาจอ้างสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อเข้าไปนั่งฟังการประชุมของคณะรัฐมนตรีว่า ขณะนี้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างไร หรือจะขอเข้าฟังการประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือการ

²⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ประชุมของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอ้างว่า สิ่งที่คณะกรรมการดังกล่าวประชุมกันก็เป็นข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากข้อมูลข่าวสารนั้น หมายถึง “สิ่งที่สื่อความหมาย และความหมายนั้นอาจถูกบันทึกไว้แล้วนำกลับมาเปิดเผย แสดง หรือทำให้ปรากฏความหมายนั้นอีกได้” แต่กรรมการซึ่งเป็นบุคคลนั้น ไม่ใช่ “สิ่งที่สื่อความหมาย” และการเข้าฟังการประชุมดังกล่าวย่อมเป็นไปตามระเบียบการประชุมของคณะกรรมการนั้น ๆ เช่น การเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ย่อมเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (Petition)

นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนจะขอให้เปิดเผยนั้น โดยปกติแล้วก็ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำเสร็จแล้ว ไม่ใช่อยู่ระหว่างพิจารณาหรือการจัดทำ เนื่องจากในขณะที่เรื่องยังไม่เสร็จหรืออยู่ระหว่างพิจารณา เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือพิจารณาตัดสินใจใหม่ ดังนั้น หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวออกไปก่อน เจ้าหน้าที่ย่อมขาดอิสระในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ต่อไป และอาจถูกกดดันจากภายนอกได้ง่าย หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากมาตรา 11 ของมาตรานี้ ที่ให้เจ้าหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอ เมื่อเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้²⁸

3.4.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก แต่การปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นข้อยกเว้น²⁹

แต่เดิมนั้นการที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นทำได้ยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมักมองว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเรื่องความลับของราชการ ซึ่งหากรั่วไหลไปยังบุคคลภายนอกแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการและกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จึงได้มีการออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติมาหลายฉบับ จนกระทั่งปัจจุบัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัยด้านต่าง ๆ ไว้โดยละเอียดทำให้ในทางปฏิบัตินั้น การปกปิดเอกสารของราชการจึงมีลักษณะเป็นการหลักเกณฑ์ทั่วไป และเมื่อได้กำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารลับแล้ว ก็ไม่ค่อยมีการพิจารณายกเลิกชั้นความลับ การที่เอกชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น จนกระทั่งในบางครั้งเอกชนจำต้องใช้วิธีการฟ้องศาลเพื่อขอตรวจดูเอกสารราชการ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกรว่าการบริหารงานของรัฐมีความไม่โปร่งใส (Transparency)

²⁸ ฤทัย หงส์ศิริและมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26. หน้า 26.

²⁹ *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า 9.

เนื่องจากกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้มากที่สุด กฎหมายจึงกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ และให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจปฏิเสธได้เฉพาะเมื่อเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ จึงต้องศึกษาถึงวิธีการที่กฎหมายกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและประเภทของข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย

3.4.3 วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) แต่ละประเภทมีลักษณะ สภาพ และ ความสำคัญแตกต่างกันกฎหมายจึงได้กำหนดวิธีที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 3 วิธี ซึ่งคล้ายกับคุญแจ 3 ดอก ที่ประชาชนจะต้องเลือกเพื่อจะไขเข้าไปยังห้องเก็บข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่

3.4.3.1 การเปิดเผยโดยนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) บางประเภทเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่าประชาชนควรต้องรู้เป็นอย่างยิ่ง กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องนำลงพิมพ์ในสิ่งพิมพ์ของราชการที่เป็นทางการ ที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา” ที่ใช้ในการเผยแพร่และประกาศข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของราชการ โดยเฉพาะกฎหมาย กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) หรือกฎ (Rule) ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย โดยในมาตรา 7³⁰ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้

กำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(1) ข้อมูลที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

³⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (2) สรุปรายงานหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

(ก) โครงสร้าง (Structure) และการจัดองค์กรในการดำเนินงาน เช่น กระทรวงคมนาคมมีการแบ่งส่วนราชการเป็นกรม กองอย่างไร ประชาชนย่อมมีสิทธิตรวจสอบได้ในราชกิจจานุเบกษา

(ข) สรุปรูปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานโดยย่อเป็นอย่างไร

ในกรณีของหน่วยงานของรัฐบางแห่ง ข้อมูลข่าวสารใน (1) และ (2) นี้ เว้นแต่ในเรื่อง วิธีดำเนินงาน ได้กำหนดไว้แล้วในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรของหน่วยงานนั้น เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดออกเป็นสำนักงานและสถาบันต่าง ๆ รวม 25 แห่ง เป็นต้น

(ค) สถานที่ติดต่อรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งได้กำหนดสถานที่ติดต่อเพื่อรับข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ที่ไหน เช่น อาจกำหนดให้ไปขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้ที่ห้องสมุด หรือสำนักอำนวยการของหน่วยงานแห่งรัฐนั้น

(ง) กฎ (Rule) มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง (Directive) หนังสือเวียน (Circular Letter) ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง การสั่งการหรือการกำหนดระเบียบปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐนั้นมีหลายประเภท บางประเภทมีสภาพเป็นกฎ กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่ประชาชน

(จ) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด กล่าวคือ นอกจากข้อมูลข่าวสารข้างต้นแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลข่าวสารอื่นที่ประชาชนควรรู้ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาคด้วยก็ได้

(2) หน่วยงานของรัฐที่ต้องนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้เคยมีหนังสือ³¹ ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสารไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่

³¹ หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311/8685 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2541

ให้กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นผู้รับผิดชอบในการส่งข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนกระทรวงหรือทบวงก็ให้สำนักงานปลัดกระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว

หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เห็นควรให้จังหวัดซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นผู้รวบรวมและจัดส่งข้อมูลข่าวสารมาลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีบางส่วนได้ถูกราชการส่วนกลางส่งมาพิมพ์แล้วรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการฯ เห็นว่าเพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งที่เป็นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือโดยอ้อม จึงเห็นควรให้จังหวัดรวบรวมข้อมูลข่าวสารดังกล่าวส่งมาพิมพ์อีก และหากเป็นไปได้ ถ้าจังหวัดจะเป็นผู้ช่วยเหลือและรวบรวมข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และส่งมาพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็จะเป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย ในการนี้ จังหวัดจะแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลทราบด้วย

(3) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ในเรื่องของข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 นี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

(ก) เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นมีมากมาย และในบางเรื่องก็มีกฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวิธีอื่นไว้ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็กำหนดให้เปิดเผยไปตามวิธีการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ โดยไม่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา³²

(ข) ในกรณีของข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา 7 (4)³³ อันได้แก่ กฎ มติ คณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง (Directive) หนังสือเวียน (Circular Letter) ระเบียบ แบบแผน

³² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 10 บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผย ด้วยวิธีการอย่างอื่น

³³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

นโยบาย หรือการตีความที่มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ที่เรียกรวมกันเป็นคำเดียวว่า “กฎ” นั้น หากหน่วยงานไม่นำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา กฎหมายก็ห้ามไม่ให้นำ “กฎ” นั้นไปใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่เอกชน เว้นแต่ผู้นั้นรู้ว่ามิกฎดังกล่าวนั้นมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร³⁴ ซึ่งก็ตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องพิสูจน์ว่า ผู้นั้นรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาก่อนแล้ว ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจึงต้องพิจารณาว่าข้อมูลใดมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา 7 (4) นี้ เพื่อจะได้นำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

3.4.3.2 การเปิดเผยโดยจัดให้มีสถานที่ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) บางประเภทมีความสำคัญรองลงมาจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ได้จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9³⁵ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้โดยกฎหมายได้กำหนดในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดให้ตรวจดู วิธีการขอตรวจดูและสิทธิของผู้ขอ รวมตลอด ถึงการกำหนดค่าธรรมเนียม (Fee) ไว้ด้วย ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แก่

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว การกำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนมารวมไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้นี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ ว่าการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเอกชนของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมาได้มีการพิจารณาโดยหลักเกณฑ์หรือตามกฎหมายอย่างไร ซึ่งจะทำได้

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

๑๓๑

๑๓๑

³⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 8 ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา 7 (4) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแลเวเป็นเวลาพอสมควร

³⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

๑๓๑

๑๓๑

รับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นแนวทางได้ว่า หากคน จะมีการดำเนินการในกรณีนั้น ๆ บ้าง จะต้องเตรียมตัวอย่างไรและหน่วยงานของรัฐควรพิจารณาอย่างไร

(2) **นโยบายและการตีความ** การที่หน่วยงานของรัฐจะมีนโยบายเพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนได้รับรู้ ได้ทราบ เพื่อให้ความร่วมมือปฏิบัติหรือให้ข้อเสนอแนะต่อแนวนโยบายดังกล่าว อันเป็นสิ่งสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ดังนั้น นโยบายที่กำหนดขึ้นหรือการตีความการใช้กฎหมายใด ๆ แม้ไม่เข้าข่ายที่มีสภาพเป็น “กฎ” ที่ต้องนำลง ไปพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) ก็จะต้องนำมารวมไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้

(3) **แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ** ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนงาน (Plan) โครงการ (Project) และงบประมาณรายจ่ายประจำปีอาจถือได้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารสำคัญ ไม่เฉพาะเพื่อให้ผู้รับเหมาหรือผู้ประกอบการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี ของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแผนงานและโครงการต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกันทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส และทำให้รัฐได้ประโยชน์จากการแข่งขันที่ เป็นธรรมและโปร่งใส การที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามข้อนี้ได้ยังทำให้ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนรายละเอียดของแผนงาน โครงการ สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในทุก ๆ ขั้นตอนของการใช้จ่ายงบประมาณหรือการจัดซื้อจัดจ้างได้

(4) **คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน** ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนนั้น จัดได้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรได้รับรู้เช่นกัน เพื่อที่จะได้รู้ว่า การให้บริการหรือการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์การพิจารณาและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างไร และในการขอรับบริการเรื่องต่าง ๆ จากหน่วยงานหรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่จะต้องนำมารวบรวมไว้ให้ประชาชนตรวจดูนี้ กฎหมายกำหนดบังคับเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนเท่านั้น ส่วนคู่มือหรือคำสั่งใดหากเปิดเผยออกไปจะกระทบถึงผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐก็อาจไม่เปิดเผยได้

(5) **สิ่งพิมพ์ที่ได้อ้างอิงในราชกิจจานุเบกษา** เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540³⁶ ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าข้อมูลข่าวสารซึ่งแม้จะมีเนื้อหาตรงตามที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) แต่ถ้าข้อมูลข่าวสารนั้นได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลข่าวสารทั้งหมดนั้นไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีก เพียงแต่จะต้องมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่า ได้มีการพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยมีการอ้างอิงสิ่งพิมพ์ที่มีการพิมพ์เผยแพร่แล้วไว้ในราชกิจจานุเบกษาด้วย ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารลักษณะนี้ พระราชบัญญัติจึงกำหนดให้ต้องนำสิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา จะต้องนำมารวมไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ เพื่อป้องกันปัญหาในกรณีจัดหาซื้อในภายหลังไม่สะดวก

(6) **สัญญาสัมปทาน³⁷ สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ** ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสัญญาในการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ โดยปกติทั่วไปย่อมไม่เป็นความลับ สามารถเปิดเผยได้ แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐมักจะไม่เปิดเผย ทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษาเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ จนบางครั้งปรากฏว่ามีสัญญาในบางกรณีของรัฐได้ทำไปโดยเสียเปรียบเป็นอย่างมากให้กับคู่สัญญา หรือเป็นสัญญา (Contract) ที่ไม่อาจสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีการนำสัญญาต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ สัญญาสัมปทาน (Concession Agreement) สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มารวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ หมายความว่า เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานของรัฐมีสัญญาทั้ง 3 ประเภทนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตลอดเวลา โดยหน่วยงานของรัฐจะอ้างเหตุผลใด ๆ ในการที่จะ

³⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

๑.ล๑

๑.ล๑

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

³⁷ สัมปทาน เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการนั้น เข้าถึงข้อมูลจาก : ประยูร กาญจนกุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 146.

ไม่นำมารวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูไม่ได้ พระราชบัญญัติอนุญาตเพียงให้หน่วยงานของรัฐสามารถลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใด เพื่อไม่ให้เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางส่วน ที่เห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่กำหนด ยกเว้นมิให้ต้องเปิดเผย เช่น การเปิดเผยอาจกระทบเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์หรือต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

(7) มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อ รายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตามที่กำหนดในข้อนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ประชาชนจึงควรได้รู้เพื่อจะได้ทราบว่าคุณสมบัติหรือคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการดำเนินการหรือตัดสินใจเรื่องใดไปแล้วบ้าง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมหรือประเทศอย่างไร หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเองอย่างไร รวมทั้งหากสนใจเรื่องใดเป็นพิเศษสามารถใช้สิทธิ (Rights) ตามพระราชบัญญัตินี้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่สนใจนั้นในรายละเอียดอีกได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มติของคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องระบุรายชื่อ รายงานหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย ข้อกำหนดนี้นับว่าเป็นประโยชน์ทั้งในส่วนของผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งสามารถตรวจสอบทบทวนดูว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ นั้น มีข้อมูลข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบการพิจารณาว่าได้ตัดสินใจโดยอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักการที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากได้มีการปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างจริงจังแล้วก็จะมีส่วนส่งเสริมกระบวนการบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ได้อีกช่องทางหนึ่ง

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด เนื่องจากข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่มีความหลากหลายและมีการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรได้รู้ในช่วงเวลาปัจจุบันอาจจะแตกต่างไปจากช่วงเวลาในอดีต รวมทั้งยังอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศอีกด้วย

การที่พระราชบัญญัติได้กำหนดให้อำนาจกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะสามารถกำหนดเพิ่มเติมได้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่องใดที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดมารวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ อันเป็นการกำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงสอดคล้องกับลักษณะที่ไม่หยุดนิ่งและมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งสามารถส่งเสริมให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถตอบสนองต่อการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของสังคมและประชาชนอย่างแท้จริง

3.4.3.3 การเปิดเผยหรือการค้นหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชนที่มาขอเป็นการเฉพาะราย³⁸

(1) ความหมายของการค้นหาข้อมูลข่าวสารให้เป็นการเฉพาะราย หน้าที่ในการเปิดเผยหรือการค้นหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูลข่าวสารประเภทใด ที่ต้องนำเปิดเผยโดยนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่จะต้องนำมาเปิดเผยโดยการจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตลอดเวลา สำหรับวิธีหลักปฏิบัติที่สำคัญคือ การจัดข้อมูลข่าวสารให้ตามที่มีผู้มาขอยื่นคำขอกับหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเรื่องใดก็ตาม พระราชบัญญัติได้มีการกำหนดเป็นหลักปฏิบัติไว้ว่า ถ้ามีผู้มาขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐ (Government Sector) ผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร ซึ่งจะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามวิธีนี้มีลักษณะเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ขอเป็นรายกรณี ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นกับความต้องการของแต่ละคน จึงอาจถือได้ว่าเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะราย

(2) ขอบเขตของการค้นหาข้อมูลข่าวสารให้เป็นการเฉพาะราย

พระราชบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะรายของประชาชนในเวลาอันสมควร ข้อมูลข่าวสารที่ขอนี้ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องที่จะขอจะขอเรื่องอะไร ถ้าไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยตามที่พระราชบัญญัติกำหนด ก็ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาให้ทั้งสิ้น การปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารตามข้อนี้ พระราชบัญญัติกำหนดให้สามารถทำได้เฉพาะเมื่อขอจำนวนมากหรือขอบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควรเท่านั้น

(3) แนวทางการดำเนินการในกรณีที่มีปัญหาความไม่ชัดเจนในหลักปฏิบัติ

³⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่มิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได

เนื่องจากการดำเนินการเพื่อจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะรายนี้ อาจมีปัญหาการดำเนินการในบางกรณีได้ พระราชบัญญัติจึงกำหนดแนวทางเพื่อดำเนินการในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(ก) กรณีข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผู้มาขอมีสภาพที่อาจบอบสลายได้ง่าย ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เสียหายแก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารก็ได้

(ข) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้กับประชาชนตามคำขอ โดยหลักการแล้วต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพพร้อมที่จะให้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การจัดหาข้อมูลข่าวสารนี้เป็นการเพิ่มภาระแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์แก่ผู้ขอเฉพาะรายบางคนเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติก็ยังเปิดโอกาสว่าถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า กรณีที่ขออนุญาตมีค่าใช้จ่ายแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าและเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

(ค) ในกรณีที่มีผู้ขอข้อมูลข่าวสารใด แต่ในขณะนั้น ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่มีผู้ขอขึ้นใหม่ก็ได้

(4) แนวทางการดำเนินการในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารบางส่วนเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยเป็นการเฉพาะรายนี้ในกรณีที่อาจมีข้อมูลข่าวสารบางส่วนที่อยู่ในหลักเกณฑ์กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย พระราชบัญญัติได้กำหนดเป็นหลักปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐ (Government Sector) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการลบหรือ ตัดทอน หรือดำเนินการโดยประการใดประการหนึ่ง ที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่ไม่สมควรเปิดเผยดังกล่าว ก่อนที่จะเปิดเผยหรือจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารต่อไป

3.5 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอม (Consent) เป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้น ไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น เว้นแต่การเปิดเผยในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 24 ดังนั้น ผู้ที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ได้แก่

(1) เจ้าของข้อมูล

(2) ผู้ที่เจ้าของข้อมูลให้ความยินยอมเป็นหนังสือไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้น

(3) ผู้ที่อาจรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 ซึ่งในกรณีนี้ กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้แก่ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ด้วย ดังนี้

3.5.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้แก่ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่น

หน่วยงานของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้แก่ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

3.5.1.1 การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานเพื่อนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่

หน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลใด ก็เพื่อใช้ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐนั้น คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” นั้น เป็นนามธรรม เป็นนิติบุคคล ไม่ใช่บุคคลธรรมดา จึงไม่อาจกระทำการใด ๆ ได้เอง การกระทำการใด ๆ ต้องทำผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ใช้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้เก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น ก็อาจไม่ใช่ผู้ที่ใช้ข้อมูลข่าวสารแต่เพียงผู้เดียว เช่น เจ้าหน้าที่ของกองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้เก็บประวัติของข้าราชการ แต่ในการใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่อาจมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือเพื่อประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัย (Discipline) แก่ข้าราชการของหน่วยงานนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมต้องใช้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประวัติการดูงานหรืออบรมเพื่อประโยชน์ในการจัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเข้าฝึกอบรมด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมและพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานรัฐแห่งนั้นด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จึงมีอำนาจเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ต้องได้รับความยินยอม (Consent) จากเจ้าของข้อมูล

3.5.1.2 การเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐด้านการวางแผน สถิติ และสำมะโน

หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานโดยตรง กฎหมายจึงกำหนดให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษา

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น³⁹ เช่น ในปี พ.ศ. 2532 กำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำสำมะโนประชากรและเคหะเพื่อทราบสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากรและเคหะรวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับประชากร ในเรื่องเพศ อายุ สัญชาติ สถานที่เกิด การศึกษา สถานภาพสมรส จำนวนบุตร จำนวนที่อยู่อาศัย ลักษณะในทางเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและกำหนดแนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเพื่อใช้ประกอบการวางแผนงานบริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและของเอกชน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดข้อความหรือตัวเลขที่ได้มานั้นเป็นความลับห้ามผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติกรตามกฎหมายนี้เปิดเผยข้อความหรือตัวเลขดังกล่าว เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน (Investigate) หรือการพิจารณาคดี (The Trial) ที่บุคคลนั้นต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้⁴⁰

3.5.1.3 การเปิดเผยเป็นการให้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยบางครั้งต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่การศึกษาวิจัยย่อมกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล (Personal Rights) กฎหมายจึงให้สิทธิเปิดเผยได้แต่เพียงข้อมูลที่ไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นก็ไม่มีผลกระทบต่อบุคคล เนื่องจากไม่ทราบว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลใด เช่น การขอข้อมูลเพื่อประกอบการทำวิจัยหรือเพื่อทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องต่าง ๆ การจัดทำคู่มือในการดำเนินการทางวินัยซึ่งจำเป็นต้องใช้ตัวอย่างของกรณีการลงโทษทางวินัย (Disciplinary Action) ที่เกิดขึ้นจริง เป็นต้น

³⁹ พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550

มาตรา 5 ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับสถิติตามหลักวิชาการ

⁴⁰ พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550

มาตรา 15 บรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องถือเป็นความลับ ห้ามมิให้ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้มีหน้าที่เก็บรักษา เปิดเผยข้อมูลนั้นแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(1) เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานเพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติ วิเคราะห์หรือวิจัย ทั้งนี้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล และต้องไม่ระบุหรือเปิดเผยถึงเจ้าของข้อมูล

3.5.1.4 การเปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอีกต่อไป กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลไปให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในภายหลัง เพื่อตรวจสอบคัดลอกเก็บไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติและหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องทำตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่แล้ว

3.5.1.5 การเปิดเผยโดยการใช้ข้อมูลตามปกติ

ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลข่าวสารไปใช้แก่เจ้าของข้อมูล⁴¹ และต้องประกาศลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ ลงในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) ด้วย ดังนั้น การใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการ จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจทำได้และเจ้าของข้อมูลข่าวสารย่อมรู้อยู่แล้ว

3.5.1.6 การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน (Investigation) การสอบสวน (Investigate) หรือการฟ้องคดี (Prosecution) ไม่ว่าจะเป็คดีประเภทใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย

ตัวอย่างเช่น กรณีสรรพากรจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีหนังสือไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรี ขอทราบรายละเอียดขอใบอนุญาตการทำงานของบุคคลต่างด้าวโดยขอทราบข้อมูลคนต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงานในพื้นที่เกี่ยวกับรายชื่อบุคคลต่างด้าว นายจ้างที่ว่าจ้าง อัตราค่าจ้าง และระยะเวลาว่าจ้าง เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของคนต่างด้าวนั้น ๆ

⁴¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 23 หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวข้อ และจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

๑๗๑

๑๗๑

ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่ต้องให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับ

3.5.1.7 การเปิดเผยซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

แม้กฎหมายจะให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่เมื่อช่่างนำหน้าระหว่างการให้การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลกับการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของบุคคลแล้ว กฎหมายเห็นว่าการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลมีความสำคัญยิ่งกว่า ดังนั้น จึงสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ หากจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

ในทางปฏิบัติ เคยมีกรณีที่สามีและภริยาได้มาตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง แพทย์ประจำโรงพยาบาลแห่งนั้นตรวจพบว่าสามีเป็นโรคเอดส์ ต่อมาภริยาขอทราบผลการตรวจร่างกายของสามี แพทย์ดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หากไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวให้ภริยาทราบแล้ว ต่อมาหากมีเพศสัมพันธ์ก็อาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิตของภริยา แพทย์นั้นจึงตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวต่อภริยา เพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตของบุคคล กรณีนี้ถ้าผู้ที่มาขอทราบผลการตรวจ ร่างกายเป็นพ่อตา แพทย์ก็ไม่มีสิทธิเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นโรคเอดส์นี้ให้พ่อตาทราบ

3.5.1.8 การเปิดเผยต่อศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมาย

กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจศาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดในการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องมอบให้ กรณีนี้เกิดขึ้นเป็นประจำและมีมานานแล้ว เช่น พนักงานสอบสวน (Inquisitor) ขอตรวจสอบรายการบัญชีธนาคารของผู้ต้องหาเพื่อประกอบการสอบสวนคดีเช้ค หรือมีคำสั่งเรียกให้ส่งรายงานการตรวจร่างกายของผู้เสียหายที่ถูกข่มขืนมาเพื่อประกอบการพิจารณาคดี หรือศาลมีคำสั่งเรียกประวัติต้องโทษของจำเลยเพื่อประกอบการเพิ่มโทษจำเลยฐานทำผิดซ้ำขึ้นอีก เป็นต้น ข้อสำคัญ คือ ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ

3.5.1.9 การเปิดเผยกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ในอนาคตอาจจะจำเป็นต้องเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอีกโดยเพียงตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้

3.5.2 การตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยเจ้าของข้อมูล

ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยหน่วยงานของรัฐนั้นอาจมีการผิดพลาดได้ เพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดดังกล่าว กฎหมายจึงให้สิทธิ (Rights) แก่เจ้าของข้อมูลที่จะตรวจดู ดังที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า

“มาตรา 25 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวและแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ (Incompetent Person) คนเสมือนไร้ความสามารถ (Quasi – Incompetent) หรือเจ้าของข้อมูลได้ถึงแก่กรรมได้แล้ว”

จากมาตราดังกล่าวจะเห็นว่า มีหลักเกณฑ์ในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังนี้

3.5.2.1 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ขอตรวจดูต้องไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารราชการที่เปิดเผยไม่ได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จะขอตรวจดูได้นี้ จะต้องไม่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ ตามมาตรา 14⁴² หรือ มาตรา 15 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแม้เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล หากเข้ากรณีที่ถูกกฎหมายห้ามเปิดเผย บุคคลแม้จะเป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นก็ขอตรวจดูไม่ได้

อนึ่ง หากข้อมูลข่าวสารที่ขอตรวจดูนั้นมีเพียงบางส่วนที่ต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ก็สามารถขอตรวจดูและขอสำเนาได้ แต่หน่วยงานของรัฐต้องลบ

⁴² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

หรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น เช่นเดียวกันในกรณีที่เอกสารใดมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่นรวมอยู่ด้วย ก็ต้องลบหรือตัดทอนข้อความดังกล่าวออก⁴³

3.5.2.2 ผู้มีสิทธิตรวจดู

ผู้มีสิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้โดยปกติ ได้แก่ เจ้าของข้อมูล โดยการตรวจดูนี้หน่วยงานของรัฐจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมก็ได้

อนึ่งในกรณีที่เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นผู้เยาว์ ไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลไม่ถึงแก่กรรม⁴⁴ ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิดำเนินการให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (มาตรา 24) รับแจ้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (มาตรา 23) และตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 25) แทน คือ

“ข้อ 1 ในกรณีเจ้าของข้อมูลเป็นผู้เยาว์ ให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 25 วรรคห้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้เยาว์มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เยาว์ด้วย

ข้อ 2 ในกรณีเจ้าของข้อมูลเป็นคนที่ไร้ความสามารถ (Incompetent Person) ให้ผู้อนุบาล (Kindergarten) มีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 25 วรรคห้า

ข้อ 3 ในกรณีเจ้าของข้อมูลเป็นคนที่ไร้ความสามารถไม่สามารถทำการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 ด้วยตนเอง เพราะเหตุมีการพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีเหตุอื่นทำนองเดียวกัน ให้ผู้พิทักษ์มีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 25 วรรคห้า

⁴³ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. 8/2542

⁴⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 25 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑๓๑

๑๓๑

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลไม่ถึงแก่กรรมก็ได้

ข้อ 4 ในกรณีเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรม และมีได้ทำพินัยกรรม (Testament) กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 24 ได้ตามลำดับก่อนหลังดังต่อไปนี้

- (1) บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรม
- (2) คู่สมรส
- (3) บิดาหรือมารดา
- (4) ผู้สืบสันดาน
- (5) พี่น้องร่วมบิดามารดา
- (6) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในกรณีตามมาตรา 23 และมาตรา 25 ให้บุคคลตามข้อ 4 (1) (2) (3) (4) และ (5) มีสิทธิดำเนินการแทนได้ “ไม่ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะมีความเห็นเช่นใดก็ตาม”

จะเห็นได้ว่า ในภาพรวม การกำหนดตัวบุคคลที่จะให้ความยินยอมในการเปิดเผย รับแจ้งการเปิดเผย และตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น ก็ยึดหลักของผู้มีอำนาจทำการแทนตามกฎหมาย เช่น ผู้ใช้อำนาจปกครอง เช่น บิดามารดาทำการแทนผู้เยาว์ ผู้อนุบาลทำการแทนคนไร้ความสามารถ ผู้พิทักษ์ (Guardian) ทำการแทนคนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น และผู้ที่เป็นทายาทโดยธรรม⁴⁵

(Descendants) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บุตร คู่สมรส บิดามารดา เป็นต้น เพียงแต่ในกรณีของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ถึงแก่กรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ของผู้ที่เป็นทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.5.2.3 วิธีการขอตรวจดู

⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1629 ทายาทโดยธรรมมีหลักลำดับเท่านั้น และภายใต้บังคับมาตรา 1630 วรรค 2 แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ผู้สืบสันดาน
- (2) บิดามารดา
- (3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- (4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
- (5) ปู่ ย่า ตา ยาย
- (6) ลุง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635

ในการขอตรวจดู เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นจะต้องมีคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น

อนึ่ง การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้ เพราะบางครั้งรายงานการแพทย์มีการใช้คำหรือข้อความที่เฉพาะแพทย์เท่านั้นที่สามารถเข้าใจได้ การให้เปิดเผยต่อแพทย์ที่บุคคลมอบหมายเสียก่อนเพื่อจะได้อธิบายให้เจ้าของข้อมูลรายงานการแพทย์เข้าใจได้อย่างถูกต้องไม่สับสน

3.5.2.4 การขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ถ้าบุคคลใดเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใด ไม่ถูกต้องตามที่ เป็นจริง ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐ (Government Sector) ที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอนั้นจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวและมีคำสั่งว่าจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลอ้างว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่ มีผู้ขอ ผู้ยื่นคำขอมิสิทธิอุทธรณ์ (Appeal) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ ในกรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็จะพิจารณาและวินิจฉัยว่า จะให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้น หรือไม่ว่ากรณีใด ๆ เจ้าของข้อมูลก็ยังมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้⁴⁶

⁴⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 25 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่ มีคำขอให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่

3.6 กฎหมายที่กำหนดให้ข้อมูลบางอย่างเป็นความลับ

กฎหมายไทยหลายฉบับได้กำหนดให้ข้อมูลบางอย่างเป็น “ความลับ” ทั้งที่เป็นข้อมูลของราชการหรือข้อมูลส่วนบุคคล เช่น พระราชบัญญัติสิทธิแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 15 ได้กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนี้เปิดเผยข้อความหรือตัวเลขแก่บุคคลใด ๆ ยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้⁴⁷ พระราชบัญญัติวิชาเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้มีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการ รักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พุทธศักราช 2526 ออกตามความในมาตรา 21 และมาตรา 25 ได้บัญญัติห้ามผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมเปิดเผยความลับของผู้ป่วยซึ่งตนทราบจากการประกอบอาชีพและพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 53⁴⁸ ได้กำหนดให้มีข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529 หมวด 3 มรรยาทต่อตัวความข้อ 11⁴⁹ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติทนายความดังกล่าว ได้กำหนดห้าม

ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุค่าของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้

⁴⁷ พระราชบัญญัติสิทธิแห่งชาติ พ.ศ. 2550

มาตรา 15 บรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องถือเป็นความลับ โดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้มีหน้าที่เก็บรักษา เปิดเผยข้อมูลนั้นแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

๑ล๑

๑ล๑

⁴⁸ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 53 ข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ ต้องประกอบด้วยข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) มรรยาทของทนายความต่อศาลและในศาล
- (2) มรรยาทของทนายความต่อตัวความ
- (3) มรรยาทของทนายความต่อทนายความด้วยกัน
- (4) มรรยาทของทนายความต่อประชาชนผู้มีอรรถคดี
- (5) มรรยาทเกี่ยวกับความประพฤติของทนายความ
- (6) การแต่งกายของทนายความ และ
- (7) การปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการมรรยาททนายความคณะกรรมการ หรือสภานายกพิเศษ

แล้วแต่กรณี

⁴⁹ ข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ

ข้อ 11 เปิดเผยความลับของลูกความที่รู้ไว้ในหน้าที่ของทนายความ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากลูกความนั้นแล้ว หรือโดยอำนาจศาล

ทนายความเปิดเผยความลับของลูกความที่ไ้รู้ในหน้าที่ของทนายความ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากลูกความนั้นแล้วหรือโดยอำนาจศาล เป็นต้น

เมื่อศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมาและฉบับปัจจุบันแล้ว พบว่ายังมีบทบัญญัติที่ให้ข้อมูลบางอย่างเป็น “ความลับ” (ที่รัฐมีอำนาจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 155 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150⁵⁰) ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินเช่นเดียวกัน

แม้กระทั่ง การรับรองสิทธิ (Certification) รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59⁵¹ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ก็ยังเปิดช่องให้ “ข้อมูลบางอย่างเป็นความลับ” โดยกำหนดให้มีข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสีย อันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช 2540 มาตรา 15 ก็ได้บัญญัติให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจใช้ดุลพินิจและมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะบางอย่างโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 150 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าได้

รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีไขข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

