

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าสิทธิรับรู้ (Right to Know) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนมีหน้าที่ในการวินิจฉัย หรือตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง ประชาชนสมควรที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุด² เพื่อรับรองสิทธิรับรู้หรือสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ โดยเห็นว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากทั้งในด้านการบริหารบ้านเมืองและด้านการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน³ จึงมีกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁴ ทำให้ประชาชนมีโอกาสเพิ่มมากขึ้นในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น และในการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ก็สมควรมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยที่ระบุไว้อย่างชัดเจน และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์

¹ โภคิน พลกุล. (2538). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 138.

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 8.

³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2540). *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 3-4.

⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ไว้ ณ วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2540. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 (ตอนที่ 46 ก). หน้า 1.

ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับกฎหมายควรกำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Personal Rights) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไปพร้อมกัน

สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสิทธิตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อส่งเสริมสิทธิของพลเมือง (Civil Rights) ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในรัฐหรือประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้เป็นส่วนสำคัญและเป็นคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม ที่ให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนประชาชนไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ แม้ประชาชนจะได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนไปบริหารประเทศแล้ว แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิในอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประชาชนจึงยังมีสิทธิตรวจสอบและรับรู้การปฏิบัติงานของผู้ปกครองประเทศ สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการนี้จึงเป็นสิทธิที่รับรองให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁵ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอีกด้วย⁶

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หากแต่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของการรักษาความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการเสียมากกว่า ดังจะเห็นได้จากชื่อของกฎหมายที่เรียกว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41(1)⁷ จะใช้คำว่า ข้อมูลหรือข่าวสาร

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 1.

⁶ นกคต เสงเจริญ. (2548). *กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 4 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในโอกาสการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 7 ปี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 24.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 41.

“บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

สาธารณะ และการใช้คำว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีนี้อาจตีความได้ 2 ประการ คือ ประการแรกจะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของหน่วยงานราชการซึ่งประชาชนจะต้องไปร้องขอเพื่อให้หน่วยงานราชการเปิดเผยข้อมูลที่หน่วยงานราชการนั้นเป็นผู้เก็บรักษา และประการที่สอง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่เป็นข้อมูลสาธารณะ (Public Information) ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานเอกชน

เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15⁸ พบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากได้มีการบัญญัติข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูล โดยจะให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น ใช้ดุลพินิจว่า ข้อมูลที่ได้รับการร้องขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้หรือไม่ ตามมาตรา 15 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ (National Security) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) หรือการคลังของประเทศ” จะเห็นได้ว่าเป็นข้อความที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง ทำให้การตีความในเรื่องของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น ฉะนั้น การที่กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล และในทางปฏิบัติกรณีที่มีการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูล หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเลือกที่จะปฏิเสธในการเปิดเผยข้อมูล และรอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งออกมาเสียก่อน เพื่อที่จะทำให้ตนเองไม่ต้องรับผิดชอบหากเกิดปัญหาขึ้น

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 15.

“ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

๑๓๑

๑๓๑

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

ในภายหลัง เนื่องจากบทลงโทษหากไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสั่งให้เปิดเผย มีน้อยกว่าบทลงโทษหากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับ (Confidential Information) ของราชการ หรือเป็นข้อมูลที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากปัญหาดังกล่าวและบทบัญญัติ มาตรา 15 (1) ได้กำหนดรายละเอียดไว้ค่อนข้างกว้างและไม่ชัดเจน ส่งผลทำให้เกิดประเด็นปัญหาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พิจารณาดูแล้วเห็นควรที่จะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความชัดเจนของประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศว่ามีข้อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศไว้อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา 15 (1) ให้เกิดความชัดเจนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.2.2 ศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.2.3 ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.2.4 ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.2.5 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จากการศึกษาที่พบบัญญัติกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศนั้น ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งเป็นการเปิดช่องว่างให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ จึงควรต้องมีการให้ความหมายของข้อมูลข่าวสารที่อาจกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ และเพิ่มหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งมาตรการทางกฎหมาย คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลปกครอง โดยจะทำการศึกษาเฉพาะตัวบทมาตราที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เพื่อหาแนวทางในการสร้างมาตรฐานในยุดีข้อขัดแย้งและเพื่อเป็นแนวทางให้การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานของรัฐถูกต้องต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาสารนิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักในการค้นคว้าโดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทย

และภาษาต่างประเทศจากงานนิพนธ์ หนังสือ วารสาร บทความ บทบัญญัติกฎหมาย ตลอดจน คำวินิจฉัยของศาลเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปในการแก้ไขกฎหมายหรือหา มาตรการที่เหมาะสมในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานของรัฐ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความสำคัญและสภาพปัญหาของขอบเขตการใช้ดุลพินิจของ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็น เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.6.2 เข้าใจถึงความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของ ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

1.6.3 รู้ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.6.4 ทราบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

1.6.5 ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ