

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการในประเด็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศนั้น ควรจะศึกษาในเรื่องประเภทของข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้และข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อกระทบความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศด้วย

3.1 กฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร มีลักษณะคล้ายกัน โดยมีการแบ่งออกเป็น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้ และข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

3.1.1 ประเภทของข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาก่อนหน้าที่จะมีการออกรัฐบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ค.ศ.1966 (Freedom of Information Act 1966) นั้นมีหลายมลรัฐที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องของการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ โดยการออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ ที่มีผลทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าควบคุมตรวจสอบในปี ค.ศ. 1912 มลรัฐหลุยส์เซียน่าซึ่งมีระบบกฎหมายแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการหรือที่เรียกว่า “Public Record Law”

ต่อมาใน ค.ศ.1953 Harold Cross ได้ศึกษาค้นคว้ากฎหมายที่มีผลให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตนทำให้พบว่านอกจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้สิทธิแก่ประชาชนแล้ว คำพิพากษาของศาลในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ก็ได้รับสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ด้วย แต่ในระบบ Common Law มีขอบเขตจำกัด

เพราะการตรวจดูจะอนุญาตเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเอกสารนั้นและการขอตรวจดูเอกสารนั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการพยายามขยายขอบเขตในการขอตรวจดูเอกสารให้กว้างขึ้นโดยมีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองหรือ Administrative Procedure Act : APA ค.ศ.1946 (P.L.79-404:30 มาตรา 237) ตามกฎหมายดังกล่าวทางหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลจะต้องพิมพ์ กฏข้อบังคับ เอกสารการทำงาน และการบริหารงานเพื่อนำมาเผยแพร่และให้มีการจัดให้ประชาชนสามารถตรวจค้นความเห็นของทางราชการ และคำสั่งต่างๆ ได้ด้วย แต่เอกสารของราชการอาจไม่ต้องเปิดเผย ถ้าเป็นเรื่องความลับอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความลับด้วยเหตุผลอันสมควรเป็นอำนาจที่ไม่ยอมให้เปิดเผยนั้น กว้างมากจนทำให้รู้สึกว่าการกฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายเพื่อไม่ยอมให้เปิดเผยเสียมากกว่าจนกระทั่งปี ค.ศ. 1966 ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Public Law 89-487 (80 stay 250) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองหรือ Administrative Procedure Act : APA โดยทั่วไปแล้วเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act : F.O.I.A)”

ต่อมา F.O.I.A ได้ทำการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานจากประชาชนควรรัฐ (Need to Know) มาเป็นหลักการที่ว่าประชาชนมีสิทธิรับรู้ (Right to Know) และขยายสิทธินี้ไปยังประชาชน กล่าวคือ เอกสารของทางราชการจะต้องได้รับการเปิดเผย ยกเว้นแต่ทางราชการมีเหตุผลที่เหมาะสมที่จะไม่ยอมเปิดเผย

3.1.1.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

วัตถุประสงค์โดยพื้นฐานของ F.O.I.A นั้นเพื่อเป็นการรับรองต่อประชาชนว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐไปในตัวเอง การทำงาน โปร่งใสปราศจากซึ่งการทุจริตของหน่วยงานของรัฐซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยให้แก่ประชาชนได้รับรู้ในกฎหมายของ F.O.I.A กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ 3 วิธี 1. โดยวิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication) 2. โดยวิธีคัดให้ประชาชนเข้าตรวจค้น (Public Inspection) 3. โดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

(1) โดยวิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication)

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีพิมพ์แพร่หลายโดยให้แต่ละหน่วยงานของรัฐต้องแบ่งลำดับขั้นตอนการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ลงในราชกิจจานุเบกษาหรือบางกรณีจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ของเอกชน¹

(1.1) รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและโครงสร้างขององค์กรและสถานที่ตั้งและวิธีที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลโดยอาจทำเป็นคำขอหรือได้รับคำวินิจฉัย

(1.2) การดำเนินงานของหน่วยงานรวมถึงอำนาจหน้าที่ทั่วไปของหน่วยงาน

(1.3) กฎหรือระเบียบซึ่งเป็นรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือสถานที่ที่จะติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารทั้งหมด

(1.4) กติกาที่สามารถมีผลเป็นการทั่วไปอย่างกฎหมายนโยบายหรือการตีความซึ่งรับไว้โดยหน่วยงานของรัฐ

(1.5) ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายอื่นกำหนด²

จากกฎหมายนี้ทำให้ทราบว่าหลักในการพิมพ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของราชการนั้นเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงพันธะทางกฎหมายและถือว่าคำสั่งหรือกฎซึ่งมิได้มีการพิมพ์เผยแพร่ นั้นไม่มีผลบังคับใช้กับประชาชนเว้นเสียแต่ในการที่ประชาชนได้ทราบข้อความของคำสั่งหรือกฎนั้นตามความเป็นจริง³

(2) โดยวิธีคัดให้ประชาชนเข้าตรวจค้น (Public Inspection)

ข้อมูลข่าวสารบางประเภทไม่มีความสำคัญถึงระดับจะต้องให้มีการพิมพ์ไว้ในราชกิจจานุเบกษาก็สามารถให้ประชาชนตรวจค้นได้ทันทีโดย F.O.I.A ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูและทำสำเนา

(2.1) ความเห็นในครั้งสุดท้าย (ผลการพิจารณา) รวมทั้งความเห็นและความเห็นแย้งและคำสั่งในระหว่างพิจารณา

¹ จุมพล นาละปักยณ. (2537). *รูปแบบที่เหมาะสมของข้อยกเว้นในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวชิราวุฒยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. หน้า 75.

² เอกอัคร ทงเนื่อดี. (2543). *การเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540.* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 41-42.

³ จิตติ เกษมศิริวัฒน์. (2537). "สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข่าวสารทางราชการ". *รัฐสภาสาร*, 42 (3). หน้า 75.

(2.2) นโยบายหรือการตีความของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ลงตีพิมพ์
ในราชกิจจานุเบกษา

(2.3) คู่มือหรือคำแนะนำในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมี
ผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชน

(2.4) สำเนาทั้งหมดของข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดที่เปิดเผย
แก่บุคคลที่ขอตรวจค้นเป็นการเฉพาะรายเนื่องจากลักษณะ โดยปกติของเอกสารนั้นและปรากฏว่า
ได้มีการขอข้อมูลดังกล่าวขึ้นอีกในครั้งต่อมา

(2.5) คำนี้นหลักของข้อมูลข่าวสาร

นอกจากประชาชนจะสามารถตรวจสอบหรือค้นคำสั่ง คำแถลงนโยบาย คู่มือ
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และคำชี้แจงต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้จัดพิมพ์แพร่หลายได้
แม้จะไม่ใช้การชี้ขาดข้อพิพาทหากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจว่าจะสอบสวนหรือไม่จะมีการ
ฟ้องร้องคดีหรือไม่จะเจรจาติดต่อในขณะนั้นอย่างไรเหล่านี้ถือว่าควรจะให้มีการตรวจค้นได้
เป็นการทั่วไปเพราะมีผลช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อกับส่วนราชการได้อย่างถูกต้องและ
ในกรณีที่จะขอตรวจค้นคู่มือหรือคำชี้แจงนั้นถ้าเป็นคู่มือหรือคำชี้แจงที่เกี่ยวกับการเงิน
การจัดยานพาหนะการบริหารงานบุคคลและที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการเหล่านี้แล้วถือว่า
ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประชาชนจึงไม่ถือว่าอยู่ในบังคับที่จะต้องเปิดเผย

สิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจค้นได้ตามกฎหมายนั้นถ้าหากส่วนราชการใด
ไม่จัดให้มีการเข้าตรวจค้นได้เป็นการทั่วไปกฎหมายก็ยังมีให้หน่วยราชการนำมาอ้างอิงเป็นแนว
บรรทัดฐานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนเว้นแต่สิ่งนั้นจะเป็นที่รู้จักกัน โดยทั่วไปแก่ประชาชนแล้ว
เท่านั้น⁴

(3) โดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลายและข้อมูลที่จะต้องจัดให้
ประชาชนได้คนแล้วเมื่อประชาชนร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้เปิดเผยอันเป็นการเฉพาะ
รายหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลได้เว้นแต่ว่าจะเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย โดยวิธีให้
ตรวจค้นเป็นการเฉพาะรายซึ่ง F.O.I.A ได้กำหนดให้

(3.1) เป็นข้อมูลข่าวสารที่นอกจากข้อมูลที่ต้องพิมพ์แพร่หลายและข้อมูล
ที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้ค้นหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตามที่ได้มี
คำขอโดยในคำขอนั้นต้อง

⁴ จิตติ เกษมศิริวัฒน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, หน้า 76.

- 1) บรรยายถึงรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารนั้นเพียงพอ
- 2) ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้(เกี่ยวกับการเผยแพร่สถานที่

ค่าธรรมเนียมวิธีปฏิบัติ

(3.2) ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนได้ตรวจค้นเฉพาะรายนี้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารให้อยู่ในรูปแบบที่บุคคลนั้นมีค่าขอถ้าหากข้อมูลข่าวสารนั้นพร้อมที่จะจัดทำในรูปแบบดังกล่าวและเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ให้หน่วยงานของรัฐพยายามรักษาข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่จัดทำขึ้นมาใหม่นั้นด้วย

(3.3) ในการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปตามที่ขอให้หน่วยงานของรัฐตรวจข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เว้นแต่เป็นการขัดแย้งกันอย่างแรงในการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น

(3.4) ค้นหาหมายถึงตรวจดูข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการบอกที่อยู่ของข้อมูลข่าวสารตามคำขอนั้น⁵

3.1.1.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะปฏิเสธในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากการที่ประชาชนขอได้ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้นั้นเป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งทาง F.O.I.A ได้กำหนดหลักการของข้อยกเว้นไว้ดังนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (National Defiance and Foreign Policy)

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้จะปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive Order) สำหรับประเด็นนี้มีหลักสำคัญที่น่าพิจารณาโดยมีหลักว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายแล้ว (Ultimate Classification Decision) ก็ถือว่ามีผลตามคำสั่งของฝ่ายบริหารซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจโดยใช้หลักการที่ว่า สาระในคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นมีผลเปลี่ยนแปลงสถานการณ์แวดล้อมระหว่างประเทศและภายในประเทศได้ (Changed International and Domestic Circumstances) ซึ่งหลักการนี้ได้วางไว้ในเรื่องของการมีผลบังคับของคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12,958 โดย Court of Appeals for the District of Columbia Circuit

(2) ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายใน (Internal Agency)

ข้อมูลข่าวสารนี้จะเป็ข้อมูลข่าวสารอันเป็นการดำเนินงานภายในเท่านั้นซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎและวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฏระเบียบเหล่านี้ก็ไม่มีผลต่อบุคคลภายนอกหรือเอกชนแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดีกฏระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงเรื่อง

⁵ เอกอิสร์ ทองเนื้อดี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 45.

ภายในทั้งหมด ซึ่งมีหลักการที่วางไว้โดยศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ที่อยู่ในส่วนของข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายในนี้มีจุดประสงค์เพื่อลดภาระแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลัก Low 2 ที่ใช้ในการพิจารณาข้อมูลข่าวสารว่าข้อมูลข่าวสารใดสามารถไม่เปิดเผยได้โดยอาศัยหลักข้อยกเว้นในการเปิดเผยตามหลักดังกล่าวและมีอีกหลักการหนึ่งซึ่งหากมีการเปิดเผยจะทำให้มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถละเมิดหรือหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายซึ่งศาลจะมีวิธีการตรวจสอบโดยอาศัยวิธีการ 2 แบบคือ

(2.1) เอกสารที่ได้ของมานั้น เห็นได้ว่าเป็นเรื่องภายในอย่างชัดเจน (Predominant Internal)

(2.2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นภัยสำคัญต่อกฎหรือข้อบังคับของหน่วยงานนั้นๆ

(3) ข้อมูลสำคัญซึ่งถูกห้ามไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยกฎหมายอื่น (Exemption by Another Statute)

ในกรณีนี้เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นเป็นการเฉพาะที่ไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น โดยต้องมีองค์ประกอบดังนี้⁶

(3.1) มีการกำหนดไว้ว่าเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับนั้นต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อกระทำการใด

(3.2) มีการวางหลักเกณฑ์ไว้เพื่อใช้ในการพิจารณาว่าเอกสารใดสมควรเก็บไว้เป็นความลับหรือมีอาการอ้างอิงประเภทของเอกสารที่จะถูกเก็บไว้เป็นความลับ

(4) ความลับทางการค้าและข้อมูลอื่นๆทางธุรกิจซึ่งเป็นความลับ (Trade Secret and Confidential Business Information)

(4.1) ความลับทางการค้า⁷ (Trade Secret)

ตามคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ เขต 10 (The Court of Appeals For the Tenth Circuit) ในคดี Public Citizen ได้ให้ความหมายของคำว่า ความลับทางการค้า (Trade Secret) ไว้ว่า เฉพาะความลับที่เป็นแผนการอันมีมูลค่าทางพาณิชย์ สูตร วิธีการหรืออุปกรณ์ซึ่งใช้ในการทำการเตรียมส่วนประกอบหรือวิธีการขั้นตอนการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์และที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น

⁶ บัญชา เขียวต่าย. (2536). *การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 37.

⁷ พิชิตพล ศรียานนท์ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2541). "สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา." *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17(2). หน้า 104.

ผลิตภัณฑ์ซึ่งพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงหรือมีความสำคัญในเรื่องของความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างความลับทางการค้าและขั้นตอนการผลิตของผลิตภัณฑ์

(4.2) ข้อมูลทางพาณิชย์ หรือทางการเงิน (Commercial or Financial Information)

ศาลอุทธรณ์ เขต 2 (The Court of Appeals For the Second Circuit) ได้พิจารณาคำว่า การพาณิชย์ (Commercial) ไว้โดยสรุปว่า การดำเนินการพาณิชย์พื้นฐานอย่างเปิดเผย แทนการบันทึกความหมายว่า ผลประโยชน์ทางการพาณิชย์

การป้องกันข้อมูลทางการเงินเป็นข้อมูลทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดจากการกระทำของบริษัทหรือนิติบุคคลทางธุรกิจอื่น ๆ รวมถึงข้อมูลทางการเงินส่วนบุคคล

(5) ข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานราชการ (Internal Records)

ข้อยกเว้นนี้ได้มีการวางหลักไว้เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเรื่องภายในส่วนราชการและผลดีของการมีข้อยกเว้นดังกล่าวคือ

(5.1) ทำให้ข้าราชการสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องสำคัญต่างๆ

(5.2) ป้องกันข้อมูลข่าวสารของนโยบายต่างๆที่ส่วนราชการกำลังดำเนินงานจะถูกเปิดเผยในชั้นเตรียมงานซึ่งเป็นเวลาที่ยังไม่สมควรเปิดเผย

(6) แพ้ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal) ประวัติทางการแพทย์ (Medical) และแพ้ข้อมูลอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนบุคคล (Personal Privacy)

ข้อยกเว้นนี้ถูกกำหนดไว้เพื่อหาจุดสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รับรู้ หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างชัดเจนและไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามข้อยกเว้นนี้ได้เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยกับเจ้าของข้อมูลเท่านั้น ในส่วนของนิติบุคคล กรณีนี้อาจตีความได้ว่านิติบุคคลเป็นบุคคลตามกฎหมายที่อยู่ในความคุ้มครองของ F.O.I.A ด้วย และในแฟ้มเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจมีเอกสารหลายประเภทจะถือว่าข้อยกเว้นทั้งแฟ้มนั้นเลยไม่ได้แต่จะต้องนำมาพิจารณาแยกเป็นส่วนๆในกรณีที่สามารถแยกจากกันได้

(7) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Purposes)

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2546). “อิสระของข่าวสาร (Freedom on Information)”. *วารสารนิติศาสตร์*, 9(4), หน้า 73-74.

ข้อยกเว้นนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่บันทึกการสอบสวนที่รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย แต่เอกสารดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าถ้ามีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นออกไปแล้วจะเป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งใน 6 รายการดังต่อไปนี้

- (7.1) แทรกแซงกระบวนการในการใช้กฎหมาย
- (7.2) การตัดสินใจของบุคคลในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและการตัดสินใจอย่างยุติธรรม
- (7.3) ก่อให้เกิดการละเมิดของบุคคลใดโดยไม่ได้ได้รับความยินยอม
- (7.4) การเปิดเผยชื่อของผู้ที่เป็นแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้และเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข่าวนั้น
- (7.5) การเปิดเผยถึงกระบวนการและเทคนิควิธีที่ใช้ในการสอบสวน
- (7.6) ก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย
- (8) ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลควบคุมสถาบันการเงิน (Exemption for Financial Regulation)

ข้อยกเว้นนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงินโดยการให้ความคุ้มครองกับข้อมูลข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือรายงานสถานภาพที่เกิดขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจ⁹

- (9) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปิโตรเลียม¹⁰ (Petroleum Information)

ข้อยกเว้นนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับบ่อน้ำมัน รวมถึงแผนที่ทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์เนื่องจากในสหรัฐอเมริกาเห็นว่าข้อมูลการสำรวจเกี่ยวกับบ่อน้ำมันนั้นไม่อยู่ในความหมายของความลับทางการค้าจึงต้องทำการระบุไว้เป็นการเฉพาะ

⁹ เอกสิทธิ์ ทองเนื้อดี. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 2. หน้า 51.

¹⁰ บัญชา เขียวต่าย. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 6. หน้า 41.

3.1.2 ประเภทของข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ก่อน ค.ศ.1978 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีหลักการเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการว่า เอกสารของทางราชการย่อมเป็นความลับไม่สมควรได้รับการเปิดเผยให้สาธารณชน (Public) ได้รับทราบ

ต่อมาใน ค.ศ.1978 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชน เข้าถึงเอกสารของราชการหรือรัฐบัญญัติเลขที่ 78-753 (The Law of July 17,1978 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978) ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีกฎหมายที่ขัดกับสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการคือ The Law of January 3,1979 on Archive ซึ่งเป็นเรื่องของข้อมูล ข่าวสารของทางราชการที่มีความสำคัญบางประเภทและได้มีการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้เก็บรักษาไว้ และ The Law of July 11,1979 on the Giving of Reason for Administrative Acts ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการที่จำเป็นต้องให้ เหตุผลประกอบการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจในทางปกครอง¹¹

3.1.2.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้มีการแบ่งประเภทตามความสำคัญหรือการจัดสรร วิธีการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เปิดโอกาสให้ ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบเอกสารของทางราชการอันเป็นการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร โดยพิจารณาในลำดับแรกก่อนเลยว่า เอกสารที่ประชาชนขอมานั้นเป็นเอกสารราชการ หรือไม่ แต่ไม่ได้หมายความว่าเอกสารของทางราชการทุกประเภทจะสามารถเปิดเผยได้ตามคำขอ ขึ้นอยู่กับกฎหมายได้มีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการที่อยาก ขอให้เปิดเผยด้วยหรือไม่¹² อย่างไรก็ตามคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (C.A.D.A.) ได้มีความเห็นว่าเอกสารของราชการไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะเอกสารประเภทต่างๆที่ระบุไว้ตาม ความหมายที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น เอกสารของราชการยังอาจจะกำหนดได้โดยการพิจารณาจาก แหล่งที่มาของเอกสารนั้นกล่าวคือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ (Government Sector) หรือ หน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือองค์การมหาชน (Public Organization) หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบใน การจัดการบริการสาธารณะและหน่วยงานในประเภทนี้จะตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายเอกชนก็ตาม

¹¹ จิตติ เกษมศิริวัฒน์. (2537). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 71.

¹² พิชิตพล ศรียานนท์ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 84.

นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐที่มีเอกสารไว้ในครอบครองโดยบุคคลธรรมดาได้จัดทำและ ส่งเอกสารนั้นไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลโดยหลักการครอบครองเอกสารแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้มีผลกับสถานะของเอกสารนั้น กล่าวคือ หากเอกสารนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขต่างๆ ที่บุคคลธรรมดานั้นจะต้องปฏิบัติตามในการดำเนินการให้บริการสาธารณะ (Public Service) ในกรณีนี้ถือว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารราชการโดยตัวของมันเอง และในทางกลับกันถ้าเอกสารที่ได้ส่งไปถึงหน่วยงานของรัฐไม่ได้มาจากบุคคลธรรมดาที่จัดการบริการสาธารณะ ในกรณีนี้การที่หน่วยงานของรัฐมีเอกสารนั้นไว้ในความครอบครองเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารของราชการ เว้นแต่ว่าเอกสารนั้นได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษโดยเฉพาะสำหรับหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการ (C.A.D.A.) ยังมีความเห็นว่า เอกสารที่นายจ้างแสดงและยื่นต่อหน่วยงานของรัฐ กระดาษคำตอบในการสอบวัดผลการศึกษาหรือในการสอบแข่งขัน รวมถึงคะแนนและข้อสังเกตหรือการประเมิน ที่ปรากฏบนกระดาษคำตอบนั้น ถือว่าเป็นเอกสารราชการที่สามารถเปิดเผยได้ โดยความคิดเห็นที่จะมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของคำว่าข้อมูลซึ่งเป็นคำที่มีขอบเขตค่อนข้างกว้างและไม่แน่นอน

(1) เงื่อนไขของเอกสารราชการที่ขอให้เปิดเผยได้

เอกสารของราชการที่ขอให้เปิดเผยได้โดยอาศัยรัฐบัญญัติที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(1.1) เป็นเอกสารที่ไม่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง

(1.2) เอกสารของราชการดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารที่ยังคงปรากฏอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอตรวจดูเอกสารเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการทำเอกสารขึ้นใหม่ซึ่งถ้าเป็นตามกรณีนั้นทางหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำขอก็ได้

(1.3) เอกสารดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารในขั้นสุดท้ายไม่ใช่เป็นเพียงแค่อเอกสารที่อยู่ในขั้นเตรียมการหรืออยู่ระหว่างจัดทำที่อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปหรือมีลักษณะเป็นการชั่วคราว

3.1.2.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและอีกประเภทหนึ่ง คือเอกสารที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่แสดงถึงข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลจึงทำให้ไม่สามารถเปิดเผยได้¹³

¹³ พิชิตพล ศรียานนท์ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 93-97.

(1) เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจในการปฏิเสธการใช้ประโยชน์หรือการแพร่หลายของข้อมูลในเอกสารของทางราชการดังกล่าวได้ซึ่งหากทำการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวของทางราชการอาจจะทำให้ส่งผลเสียหายต่อ

(1.1) ความลับเกี่ยวกับการลงมติของรัฐบาลและรวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

(1.2) ความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ (National Defense) และนโยบายการต่างประเทศ

(1.3) การเงินตราความน่าเชื่อถือความปลอดภัยของรัฐและความปลอดภัยของสาธารณชน

(1.4) กระบวนการพิจารณาคดีทางศาลหรือขั้นตอนเริ่มต้นของวิธีพิจารณาคดีเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ

(1.5) ความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนบุคคลและเพิ่มข้อมูลทางด้านการแพทย์

(1.6) ความลับทางการค้าและอุตสาหกรรมเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่าความลับทางการค้าไว้คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการจึงได้ทำการกำหนดขอบเขตของข้อมูลไว้ 3 ประการคือ

- ความลับเกี่ยวกับกระบวนการหรือเทคนิคการผลิต

- ความลับเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเงิน

- ความลับเกี่ยวกับกลยุทธ์ทางการค้า

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการยังมีความเห็นว่า สัญญาที่ได้ทำขึ้นจากการเรียกให้ประกวดราคาอาจเปิดเผยได้ รวมถึงข้อตกลงผูกพันตนของบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกในขั้นสุดท้าย ตลอดจนข้อมูลในส่วนของวาระการประชุมในการคัดเลือกข้อเสนอของบริษัทต่างๆที่ได้ผ่านการคัดเลือกในขั้นต้น แต่ข้อพิจารณาหรือความเห็นที่เกี่ยวกับข้อเสนอที่ไม่ได้รับการคัดเลือก ก็จะได้รับ ความคุ้มครองในฐานะเป็นความลับทางการค้าและอุตสาหกรรมซึ่งไม่สามารถเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกได้

(1.7) การวิจัยหรือการค้นคว้าข้อมูลโดยหน่วยงานต่างๆที่ได้รับมอบอำนาจที่เป็นการละเมิดกฎหมายภาษีอากร (Tax Law) และกฎหมายภาษีศุลกากร (Customs Law)

การกระทำความกรณีนี้ไม่ได้มุ่งหมายเฉพาะการกระทำความผิดทางอาญาเท่านั้นแต่เป็นการให้ความหมายโดยกว้างเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำใดที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย

ในส่วนของเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษีของนิติบุคคล (Legal Entity) ทางคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการพิจารณาว่ารายงานการตรวจสอบทางการเงินไม่อาจเปิดเผยต่อผู้เสียภาษี แต่ทางสภาแห่งรัฐได้พิจารณาว่า รายงานที่เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของผู้เสียภาษี (Tax) ที่ได้จัดทำขึ้นจากการตรวจสอบ ถ้ากล่าวโดยหลักการแล้วอาจเปิดเผยต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถขอเอกสารโดยอ้างได้จากเป็นเอกสารที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง แต่กรณีนี้อาจถูกจำกัดในการบังคับใช้โดยผลของข้อยกเว้นต่าง ๆ ว่าเป็นเอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

(1.8) ความลับที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอื่น

กรณีมีกฎหมายอื่นกำหนดว่าเอกสารประเภทอื่นใด มีลักษณะเป็นความลับและกฎหมายที่กำหนดสิทธิดังกล่าว รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ของการขอให้หน่วยงานราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เฉพาะบางกรณี ด้วยเหตุนี้จึงมีการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 กับกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ¹⁴ คือ

1) กรณีเอกสารได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

ตามที่มาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้กำหนดไว้เฉพาะว่า หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธการขอให้เปิดเผยตามมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายได้ ตามที่ได้กำหนดให้เอกสารได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น แต่ในมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายไม่ได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารที่เป็นความลับซึ่งได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอื่นไว้

ดังนั้นเมื่อมีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้นก็จะไม่ได้รับการปฏิเสธจากหน่วยงานของรัฐ

2) กรณีความสัมพันธ์กับกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ

กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ที่ได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการขอตรวจดูเอกสารเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีโดยตรง เช่น การขอตรวจดูบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีผู้ที่มาใช้สิทธิลงคะแนน (มาตรา L 28 และ L 68 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง) การขอตรวจดูแฟ้มเอกสารที่เกี่ยวกับความผิดทางวินัย (มาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 22 เมษายน 1905)

แต่ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 กับกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ในส่วนนี้อาจจะอธิบายได้ว่า ถ้ามีหากมีบทกฎหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ในกรณีนี้ย่อมเป็นไปตาม

¹⁴ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์ และปฐมภรณ์ บัตตพงศ์. (2543). "ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกับกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร". *วารสารกฎหมายปกครอง*, 19(1), หน้า 221-222.

หลักกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป ซึ่งสภาแห่งรัฐได้ให้การรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 และกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ของประเทศฝรั่งเศสได้ให้สิทธิต่อบุคคลในการขอตรวจเอกสารเฉพาะกรณีโดยตรง อาจแบ่งออกตามประเภทของเอกสารได้ทั้งหมด 4 ประเภท ได้แก่

- เอกสารขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐ
- เอกสารเกี่ยวกับการเงินและทะเบียนการเสียภาษีที่ดิน
- เอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

3.1.3 ประเภทของข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร¹⁵

ก่อนที่จะมี Freedom of Information Act 2000 (พ.ศ.2543) นั้น สหราชอาณาจักรไม่มีมาตรการหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งหมดของหน่วยงานของรัฐได้เลย จะมีก็เพียงแต่พระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่นปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ.2515) ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการประชุมของหน่วยงานท้องถิ่น และระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ.2535) ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environment) ต่อมาในปี 1994 (พ.ศ.2537) ได้มีการออกหลักเกณฑ์การปฏิบัติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล ซึ่งหลักเกณฑ์นี้เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลซึ่งไม่มีผลเป็นการบังคับตามกฎหมายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามแนวปฏิบัตินี้มีอยู่อย่างจำกัด องค์กรที่กำกับดูแล ได้แก่ ผู้ตรวจการด้านบริหารของรัฐสภา (Parliament) ในกรณีที่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเชื่อว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้สามารถยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการด้านบริหารของรัฐสภาได้โดยตรง

ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) รัฐบาลได้มีการเสนอสมุดปกขาวชื่อว่า “You Right to Know” ซึ่งเป็นการเสนอรูปแบบของการรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร โดยครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย รายงานนี้ได้กำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะถูกปฏิเสธได้เฉพาะกรณีที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นว่า แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแต่ถ้าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

¹⁵ วิรัชณี ลักขิพินิสกุล. (2549). *การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13-18.

นั้น องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ได้แก่ ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้รายงานนี้ยังได้กำหนดมาตรการ กระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยง่าย ไม่กีดกันประชาชนจากการค้นหาข้อมูลข่าวสารจึงถือได้ว่า รายงานนี้เป็น โครงร่างของกระบวนการรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนที่มีความยุติธรรม

สมุคปกขาวดังกล่าวได้รับการตอบรับอย่างน่าพอใจโดยผู้สนับสนุนเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารอย่างไรก็ตามสมาชิกของคณะรัฐมนตรีไม่พอใจข้อเสนอตามรายงานดังกล่าวมากนัก แต่ด้วยความพยายามของ David Clark รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารก็ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารเมื่อ 24 พฤษภาคม 1999 (พ.ศ.2542) แต่ตามร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารหลายประเภทได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเปิดเผย โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ทำให้ร่างกฎหมายนี้ได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรงจากคณะกรรมการที่คัดเลือกโดยสภาสูงหรือสภาขุนนาง¹⁶ (House of Lords) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณา ร่างกฎหมาย และจากคณะกรรมการสามัญอย่างไรก็ตามด้านกฎหมายดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขจนใน

¹⁶ สภาขุนนาง (House of Lords) เป็น สภาสูงในรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ประกอบด้วยขุนนางมีบรรดาศักดิ์จำนวนเจ็ดถึงแปดร้อยคน ทุกคนมาจากการแต่งตั้งและสืบตระกูล ทำหน้าที่ร่วมกับสภาสามัญชนซึ่งเป็นสภาล่างซึ่งมีสมาชิกทั้งหมดจากการเลือกตั้ง

สภาขุนนางจะแยกเป็นอิสระจากสภาสามัญชน โดยมีอำนาจถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของรัฐสภา โดยเฉพาะการพิจารณาเพื่อผ่านร่างกฎหมาย โดยสภาขุนนางมีอำนาจที่จะระงับการบังคับใช้กฎหมายได้ในระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้รัฐบาล สภาสามัญชน และประชาชนร่วมกันพิจารณาถึงความจำเป็นของร่างกฎหมายนั้นๆอย่างรอบคอบ สภาขุนนางยังมีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ และป้องกันมิให้มีกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน ซึ่งในประเทศอื่นๆ จะมีศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่แทน

สมาชิกสภาขุนนางแบ่งเป็นสี่ประเภท คือ

1. ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) - มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และจะดำรงตำแหน่งไปตลอดชีวิต ปัจจุบัน สมาชิกประเภทนี้มีจำนวนมากที่สุด

2. ขุนนางสืบตระกูล (Hereditary Peers) - มาจากการสืบทอดตำแหน่งทางสายโลหิต เดิมสภาขุนนางมีแต่สมาชิกประเภทนี้เท่านั้น ในสมัยหลัง ๆ สมาชิกประเภทนี้ลดจำนวนลง โดย "พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1999" (Parliament Act 1999) กำหนดให้มีเพียงเก้าสิบสองคนเท่านั้น ในกรณีนี้ ให้เก้าสิบคนมาจากการสรรหาโดยสมาชิกสืบตระกูลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว อีกสองคน คือ "สมุหพระราชวัง" (Great Lord Chamberlain) และ "สมุหพระราชมนเทียร" (Grand Marshal)

3. ขุนนางฝ่ายศาสนา (Spiritual Peers) - มาจากตัวแทนของศาสนา เช่น บิชอปและอาร์ชบิชอปต่าง ๆ (ต้องมาจากคริสตจักรแห่งอังกฤษเท่านั้น)

4. ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) - เป็นสมาชิกที่มีความรู้ด้านกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักรด้วย มีเย็บหกคน

ที่สุดก็มีการออกเป็นพระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 2000 (Freedom of Information Act 2000) ซึ่งมีการบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

3.1.3.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 2000 (Freedom of Information Act 2000) มีดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้จะไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการครอบครองไว้เพื่อบุคคลอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะไม่มีอำนาจในการควบคุมข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาแล้วอาจสรุปได้ว่ากฎหมาย Freedom of Information Act 2000 ได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการครอบครองไว้เอง หรือในกรณีที่บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นได้ครอบครองไว้เพื่อหน่วยงานของรัฐ แต่จะไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการครอบครองไว้เพื่อบุคคลอื่น

กฎหมาย Freedom of Information Act 2000 ได้ให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั้งที่มีสัญชาติอังกฤษและต่างด้าว เพื่อทำคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ผู้ซึ่งทำคำขอจะมีสิทธิอยู่สองประการ¹⁷ คือ ประการแรก สิทธิในการที่จะได้รับการแจ้งผลเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Form) ว่า หน่วยงานของรัฐนั้นได้ครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอหรือไม่ และ ประการที่สอง คือ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารหากหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ผู้ขอไม่มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเนื่องจากข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้จะไม่ยกเว้นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการยืนยันหรือปฏิเสธว่าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่ ยกเว้นเสียแต่ว่ามีบทบัญญัติได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

¹⁷ จันทิมา พงษ์สังข์. (2547). *การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 99.

3.1.3.2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศอังกฤษ (Freedom of Information Act 2000) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ 1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด และ 2) ข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น

(1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด (Absolute Exemptions)

กรณีที่เป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดหน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอเลย เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของประเทศ หรือข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้โดยวิธีการอื่น ๆ เป็นต้น

(2) ข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (Qualified Exemption)

กรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่นั้นไม่ได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข้อยกเว้นเด็ดขาด (Absolute Exemptions) แต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตัวอย่างเช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนทางอาญา ข้อมูลข่าวสารที่เป็นพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันการรุกราน เป็นต้น ตามหลักกฎหมายแล้วหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ที่ทำคำขอ ในการที่หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น จะต้องพิจารณาแล้วได้ผลปรากฏว่า ประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มีมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว¹⁸ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าข้อมูลข่าวสารนั้น มีลักษณะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากเข้าข้อยกเว้น ข้อพิจารณาเรื่องต่อไป คือ เรื่องของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ หากว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมากกว่าหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น ก็จะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (Qualified Exemption) หากหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้นั้น ต้องพิจารณาแล้วได้ผลปรากฏว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นประโยชน์ต่อ

¹⁸ อัจฉา สงฆ์เจริญ. (2557). *สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมในความครอบครองของเอกชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 11-13.

สาธารณะมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หากเป็นเช่นนี้หน่วยงานของรัฐก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ว่า ในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดหน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอเลย หากเป็นข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (Exception) หน่วยงานของรัฐยังคงมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอ ยกเว้นจะพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ไม่เปิดเผยมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

3.2 กฎหมายไทย

ในประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้

3.2.1 ประเภทของข้อมูลข่าวสาร

3.2.1.1 ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผย

1) ข้อมูลข่าวสารที่นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่าประชาชนควรต้องรู้เป็นอย่างยิ่งกฎหมายจึงกำหนดให้ต้องนำลงพิมพ์ในสิ่งพิมพ์ของราชการที่เป็นทางการที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette)” ที่ใช้ในการเผยแพร่และประกาศข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของรัชกาล โดยเฉพาะกฎหมาย กฎกระทรวง หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย โดยในมาตรา 7¹⁹ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ค.ศ.1997) ได้กำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(1) ข้อมูลที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาได้แก่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

(1.1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน เช่น กระทรวงคมนาคม มีการแบ่งส่วนราชการเป็นกรมกองอย่างไร ประชาชนย่อมมีสิทธิตรวจสอบได้ในราชกิจจานุเบกษา

¹⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 7.

“หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(1.2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และวิธีการดำเนินงาน ว่าหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานโดยย่อเป็นอย่างไร

ในกรณีของหน่วยงานของรัฐบางแห่ง ข้อมูลข่าวสารใน (1.1) และ (1.2) นี้ เว้นแต่ในเรื่องวิธีการดำเนินงานได้กำหนดไว้แล้วในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรของหน่วยงานนั้น เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด (Office of the Attorney General) ออกเป็นสำนักงานและสถาบันต่าง ๆ รวม 25 แห่ง และได้กำหนดอำนาจหน้าที่โดยย่อของสำนักงานและสถาบันดังกล่าวไว้ เป็นต้น

(1.3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐว่า หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งได้กำหนดสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวที่ไหน เช่น อาจกำหนดให้ไปขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้ที่ห้องสมุดหรือสำนักอำนวยการของหน่วยงานรัฐนั้น

(1.4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง การสั่งการหรือการกำหนดระเบียบปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐนั้น มีหลายประเภท บางประเภทมีสภาพเป็นกฎ กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่ประชาชน เช่น ระเบียบการจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินของเอกชนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่า มีหลักเกณฑ์และอัตราค่าทดแทนอย่างไร

(1.5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information Commission) กำหนดกล่าวคือ นอกจากข้อมูลข่าวสารข้างต้นแล้วคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลข่าวสารอื่นที่ประชาชนควรรู้ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาคด้วยก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่กล่าวมาในมาตรา 7 นี้ หากหน่วยงานของรัฐใดได้จัดพิมพ์เผยแพร่พอสมควรแล้ว เช่น อาจจัดทำเป็นรายงานประจำปีที่พิมพ์เผยแพร่พอสมควร กฎหมายก็ยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวทั้งหมดไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพียงแต่ให้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเฉพาะชื่อของสิ่งพิมพ์ดังกล่าว โดยถือว่าได้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบตามสมควรแล้ว เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้สะดวก ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีการพิมพ์เผยแพร่จำนวนมากซึ่งประชาชนอาจหาได้ง่ายหน่วยงานของรัฐก็เพียงแต่โรงพิมพ์เฉพาะชื่อของสิ่งพิมพ์นั้นก็พอ ประชาชนก็สามารถไปหาอ้างอิงได้

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในมาตรา 7 นี้ ไว้เพื่อเผยแพร่เพื่อขาย หรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควรด้วย เช่น กรมที่ดินหรือกรมป่าไม้ อาจจัดทำหนังสือรวมกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวกับที่ดิน หรือป่าไม้ ไว้จำหน่ายแก่ผู้ที่สนใจด้วยก็ได้

(2) หน่วยงานของรัฐที่ต้องนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้เคยมีหนังสือ²⁰ ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสารไปโรงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาได้แก่

(2.1) ราชการส่วนกลาง (Central Government)

ให้กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบในการส่งข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนกระทรวง (Ministry) หรือทบวง (Department) ก็ให้สำนักงานปลัดกระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(2.2) ราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Government)

เห็นควรให้จังหวัด ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมเป็นผู้รวบรวมและจัดส่งข้อมูลข่าวสารมาลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มีบางส่วนได้ถูกราชการส่วนกลางส่งมาลงพิมพ์แล้วรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการฯ เห็นว่า เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งที่เป็นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่โดยตรง หรือโดยอ้อม จึงเห็นควรให้จังหวัดรวบรวมข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ส่งมาลงพิมพ์อีก และหากเป็นไปได้ ถ้าจังหวัดจะเป็นผู้ช่วยเหลือและรวบรวมข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งมาลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย ในการนี้จังหวัดจะแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลทราบด้วยก็ได้

2) ข้อมูลข่าวสารที่มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทมีความสำคัญรองลงมาจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแต่ก็ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ได้ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ

²⁰ หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311/8685 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2541.

ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ. ศ. 2540 มาตรา 9²¹ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ โดยกฎหมายได้กำหนดในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดให้ตรวจดูวิธีการขอตรวจดู และสิทธิของผู้ขอ รวมตลอดถึงการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ด้วย

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู²²

ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนตรวจดู ได้แก่

(1.1) ผลการพิจารณา หรือคำวินิจฉัย (Ruling) ที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้ง (Controversial Opinion) และคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และความเห็นแย้ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเก็บรักษาไว้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรี กรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต ไม่อนุญาตให้ย้ายสำนักงาน ไม่อนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานชั่วคราว หรือไม่อนุญาตให้เปลี่ยนผู้จัดการ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 14 คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีกรณีที่มีการไม่ออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ. ศ. 2521 มาตรา 17 เป็นต้น

(1.2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตาม มาตรา 7 (4) กล่าวคือ นโยบายหรือการตีความที่ไม่ได้มีผลบังคับแก่ประชาชนทั่วไป เช่น นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ช่วยในการพยุงราคาข้าวและพืชผลเกษตรประจำอย่างอื่น นโยบายของสำนักงานอัยการสูงสุดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Office of the Civil Service Commission) ในการลดกำลังคนภาครัฐ เป็นต้น นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายทั่วไปที่หน่วยงานจัดทำเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ได้มีผลบังคับโดยตรงแก่ประชาชนทั่วไป จึงไม่ต้องนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(1.3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Expenditure Budget) ของปีที่กำลังดำเนินการ เช่น ในปีปัจจุบันกรมส่งเสริมสหกรณ์มีงบประมาณ

²¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 9.

“ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ”

²² ฤทัย หงส์ศิริและมานิตย์ จุมปา. (2542). *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 24.

รายจ่ายประจำปีเท่าใด และมีแผนงานหรือโครงการที่จะทำอะไรในปี นี้ ก็ต้องจัดให้ประชาชนเข้ามาตรวจดูได้เพื่อให้ประชาชนได้รู้ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นจะนำงบประมาณของแผ่นดินซึ่งส่วนหนึ่งก็มาจากภาษีอากรของประชาชนไปใช้ทำอะไรหรือผู้รับเหมารายใดสนใจจะเข้ามาติดต่อกำหนดสัญญา กับหน่วยงานของรัฐก็อาจเข้ามาดูว่าหน่วยงานของรัฐปีนี้มีงบประมาณเท่าใด และมีโครงการก่อสร้างที่ใดบ้าง เพื่อจะได้เข้ามาทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐได้

(1.4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบ ถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน เช่น คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมือง คู่มือ การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น คู่มือดังกล่าวได้กำหนด ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ไว้ ซึ่งหากประชาชนได้ศึกษาก็จะได้เข้าใจระบบ การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของตน ดังนั้น หากคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับ วิธีการปฏิบัติงานใดเป็นเรื่องภายในของหน่วยงานที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนแล้ว หน่วยงานก็ไม่จำเป็นต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

(1.5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง อันได้แก่ ข้อมูล ตามมาตรา 7 เช่น ข้อมูลข่าวสารของโครงสร้างและการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลังที่กระทรวงการคลังได้จัดพิมพ์แพร่หลายเป็นจำนวนพอสมควรแล้ว กระทรวงการคลังก็ไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้อง จัดสิ่งพิมพ์นั้นไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูเองได้

(1.6) สัญญาสัมปทาน²³ (Concession Agreement) สัญญาที่มีลักษณะเป็นการ ผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาสัมปทาน โครงการโทลล์เวย์ สัมปทานขององค์การโทรศัพท์ เป็นต้น นำสังเกตว่าในอนุสัญญานี้ได้ระบุ เฉพาะสัญญาบางประเภทที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อประชาชนเท่านั้น ดังนั้น สัญญาอื่น ๆ ที่ไม่เข้าลักษณะดังกล่าวหน่วยงานก็ไม่จำเป็นต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้ามตรวจดูเอง แต่อาจต้องจัดหา ให้เมื่อประชาชน ยื่นขอตามมาตรา 11 ของกฎหมายฉบับนี้

(1.7) มติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Resolution) หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้ง โดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อ รายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง

²³ สัมปทาน เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดใน ระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทน จากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการนั้น เข้าถึงข้อมูลจาก : ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมาย ปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 146.

หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย เนื่องจากกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นซึ่งการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวก็ออกมาในรูปของมติ กฎหมายจึงกำหนดให้จัดให้มีมติดังกล่าวไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ เช่น มติของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหากมีมติใดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบมติดังกล่าวได้ หรือมติของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น และหากในการพิจารณาคณะกรรมการได้มีมติดังกล่าวโดยอาศัยแรงงานทางวิชาการใดมาพิจารณา ก็ต้องระบุรายงานดังกล่าวไว้ด้วย นำสังเกตว่ากฎหมายได้กำหนดไว้เฉพาะคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นว่า เป็นคณะกรรมการที่โดยทั่วไปมีความสำคัญ คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายนี้ จึงไม่รวมถึงคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ตั้งขึ้นตามระเบียบภายใน หรือหนังสือเวียน (Circular Letter) ของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งมีใช่เป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมาย

(1.8) ข้อมูลข่าวสารหนึ่งตามที่คณะกรรมการกำหนด ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารอื่นซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารอาจกำหนดขึ้นภายหลังให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้เอง

นำสังเกตว่า ข้อมูลข่าวสารตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 นี้เป็นเรื่องที่กฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีไว้เพื่อประชาชนตรวจสอบเองได้ แต่นอกจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีแล้ว หน่วยงานของรัฐใดต้องการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ หรือจัดข้อมูลข่าวสารอื่นให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบเองได้มากกว่าที่กฎหมายมาตรานี้กำหนดไว้ก็ได้ เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้

(2) วิธีการจัดข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจสอบ

วิธีการจัดข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจสอบนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ในเรื่องนี้ได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจสอบลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ดังนี้

ด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

อาศัยอำนาจในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ดังต่อไปนี้

1) ให้งานของรัฐบาลให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหา (Search) และศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้สะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี

2) ให้งานของรัฐบาลทำดัชนีที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 ได้เอง

3) ให้งานของรัฐบาลให้มีข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้โดยสะดวก

กรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่ จะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหาก หรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารประกอบด้วย

4) การให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐบาลจะกำหนดระเบียบปฏิบัติ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัย (Safety) ก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวก (Convenience) ของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย

5) การดำเนินการตามข้อ 1, ข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้น หน่วยงานของรัฐบาลจะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่น หรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปใช้แทนได้

6) หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

จะเห็นได้ว่าประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ได้กำหนดให้งานของรัฐบาลต้องมีสถานที่ที่ประชาชนจะเข้าไปตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้เอง เมื่อประชาชนเข้าไปแล้วก็ต้องมีข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดไว้ มีดัชนีที่มีรายละเอียดเพียงพอให้ประชาชนเข้าไปควมามีข้อมูลข่าวสารประเภทใดบ้าง โดยหน่วยงานของรัฐบาลก็อาจจัดให้มีเจ้าหน้าที่และมีระเบียบรักษาความเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากนั้นหน่วยงานอาจจะจัดให้มีเครื่องถ่ายเอกสาร หรือเครื่องทำสำเนาข้อมูลข่าวสารไว้ด้วย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอสำเนา หรือสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบาลแต่ละหน่วย มีบุคลากรหรืองบประมาณที่มากน้อยต่างกัน ประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงกำหนดไว้ในลักษณะที่ยืดหยุ่น โดยกำหนดให้งาน

ของรัฐจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้สะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณ (Budget) ที่มีตั้งนั้น หากหน่วยงานของรัฐไม่มีงบประมาณในการจัดหาเครื่องถ่ายเอกสาร หน่วยงานดังกล่าวก็อาจให้ผู้ขอสำเนาคัดสำเนาไปเองหรืออนุญาตให้นำเอกสารไปถ่ายสำเนาในบริเวณใกล้เคียง หรือมีเจ้าหน้าที่น้อย การให้บริการก็อาจช้าลงบ้าง ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายมาตรานี้แล้วนอกจากนั้น ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานเล็กไม่มีสถานที่เพียงพอประกาศดังกล่าวยังให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่น หรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้แทนได้²⁴

3.2.1.2 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14²⁵ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (Royal Institution) จะเปิดเผยไม่ได้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ หากเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยเห็นว่า ถ้าเปิดเผยไปแล้ว เพียงแต่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย (Damage) โดยไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายจริง ๆ ก็เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาหรือชี้แจงน้ำหนักว่าหากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีผลกระทบ (Effect) ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น ออกไปแล้วจะเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชน (Benefit to People) มากกว่าหรือไม่

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2560). *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า 9.

²⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 14.

“ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้”

3.2.1.3 ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผย

1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 15 เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจุทธรณ์ (Appeal) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 นี้เป็นมาตราหลัก หรือมาตราที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุด มาตราหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากมาตรานี้ได้วางหลักเกณฑ์ (Rules) กว้าง ๆ ในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยได้ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นปัญหาในการปรับใช้กับเรื่องต่าง ๆ ก่อนข้างมากกว่าเรื่องใดเข้าเงื่อนไขตามอนุมาตรา (Clause) ใด เช่น เรื่องใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ (National Security) เรื่องใดเป็นเรื่องที่เปิดเผยไปแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ เมื่อหน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็มาจะพิจารณาว่า จะอ้างเหตุผลใดได้บ้างตามที่มาตรานี้ได้กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาเหตุผลต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐอาจอ้างขึ้นเพื่อไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 นี้แล้วจะเห็นได้ว่าอาจแยกเหตุผลดังกล่าวออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1) เหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เช่น เหตุตาม (1) (2) และ (3) เรื่องความมั่นคงของประเทศ การบังคับใช้กฎหมายและความเห็นและคำแนะนำภายในหน่วยงาน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของประเทศ

2) เหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชน (Private Interest) ที่เกี่ยวข้องเช่น เหตุตาม (4) (5) และ (6) เรื่องความปลอดภัยต่อชีวิตของบุคคล ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองหรือเอกชนที่เข้ามาไม่ประสงค์จะเปิดเผยต่อบุคคลอื่น เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพราะว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นมีความหมายกว้าง รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลอื่นหรือที่บุคคลอื่นนำมามอบให้แก่หน่วยงานของรัฐครอบครองหรือเก็บรักษาไว้

การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศย่อมจะไม่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดไม่ให้เปิดเผยได้ อย่างไรก็ตาม ก็คือสิ่งใดเป็นความมั่นคงของประเทศ ยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอนจึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น

อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของประเทศนั้น มีความหมายแตกต่างจากคำว่า การมีเสถียรภาพ (Stability) ของรัฐบาล เช่น ข้อมูลข่าวสารบางอย่างเมื่อเปิดเผยไปแล้ว แม้อาจมีผลทำให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน หรือเป็นผลให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในรัฐสภา (Parliament) นั้นก็ตาม ก็อาจไม่ใช่เรื่องความมั่นคงของประเทศ เพราะความมั่นคงของประเทศนั้น เน้นเรื่องของสถาบันรัฐหรือประโยชน์ของประเทศ ไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นรัฐบาลในแต่ละสมัย เนื่องจาก

ประโยชน์ของรัฐมนตรีแต่ละคนหรือของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นไม่อาจสอดคล้องกับประโยชน์ของประเทศชาติหรือความมั่นคงของประเทศก็ได้

การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กฎหมายนั้นมีขึ้นเพื่อให้สังคมสงบสุข หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดทำให้กฎหมายที่มีอยู่เสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ข้อมูลข่าวสารนั้นก็เป็สิ่งที่ไม่สมควรเปิดเผย ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสายลับของทางราชการในการล่อซื้อยาเสพติด เป็นต้น

ผู้พิพากษา Lord Reid เคยกล่าวในคำพิพากษาคดีระหว่าง Conway กับ Rimmer ไว้ตอนหนึ่งว่า

“ตำรวจกำลังดำเนินสงครามที่ไม่สิ้นสุดกับอาชญากรซึ่งในปัจจุบันมีความเฉลียวฉลาดมาก ดังนั้น จึงไม่ควรมีการเปิดเผยข้อมูลใดที่จะเป็นประโยชน์จากกลุ่มบุคคลที่ก่ออาชญากรรม”

กล่าวคือ รัฐจะต้องมีอำนาจในการเก็บความลับหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อบุคคลที่ก่ออาชญากรรมหรือจะละเมิดกฎหมายได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น²⁶

ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะมีการตัดสินใจ (Decision) หรือวินิจฉัยดำเนินการใดๆ ลงไปย่อมต้องมีการหารือภายในหน่วยงาน ซึ่งในขณะที่ยังไม่เป็นที่ยุติ อาจมีความไม่ครบถ้วนหรือขาดตกบกพร่อง ซึ่งผู้ที่แสดงความคิดเห็นในตอนต้นอาจเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นหรือการตัดสินใจของตนเองได้ เมื่อได้ฟังความคิดเห็นของผู้อื่นหรือมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในการตัดสินใจดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และอาจเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของตนในระหว่างที่พิจารณาหรือจัดทำเรื่องดังกล่าว รวมตลอดทั้งไม่ถูกกดดันจากบุคคลภายนอก กฎหมายจึงให้หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อประชาชน

²⁶ Norman S. Marsh. (1987). *Public Access to Government-Held Information: A Comparative Symposium*.

อย่างไรก็ตาม การตีความข้อยกเว้นนี้ ต้องไม่ตีความให้มีความหมายกว้างจนเกินไปมิฉะนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมด เพราะหากตีความอย่างกว้างจนเกินไปแล้ว จะทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจำกัดเฉพาะที่เป็นมติหรือผลของการพิจารณาเท่านั้น เนื่องจากข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในขั้นตอนก่อนการลงมติหรือก่อนการมีคำสั่งหรือมีผลการพิจารณานั้น อาจถูกตีความว่าเป็นเรื่องความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐไปหมด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากต่อมาเรื่องดังกล่าวได้พิจารณาเสร็จแล้ว ความเห็นหรือคำแนะนำใดที่ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานก็ย่อมเป็นสิ่งที่ควรเปิดเผยได้²⁷ เพื่อสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้

อนึ่ง แม้อกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ให้สิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานก็ตาม แต่ข้อมูลข่าวสารที่จะไม่เปิดเผยนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ (Academic Report) รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสาร (Information) ที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและครบถ้วนที่จะสามารถพิจารณาและใช้วิจารณญาณ (Judgment) ของตนเองได้ว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นถูกต้องหรือเหมาะสมเพียงใด

การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารใด หากเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย เช่น สถานที่อยู่ของพยาน (Witness) สำคัญในคดีอาญา (Criminal Case) ที่อยู่ในความครอบครองของตำรวจ เป็นต้น

ในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ มักมีการหยิบยกข้อยกเว้นนี้ขึ้นอ้างบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสำนวนการสอบสวน (Investigate) ข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนคดีวินัย เช่น

1) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. 9/2542 เรื่อง นายอภิสิทธิ์ (กิตติชาติ) ดิษฐ์ แสดง อุทธรณ์คำสั่งที่จังหวัดนครปฐม ลบหรือตัดทอนข้อความบางส่วนในรายงานการประชุม อ.ก.พ.จังหวัดนครปฐม ที่มีความเห็นว่าควรลงโทษปลดนายอภิสิทธิ์ออกจากราชการ โดยจังหวัดนครปฐมได้ลบชื่อคณะกรรมการที่เสนอความเห็นในการประชุมออก ซึ่งนายอภิสิทธิ์อ้างว่าการตัดทอนหรือลบข้อความดังกล่าวออกนั้น ทำให้ไม่สามารถทราบหรือคาดเดาได้ว่าจะเป็นอย่างไ

²⁷ Norman S. Marsh. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 26. p.13

เกี่ยวข้องกับตัวนายอภิสิทธิ์หรือเกี่ยวข้องกับรายงานการประชุมหรือไม่จนทำให้ไม่สามารถนำไปยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าจังหวัดนครปฐม ได้จัดหาสำเนาบันทึกรายงานการประชุมโดยลบหรือตัดทอนชื่อบุคคลที่เสนอความเห็นออกนั้น ชอบแล้วและบันทึกรายงานการประชุมที่ลบหรือตัดทอนข้อความนั้นออกเป็นข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการนำไปใช้ในการยื่นคำแถลงต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้ว

2) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. 16/2542 เรื่อง นายชลัท ประเทืองรัตนา อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Secretariat of the House of Representatives) ให้เหตุผลว่า ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการประชุมเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจมีการใช้คำพูดพาดพิงถึงหน่วยงานหรือบุคคลอื่นซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การเปิดเผยมิได้กระทบสิทธิของบุคคลหรือไม่ทำให้บุคคลใดได้รับความเสียหาย หรือเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด อีกทั้งมิได้เป็นการประชุมลับที่จะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 (6) และวินิจฉัยให้เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวตามที่ขอมา

รายงานการแพทย์ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจากเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายงานการแพทย์ (Medical Report) หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (Personal Information) ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารในอนุมาตรานี้ก็คือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลทั้งหมด ซึ่งรวมถึงรายงานการแพทย์ด้วย นอกจากนั้น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็รวมถึงข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ด้วย เช่น ประวัติข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่บันทึกไว้ตามแบบ ก.พ. 7 ประวัติอาชญากรรม (Criminal History) ที่เก็บไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police) ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับที่อยู่ สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารที่ขออนุญาตเป็นข้อมูล

ข่าวสารส่วนบุคคล หรือมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย เจ้าหน้าที่ที่ก็จะอาจจะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารนั้นหรืออาจจะลบหรือตัดทอนข้อมูลข่าวสารนั้น

ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. 8/ 2542 เรื่อง นายกฤษฎา อรุณไชยอุทรธรรมคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (รายงานการประชุมฯ) ของกองบัญชาการศึกษาลำดับงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้วินิจฉัยให้เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ที่มีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ขอและของผู้อื่นรวมอยู่ด้วย โดยให้ลบหรือตัดทอนข้อความที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่นออก

ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้น มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยหน่วยงานของรัฐก็จะอาจจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งปัจจุบัน ได้มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไม่ให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยไว้หลายฉบับ เช่น

1) ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการขอรับสิทธิบัตร (Patent) การประดิษฐ์ก่อนที่อธิบดี (Director-General) จะสั่งให้ประกาศโฆษณาคำขอ นั้น ได้

2) ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 17 ข้อมูลทะเบียนราษฎรต้องถือเป็นความลับและให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ผู้มีส่วนได้เสียขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนจะมีนิติสัมพันธ์ (Jurisprudence) ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การสถิติหรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงของประเทศ หรือการดำเนินคดีและการพิจารณาคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ว่ากรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรไปใช้เป็นหลักฐานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลไม่ได้

3) ตามประมวลรัษฎากร (Revenue Code) มาตรา 10 เจ้าพนักงานผู้ใดโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ ได้รู้เรื่องกิจการของผู้เสียภาษีอากรหรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้นำออกแจ้งแก่ผู้ใดหรือยังให้ทราบกันไปโดยวิธีใด เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

4) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้อาจมา เนื่องจากการปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน เป็นต้น

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองแล้วเจ้าพนักงานอาจไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้ทางหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเปิดเผยต่อ ผู้อื่นด้วย เช่น ข้อมูลทางการเงินของเอกชนที่มอบให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยขอให้อย่าเปิดเผยต่อ บุคคลอื่น เป็นต้น การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้ คงเนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรกคงเป็นเรื่องความไว้วางใจหรือความน่าเชื่อถือ เนื่องจากรัฐได้ข้อมูลดังกล่าวโดยเอกชน มอบความไว้วางใจว่ารัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่เอกชนคนอื่นทราบ ดังนั้น เมื่อรัฐ ได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาแล้ว รัฐก็ไม่ควรเปิดเผยแก่บุคคลอื่น ประการที่สอง คงเป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับแหล่งข่าวเนื่องจากหากรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อื่นให้มาโดยไม่ประสงค์ให้เปิดเผย ต่อนั้นก็อาจมีผลให้ผู้นั้นไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลข่าวสารอื่นแก่รัฐต่อไป ดังนั้น กฎหมายในหลาย ประเทศจึงให้ความคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้

กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้อมูลข่าวสารตามข้อนี้ จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิ ให้เปิดเผยทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย ของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น โดยในกรณีที่ต้องการ จะกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยเพิ่มเติมได้ จะต้องนำไปกำหนดใน พระราชกฤษฎีกา (Decree)

3.2.2 ข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

3.2.2.1 ความหมายของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) หมายถึง สภาพการณ์ทาง เศรษฐกิจที่ทำให้ประชากรมีงานทำ และยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถยก ฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัว และส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคม ไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ มีระบบภาษีอากรที่เหมาะสม และเป็นธรรม สามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพมีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม

(Industrial) เกษตรกรรม (Agriculture) พาณิชยกรรม (Commercial) การบริการ ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น²⁸

ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และกลยุทธ์ (Strategy) ในการบริหาร อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและระบบเศรษฐกิจ (Economic System) เป็นต้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการแสวงหากำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้

3.2.2.2 ชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อมูลข่าวสารลับ²⁹ (Secret Information) เป็นข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยและอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับเอกชน ซึ่งมีการกำหนดให้มีชั้นความลับเป็น ชั้นลับ ชั้นลับมาก หรือชั้นลับที่สุด โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐ³⁰ ประกอบกัน

ประเภทชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารลับ แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ

(1) ลับที่สุด (Top Secret) หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารลับซึ่งหากเปิดเผยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์แห่งรัฐอย่างร้ายแรงที่สุด เป็นความสำคัญระดับชาติ เกี่ยวกับความมั่นคงความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ผลประโยชน์แห่งชาติ เกียรติภูมิของประเทศ สถาบันหลักของชาติ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหากรั่วไหลจะส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงในระดับที่มี

²⁸ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2553). *คู่มือเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ*. เอกสารประกอบหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2553 – 2554. หน้า 12-18.

²⁹ ข้อมูลข่าวสารลับ ตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารลับ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยและอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับเอกชน ซึ่งมีการกำหนดให้มีชั้นความลับเป็น ชั้นลับ ชั้นลับมาก หรือ ชั้นลับที่สุด ตามระเบียบนี้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐประกอบกัน

³⁰ ประโยชน์แห่งรัฐ ตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 บัญญัติว่า “ประโยชน์แห่งรัฐ” หมายความว่า การดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ความหมายถึง การดำรงอยู่ของชาติ ความเป็นเอกภาพของปวงชน การได้รับการยอมรับจากนานาชาติ หรือเป็นสัญลักษณ์ของชาติ

ตัวอย่างชั้นลับที่สุด ได้แก่

- นโยบาย หรือแผนการสำคัญของชาติที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภายใน การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา

- งานอารักขาพระมหากษัตริย์/พระราชินี ราชวงศ์ชั้นสูง ราชอาคันตุกะ
- ยุทธศาสตร์และแผนการป้องกันประเทศ
- การปรับค่าเงิน
- ผลสำเร็จการคิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สำคัญ
- การรหัส

(2) ลับมาก (Secret) หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารซึ่งหากเปิดเผยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์แห่งรัฐอย่างร้ายแรง เป็นความสำคัญระดับองค์การหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวกับความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจ ตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของชาติในระดับรองลงมา ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หากรั่วไหลจะส่งผลเสียหายทำให้การปฏิบัติภารกิจไม่สำเร็จและอาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายในระดับชาติต่อไป

ตัวอย่างชั้นลับมาก ได้แก่

- แผนป้องกัน
- แผนปราบปราม
- แผนปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อย
- แผนอารักขาบุคคลสำคัญ
- การตรากฎหมายภายใน
- การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- การเจรจาหรือข้อตกลงที่สำคัญระหว่างประเทศ
- การเสนอแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง
- รายงานพฤติกรรมบุคคลที่ไม่ไว้วางใจ
- รายงานที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติการ

ทางทหาร

- แผนการยุทธและการดำเนินการทางทหาร
- การพัฒนาทางเทคโนโลยี

(3) ลับ (Confidential) หมายความว่าถึง ข้อมูลข่าวสารลับซึ่งหากเปิดเผยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์แห่งรัฐ เป็นความสำคัญระดับบุคคลหรือส่วนบุคคล เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของบุคคลหรือคณะบุคคลในราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

ตัวอย่างชั้นลับ ได้แก่

- ประกาศหรือคำสั่งที่อยู่ระหว่างดำเนินการ
- การตรากฎหมายสำคัญ
- ข้อตกลงหรือสัญญาที่อยู่ระหว่างดำเนินการ
- การตรวจสอบประวัติบุคคล
- การสอบสวนและการดำเนินการทางวินัยที่ยังไม่ประกาศผล
- ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- ระเบียบวาระการประชุมลับ
- สัญญาฉบับนอกฝ่าย
- รายงานข่าวกรอง
- รายงานทางทหารที่มีผลต่อขวัญประชาชน
- เอกสาร หรือตำรา หรือข้อมูลที่มีไว้ใช้เฉพาะทางราชการ