

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

จากการศึกษาถึงสาระสำคัญในเรื่องของการใช้ดุลพินิจ (Discretion) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ทำให้ทราบถึงที่มา ขั้นตอน รูปแบบ ลักษณะ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ว่า “การเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

4.1 ปัญหาขอบเขตของคำจำกัดความของการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

การที่มาตรา 15 (1) ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่ ก็ล้วนต้องมีการตีความตามมาตรา 15 (1) อีกทั้งการตีความดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อการคงอยู่ของหลักความถูกต้องและมีแนวทางที่ตรงต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย เนื่องจากมาตรา 15 มิได้บัญญัติให้เกิดความชัดเจนถึงความมั่นคงของประเทศไว้ จึงยังผลให้ทุกคราวที่มีการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

การพิจารณาดังกล่าวจะต้องมีการตีความตามเจตนารมณ์ (Interpretation of the Intention) ของกฎหมาย การตีความจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและละเอียดอ่อนมากต่อการคงอยู่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามมาตรา 15 (1) นี้เป็นอย่างมาก เพราะหากการใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายมีการใช้บังคับโดยตีความผิดหรือไม่ถูกต้องตามความมุ่งหมายที่แท้จริงแล้ว จะยังผลให้การใช้บังคับกฎหมายให้เกิดผลในทางตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ที่แท้จริง

โดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นการประกันสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 ในการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย

การตีความ(Interpretation) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ (Rules) และเจตนารมณ์ที่แท้จริง (True Intention) ของกฎหมาย มิใช่ต่างคนต่างตีความตามความเห็นของตน หากปล่อยให้เกิดการตีความตามความเห็นของจะทำให้เกิดข้อถกเถียงระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาขอบเขตของคำจำกัดความของคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” มักจะมีการตีความไปในแนวทางที่มีความมุ่งหมายกว้างเพียงใดและการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนำไปใช้บังคับจะมีขอบเขตของคำจำกัดความไว้อย่างไร จึงอาจเป็นเพียงปัญหาที่รอหนทางแห่งกาลเวลาที่จะทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานของสังคม โดยหวังหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการตีความ “ความมั่นคงของประเทศ” ตามมาตรา 15 ได้อย่างถูกต้องและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

การตีความตามมาตรา 15 ถ้าตีความไปในความมุ่งหมายที่กว้างอาจทำให้เป็นสาเหตุแห่งการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และอาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารอีกด้วย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังเช่น เกิดกรณีปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยตีความว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ยกตัวอย่างเช่น

4.1.1 คำวินิจฉัยคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ ที่ ตม 1/2548¹ เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศที่ดินบึงสาธารณะ พ.ศ. 2495

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินขอสำเนาเอกสารการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศที่ดินบริเวณบึงสาธารณะ พ.ศ. 2495 ซึ่งสำนักงานที่ดินแจ้งว่าระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2495 ตามที่ผู้เชี่ยวชาญได้อ่านแปลเป็นเอกสารปกปิดของทางราชการ ซึ่งการเปิดเผยอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ จึงมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 (1)

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานที่ดิน

¹สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2560). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=41111%2E2291%3.A604118112197111211. [2560, 4 พฤศจิกายน].

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว สรุปได้ว่าผู้อุทธรณ์กับพวกรวม 111 คน ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีมีกลุ่มผู้ร้องเรียนว่า ผู้อุทธรณ์กับพวกได้บุกรุก (Invade) ที่ดินบริเวณ บึงสาธารณะสำนักงานที่ดินจึงได้ดำเนินการรังวัดที่ดินสาธารณะประโยชน์ (Land For The Public) และได้ส่งเรื่องการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ (Document of Right) ในที่ดินบึงสาธารณะให้กรมที่ดิน พิจารณาเพิกถอนฯ โดยใช้หลักฐานการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2495 เป็นตัวกำหนดแนว เขตบึงสาธารณะผู้อุทธรณ์จึงต้องการสำเนาเอกสารการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศเพื่อนำมา เปรียบเทียบกับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2477 ซึ่งระบุว่าอาณาเขตข้างเคียงว่าติดต่อกับที่ นาของราษฎรและติดป่าไผ่ เพื่อนำไปประกอบเป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิครอบครองของผู้ อุทธรณ์ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาโดยตลอดตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษเรื่อยมาจนได้รับเอกสาร สิทธิ์โดยผู้อุทธรณ์ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการขึ้นทะเบียนและก่อนมีการถ่ายภาพทาง อากาศ และสำนักงานที่ดินได้ให้ผู้อุทธรณ์ตรวจสอบเอกสารการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศแล้วแต่ไม่ อนุญาตให้สำเนาเอกสารดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดระบุว่าพื้นที่ บริเวณบึงสาธารณะส่วนใด เป็นพื้นดินหรือพื้นน้ำ และในการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศที่ดินบริเวณดังกล่าวต้องอ่านคู่กับ ภาพถ่ายทางอากาศด้วย ซึ่งผู้แทนของสำนักงานที่ดินได้ชี้แจงว่าเนื่องจากการบุกรุก (Invade) ที่ดิน สาธารณประโยชน์ จึงได้ประสานกรมที่ดินเพื่อรังวัดออก นส. ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์กับพวกได้ คัดค้านการออก นส. จังหวัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากันกรองและพิสูจน์สิทธิว่าที่ดินอยู่ ในที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ซึ่งจังหวัดได้พิจารณาผลการอ่านแปลภาพถ่ายปรากฏว่าได้มีการ ครอบครองพื้นที่ของราษฎรที่มีเอกสารสิทธิ์รวมอยู่ด้วยจึงต้องมีการพิสูจน์สิทธิการครอบครอง (Tenancy Rights) ทำประโยชน์ของผู้ครอบครองที่มีเอกสารสิทธิ์และสำนักงานที่ดินปฏิเสธการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะภาพถ่ายทางอากาศบริเวณดังกล่าว ได้ระบุ ข้อเตือนใจว่า “ภาพถ่ายทาง อากาศนี้เป็นเอกสารปกปิดของทางราชการ ผู้ใช้พึงระวังรักษา เพื่อความปลอดภัยของประเทศ” โดย สำนักงานที่ดินมิได้หาหรือกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินบริเวณบึงสาธารณะดังกล่าวมิได้เป็นเขต ที่ตั้งของทหาร หรือเขตยุทธศาสตร์ทางทหาร หรือเขตชายแดนของประเทศ แต่เป็นเพียงพื้นที่ บึง ทุ่งนา และแหล่งน้ำ การเปิดเผยภาพถ่ายทางอากาศ และการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศจึงไม่ กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และภาพถ่ายทางอากาศที่ดินบริเวณบึงสาธารณะ พ.ศ. 2495 แม้ จะปรากฏข้อเตือนใจ แต่มิใช่เป็นชั้นความลับของราชการแต่อย่างใด และตามระเบียบว่าด้วยการ รักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ชั้นความลับปกปิดได้ยกเลิกแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่ากรม แผนที่ทหารกำหนดปรับระดับชั้นความลับขึ้นใหม่ จึงถือว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไม่เป็นความลับ ของทางราชการอีกต่อไป อีกทั้งการเปิดเผยภาพถ่ายทางอากาศ และเอกสารการอ่านแปลภาพถ่ายทาง

อากาศบริเวณบึงสาธารณะย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้อุทธรณ์ในการนำไปใช้พิสูจน์สิทธิครอบครองของตน จึงวินิจฉัยให้สำนักงานที่ดินเปิดเผยภาพถ่ายทางอากาศ และเอกสารการอ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศที่ดินบริเวณบึงสาธารณะ พ.ศ. 2495 แก่ผู้อุทธรณ์พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศที่ ตม 1/2548 สามารถสรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศจะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเขตที่ตั้งทหาร กองทัพ หรือเขตยุทธศาสตร์ทางทหาร และจะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งเขตแดนของประเทศ

4.1.2 คำวินิจฉัยคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 194/2559² เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับจำนวนผู้ถูกคุมขัง และจำนวนผู้คุม

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ 8 มีนาคม 2559 ถึงผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถิติของผู้ต้องขัง (Inmate) และผู้คุมขังภายในเรือนจำชั่วคราวแขวงถนนนครไชยศรี ทั้งที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขังและปล่อยตัวแล้วตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2558 จนถึงปัจจุบัน เพื่อใช้ในการจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ดังนี้

- 1) จำนวนผู้ต้องขังและเคยถูกคุมขังทั้งหมด และฐานความผิดของผู้ต้องขังดังกล่าว
- 2) จำนวนพลเรือนที่เป็นผู้ต้องขังและเคยถูกคุมขัง
- 3) จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้ต้องขังหรือเคยถูกคุมขัง
- 4) จำนวนผู้คุมของเรือนจำชั่วคราวแขวงถนนนครไชยศรีทั้งหมด
- 5) จำนวนเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้คุมพิเศษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

พุทธศักราช 2475

เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครมีหนังสือ ที่ ยช 0718/2623 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2559 ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลดังกล่าวมีผลกระทบต่อ ความมั่นคงของรัฐ (State Security) และเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูล

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ 25 มีนาคม 2559 อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัย (Diagnostic Committee) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ คำชี้แจงด้วย

²สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2560). *คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=41111%2E2291%3A604118112197111211. [2560, 4 พฤศจิกายน].

วาจาของผู้แทนเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วข้อเท็จจริงได้ความว่า กระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่ง ที่ 315/2558 ลงวันที่ 8 กันยายน 2558 เรื่อง กำหนดอาณาเขตเรือนจำชั่วคราว แขวงถนนนครไชยศรี โดยกำหนดขึ้นในพื้นที่ พ้น.ร.มทบ.11 ถนนพระรามที่ 5 แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เป็นสถานที่คุมขัง (Custody) และปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐและคดีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและ กำหนดให้เรือนจำ (Prison) ดังกล่าวอยู่ในสังกัดของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นผู้อุทธรณ์ได้มีคำขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ผู้อุทธรณ์ชี้แจงด้วยวาจาสรุปว่า ผู้อุทธรณ์เป็นหัวหน้าศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ต้องการตรวจสอบว่าผู้ที่ถูกคุมขังในคดีความมั่นคงนั้นมีคดีอะไรบ้าง และจำนวนผู้ที่ถูกคุมขังหรือเคยถูกคุมขังพร้อมฐานความผิด จำนวนของผู้คุม (Invigilator) ทั้งหมดและจำนวนผู้คุมที่เป็นทหาร โดยขอข้อมูลที่เป็นสถิติเท่านั้น ไม่ได้ขอทราบรายชื่อผู้ที่ถูกคุมขังหรือชื่อเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคล และการเปิดเผยไม่น่าจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยผู้อุทธรณ์จะนำข้อมูลไปจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public Interests)³

ผู้แทนเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครชี้แจงด้วยวาจาสรุปว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูล

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถิติของผู้ที่ถูกคุมขัง หรือเคยถูกคุมขัง พร้อมฐานความผิด และจำนวนผู้คุมทั้งหมด และจำนวนผู้คุมที่เป็นเจ้าหน้าที่ทหาร จึงไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁴ และ

³ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่า ประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ "ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง" โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการ โดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น "บริการสาธารณะ" (service public), เข้าถึงได้จาก นันทวัฒน์ บรมานันท์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/521175>. [2560, 15 พฤศจิกายน].

⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นสื่อดีนั้น ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของ ประเทศตามมาตรา 15 (1) การที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์นั้นคณะกรรมการฯ ไม่เห็นพ้องด้วย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงให้เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์

4.1.3 คำวินิจฉัยคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศไทย ที่ ตม 1/2560⁵ เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร มีหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2559 ถึงปลัดกระทรวงคมนาคม ขอคัดสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ดังต่อไปนี้

1. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย ในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565

2. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOU) ภายใต้การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ คค 0201/199 ลงวันที่ 11 มกราคม 2560 ถึงผู้อุทธรณ์ชี้แจง ดังนี้

1. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษาฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมายรหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมด้วย

⁵สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2560). *คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=41111%2E2291%3A604118112197111211. [2560, 4 พฤศจิกายน].

กระทรวงคมนาคมไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ เนื่องจากข้อมูลยังไม่ได้ชื่อยุติและเอกสารที่ขอเป็นเอกสารการลงนามระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ขณะนี้ประเทศไทยโดยกระทรวงคมนาคมยังมีประเทศคู่เจรจาอื่นอีก เช่น ญี่ปุ่นหรือประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความสนใจเข้าร่วมลงทุนกับประเทศไทย เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้น หากมีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังคู่สัญญาของประเทศไทยในอนาคตอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลไทย

2. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOU) ภายใต้การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย กระทรวงคมนาคมขอชี้แจงว่าแม้ประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นจะได้ชื่อยุติ (Settlement) ในการเจรจาแล้วและอยู่ระหว่างดำเนิน ความร่วมมือตามบันทึกความเข้าใจ ซึ่งการเปิดเผยบันทึกความเข้าใจฯ อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ ได้ หากมีการนำข้อตกลงมาเปรียบเทียบซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทย ขณะนี้มีความร่วมมือด้านระบบรางกับประเทศต่าง ๆ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่ควรเปิดเผยข้อมูลในข้อ 1 และ 2 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 15(1)⁶ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ 26 มกราคม 2560 อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศพิจารณาคำอุทธรณ์ (Appeal) และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ขอให้จริงสรุปได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ มีหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2559 ถึงปลัดกระทรวงคมนาคม ขอคัดสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารจำนวน 2 รายการ ดังกล่าวข้างต้น แต่สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมปฏิเสธการเปิดเผยผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ ผู้แทนกระทรวงคมนาคมเข้าชี้แจงด้วยวาจาพร้อมส่งหนังสือชี้แจงและ

⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

เอกสารประกอบเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2560 และกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงเพิ่มเติมตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค 0206/4653 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2560 สรุปได้ว่า โครงการความร่วมมือด้านรถไฟ ไทย – จีน ยังมีการประชุมเจรจาสองฝ่ายอย่างต่อเนื่องทุกเดือน ซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติในหลายประเด็น เช่น ด้านการเงินการจัดทำร่างสัญญา (Contract) และแผนงาน จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนข้อมูลทุกครั้งเมื่อมีการประชุมเพื่อให้สอดคล้องกับผลการประชุมในแต่ละครั้ง จึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ถือหุ้นได้ ดังนั้น หากมีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังคู่สัญญาของประเทศไทยในอนาคตอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อ รัฐบาลไทยจึงเห็นควรไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ดีกระทรวงคมนาคมได้มีการจัดทำข้อมูลความร่วมมือด้านรถไฟ – จีน ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ของกระทรวงคมนาคมโดยมีรายละเอียดความเป็นมาของโครงการสาระสำคัญของ MOU แผนงานโครงการและผลการประชุมคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ขณะนี้ไทยและจีนยังอยู่ระหว่างการเจรจาหาข้อยุติก่อนลงนามในสัญญา (Contract) และเริ่มต้นการก่อสร้างได้

สำหรับความร่วมมือด้านรถไฟไทย – ญี่ปุ่นนั้น แม้ว่าไทยและญี่ปุ่นจะได้มีการลงนามบันทึกแสดงเจตนาจำนวว่าด้วยความร่วมมือ (MOU) ดังกล่าวระหว่างกันไปแล้ว แต่ขณะนี้ญี่ปุ่นยังอยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตาม MOI ซึ่งต้องรอผลการศึกษาแล้วเสร็จเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของโครงการก่อนดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านระบบรางกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสเสร็จสิ้นแล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระบบรางกับสหพันธรัฐรัสเซียกับราชอาณาจักรสเปน ซึ่งกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากขณะนี้ไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่เจรจาความร่วมมือด้านระบบรางทั้งที่ไทยมีความร่วมมืออยู่แล้วและกำลังอยู่ ระหว่างการเจรจา ดังนั้น หากมีการเปิดเผยเนื้อหาของ MOU ไทย – จีน และ MOI ไทย – ญี่ปุ่นให้ประเทศคู่เจรจาอื่นได้รับทราบอาจมีผลทำให้ไทยเสียหาย และอำนาจในการเจรจาต่อรองลดลงได้ เนื่องจากไทยมีเงื่อนไขในการจัดทำความร่วมมือแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศคู่เจรจา จึงเห็นควร ให้ปกปิดเอกสารต้นฉบับทั้งสองรายการตามเหตุผลและความจำเป็นข้างต้น

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

1. ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง⁷ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ดังนั้น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 และบันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOI) ภายใต้การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย จึงเป็ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. ตามมาตรา 11⁸ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26⁹ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันควร และมาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศนั้น และเมื่อพิจารณาประกอบ กับคำชี้แจงของกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็น ดังนี้

⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 46 ก). หน้า 1.

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 46 ก). หน้า 11

⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

มาตรา 26 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

2.1 ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 คือ บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในเส้นทางที่กำหนด เพื่อให้เริ่มการก่อสร้างได้ในปี 2559 และให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการตามบันทึกดังกล่าว ประกอบกับบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญาเนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวมีการเผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ของกระทรวงคมนาคมอยู่แล้ว อีกทั้ง กระทรวงคมนาคมไม่สามารถชี้แจงให้เห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ (Appeal) อาจจะมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าว หรืออาจทำให้ประเทศไทยจะเสียหรือลดอำนาจในการเจรจา (Negotiation) ต่อกับประเทศอื่น ๆ หรืออาจจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างไรแล้ว ฉะนั้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศตามมาตรา 15 (1)¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่วนที่กระทรวงคมนาคมอ้างว่าขณะนี้ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีนยังอยู่ระหว่างการเจรจาหาข้อยุติในรายละเอียดของโครงการ คณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คณะกรรมการฯ ได้พิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) และสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงเห็นว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ตามอุทธรณ์สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ.ศ. 2540

2.2 ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 คือ บันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOI) ภายใต้การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยมี

¹⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

สาระสำคัญเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือในการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาการขนส่งระบบรางของประเทศไทย โดยการศึกษาวิจัย หรือให้ข้อเสนอแนะต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมการขนส่งระบบรางในเส้นทางที่กำหนด และการให้บริการขนส่งสินค้าทางราง รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระดับรัฐมนตรีเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานตามบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าวประกอบกับบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญาเนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้ง กระทรวงคมนาคมไม่สามารถชี้แจงให้เห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์อาจจะมีผลกระทบต่อการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการก่อนการดำเนินการตามบันทึกแสดงเจตจำนงฯ หรืออาจจะทำให้ประเทศไทยเสียหรือลดอำนาจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่น ๆ หรืออาจจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยได้อย่างไรแล้ว ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่อาจถือว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) และสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงเห็นว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 ตามอุทธรณ์สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผย ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบตามสิทธิ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา 35¹¹ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ จึงวินิจฉัยให้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ให้ความหมายของ “ความมั่นคงของประเทศ” ว่าจะได้รับผลกระทบ

¹¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 35 ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

มากนักเพียงใด เมื่อไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือกระทบน้อยมากเมื่อเทียบกับประโยชน์อื่นแล้ว จึงสมควรที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผูุ้ทธรณ์

กล่าวโดยสรุปการที่กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชนซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย การเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จึงอาจมีผลกระทบหรือผลดีผลเสียต่อประโยชน์ของบุคคลแต่ละฝ่ายต่างกัน และมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐด้วย การตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ คือการข่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสีย เช่น การขอให้เปิดเผยรายงานการแพทย์ยอมเป็นประโยชน์ต่อผู้ขอให้เปิดเผยแต่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้ป่วยซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การขอให้เปิดเผยบันทึกถ้อยคำพยานหรือที่ผู้ร้องเรียนยอมเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ถูกกล่าวหา ในการแก้ข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียน แต่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพยานหรือผู้ร้องเรียน และอาจมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ การขอให้เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของประจำการต่อสู้อากาศยานยอมก่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาข่งน้ำหนักระหว่างผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยกำหนดเป็นหลักการในบทบัญญัติของกฎหมายว่าให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาประมวลถึงผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่าง ๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ แล้วข่งน้ำหนักผลดีผลเสียดังกล่าวทุกด้านที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วจึงตัดสินใจเลือกว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารที่กล่าวมาทั้งหมดก็ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนได้ว่า “ความมั่นคงของประเทศ” คือไร มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด เนื่องจากบริบทของแต่ละข้อมูลข่าวสารนั้นมีความแตกต่างกันออกไป จึงยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอนได้

แต่หากพิจารณาจากคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ ประกาศเรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก็สามารที่จะนำมาปรับใช้กับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ แต่ในปัจจุบัน

กฎหมายฉบับดังกล่าว ไม่มีการระบุไว้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจมากกว่าการคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

เมื่อหันกลับมาวิเคราะห์ถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วพบว่า ได้มีการบัญญัติถ้อยคำในมาตรา 15 (1) ไว้ไม่ชัดเจนอย่างเพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effectively) จึงเกิดปัญหาขอบเขตของคำจำกัดความของคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ”

4.2 ปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

การดำเนินการให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทำให้ประเทศมีความปลอดภัยจากการรุกราน โจมตี และยึดครองดินแดน การทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรือง และทำให้ประเทศเป็นที่ยอมรับนับถือจากต่างประเทศในสังคมโลก ซึ่งจะส่งผลให้ภายในประเทศเกิดความสงบสุข ร่มเย็น ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี ไม่มีความหวาดระแวงในการดำรงชีวิต ซึ่งหลักการพื้นฐานการดำเนินการด้านความมั่นคงจะต้องตอบปัญหาเหล่านี้ได้

1) ความมั่นคงเพื่อใคร (Security for Whom)

การดำเนินการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ จะต้องมั่นใจว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะบรรลุผลต่อความมั่นคงส่วนบุคคล ประเทศ พันธมิตร หรือระบบนานาชาติ ซึ่งปัญหามักจะเกิดขึ้นเพราะความมั่นคงเหล่านี้จะเกี่ยวพันกัน (Interdependence) ยากที่จะแยกจากกัน แต่บางครั้งการมุ่งมั่นในการสร้างความมั่นคงส่วนบุคคล หรือพันธมิตร จะสร้างปัญหาต่อเนื่องถึงความมั่นคงแห่งชาติ

2) ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร (Security for Which Value)

บุคคล ประเทศ และองค์กรต่าง ๆ มีความต้องการในความมั่นคงต่างกัน ตั้งแต่ความปลอดภัยทางกายภาพ ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ส่วนหลักการของความมั่นคงแห่งชาติที่มีคุณค่าสูงสุดคือ ความเป็นอิสระทางการเมือง (Political Independence) กับความปลอดภัยของเขตแดน (Territorial Integrity) ซึ่งทุกชาติจะต้องปกป้องรักษา แต่มีสิ่งอื่นที่มีคุณค่ารองลงมาที่ต้องคำนึงถึงเช่นกัน อาทิเช่น ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับนานาชาติประเทศอย่างเสมอภาค คุณค่าเหล่านี้จะต้องระบุให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการสับสนในการดำเนินการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นจะเกิดการปฏิบัติที่อาจน้อยเกินไปหรือมากเกินไป

3) ความมั่นคงแค่ไหน (How Much Security)

ความมั่นคงในความเห็นของ Wolfers¹² คือ “คุณค่า (Value) ของชาติซึ่งอาจมีมากหรือน้อย และสามารถแสวงหาด้วยมาตรการที่หนักหรือเบาต่างกัน” แต่ในห้วงเวลาเดียวกัน Bernard Brodie¹³ มีความเห็นแตกต่างออกไปว่า

“ความมั่นคงแห่งชาติเป็นเงื่อนไขซึ่งไม่อาจจัดระบบได้ เราอาจจะมั่นคงหรือไม่มั่นคง เราไม่สามารถมั่นคงได้เพียงบางส่วน ถ้าเรามั่นคงครั้งเดียว ย่อมหมายถึง การไม่มั่นคงเลย”

แม้ความมั่นคงไม่อาจจัดเป็นระดับต่าง ๆ แต่ความมั่นคงสมบูรณ์ (Absolute Condition) ก็เป็นไปได้ ดังนั้นจึงยังมีคำถามเสมอว่า ความมั่นคงแค่ไหนจึงจะเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรซึ่งมีอยู่จำกัดให้การแสวงหาความมั่นคง ในขณะที่ประเทศที่ต้องใช้ทรัพยากรในส่วนนี้ เพื่อวัตถุประสงค์แห่งชาติประการอื่นด้วย

4) จากภัยคุกคามอะไร (From What Threat)

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ความมั่นคง” เรามักจะมีชนิดของภัยคุกคาม โดยเฉพาะเจาะจงอยู่ในใจแล้ว เช่น เมื่อพูดถึงระบบความมั่นคงของเคหะสถาน ก็มักนึกถึงขโมย ส่วนระบบความมั่นคงของชาติก็จะนึกถึงการคุกคามจากชาติอื่น แต่การจำแนกให้เห็นว่า ภัยคุกคามต่อชาติสามารถเกิดได้จากอะไร จึงเป็นสิ่งที่มิใช่ประโยชน์อย่างยิ่ง เช่น เมื่อกล่าวถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น ก็ควรเจาะจงลงไปด้วยว่า ภัยคุกคามนี้เป็นภัยคุกคามด้านอุดมการณ์ ภัยคุกคามด้านเศรษฐกิจ ภัยคุกคามด้านการทหาร หรือภัยคุกคามหลายแบบรวมกัน

5) ด้วยเครื่องมืออะไร (By What Means)

การบรรลุจุดหมายของความมั่นคง อาจดำเนินการได้ด้วยเครื่องมือหลายรูปแบบ วัตถุประสงค์และการดำเนินการด้านความมั่นคงจึงต้องชัดเจน เพื่อที่จะกำหนดเครื่องมือที่ใช้ได้อย่างเหมาะสม การเลือกใช้เครื่องมือเพื่อบรรลุจุดหมายของความมั่นคงมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การใช้เครื่องมือทางทหารต่อภัยคุกคามอาจนำไปสู่ความยุ่งยากมากกว่าการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ หรือการเมือง

6) ในห้วงเวลาใด (In What Time Period)

การสร้างความมั่นคงแห่งชาติที่เหมาะสมระยะยาว ย่อมแตกต่างจากการดำเนินการระยะสั้น สำหรับความมั่นคงระยะสั้น การสร้างรัฐสูง เลี้ยงสุนัขและมิป็น อาจจะมีประโยชน์สำหรับ

¹² เจษฎา มีบุญลือ. (2553). *เอกสารวิชาการ เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างไทยให้ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 55.

¹³ ภาวะวิ ปุณเสรีพิพัฒน์. (2557). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*, 7 (1). หน้า 166.

การป้องกันการคุกคามจากศัตรูข้างบ้าน แต่ในระยะยาวการผูกมิตรกับฝ่ายตรงข้ามอาจจะเป็นผลดีกว่าการสร้าง ความมั่นคงระยะสั้น จึงอาจจะแตกต่างจากการดำเนินการระยะยาว

ศ. ดร. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยฉบับปัจจุบันว่าไม่ได้สะท้อนวัฒนธรรมของความโปร่งใสที่ต้องการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ แต่สะท้อนวัฒนธรรมของการรักษาความลับของทางราชการในยุคสงครามเย็นมากกว่าดังจะเห็นได้จากชื่อของกฎหมายที่เรียกว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” (Official Information) แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะใช้คำว่า “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” (Public Information)¹⁴

การใช้คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” มีนัยสองประการ ประการแรกเป็นการสะท้อนว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งประชาชนจะต้องขอขอให้เปิดเผย มิได้เป็นข้อมูลที่หน่วยงานราชการเป็นผู้เก็บรักษา ประการที่สอง เป็นการสะท้อนถึงข้อมูลของรัฐที่ไม่รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่เป็นข้อมูลสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานเอกชน เช่น ประวัติของผู้ป่วยในสถานพยาบาลเอกชน เป็นต้น

นอกจากนี้ การวิเคราะห์มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปกปิดมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากการระบุง่ายกว่าของการเปิดเผยข้อมูลที่ค่อนข้างกว้าง โดยให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจว่าข้อมูลที่ได้รับการร้องขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่พึงเปิดเผยได้หรือไม่ โดยมาตรา 15 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ซึ่งเป็นข้อความที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้การตีความคำว่า “ความมั่นคง” ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

การที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรอบที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ (Government Sector) มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะเปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ในทางปฏิบัติเมื่อมีการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูล พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักปฏิเสธ และรอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่ง เพื่อที่จะไม่ต้อง

¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

รับผิดชอบ ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง เนื่องจากบทลงโทษในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลนี้อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับของราชการ (Confidential Information) หรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ บทลงโทษที่เป็นไปได้ในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร คือ

มาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ¹⁵

มาตรา 165 ของประมวลกฎหมายอาญา กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ “มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่ง” แต่ “ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น” มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁶

มาตรา 84 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการ หรือมติของคณะรัฐมนตรี ถือว่ามีความผิดทางวินัย¹⁷ และในกรณีที่ถูกต้องคดีมีความผิดทางอาญา จะมีความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 85 ซึ่งโทษทางวินัยของราชการสูงสุดคือการถูกไล่ออกจากราชการตามมาตรา 88

แต่เมื่อพิจารณาแล้วประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยและเห็นได้ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศนั้น คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” มีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด และข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) กรณีใดบ้างที่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

¹⁵ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁶ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 165 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่ง ซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 84 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติมาตรา 81 และ มาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย

หากศึกษาเป็นกรณี ๆ ไปจะเห็นว่า คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ก็จะมี ความหมายแตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น

4.2.1 ประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551¹⁸

กำหนดว่า อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้การกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในเขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี และอำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ดังต่อไปนี้ เป็นความผิดที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 21

(1) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

(ก) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 113 ถึง มาตรา 118

(ข) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 119 มาตรา 120 มาตรา 127 มาตรา 128 และมาตรา 129

(ค) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135/1 ถึงมาตรา 135/5

(ง) ความผิดต่อเจ้าพนักงาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 136 ถึงมาตรา 146

(จ) ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 209 ถึง มาตรา 216

(ฉ) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 217 ถึง มาตรา 239

(ช) ความผิดต่อชีวิต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288 ถึง มาตรา 294

(ซ) ความผิดต่อร่างกาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 295 ถึง มาตรา 300

(ณ) ความผิดต่อเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 309 ถึง มาตรา 321

¹⁸ประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 (ตอนพิเศษ 269 ง). หน้า 53.

(ญ) ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ถึงมาตรา 336 ทวิ

(ฉ) ความผิดฐานกรร โชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 337 ถึง มาตรา 340 ตริ

(ฎ) ความผิดฐานรับของโจร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 357

(ต) ความผิดฐานบุกรุก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 362 ถึง มาตรา 366

(2) ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477

(3) ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490

(4) ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

(5) ความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

4.2.2 คำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ 580/2550 เรื่องรายชื่อข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ไม่ต้องเปิดเผย¹⁹

...ลำดับที่ 2 รายงานการประชุม หรือบันทึกการประชุมที่ยังไม่ได้รับการรับรองความถูกต้อง-- รายงานการประชุมของสภาที่สภายังไม่ได้รับการรับรองความถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมของสภา ทั้งนี้ ยกเว้นในการประชุมของสภาครั้งดังกล่าวจะ ได้มีการดำเนินการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ตามข้อบังคับการประชุมของสภา บุคคลผู้ที่จะขอเปิดรายงานการประชุมที่สภายังไม่ได้รับการรับรองได้นั้นมี ดังนี้

(1) สมาชิกสภา กรรมการหรือรัฐมนตรีผู้อภิปราย

(2) บุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการอภิปรายของสมาชิกสภากรรมการ หรือรัฐมนตรี(3) ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สภาพิจารณา

(4) ส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สภาพิจารณา

(5) สถาบันการศึกษาที่มีหนังสือขอศึกษาค้นคว้าข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สภาพิจารณา เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

ทั้งนี้ โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการขอให้เปิดเผย รายงานการประชุมที่สภายังไม่ได้รับการรับรองดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

¹⁹ คำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ 580/2550 เรื่อง รายชื่อข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ไม่ต้องเปิดเผย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.senate.go.th/inforcenter/documents/580_50.pdf. [2560, 18 ตุลาคม].

(ก) ผู้ขอให้เปิดเผยจะต้องไม่นำรายงานการประชุมที่สภายังไม่ได้รับรองไปเผยแพร่ หรือนำไปใช้ประโยชน์ หรือการอ้างอิงในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นใด

(ข) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะทำการประทับตราโดยมีข้อความว่า “รายงานการประชุมที่สภายังไม่ได้รับรองนี้ ผู้คนนำไปใช้ประโยชน์ หรืออ้างอิงหากก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าจะด้วยประการใด ๆ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายทุกกรณี และไม่มีผลผูกมัดในทางกฎหมายกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” ให้ปรากฏไว้ในรายงานการประชุมทุกหน้าตามที่ผู้ร้องขอให้เปิดเผย

- บันทึกการประชุมของคณะกรรมการที่คณะกรรมการยังไม่ได้รับรองความถูกต้องทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตให้เปิดเผยได้จากประธานคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ในกรณีที่อายุของสภาสิ้นสุดลงหรือคณะกรรมการครบวาระ หรือมีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิมแล้วแต่กรณี ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เปิดเผย

- รายงานการประชุมของคณะกรรมการคณะนั้นมีมติให้เปิดเผย ในกรณีที่อายุของสภาสิ้นสุดลง หรือคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิมแล้วแต่กรณี ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เปิดเผย

- เทปบันทึกเสียง แถบบันทึกเสียงและภาพ (วิดีโอ) ซีดีรอม รวมทั้งเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการประชุมของสภา เว้นแต่ในการประชุมของสภาที่ได้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ตามข้อบังคับการประชุมของสภา เว้นแต่ในการประชุมของสภาที่ได้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ตามข้อบังคับการประชุมของสภา

ลำดับที่ 3 รายงานการประชุมลับ หรือบันทึกการประชุมลับ

- รายงานการประชุมลับของสภาที่สภายังมิได้มีมติให้เปิดเผย
- รายงานการประชุมลับของคณะกรรมการ
- บันทึกการประชุมลับของคณะกรรมการ
- สำเนาเอกสารลับต่าง ๆ ที่ส่งมาบรรจุระเบียบวาระการประชุม
- เทปบันทึกเสียง แถบบันทึกเสียงและภาพ (วิดีโอ) ซีดีรอม รวมทั้งเอกสาร หรือวัตถุอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับ

เหตุผลที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Information) คือ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ไม่สามารถทราบได้ว่า ประเด็นใดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและไม่ได้แสดงเหตุผลที่ชัดเจนว่าทำไมถึงเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคง

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นรูปธรรม (Demonstrable) เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ข้อยกเว้นเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างเจาะจง และชัดเจนในกฎหมาย เป็นต้น

4.2.3 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ

ข้อ 1 คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ในคำสั่งนี้

“เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย” หมายความว่า ข้าราชการทหารซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรี ขึ้นไป ซึ่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามคำสั่งนี้

“ผู้ช่วยเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย” หมายความว่า ข้าราชการทหารซึ่งมียศต่ำกว่าชั้นร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรี ลงมา และให้หมายความรวมถึง ทหารประจำการ ทหารกองประจำการ และอาสาสมัครทหารพราน ซึ่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามคำสั่งนี้

ข้อ 3 ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิดดังต่อไปนี้ ให้เกิดผลโดยเร็ว

(1) ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 107 ถึงมาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(2) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 113 ถึงมาตรา 118 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(3) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด สำหรับใช้เฉพาะแต่ในการสงคราม

(4) ความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ข้อ 4 ในการดำเนินการตามข้อ 3 ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามข้อ

3

(2) จับกุมตัวบุคคลที่กระทำความผิดซึ่งหน้า และควบคุมตัวผู้ถูกจับนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในความผิดตามข้อ 3 ในการเข้าร่วมดังกล่าวให้ถือว่าเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(4) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้น รวมตลอดทั้งค้นบุคคลหรือยานพาหนะใด ๆ ทั้งนี้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่าบุคคลซึ่งกระทำความผิดตามข้อ 3 หลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดตามข้อ 3 หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่า เนื่องจากการเน้นซักถามจะเอาหมายค้นมาได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไปหรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

(5) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบตาม (4)

(6) กระทำการอื่นใดตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

ข้อ 5 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้สถานการณ์รุนแรงขึ้น ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดจนกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในการออกคำสั่งดังกล่าวเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามคำสั่งด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยก็ได้

ข้อ 6 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดตามข้อ 3 ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจเรียกตัวบุคคลนั้นมาเพื่อสอบถามข้อมูลหรือให้ถ้อยคำอันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามข้อ 3 และในกรณีที่ยังสอบถามไม่แล้วเสร็จจะควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ก็ได้แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวัน แต่การควบคุมตัวดังกล่าวต้องควบคุมไว้

ในสถานที่อื่นที่มีใช้สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ และจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้ต้องหามาได้

เมื่อมีเหตุอันจะต้องดำเนินคดีต่อบุคคลที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งในฐานะเป็นผู้ต้องหา ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดำเนินการต่อไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 7 ให้ผู้ช่วยเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ตามที่เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยสั่งการหรือมอบหมาย

ข้อ 8 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยและผู้ช่วยเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 9 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยหรือผู้ช่วยเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยตามข้อ 4 (1) ข้อ 5 หรือข้อ 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 10 ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยหรือผู้ช่วยเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 11 ในกรณีที่บุคคลใดถูกควบคุมตัวตามข้อ 6 วรรคหนึ่ง เนื่องจากการกระทำความผิดตามข้อ 3 (4) เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยอาจปล่อยตัวไปโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้

เงื่อนไขในการปล่อยตัวตามวรรคหนึ่ง หมายถึง การกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 39 (2) ถึง (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา การห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย หรือการสั่งระงับธุรกรรมทางการเงิน

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการปล่อยตัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 12 ผู้ใดมั่วสุม หรือชุมนุมทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการชุมนุมที่ได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งที่สมัครใจเข้ารับการอบรมจากเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นระยะเวลาไม่เกินเจ็ดวัน และเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยเห็นสมควรปล่อย

ตัวโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขตามข้อ 11 วรรคสอง ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2529

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการปล่อยตัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 13 การกระทำตามคำสั่งนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ข้อ 14 เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยและผู้ช่วยเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยที่กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4.2.4 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ได้อธิบายสถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรว่า ประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่เป็นทั้งภัยคุกคาม (Danger) รูปแบบเดิมและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ จึงทำให้ปัญหาเกิดความซับซ้อน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายนอกประเทศและปัจจัยภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้²⁰

(1) ปัญหาการก่อร้าย ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ในภูมิภาคทั่วโลกก่อให้เกิดเป็นภัยคุกคามจากการก่อการร้าย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงและผิดกฎหมาย ทำให้การก่อการร้ายมีความใกล้เคียงต่ออาชญากรรม สำหรับประเทศไทยถึงแม้จะไม่ได้เป็นเป้าหมายโดยตรงของกลุ่มก่อการร้ายสากล (International Terrorism) แต่ยังคงเป็นประเทศที่เสี่ยงต่อการที่กลุ่มก่อการร้ายอาจเข้ามาปฏิบัติการเป็นแหล่งหลบซ่อนจัดหาเงินทุนเนื่องจากปัจจัยเอื้ออำนวยหลายประการ เช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนจากต่างชาติ เป็นต้น

(2) ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติยังเป็นภัยคุกคามที่มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงทั่วโลก โดยมีปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำเป็นตัวเร่งให้เกิดการขยายตัวของอาชญากรรมหลากหลายประเภท ประกอบกับปัจจุบันอาชญากรรมหรือกลุ่มองค์กรอาชญากรรมเพิ่มความร่วมมือในลักษณะพันธมิตรข้ามชาติและแสวงประโยชน์จากนวัตกรรมทางเทคโนโลยีต่าง ๆ

²⁰ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (2555). *ยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2555 – 2559*. กรุงเทพฯ: กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน. หน้า 2.

รวมถึงช่องว่างทางกฎหมาย (Legal Gap) และการบังคับใช้กฎหมายในหลายประเทศที่ยังขาดประสิทธิภาพมีส่วนทำให้การก่ออาชญากรรมกระทำได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(3) ปัญหายาเสพติด สถานการณ์ยาเสพติด ประเทศไทยมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้นถึงแม้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง จนสามารถมีผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ได้สูงขึ้นมากกว่าการปฏิบัติการที่ผ่านมา แต่ด้วยข้อจำกัดและเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สถานการณ์ด้านความมั่นคง ฯลฯ ที่มีส่วนให้ปัญหาเสพติดขยายตัวมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยส่วนรวม ผลจากจับกุมยาเสพติดมีปริมาณของกลางเพิ่มขึ้น ซึ่งให้เห็นว่ายังคงมียาเสพติดจำนวนมาก ที่พักคอยเตรียมนำเข้าเขตไทย รวมทั้งพบว่ามีผู้เสพยาเสพติดมาเป็นผู้ค้ารายย่อยมากขึ้นทำให้เชื่อว่าการแพร่ระบาดของยาเสพติดมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน สำหรับการเชื่อมโยงกันระหว่างภูมิภาคมากขึ้น โดยยาบ้ายังเป็นยาเสพติดหลักที่แพร่ระบาดมากกว่ายาเสพติดชนิดอื่น นอกจากนี้ ไอซ์ เป็นยาเสพติดที่มีแนวโน้มแพร่ระบาดมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากมีราคาสูงและยังมีความต้องการของตลาด และมักจะนำเข้ามาจากชาวต่างประเทศ โดยแฝงตัว เป็นนักท่องเที่ยวเข้ามาทางสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งพิจารณาได้จากผลจากการจับกุมในห้วงที่ผ่านมา สำหรับพืชกระท่อมมีแนวโน้มแพร่ระบาดมากขึ้นในกลุ่มวัยรุ่น โดยนำไปต้มและดื่มส่วนผสมอื่น เรียกว่าสี่คูณร้อย แปดคูณร้อย โดยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะนำยาเสพติดดังกล่าวมาใช้ในการชักจูงให้วัยรุ่นเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง

(4) ปัญหาอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ที่กระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและสถาบันหลัก

การจารกรรมข้อมูล (Data Theft)²¹ จากองค์กรหรือสถาบันทางเศรษฐกิจและด้านความมั่นคง กำลังเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องสร้างระบบป้องกันรองรับการทดสอบระบบตลอดเวลา ทั้งยังมีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของข้อมูลซึ่งมีค่ามหาศาลและทำลายความสามารถ การก่อวินาศกรรมข้อมูลที่จะเป็นภัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงให้เสียหาย

(5) ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในห้วงที่ผ่านมา ได้เกิดภัยธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศทำให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยสาเหตุเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติหรือมนุษย์ได้ทำให้เกิดขึ้นมาและภัยธรรมชาติมีหลาย

²¹ การจารกรรมเมื่อเป็นคำกริยา หมายความว่า สืบ ล้วงข้อมูล หรือขโมยที่เป็นความลับของบุคคล องค์กรหรือประเทศที่เป็นปรปักษ์หรือเป็นคู่แข่งทางการเมือง แล้วนำข้อมูลนั้นมาบอกแก่รัฐบาลประเทศของตน เช่น ในสมัยสงครามเย็นทั้งประเทศค่ายโลกเสรีและประเทศค่ายโลกคอมมิวนิสต์ต่างฝ่ายต่างก็ส่งสายลับไปจารกรรมในประเทศอีกฝ่ายหนึ่ง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.royin.go.th/?knowledges=จารกรรม-๑๘-มกราคม-๒๕๕๓>. [2560, 24 ตุลาคม].

รูปแบบแตกต่างกันไป บางอย่างร้ายแรงน้อย บางอย่างร้ายแรงมาก เช่น การเกิด อุทกภัยหรือน้ำท่วม การเกิดพายุ การเกิดแผ่นดินไหว คลื่นพายุซัดฝั่ง แผ่นดินถล่มและความแห้งแล้ง เป็นต้น ซึ่งจะต้องหาทางป้องกัน สร้างระบบแจ้งเตือนภัยและเตรียมรองรับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

(6) ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม (Social Conflict) จากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชาติเกิดความขัดแย้งทางความคิดในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การเมือง การปกครอง ความเชื่อทางศาสนาและความไม่เท่าเทียมทางสังคมเพิ่มมากขึ้นประกอบกับกติกากฎภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ที่หลายกลุ่มยังคงมีความคิดเห็นแตกต่างทำให้เกิดความแตกแยกทางสังคมลุกลามเป็นวงกว้างจนถึงระดับชุมชนและสถาบัน นำไปสู่ความขัดแย้งเผชิญหน้าและมีการพาดพิงไปถึงสถาบันเบื้องสูง ซึ่งถือว่า ความขัดแย้งทางสังคมเหล่านี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งของชนในชาติ ที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง

(7) ปัญหาเกี่ยวกับอาวุธสงคราม (War Weapon) ในช่วงยุคหลังสงครามเย็น สงครามที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นสงครามขนาดเล็กในลักษณะของปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศโดยอาวุธที่ใช้ เป็นอาวุธขนาดเล็ก ทั้งนี้อาวุธขนาดเล็กนอกจากใช้ในสงครามดังกล่าวแล้ว ยังได้แพร่กระจายและถูกนำไปใช้ในการก่อปัญหาอาชญากรรมหรือใช้ในการสร้างอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมรวมทั้งถูกนำไปใช้ในขบวนการค้ายาเสพติดและการต่อต้านอำนาจรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(8) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้²² สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่ได้ใช้อัตลักษณ์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญและยังคงมีพลังในพื้นที่ มาสร้างเป็นเงื่อนไขโดยนำเรื่องประวัติศาสตร์และเชื้อชาติมาร้อยเรียงเข้ากับศาสนา เพื่อสร้างความรู้สึกละแวกและความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านเจ้าหน้าที่รัฐ พร้อมกับได้มีการผสมผสานรูปแบบของสงครามการก่อความไม่สงบและสงคราม กองโจรเข้าด้วยกัน โดยได้ใช้วิธีการควบคุมมวลชนด้วยการสร้างความหวาดกลัว จากการก่อเหตุเพื่อกำจัดบุคคลที่มีอัตลักษณ์แตกต่างออกไป รวมทั้งบุคคลที่มีความรู้สึกแปลกแยกไปจากกลุ่มของตัวเองด้วยการประยุกต์ใช้ยุทธวิธีการก่อการร้าย เพื่อสร้างภาพความโหดเหี้ยมและทารุณให้ปรากฏ ตามสื่อมวลชน รวมทั้งดึง

²² สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทย เป็นเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี และยะลาและ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ซึ่งเกิดมาจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเหตุการณ์ลอบทำร้าย วางเพลิง วางระเบิด ก่อการร้าย และจลาจล เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ปัญหาความขัดแย้งในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เป็นปัญหาที่ซับซ้อนมีสาเหตุทั้งจากความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนา ภาษา วัฒนธรรม วิถีชีวิต รวมทั้ง “แนวนโยบายบูรณาการแห่งชาติ” ของรัฐบาลเพิ่มความขัดแย้งระหว่างคนไทยเชื้อสายมุสลิมกับรัฐไทยมากขึ้น จึงเป็นผลให้เกิดการชุมนุมประท้วงและการจลาจลในพื้นที่อย่างรุนแรง, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/may2558-1.pdf. [2560, 15 ตุลาคม].

ความสนใจจากองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายสุดท้ายในการยกระดับเข้าสู่เวทีสากล

(9) ปัญหาชนกลุ่มน้อย²³ (Minorities) แรงงานต่างด้าวและผู้หลบหนีเข้าเมืองปัญหาจากคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย : คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย กำหนดเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

(1) กลุ่มที่จะเข้ามาใหม่ ได้แก่ ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่จะเข้ามาใหม่ทุกกลุ่ม

(2) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีประเด็นปัญหาความมั่นคง ประกอบด้วย

(ก) ผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (โรฮิงญา) มีแหล่งที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน

(ข) กลุ่มคนหลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ได้แก่ ผู้หลบหนีเข้าเมืองทั่วไป ซึ่งต้องดำเนินการส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาทิ ชาวเกาหลีเหนือ ชาวจีน โดยใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านหรือเข้ามากระทำผิดกฎหมายไทย

(ค) กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบ หมายถึง ผู้หนีภัยสงคราม (War) รวมถึงผลกระทบจากสงคราม คือ ประชาชนที่อยู่ท่ามกลางการสู้รบระหว่างกองทัพรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อย และได้หลบหนีเข้ามาลี้ภัยอยู่ในประเทศไทย

(ง) กลุ่มจำเป็นต่อเศรษฐกิจ/แรงงานต่างด้าว (alienate worker) หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีการดำเนินการมากกว่า 10 ปี ด้วยการผ่อนผันโดยการเปิดจดทะเบียนมาแล้วหลายครั้ง และยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้

(10) ปัญหาผู้มีอิทธิพล (Influential People) ผู้มีอิทธิพลเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเองหรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมายซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองขัดต่อความสงบ

²³ นักวิชาการทางสังคมวิทยาให้คำว่า ชนกลุ่มน้อย ในความหมายเฉพาะไว้ดังต่อไปนี้

1. คำว่าชนกลุ่มน้อยเป็นแนวความคิดเชิงเปรียบเทียบหรือเชิงสัมพันธ์กับชนอีกกลุ่มหนึ่งคือชนกลุ่มใหญ่ หมายความว่า ชนกลุ่มน้อยเกิดจากการมีชนกลุ่มใหญ่และในทางตรงกันข้ามชนกลุ่มใหญ่ก็เกิดการมีชนกลุ่มน้อย

2. ชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มชนซึ่งมีความหมายแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่ในเอกลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ภาษา ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม บรรพบุรุษ เชื้อชาติ สัญชาติ สรุปแล้วเป็นความแตกต่างทางวัฒนธรรมหรือเชื้อชาติที่มา

3. ชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มชนที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เสียเปรียบและถูกรอบงำจากชนกลุ่มใหญ่ในระบบสังคมเดียวกัน

โปรดดู อารง สุทธศาสตร์. (2557). แนวทฤษฎีในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย: แนวทางแก้ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้, *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 6 (3). หน้า 182.

เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการ ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน หรือทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยส่วนร่วม

การยกเว้นข้อมูลลักษณะดังกล่าวจากภาระในการเปิดเผยเป็นมาตรฐานสากล หากแต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนมากจะมีรายละเอียดขอบเขตของการยกเว้นที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อที่จะป้องกันมิให้หน่วยงานราชการอ้างข้อยกเว้นดังกล่าวในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลโดยไม่จำเป็น แต่ที่สำคัญ คือ การปฏิเสธข้อมูลทุกครั้งจะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียที่เรียกว่า “Prejudice Test” ซึ่งในกรณีที่ผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นมากกว่าผลเสียของการเปิดเผยข้อมูลนั้น หน่วยงานราชการนั้น ๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูลตามที่มีการร้องขอ

เมื่อพิจารณาจากระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ข้างต้น ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” สามารถพิจารณาได้จาก 3 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. กระทบต่อบูรณภาพแห่งเขตแดน
2. กระทบต่อระบอบการปกครองประเทศ
3. กระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน

การที่ประเทศไทยยังคงให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาว่าข้อมูลใดควรหรือไม่ควรเปิดเผยโดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนั้น ทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลมักไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่งผลให้มีเรื่องอุทธรณ์ที่เข้ามาที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารมากเกินควรและคณะกรรมการฯ เองก็ขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ที่ชัดเจนนั้น ทำให้ผลการวินิจฉัยถูกตั้งคำถามได้ง่าย

การดำเนินการให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทำให้ประเทศมีความปลอดภัยจากการรุกราน โจมตี และยึดครองดินแดน การทำให้เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง และการทำให้ประเทศเป็นที่ยอมรับนับถือจากต่างประเทศในสังคมโลก ซึ่งจะส่งผลให้ภายในประเทศเกิดความสุข ร่มเย็น ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ไม่มีความหวาดระแวงในการดำรงชีวิต สามารถเผชิญหน้ากับชาวต่างชาติได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะปัจจุบันที่สังคมโลกเป็นสังคมเปิดการแข่งขันระหว่างประเทศมีมากขึ้นและยุ่งยากกว่าเดิม มิติของความมั่นคงแห่งชาติเปลี่ยนไปจากเดิมที่เน้นด้านการทหาร ไปเป็นด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ปัญหาของความมั่นคงแห่งชาติจึงซับซ้อนมากขึ้น การดำเนินการด้านความมั่นคงจึงต้องมีประสิทธิภาพและลดความผิดพลาดให้เหลือน้อยที่สุด

การประเมินค่าความมั่นคงของรัฐในเชิงรูปธรรม (Concrete) ก็คือ การกำหนดหรือระบุลงไปว่าความมั่นคงของรัฐในแต่ละองค์ประกอบเป็นอย่างไร มีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด และภาพรวมทั้งสิ้นของความมั่นคงของรัฐเป็นอย่างไร ซึ่งอาจต้องอาศัยการพิจารณาปัจจัยจาก

องค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจของรัฐ หรือองค์ประกอบของความมั่นคง กล่าวคือ พิจารณาในองค์ประกอบความมั่นคงทางด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านสังคมจิตวิทยาทางด้านทหาร และความมั่นคงด้านอื่น ๆ และที่สำคัญในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่จะกล่าวถึงคือความมั่นคงด้านข้อมูลข่าวสาร

อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในการอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย²⁴ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในทางเลือกที่จะออกคำสั่งตั้งแต่ 2 ทางขึ้นไป ซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนออกคำสั่งได้ทั้งสิ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจว่ามีข้อเท็จจริงอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งไปในทางใดและมีเนื้อความอย่างไร กล่าว โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ใน มาตรา 15 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน” ตามบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอก็ได้ จึงเป็นการที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ โดยข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจหรือข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ คือข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติอยู่แต่เพียงเฉพาะในมาตรา 15 (1) – (6) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น แต่งานนิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะ มาตรา 15 (1) กรณีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ มิใช่ข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นตามมาตรา 15 (1) และ (6) แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจใช้

²⁴วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. (2531). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” 60 ปี ดร. ปริดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี.เค. พรินติงเฮาส์. หน้า 200.

คุณพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนขอหรือไม่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า “อำนาจผูกพัน”²⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 41 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ หากข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนขอมิใช่ข้อมูลข่าวสารที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ตามมาตรา 15 (1) และมีข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ขอ เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจหรือสิทธิใด ๆ ที่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามที่ขอได้ แต่ในทางปฏิบัติ ยังปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามที่ขอ ทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตามมีเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งกล่าวอ้างว่าตนเองมีดุลพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ขอหรือไม่ก็ได้ นั่น เมื่ออำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจอย่างอิสระ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิที่จะไม่ตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเลยก็ได้ ข้อกล่าวอ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นนี้เป็นคำกล่าวอ้างที่ไม่ถูกต้อง เพราะการใช้ดุลพินิจมิได้หมายถึงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจโดยไม่ตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเลย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหตุผลในการปฏิเสธว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอนั้นไม่สามารถเปิดเผยได้เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หากเปิดเผยไปแล้วเจ้าหน้าที่อาจจะมีความผิดเนื่องจากนำข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นความลับมาเปิดเผย

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาหากกฎหมายการวินิจฉัยกรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์จากกรณีศึกษาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารข้างต้นเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้อำนวยความสะดวก

²⁵ เหตุที่เรียกว่าอำนาจผูกพันก็เพราะคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดและยอมรับว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์ (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://oknation.nationtv.tv/blog/Fondue/2008/02/15/entry-2>. [2560, 20 กันยายน].

ให้กับประชาชนที่ร้องขอข้อมูลไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 12²⁶ ซึ่งระบุว่า “ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง หรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำ เพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น โดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป”

นอกจากนี้หากหน่วยงานของรัฐไม่ทำตามข้อกำหนดข้างต้น ประชาชนที่ร้องขอข้อมูลยังมีสิทธิร้องเรียน (Complainant) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง²⁷ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ดี การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังมีอุปสรรคอีกหลายประการ เนื่องจากกฎหมายมิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ว่ามีความหมายว่าอย่างไร ครอบคลุมหรือไม่ครอบคลุมเรื่องใดบ้าง มีขอบเขตน้อยเพียงใด รวมไปถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการรับเรื่องร้องขอข้อมูล นอกจากนี้ การวิเคราะห์ (Analysis) มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปกปิดมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากมีการระบุข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลที่ค่อนข้างกว้าง โดยให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจ (Discretion) ว่าข้อมูลที่ได้รับคำขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่พึงเปิดเผยได้หรือไม่ ซึ่งมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ”

²⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 46 ก). หน้า 5.

²⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่คนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ซึ่งเป็นข้อความที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้การตีความคำว่า “ความมั่นคง” ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ (Discretion) ของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

4.3.1 บทบัญญัติของกฎหมาย

กรณีศึกษาตามมาตรา 15 (1)²⁸ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่ บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรอบที่ค่อนข้างกว้าง ไม่ได้บัญญัติให้ละเอียดของ ข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูลใดเปิดเผยได้หรือไม่ อย่างไร หรือมีส่วนใดที่ เปิดเผยได้บ้างหรือไม่ เช่น รายงานการประชุมของหน่วยงานของรัฐ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีสำคัญ ๆ เป็นต้น ทำให้หน่วยงานราชการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะเปิดหรือไม่ เปิดเผยข้อมูล ในทางปฏิบัติเมื่อการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูล พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐมักปฏิเสธ และรอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่ง เพื่อที่จะไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่ เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง เนื่องจากบทลงโทษในกรณีที่ ไม่เปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับ (Confidential Information) ของราชการ หรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความ มั่นคงของประเทศ

เห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 15 (1) กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มี ลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความ มั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของ ประเทศนั้น จากการที่ได้ยกรณีกฎหมายคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการใช้ ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Officials) ทำให้ได้แนวทางในการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะลดปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจากการวิเคราะห์ในประเด็น ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ ของรัฐ จึงควรคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของ

²⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันและจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องนำหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportion) ซึ่งประกอบด้วย หลักแห่งความเหมาะสม (Principles of Appropriateness) หลักแห่งความจำเป็น (Principles of Necessity) หลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบมาประกอบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

4.3.2 การปฏิเธรการเปิดเผยข้อมูลต้องมีเหตุผลที่เพียงพอ

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูล จะปฏิเธรการเปิดเผยข้อมูลได้ก็ต่อเมื่อสามารถแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นรูปธรรม (Demonstrable) เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างเจาะจงและชัดเจนในกฎหมาย

โดยวรรคสุดท้ายของมาตรา 15²⁹ บัญญัติว่า “คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

การไม่เปิดเผยข้อมูลลักษณะดังกล่าวเป็นมาตรฐานสากล แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีรายละเอียดขอบเขตของการยกเว้นที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานราชการอ้างข้อยกเว้นดังกล่าวในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลโดยไม่จำเป็น และที่สำคัญก็คือการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลทุกครั้งจะต้องมีการประเมินผลได้ – ผลเสีย ซึ่งคือผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีมากกว่าผลเสียของการเปิดเผยข้อมูลหน่วยงาน ราชการ (Government) นั้น ๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูลตามที่มีการร้องขอ

การที่ประเทศไทยยังคงให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาว่าข้อมูลใดควรหรือไม่ควรเปิดเผยโดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลมักไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่งผลให้มีเรื่องอุทธรณ์เข้ามาที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมากเกินไป และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็ขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในเรื่องอุทธรณ์ที่ชัดเจน ทำให้ผลการวินิจฉัยถูกตั้งคำถามได้ง่าย

²⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 46 ก). หน้า 12.

4.3.3 ผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูล

ข้อมูลจะต้องถูกเปิดเผย หากผลประโยชน์ต่อสาธารณะมีมากกว่าผลเสียที่อาจเกิดขึ้น โดยทั่วไปข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน (Human Rights) การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) และสุขภาพเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น ในโครงการที่มีการดำเนินโครงการของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการนั้น ๆ ควรถูกเปิดเผย (Reveal) ต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระบุว่า “หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน”³⁰ ซึ่งไม่ได้ให้นำหนักกับผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของเอกชน โดยในขณะมีมาตรา 20 (2)³¹ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 เนื่องจากเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคลสำคัญยิ่งกว่าผลประโยชน์ของบุคคลหรือของหน่วยงานที่ควรได้รับการคุ้มครองจากการปกปิดข้อมูลดังกล่าว ไม่ต้องรับผิดชอบ ถ้าหากเป็นการกระทำโดยสุจริต แต่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดก็ยังคงไม่พ้นจากความรับผิดตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะเปิดเผย ข้อมูลแม้จะเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อ

³⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

³¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 20 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด แม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใด เพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

พิจารณาว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้นมีมากน้อยเพียงใดและยังคงต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่ง

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินผลประโยชน์สาธารณะและผลเสียจากการเปิดเผยข้อมูล ทำให้ไม่มีการถ่วงน้ำหนักผลประโยชน์สาธารณะในการพิจารณาและวินิจฉัยการเปิดเผยหรือปกปิดข้อมูลของราชการ

4.3.4 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ควรได้รับการดูแลโดยหน่วยงานอิสระ

การพิจารณาความเหมาะสมของการปฏิเสธคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการส่งเสริมและผลักดันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็นอิสระ เช่น ในรูปแบบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังคงเป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ และพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ (Appeal) ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการชุดต่าง ๆ นอกจากนี้กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมดมาจากข้าราชการระดับสูง และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเลขานุการคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

นายโรเบิร์ต บูธ (Robert Booth) นักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการภาครัฐของธนาคารโลก ผู้ทำงานเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารในหลายประเทศทั่วโลก กล่าวว่าโครงสร้างของกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยนั้นประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการโดยตำแหน่งมากเกินไป และควรมีผู้เชี่ยวชาญมากขึ้น³²

นอกจากนี้กรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตาม ข้อเสนอของกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและมีวาระอยู่ในตำแหน่งเช่นเดียวกับกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information)

จะเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นผู้ดูแลสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ยังคงไม่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์จากอำนาจรัฐ ทั้งในด้านงบประมาณและการทำงาน ซึ่งคณะกรรมการและบุคลากรเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการ และมี

³² โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 14 ปี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ประเมิน – พอใช้ ยังต้องไปต่ออีกมาก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://ilaw.or.th/node/1309>. [2560, 6 พฤศจิกายน].

ตำแหน่งในระดับสูงทำให้ไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้บ่อยครั้งหรืออาจต้องส่งผู้แทนเข้าประชุมจึงอาจทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง

ขณะที่ความเป็นกลางของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) ก็ยังคงถูกตั้งคำถามจากสังคม เนื่องจากแม้ว่าคณะกรรมการจะเป็นบุคคลภายนอกและมีอิสระในการทำงานตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ยังต้องถูกเสนอชื่อและแต่งตั้งผ่านฝ่ายราชการหรือการเมืองอยู่³³

³³ อรพินท์ สพโชคชัย. (2541). *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย*, รายงานที่ตีพิมพ์โดย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 7.