

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

คำว่า “ความมั่นคงของรัฐ” นั้นถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐและเป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งของรัฐ ความหมายพื้นฐานที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปนั้นขอบเขตของความมั่นคงนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งเรื่องกิจการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความมั่นคงเกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้ความรุนแรงโดยอ้างผลประโยชน์ทั้งหมดของรัฐ ความมั่นคงในแง่ของรัฐจึงหมายถึง การปลอดจากภัยคุกคามซึ่งเป็นเป้าหมายพื้นฐานของความมั่นคงทั้งภายในและภายนอก ภัยคุกคาม (Danger) ทั่วไปที่คุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐ คือ การถูกโจมตีโดยใช้กำลัง การแย่งชิงทรัพยากร การล้มล้างรัฐบาล หรือการยึดครองพื้นที่ นอกจากนี้แล้ว ความมั่นคงยังหมายถึงการปราศจากความกลัวจากการถูกโจมตี คำว่า ความมั่นคงของรัฐ จึงถูกนำมาใช้ทั้งทางด้านการกำหนดนโยบายในกระบวนการยุติธรรม ทางด้านวิชาการ การอ้างอิงที่จะนำมาประมวลมาใช้ และปรากฏตามสื่อมวลชนทั่วไป และแม้ว่าความมั่นคงของรัฐในปัจจุบันจะมีใช้หมายความถึงความมั่นคงทางทหารแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังรวมถึงความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ พลังงานและสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ความมั่นคงทางทหารยังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญเมื่อพิจารณาถึงเรื่องความมั่นคงของรัฐ

เมื่อมีการกล่าวถึงเรื่องความมั่นคงของรัฐแล้ว มักจะมีข้อวิพากษ์เกี่ยวกับผู้นำมาใช้เสมอในด้านต่าง ๆ รวมถึงการใช้บังคับกฎหมายในกรณีของประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) โดยกฎหมายดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการนำมาปฏิบัติว่าขัดกับหลักสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่ง ส่วนอีกประการหนึ่งคือการใช้อำนาจเกินขอบเขตอันควรและปราศจากการตรวจสอบ (Examination)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการใช้สิทธิที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การกระทำใดที่เป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นเรื่องซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกครอง การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง หลักการมีคำสั่งทางปกครอง

อยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง คือ การพิจารณาถึงการใช้ดุลพินิจโดยใช้หลักความยุติธรรมในการพิจารณา (Equity) เนื่องจากในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของราชการ การรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนเป็นการสร้างกลไกในการควบคุม การตรวจสอบ และการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐได้ แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่มีข้อมูลข่าวสารบางอย่างจะต้องปกปิดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยก็ได้ หากว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุด จึงเป็นไปตามหลักที่ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยเป็นหลักแต่การปกปิดเป็นข้อยกเว้น

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างกว้างขวาง สิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การใช้ดุลพินิจจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามหลัก “หลักสมควรแก่เหตุ” คือ ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจก็ต้องให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น และจะต้องเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่ได้จะ ได้รับ โดยต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ หลักความเสมอภาค ทั้งนี้ในการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและได้ออกนิตติกรรมทางปกครองไปแล้วก่อนหน้านี้ ย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยเรื่องเดียวกันให้เหมือนกัน การที่จะเปลี่ยนแนววินิจฉัยใหม่นั้นต้องแสดงเหตุผลของการวินิจฉัยนั้น

หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักสำคัญในการตรวจสอบความสมบูรณ์และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครอง การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ร้องขอหรือไม่ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งการมีคำสั่งดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นธรรม (Fairness) ในการใช้ดุลพินิจและหลักความได้สัดส่วนในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ซึ่งการพิจารณาหลักความได้สัดส่วนมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมอันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป

สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ หากข้อมูลข่าวสารนั้นมี

ลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ประชาชนหรือผู้ขอให้เปิดเผยหากไม่เห็นชอบกับคำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ (Appeal) คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณามีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งต่อไป

สำหรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ามาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทยมีความหมายกว้าง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารของเอกชน ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น อาจมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้น ในการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ จะต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียทุกทาง และนำข้อมูลเหล่านั้นมาประมวลถึงผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่าง ๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) และประโยชน์ของผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แล้วจึงตัดสินใจเลือกว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่

จากผลการศึกษาดังกล่าวที่เกิดขึ้น สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอน รวมทั้งวิธีการในการพิจารณาความเหมาะสมของการเปิดเผยหรือปกปิดข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

บทบัญญัติมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ในปัจจุบันมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่จะพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารใดควรเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะกว้างให้เป็น

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย โดยที่ไม่มีแนวทางหลักเกณฑ์ชัดเจนเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณา ดังนั้น แนวทางการพิจารณาว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศออกมาในลักษณะหลากหลาย ไม่มีมาตรฐาน เพื่อช่วยให้แนวทางการพิจารณาเรื่องการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชัดเจนขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงควรให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

โดยเพิ่มคำนิยามของคำว่า ความมั่นคงของประเทศ หมายถึง การป้องกันประเทศให้พ้นจากอันตรายทั้งปวง อันได้แก่การรุกรานจากภายนอก เกี่ยวกับเขตที่ตั้งทหาร หรือเขตยุทธศาสตร์ทางทหาร การรบกวณและอิทธิพลอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศ ทั้งบูรณภาพแห่งเขตแดน ระบอบการปกครองและสวัสดิภาพของประชาชนและให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเช่นเดียวกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

การบัญญัติไว้ในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความชัดเจนในค้วบทกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ มีความกระจ่างชัดในการวินิจฉัยและปฏิบัติ อย่างไรก็ดี การแก้ไขกฎหมายคงเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและต้องใช้เวลา ดังนั้น เพื่อจะลดปัญหาในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า จึงควรดำเนินการ ดังนี้

ประการแรก สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรออกหนังสือเวียน (Circular Notice) ให้ทราบทั่ว ข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่เคยมีการตัดสินวินิจฉัยวางแนวไว้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ห้ามเปิดเผย ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ทราบว่าข้อมูลข่าวสารใดบ้างที่ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหรือไม่ และในอีกแง่หนึ่ง คือ จะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่า “การเปิดเผยเป็นหลัก แต่การปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ประการที่สอง สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรดำเนินการจัดให้มีการฝึกอบรม (Training) ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ทราบว่า ข้อมูลข่าวสารลักษณะใดบ้างเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริการประชาชน

ข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมานี้ น่าจะช่วยลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและลดปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของ

ประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานแผ่นดินให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลต่อทางราชการ