

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

จากการศึกษาถึง ความสำคัญ ขั้นตอน และการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ (Government Sector) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government Officials) ในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

4.1 ปัญหาของการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นที่เกี่ยวกับขอบเขตจำกัดความของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

กรณีที่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังคงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับร้องขอ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยซึ่งถูกนิยามในกฎหมายมีกรอบที่กว้างเกินไป และขาดกรอบหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานรัฐจะใช้ในการพิจารณา

อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาเลือกที่จะปกปิดข้อมูลมากกว่าการเปิดเผย จากการที่กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการเปิดเผยข้อมูล

ที่ห้ามเปิดเผย หากแต่ไม่มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับการไม่เปิดเผยข้อมูลที่ต้องเปิดเผย ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นที่จะเปิดเผยข้อมูลตาม กฎหมายจะมีบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาและ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเบากว่าบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สั่งห้ามเปิดเผยที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ว่า ในทางปฏิบัติ ปรากฏช่องทางที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ปกปิดข้อมูลที่ต้องเปิดเผย แต่บทลงโทษ สำหรับกรณีดังกล่าวกลับเบากว่าบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยข้อมูลที่กฎหมายสั่งห้าม เปิดเผย

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ระบุเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ กฎหมายฉบับนี้คือ

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมือง ได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตย¹ (Democracy) ให้มั่นคง ประชาชนมีโอกาสรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของ ตนเองอย่างเต็มที่

2. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ (Rules) เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ ต้องเปิดเผยหรืออาจไม่เปิดเผยเพื่อให้ชัดเจนต่อการปฏิบัติ โดยจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ของที่สำคัญของเอกชน

3. เพื่อคุ้มครอง (Protection) การรุกรานสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

หากว่าการตีความตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ตีความในความหมายที่กว้าง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุสำคัญแห่งการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน และที่สำคัญอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลที่ อาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ดังเช่น กรณีปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยหน่วยงาน

¹ ประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมืองผู้เป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และ กำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตีความว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตัวอย่างเช่น

4.1.1 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศที่ ศค 4 / 2542² เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงทุกฉบับ พ.ศ. 2542

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ก. ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า นาย ก. ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ได้มีหนังสือถึงธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand) ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขอทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงทุกฉบับ

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลตามคำขอโดยให้เหตุผลว่าอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจนโยบายการคลังของประเทศ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยไปแล้วอาจจะทำให้การปฏิบัติตามหนังสือเจตจำนงนั้น ๆ ไม่บรรลุผลและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามหนังสือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ผ.95/2542 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2542

ต่อมา นาย ก. ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามหนังสือของประชาชาติธุรกิจที่ ปชช. 25/2542 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2542 และคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2542 ให้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้รับอุทธรณ์เรื่องนี้ไว้เพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2542 และได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า สขร. ซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการวินิจฉัยฯ ประสานงานกับ ธนาคารแห่ง

² คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (2562). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศที่ ศค 4 / 2542² เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงทุกฉบับ พ.ศ. 2542. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=21111%2E51213708115112193111211.

ประเทศไทย เพื่อขอข้อมูลข่าวสารและรับฟังคำชี้แจงของ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ว่า
ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ เข้าชี้แจงตอบข้อซักถามของ
คณะกรรมการวินิจฉัยฯ โดยได้ชี้แจงว่าหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent)
นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้จัดทำขึ้นพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนง กล่าวคือหนังสือ
แสดงเจตจำนงมีจำนวน 6 ฉบับ แต่หนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงมีจำนวน 7 ฉบับ และ
หนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนง ไม่ได้เรียกว่า Side Letter แต่เรียกว่า Secret Letter

การพิจารณา

1) คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นในอุทธรณ์ของ
นาย ก. แล้วเห็นว่า นาย ก. ขอข้อมูลข่าวสารของราชการจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย
ตามมาตรา 11 และ ธนาคารแห่งประเทศไทย มีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 การอุทธรณ์
ดังกล่าวจึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตามมาตรา 18
และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ รับอุทธรณ์ดังกล่าวได้พิจารณาตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) หลังจากได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาหนังสือ
ประกอบหนังสือแสดงเจตจำนง ซึ่งมีอยู่จำนวน 7 ฉบับดังนี้

ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2540 และวันที่ 1 ธันวาคม 2540 ลงนามโดย
นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541 ลงนามโดย นายธารินทร์
นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคาร
แห่งประเทศไทย ฉบับที่ 4 – 7 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 วันที่ 12 มิถุนายน 2541 วันที่ 17
สิงหาคม 2541 และวันที่ 24 พฤศจิกายน 2541 ตามลำดับ ซึ่งลงนามโดย ม.ร.ว.จตุรมงคล โสณกุล
ผู้ว่าการแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ เนื้อหาสาระของหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับ
นโยบายบริหารอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate) และนโยบายอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate)
การปรับโครงสร้างทางการเงิน และการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุน

3) หลังจากนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ตามคำขอซึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอ้างว่า อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ
นโยบายการคลังของประเทศเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาสถาบัน
การเงิน (Financial Institution) และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยไปแล้ว
อาจจะทำให้การปฏิบัติตามหนังสือเจตจำนงนั้น ๆ ไม่บรรลุผลและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่อาจเปิดเผย

ข้อมูลดังกล่าว ตามที่ขอได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รับฟังได้หรือไม่

4) จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ 3 อย่าง ได้แก่ นโยบายบริหารอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายอัตราดอกเบี้ย การปรับโครงสร้างทางการเงิน และการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุน

ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การไม่เปิดเผยรายละเอียดในหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการเปิดเผย ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ข้อความเกี่ยวกับนโยบายบริหารอัตราแลกเปลี่ยน และอัตราดอกเบี้ยในหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ และกลยุทธ์ในการบริหารอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อวัตถุประสงค์ ในการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและระบบเศรษฐกิจ การเปิดเผยข้อความในหนังสือดังกล่าว จะก่อให้เกิดการแสวงหากำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งจะเป็นอันตราย (Danger) อย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

2. การปรับโครงสร้างทางการเงินหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เป็นเรื่องการสถาปนาความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต การเปิดเผยข้อความในหนังสือดังกล่าวในขณะที่มาตรการต่างๆ ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ หรือกำลังจะดำเนินการ จะบั่นทอนต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินทั้งระบบ

3. สำหรับกรณีการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนนั้น หากยังอยู่ในโครงการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็ไม่สมควรที่จะเปิดเผย เนื่องจากมาตรการบางอย่างยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ หรือยังมีได้ยกเลิกการดำเนินการ การเปิดเผยข้อความดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

คำวินิจฉัย

ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายละเอียดหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงได้

4.1.2 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 9 /2543³ เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ป. บรรณาธิการบริหารหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยเรียกว่า “ผู้อุทธรณ์” (Appellant) ได้มีหนังสือถึงกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund) ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยเรียกว่า “กองทุนฟื้นฟู” เพื่อขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 5 รายการ ได้แก่

1. งบดุลตั้งแต่สิ้นปี 2541 จนถึงปัจจุบันของกองทุนฟื้นฟู
2. งบกำไร – ขาดทุน ตั้งแต่สิ้นปี 2541 จนถึงปัจจุบันของการฟื้นฟู
3. ฐานะการเงินล่าสุดของกองทุนฟื้นฟู ในปัจจุบัน
4. จำนวนเงินที่เข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทุกแห่งทั้งในรูปการเพิ่มทุนและการให้กู้ยืม

5. ภาระผูกพันของกองทุนฟื้นฟู

กองทุนฟื้นฟู ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 , 2 และ 3 คือ งบดุล งบกำไร – ขาดทุน ตั้งแต่สิ้นปี 2541 จนถึงปัจจุบันและฐานะการเงินล่าสุดของกองทุนฟื้นฟู ในปัจจุบันโดยอ้างว่าเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างอ่อนไหวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามมาตรา 15 วรรคแรก (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามหนังสือกองทุนฟื้นฟู ที่ จ. 2812/2542 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2542 เรื่องข้อมูลกองทุนฟื้นฟู

สำหรับรายการที่ 4 และ 5 กองทุนฟื้นฟู ได้แจ้งให้ทราบว่า จำนวนเงินที่กองทุนฟื้นฟูเข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทุกแห่งทั้งในรูปการเพิ่มทุนและการให้กู้ยืม ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 883,813.63 ล้านบาท ส่วนภาระผูกพันของกองทุนฟื้นฟูตามโครงการรับแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการและธนาคารพาณิชย์ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 264,366.59 ล้านบาท

³ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (2562). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 9 /2543³ เรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=21111%2E512137081151121931112111_2562_z7 มกราคม.

ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ตามหนังสือ ปชช 178/2542 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูฯ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่ไม่เปิดเผย คณะอนุกรรมการพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ได้มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยฯ” เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า สขร. ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ (Secretary) ของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้ขอทราบข้อเท็จจริงและเอกสารข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ขอต่อกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ตามหนังสือที่ นร 1311/1801-1811 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 คือ

1. งบดุลและงบรายได้อื่น วันที่ 31 ธันวาคม 2541 และวันที่ 31 ตุลาคม 2542
2. ค่าใช้จ่ายของกองทุนฟื้นฟูฯ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 และวันที่ 31 ตุลาคม 2542

การพิจารณา

ปัญหาข้อกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้กำหนดปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นว่า การที่กองทุนฟื้นฟูฯ มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1, 2 และ 3 โดยให้เหตุผลว่า เป็นข้อมูลที่ค่อนข้างอ่อนไหว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามมาตรา 15 วรรคแรก (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถือเป็นการปฏิเสธโดยให้เหตุผลขัดแย้งแล้วหรือไม่ ต่อปัญหานี้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าเหตุของคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองทุนฟื้นฟูฯ ที่ว่าไม่อาจเปิดเผยได้เพราะเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างอ่อนไหวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ถือว่าขัดแย้งตามมาตรา 15 วรรคแรก (1) แล้ว

ข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

หลังจากพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นประกอบกับการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีคือ ผู้อุทธรณ์และกองทุนฟื้นฟูฯ ส่งมาแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงได้กำหนดประเด็นพิจารณาว่าการที่กองทุนฟื้นฟูฯ อ้างเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคแรก (1) นั้น มีน้ำหนักเพียงพอหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารประกอบคำชี้แจงของทั้งผู้แทนกองทุนฟื้นฟูฯ และผู้อุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคาร

แห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 29 ตรี ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงิน ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ

การที่กองทุนฟื้นฟูฯ อ้างว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วอาจทำให้บุคคลกลุ่มหนึ่งที่ไม่เข้าใจเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อสถาบันการเงิน ประชาชนเกิดการแตกตื่นนั้นหามรน้ำหนักเพียงพอไม่ เพราะก่อนหน้านี้ก็ได้มีการเปิดเผยบุคคล งบกำไร – ขาดทุน ฐานะการเงินล่าสุดของกองทุนฟื้นฟูฯ ให้แก่ประชาชนได้ทราบ สำหรับจำนวนเงินที่กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) และสถาบันการเงินนั้นในชั้นพิจารณาผู้อุทธรณ์ก็แสดงเจตจำนงขอเป็นตัวเลขรวม โดยให้กองทุนฟื้นฟูฯ จำแนกรายละเอียดว่าการเพิ่มทุนเป็นจำนวนเท่าไร และการให้กู้ยืมเป็นจำนวนเท่าไร คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาเหตุผลของกองทุนฟื้นฟูฯ แล้วไม่เห็นด้วยที่ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ขอ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศแต่การเปิดเผยน่าจะเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่า เพราะกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนซึ่งจะต้องเป็นผู้รับภาระหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูฯ การที่ประชาชนได้ทราบถึงการดำเนินการและภาวะของกองทุนฟื้นฟูฯ ดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและมั่นใจในการบริหารการเงินและการคลังของประเทศต่อไป

คำวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้กองทุนฟื้นฟูฯ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้

1. งบดุลตั้งแต่สิ้นปี 2541 จนถึงปัจจุบันของกองทุนฟื้นฟูฯ
2. งบกำไร – ขาดทุน ตั้งแต่สิ้นปี 2541 จนถึงปัจจุบันของกองทุนฟื้นฟูฯ
3. จำนวนเงินที่เข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทุกแห่งทั้งในรูปการเพิ่มทุนและการให้กู้ยืม หากมีสถิติจำแนกไว้แล้ว ก็ให้กองทุนฟื้นฟูฯ แจ้งยอดรวมโค่นจำแนกรายละเอียดด้วยว่าเป็นการเพิ่มทุน (Capital Increase) จำนวนเท่าไรและให้กู้ยืมจำนวนเท่าไร

4.1.3 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 1/2558⁴ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับการลงทุนในหุ้นต่างๆ

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ถึงเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมขอสำเนาเอกสารเพื่อใช้ประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จำนวน 6 รายการ ดังนี้

รายการที่ 1 ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม (Social Security Committee) เรื่องกรอบและสัดส่วนการลงทุนกองทุนประกันสังคมฯ ฉบับที่มีผลบังคับใช้ในระหว่างปี 2548-2550

รายการที่ 2 ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2542

รายการที่ 3 มติคณะกรรมการประกันสังคมครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2549

รายการที่ 4 มติคณะอนุกรรมการบริหารการลงทุนกองทุนประกันสังคม ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549

รายการที่ 5 งบการเงินประจำปีกองทุนประกันสังคม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2548

รายการที่ 6 เอกสารเกี่ยวกับการลงทุนในหุ้นส่วนต่างๆ ที่ขาดทุนและได้ดำเนินการอย่างไร สำนักงานประกันสังคมมีหนังสือลับ ค่วนที่สุด ที่ รง 0607/104 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2548 ให้นำเอกสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 5 แก่ผู้อุทธรณ์ แต่ปฏิเสธการให้สำเนาเอกสารรายการที่ 6 โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้านการลงทุนตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2558 อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องอุทธรณ์และส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า กรณีนี้หน่วยงานของรัฐได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้ได้รับการปฏิเสธมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

⁴ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (2562). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 1/2558⁴ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับการลงทุนในหุ้นต่างๆ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=21111%2E51213708115112193111211. [2562,7 มกราคม].

ข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรรับฟังข้อมูลและข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา จึงมีมติให้เชิญผู้ถือหุ้น ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม (Social Security Office) มาให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปการชี้แจงได้ดังนี้

1. ผู้ถือหุ้นชี้แจงด้วยวาจาเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2558 สรุปได้ ดังนี้

1.1. เมื่อ พ.ศ. 2549 คณะผู้ถือหุ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (Secretary of the Social Security Office) และได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลสำนักบริหารการลงทุน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้มอบนโยบายให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงาน แต่เนื่องจากการตั้งธนาคารใหม่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก คณะกรรมการการลงทุนซึ่งผู้ถือหุ้นเป็นประธานกรรมการจึงเสนอให้สำนักงานประกันสังคมใช้วิธีซื้อกิจการ (Take over) ธนาคารเพื่อเข้าไปบริหารจัดการ ซึ่งขณะนั้นธนาคารไทยธนาคารมีความเหมาะสมในการลงทุนเนื่องจากมีทุนจดทะเบียน 20,000 ล้านบาท หากสำนักงานประกันสังคมซื้อหุ้น ร้อยละ 25 ของทุนจดทะเบียนก็มีสิทธิเข้าไปบริหารงานได้ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมพิจารณาแล้วอนุมัติให้ดำเนินการซื้อหุ้นดังกล่าว สำนักงานประกันสังคมจึงดำเนินการซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (The Securities Exchange of Thailand) ระหว่างวันที่ 23 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 21 เมษายน 2549 จำนวนร้อยละ 4 ของทุนจดทะเบียน หลังจากนั้นก็หยุดซื้อเนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า หากมีการซื้อหุ้นจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 5 ของทุนจดทะเบียนจะต้องแจ้งต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลก่อน

1.2 สำนักงานประกันสังคมได้ทำหนังสือถึงธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งว่า สำนักงานประกันสังคมจะซื้อหุ้นเพิ่ม และได้รับแจ้งอย่างไม่เป็นทางการว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับสำนักงานประกันสังคม แต่ระหว่างที่รอหนังสือจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็เกิดการปฏิวัติ เมื่อ พ.ศ. 2549 ส่งผลให้ราคาหุ้นตกและเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (Economic Crisis) ทั่วโลก ต่อมาผู้ถือหุ้นพ้นจากตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเมื่อปลาย พ.ศ. 2549

1.3 ระหว่าง พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2551 ธนาคารไทยธนาคารได้ทำการเพิ่มทุน 2 ครั้ง แต่สำนักงานประกันสังคมไม่ซื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าว และขายหุ้นทั้งหมด ทำให้สำนักงานประกันสังคมขาดทุน 293 ล้านบาท ทั้งนี้ หุ้นดังกล่าวเป็นหุ้นที่ซื้อตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานยังไม่เลิกนโยบายก็ขายหุ้นไม่ได้ ผู้ถือหุ้นซื้อหุ้นโดยถูกต้องตามระเบียบแต่สำนักงานประกันสังคมขายหุ้นถูกต้องหรือไม่ยังไม่ได้มีการตรวจสอบ

1.4 หลังการปฏิวัติ (Revolution) เมื่อ พ.ศ. 2549 ได้มีการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อหุ้นธนาคารไทยธนาคารและมีการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ผู้ถือหุ้น โดยกระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour) สรุปผลการดำเนินการทางวินัยว่า ผู้ถือหุ้นกระทำการโดยประมาทเป็นเหตุให้ราชการเสียหายให้ว่ากล่าวตักเตือนผู้ถือหุ้นแล้วส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาเมื่อ พ.ศ.2540 ต่อมาวันที่ 23 กันยายน 2553 สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือสอบถามกระทรวงแรงงานว่าขายหุ้นธนาคารไทยธนาคารหรือยัง เมื่อกระทรวงแรงงานมีหนังสือแจ้งว่าสำนักงานประกันสังคมขายหุ้นแล้วขาดทุนสองร้อยกว่าล้านบาท สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงแรงงานว่ากรณีเช่นนี้ต้องดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถือหุ้น จากนั้นวันที่ 30 กันยายน 2553 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถือหุ้นเกษียณราชการกระทรวงแรงงานก็ดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถือหุ้น

1.5 ในการดำเนินการทางวินัยผู้ถือหุ้นครั้งแรกนั้นดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการแล้วเรื่องจะยุติที่สำนักงาน ก.พ. แต่เมื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถือหุ้นในครั้งที่ 2 นั้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการแล้วให้เรื่องยุติที่ อ.ก.พ.กระทรวง ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถือหุ้นได้สรุปผลการสอบสวนว่าผู้ถือหุ้นกระทำการโดยประมาทเล็กน้อย แต่เนื่องจากผู้ถือหุ้นเกษียณราชการแล้วจึงเห็นควรว่ากล่าวตักเตือนแล้วเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานพิจารณา ขณะเรื่องอยู่ระหว่างพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานเมื่อ พ.ศ. 2557 เกิดการปฏิวัติทำให้การพิจารณาเรื่องวินัยของผู้ถือหุ้นไม่สามารถดำเนินการได้เพราะไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานปฏิบัติหน้าที่ประธาน อ.ก.พ. ต่อมาปลัดกระทรวงแรงงานคนใหม่ซึ่งเป็นคนที่เสนอให้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถือหุ้นพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยเสนอให้ยุติเรื่องจึงสั่งให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถือหุ้นใหม่ หลังจากนั้น อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานมีมติว่าผู้ถือหุ้นประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษไล่ผู้ถือหุ้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ 30 กันยายน 2553 เมื่อกระทรวงแรงงานมีคำสั่งลงโทษผู้ถือหุ้นแล้วได้มีหนังสือถึงสำนักงานประกันสังคมให้ดำเนินการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในความเสียหาย สำนักงานประกันสังคมจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบและเรียก ผู้ถือหุ้นไปสอบสวน

1.6 ผู้ถือหุ้นต้องการข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ประกอบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบละเมิดว่าการลงทุนซื้อหุ้นเป็นระบบพอร์ตโฟลิโอ (Portfolio) การคิดกำไรขาดทุนต้องคำนวณทั้งพอร์ต ไม่ใช่คิดเป็นรายตัวที่ลงทุนเพียงตัวใดตัวหนึ่ง

ผู้ถือหุ้นต้องการข้อมูลข่าวสารการลงทุนที่แสดงผลกำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548 เพื่อตรวจสอบว่าก่อนผู้ถือหุ้นจะดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีการลงทุนอะไรบ้างในกรณีที่ขาดทุนมีดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ และต้องการข้อมูลข่าวสารการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ.2552 ถึงกลางปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับปีที่ผู้ถือหุ้นถูกไล่ออก เพื่อตรวจสอบว่ามีการลงทุนอะไรบ้างในกรณีที่ขาดทุนมีการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ โดยจะนำข้อมูลไปใช้ประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Moral System Protection Committee) และคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด (Committee on Investigation of Tort Liability) ว่า การลงทุนในหุ้นนั้นราคา มีขึ้นและลง การคิดกำไรและขาดทุนต้องคิดเป็นพอร์ตโฟลิโอ (Portfolio)

2. ผู้แทนสำนักงานประกันสังคมชี้แจงด้วยวาจาเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2558 สรุปได้ ดังนี้

2.1. ผู้ถือหุ้นเคยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษไล่ออก หลังจากนั้นกระทรวงแรงงานแจ้งให้สำนักงานประกันสังคมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดเรื่องผู้ถือหุ้นชื่อหุ้น โดยไม่ชอบและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) โดยผู้ถือหุ้นได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดแล้ว ผู้ถือหุ้นอ้างว่า การลงทุนยอมมีกำไรและขาดทุน การคำนวณความเสียหายต้องคิดในภาพรวมไม่ใช่คิดเฉพาะการลงทุนรายที่ขาดทุน เมื่อผู้ถือหุ้นมีคำขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 6 รายการ สำนักงานประกันสังคมพิจารณาแล้วให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 5 แต่มีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6 เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่มีการลงทุนในหุ้นขนาดใหญ่ที่สุดการเปิดเผยชื่อหุ้นที่สำนักงานประกันสังคมลงทุนจะมีผลกระทบต่อการลงทุน เพราะอาจมีบุคคลนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์โดยไม่ชอบ เช่น นำไปใช้ในการซื้อขายหุ้น สร้างราคาหุ้น ทำให้ราคาหุ้นสูงขึ้นหรือต่ำลง หรือนำรายชื่อหุ้นซึ่งมีชื่อสำนักงานประกันสังคมอยู่ที่หัวกระดาษไปใช้อ้างอิงในการซื้อขายหุ้น ทำให้กระทบต่อราคาซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

2.2. ในการดำเนินการทางวินัยผู้ถือหุ้นนั้น คณะกรรมการสอบสวนวินัย และคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกำไรหรือขาดทุน แต่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการซื้อขายหุ้นว่าดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ โดยสำนักงานประกันสังคมมีระเบียบว่าด้วยการลงทุน กลุ่มอรรถยาบรรณว่าด้วยการลงทุน ดังนั้น การที่ผู้ถือหุ้นขอข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนที่ได้กำไรหรือขาดทุนก็ไม่มีประโยชน์ในการชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด

ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พังเป็นยุติ

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงซึ่งประกอบด้วยคำอุทธรณ์คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนสำนักงานประกันสังคม และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วปรากฏข้อเท็จจริงยุติดังนี้

1. ผู้อุทธรณ์มีคำขอข้อมูลข่าวสารลงวันที่ 8 มิถุนายน 2558 ขอสำเนาเอกสารจำนวน 6 รายการ

2. สำนักงานประกันสังคมมีหนังสือ ลับด่วนที่สุด ที่ รง 0607/104 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2558 ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 5 แต่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6 เอกสารเกี่ยวกับการลงทุนในหุ้นต่างๆ ที่ขาดทุนและได้ดำเนินการอย่างไร โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้านการลงทุน ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3. คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์สรุปได้ว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6 ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์นั้นประกอบด้วย ข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548 และข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึงกลางปี พ.ศ. 2553

4. คำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานประกันสังคมสรุปได้ว่า การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6 เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่มีการลงทุนในหุ้นขนาดใหญ่ที่สุด การเปิดเผยชื่อหุ้นที่สำนักงานประกันสังคมลงทุนจะมีผลกระทบต่อการลงทุน เพราะอาจมีบุคคลนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์โดยไม่ชอบ เช่น นำไปขึ้นนำการซื้อขายหุ้น สร้างราคาหุ้น ทำให้ราคาหุ้นสูงขึ้นหรือต่ำลง หรือนำรายชื่อหุ้นซึ่งมีชื่อสำนักงานประกันสังคมอยู่ที่หัวกระดาษไปใช้อ้างอิงในการซื้อขายหุ้น ทำให้กระทบต่อราคาซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

ประเด็นที่ต้องพิจารณา

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า

1. สำนักงานประกันสังคมได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 5 แก่ผู้อุทธรณ์แล้ว กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัย

2. ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ข้อมูลข่าวสารตามคำขอรายการที่ 6 นั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่

การวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสาร (Information) ตามอุทธรณ์คือ ข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548 และข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึงกลางปี พ.ศ. 2553 นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการลงทุนใน

ตลาดหลักทรัพย์ ผู้ถือหุ้นต้องการนำไปเทียบเคียงกับการลงทุนในขณะที่ ผู้ถือหุ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และใช้เป็นข้อมูลประกอบการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด เพื่อปกป้องส่วนได้เสียของตน คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นดังนี้

1. ข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548 นั้น ขณะนี้เวลาล่วงเลยไปเกือบ 10 ปี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่มีผลต่อการสร้างราคาหุ้น ไม่ส่งผลกระทบต่อมูลค่าหุ้น และไม่ทำให้บุคคลใดได้เปรียบเสียเปรียบในการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แม้จะเป็นข้อมูลการลงทุนก่อนที่ผู้ถือหุ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม แต่ผู้ถือหุ้นก็อาจนำไปเทียบเคียงกับการลงทุนในขณะที่ผู้ถือหุ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเพื่อประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดได้จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้แก่ผู้ถือหุ้นได้

2. ข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึงกลางปี 2553 นั้น ขณะนี้เวลาได้ล่วงเลยไป 5 ปีแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่มีผลต่อการสร้างราคาหุ้น ไม่ส่งผลกระทบต่อมูลค่าหุ้น และไม่ทำให้บุคคลใดได้เปรียบเสียเปรียบในการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แม้จะเป็นข้อมูลการลงทุนหลังจากที่ผู้ถือหุ้นพ้นจากตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมแล้ว แต่ผู้ถือหุ้นก็อาจนำไปเปรียบเทียบเคียงกับการลงทุนในขณะที่ผู้ถือหุ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเพื่อประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดได้ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้แก่ผู้ถือหุ้นได้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ จึงมีคำวินิจฉัยให้สำนักงานประกันสังคมให้สำเนาข้อมูลข่าวสารรายการที่ 6 ได้แก่ ข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548 และข้อมูลการลงทุนที่ได้กำไรและขาดทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึงกลางปี พ.ศ. 2553 แก่ผู้ถือหุ้นให้ครบถ้วน โดยห้ามผู้ถือหุ้นนำข้อมูลดังกล่าว

ไปเผยแพร่แก่ผู้ใด นอกเหนือจากการใช้เพื่อประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ
คุณธรรม และคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบ

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัย (Ruling) ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศแล้ว เห็นได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ได้ให้ความหมายว่าข้อมูลประเภทใด
หากเปิดเผยแล้ว จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือไม่ มากน้อยเพียงใด
เมื่อข้อมูลดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือส่งผลกระทบ
น้อยกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ก็สมควรจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็ยังไม่สามารถกำหนด
หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนได้ว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ คืออะไร มีขอบเขต
เพียงใด เนื่องจากข้อมูลข่าวสารมีความแตกต่างกัน ทำให้ยากที่จะกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและ
แน่นอน ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นไม่
ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

จากการศึกษาคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Information
Disclosure Tribunal) ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
ที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนได้ว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ
การคลังของประเทศ คืออะไร มีขอบเขตเพียงใด เนื่องจากข้อมูลข่าวสารมีความแตกต่างกัน ทำให้
ยากที่จะกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและแน่นอน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป จึงทำให้เกิดปัญหา
ในเรื่องขอบเขตของข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ (Economic
Stability) หรือการคลังของประเทศ (National Finance) และเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐไม่สามารถกำหนดได้ว่าข้อมูลข่าวสารที่มีประชาชนร้องขอนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่งผล
กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศหรือไม่ อีกทั้งพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้เพียงแต่บทลงโทษในกรณีเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารที่ห้ามเปิดเผย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากมีคำสั่งมิให้เปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนร้องขอ

4.2 ปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ระบุว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ⁵ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งไม่ได้ให้น้ำหนักแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของเอกชน ในขณะที่มาตรา 20 (2)⁶ กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (ข้อมูลที่ถูกยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย) เนื่องจากเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล สำคัญยิ่งกว่าผลประโยชน์ของบุคคลหรือของหน่วยงานที่ควรได้รับการคุ้มครองจากการปกปิดข้อมูลดังกล่าว ไม่ต้องรับผิดชอบถ้าหากเป็นการกระทำโดยสุจริต แต่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดก็ยังคงจะไม่พ้นจากความรับผิดตามกฎหมายด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะเปิดเผยข้อมูล แม้ว่าจะเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อยังไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อพิจารณาว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้นมากน้อยเพียงใด และยังคงต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งอยู่

⁵ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่า ประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ "ข้อพิพาทข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง" โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น "บริการสาธารณะ" (service public), เข้าถึงได้จาก นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2560). *ประโยชน์สาธารณะ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:<https://www.gotoknow.org/posts/521175>. [2562, 20 มกราคม].

⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 20.

“การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16
- (2) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้จะมีกรกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

ศ.ดร.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยฉบับปัจจุบันว่า ไม่ได้สะท้อนวัฒนธรรมของความโปร่งใสที่ต้องการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะหากแต่สะท้อนวัฒนธรรมของการรักษาความลับของทางราชการในยุคของสงครามเย็นมากกว่า ดังจะเห็นได้จากชื่อของกฎหมายที่เรียกว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะใช้คำว่า ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ⁷ (Public Information) โดยการใช้คำว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ นี้มีนัยสองประการ ประการแรกเป็นการสะท้อนว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของหน่วยงานราชการที่ประชาชนจะต้องไปร้องขอให้เปิดเผยมิได้เป็นข้อมูลของประชาชนที่หน่วยงานราชการเป็นผู้เก็บรักษา และประการที่สอง เป็นการสะท้อนถึงข้อมูลของรัฐที่ไม่รวมถึงข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นข้อมูลสาธารณะอยู่ในครอบครองของหน่วยงานเอกชน⁸ เช่น ประวัติของผู้ป่วยในสถานพยาบาลเอกชน เป็นต้น

นอกจากนี้ การวิเคราะห์มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญแก่การปกปิดมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากมีการระบุข้อยกเว้นจากการเปิดเผยข้อมูลที่ค่อนข้างกว้าง โดยให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจเองว่า ข้อมูลที่ร้องขอนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่พึงเปิดเผยได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น มาตรา 15(1) ของ พ.ร.บ. ดังกล่าว กำหนดว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ซึ่งเป็นข้อความที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้การตีความว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ นั้นหมายถึงอะไรบ้าง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรอบที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้หน่วยงานราชการมีอำนาจแห่งดุลพินิจมากในการพิจารณาว่าจะเปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ในทางปฏิบัติเมื่อมีการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูล พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักเลือกที่จะปฏิเสธ และรอให้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวล.) มีคำสั่งเพื่อที่จะไม่ต้องรับผิดชอบใน

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. มาตรา 41.

“บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑๑๑

๑๑๑”

⁸ ภาวะวิ ปุณเสรีพิพัฒน์. (2557). “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 7 (1). หน้า 166.

กรณีที่เกิดปัญหาภายหลัง เนื่องจากบทลงโทษในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ กวค. สั่งมีน้อยกว่าบทลงโทษในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับของราชการ หรือ ข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทำให้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15

ทั้งนี้ บทลงโทษที่เป็นไปได้ในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของ กวค. คือ

1) มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ ปฏิบัติ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีโทษระวางจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 ถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹

2) มาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ ต้องปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่ง แต่ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰

3) มาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่า ข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการ หรือมติของคณะรัฐมนตรี (ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 (2) แห่ง พ.ร.บ. เดียวกันนี้) ถือว่ามีความผิดทางวินัย และในกรณีที่ถูกต้องคดีวินัยว่ามีความผิดทางอาญาก็มีความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 85 ซึ่งโทษทางวินัยของราชการสูงสุด คือ การถูกไล่ออกจากราชการ ตามมาตรา 88¹¹

แต่ในกรณีที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตัดสินใจที่จะเปิดเผยข้อมูลจะมีความเสี่ยงที่จะได้รับโทษดังต่อไปนี้

⁹ ประมวลกฎหมายอาญา.

มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁰ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 165 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่ง ซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

มาตรา 84 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติมาตรา 81 และ มาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย

1) มาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นในมาตรา 15 โดยไม่ได้กระทำตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลจะมีบทลงโทษระวางจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) มาตรา 164 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดว่า การเปิดเผยข้อมูลลับของราชการมีโทษระวางจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

3) มาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่าการไม่รักษาความลับราชการมีความผิดทางวินัย (ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 (6) แห่ง พ.ร.บ. เดียวกันนี้) และในกรณีที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาจะมีความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 85 ซึ่งโทษทางวินัยของราชการสูงสุดคือการถูกไล่ออกจากราชการ ตามมาตรา 88

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ได้กำหนดบทลงโทษเฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ควรเปิดเผยเท่านั้น มิได้มีบทลงโทษการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลที่ กวจ. มีคำสั่งให้เปิดเผยซึ่งสะท้อนว่ากฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการปกปิดข้อมูลของราชการมากกว่าการเปิดเผยข้อมูล

การศึกษาข้อยกเว้นจากการเปิดเผยข้อมูลของต่างประเทศพบว่า มีแนวทางในการจำกัดขอบเขตของข้อยกเว้นเพื่อให้การปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นกระทำได้เฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้น มิใช่ในกรณีทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น เดิมทีสหรัฐอเมริกาให้ข้อยกเว้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยเหตุผลแห่งความมั่นคงเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ต่อมาพบว่าคำว่า ความมั่นคง (National Security) นั้นสามารถตีความได้กว้าง จึงมีการกำหนดความหมายให้แคบลงและชัดเจน หมายถึง การป้องกันประเทศและความสัมพันธ์ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (National Defense and Foreign Relations of the United States) ตามบทบัญญัติของ the Freedom of Information Act of 1966 (FOIA) และ the Government in the Sunshine Act of 1976 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเป้าประสงค์ในการเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารของภาครัฐ นอกจากนี้แล้ว การที่หน่วยงานใดๆ จะอ้างข้อยกเว้นตามบทบัญญัติของกฎหมายในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลนั้นหน่วยงานนั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ และในกรณีที่เป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ หน่วยงานนั้นจะต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนอื่นที่ไม่ได้รับการยกเว้น พร้อมทั้งแสดงว่าไม่มีวิธีการที่จะนำเสนอข้อมูลใดๆ ต่อสาธารณะที่จะไม่ทำให้เกิดความเสียหาย

หากศึกษาถึงปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ก็จะเห็นว่ายังขาดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น

4.2.1 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ ศค 1/2541¹² เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นางสาวจิตติมา ใต้แสงทวิธรรม ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า นางสาว จ. ผู้สื่อข่าวประจำกองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ได้มีหนังสืออ้างถึงองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (Organization for Financial System Reform) ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า ปรส. เพื่อขอทราบข้อมูลต่อไปนี้

1. รายชื่อผู้ที่เข้าร่วมการประมูลและราคาของผู้เข้าร่วมประมูลทั้งหมดเสนอซื้อพอร์ตที่ดินเชื้อที่อยู่อาศัย มูลค่าลูกหนี้คงค้าง 2.4 หมื่นล้านบาท ซึ่งบริษัท เลแมน บราเดอร์ส เป็นผู้ชนะการประมูล และได้เซ็นสัญญาเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2541

2. รายชื่อผู้เข้าร่วมการประมูลพอร์ตที่ดินเชื้อจากมูลค่าลูกหนี้คงค้าง 5.2 หมื่นล้านบาท

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ได้ตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลตามคำขอโดยอ้างว่า ข้อมูลที่นางสาว จ. ขอนั้นผู้ที่เสนอมาไม่ประสงค์ให้ ปรส. นำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ตามหนังสือที่ ปรส.กม. 1973/2541 ลงวันที่ 22 กันยายน 2541

ต่อมา นางสาว จ. ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ตามหนังสือลงวันที่ 25 กันยายน 2541 เพื่อให้ ปรส. เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวตามคำขอ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร รับอุทธรณ์ไว้และได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมการประชุมครั้งที่ 6/2541 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2541 และที่ประชุมได้มีมติส่งเรื่องอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัย เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

¹² คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (2562). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ ศค 1/2541¹² เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=21111%2E51213708115112193111211. [2562, 7 มกราคม].

พร้อมกับการส่งเรื่องอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เพื่อพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้ เรียกว่า สขร ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน (Evidence) ที่เกี่ยวข้องกับจาก ปรส. ตามหนังสือลงวันที่ 12 ตุลาคม 2541 เพื่อประกอบการพิจารณาในเบื้องต้น ซึ่ง ปรส. ได้ชี้แจงเหตุผลตามหนังสือที่ ปรส.สธ. 2222/2541 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2541 ว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลตามคำขอได้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ผู้เสนอราคาประมูลทรัพย์สินจากการจำหน่ายของ ปรส. ไม่ประสงค์ที่จะให้ ปรส. เปิดเผยชื่อและราคาของผู้เสนอราคาประมูลทรัพย์สิน เพราะอาจกระทบต่อชื่อเสียงของผู้เสนอราคาในการดำเนินธุรกิจของผู้เสนอราคาและการเสนอราคาในครั้งต่อไป

2. ในกรณีมีการเปิดเผยราคาประมูล หากผู้เสนอราคาสูงสุดเห็นว่าผู้เสนอราคาลำดับถัดไปเสนอราคาต่ำมาก ผู้เสนอราคาสูงสุดอาจเกิดการเสนอราคาของตนโดยยอมเสียค่าปรับและจะทำให้การประมูลไม่ได้ราคาที่ดี และผู้ที่เสนอราคาอีกหลายรายอาจจะไม่กล้าเข้ามาประมูล ทำให้ราคาไม่เป็นไปตามกลไกตลาด

3. ขณะนี้ ปรส. กำลังดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าประมาณ 460,000 ล้านบาทเพื่อมิให้การประมูลครั้งต่อไปได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยราคาประมูล เนื่องจากทำให้ผู้เข้าประมูลทราบกลยุทธ์การขายและการกำหนดราคา

พร้อมทั้งคำชี้แจงเหตุผลข้างต้น ปรส. ได้ส่งมอบเอกสารจำนวน 10 รายการ ให้ สขร. เพื่อมอบให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เพื่อประกอบการพิจารณา

การพิจารณา

1. คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาปัญหากฎหมายเบื้องต้นในอุทธรณ์ของนางสาว จ. แล้วเห็นว่า นางสาว จ. ขอข้อมูลข่าวสารของราชการจาก ปรส. ตามมาตรา 11 และ ปรส. มีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 การอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

2. ปัญหาที่พิจารณาเบื้องต้นต่อไปมีอีกว่า ตามหนังสือที่ ปรส.กม.1973/2541 ลงวันที่ 22 กันยายน 2541 ที่ ปรส. ส่งถึงนางสาว จ. โดยระบุในคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามหนังสือความว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินขอเรียกว่า ข้อมูลข่าวสารที่ท่านขอ นั้น ผู้ที่เสนอมาไม่ประสงค์ให้ทางองค์การนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ฉะนั้นองค์การจึงไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จะถือเป็นการที่ ปรส. ระบุเหตุผลให้นางสาว จ. ทราบโดยชัดแจ้งแล้วหรือยัง ต่อปัญหานี้ คณะกรรมการ

วินิจฉัยฯ มีความเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวถือเป็นการระบุนเหตุผลอย่างชัดแจ้งแล้ว แม้ในคำสั่งจะมีได้อ้างอิงอนุมาตราก็ตาม แต่เมื่ออ่านแล้วก็พอเข้าใจได้ว่าเหตุที่ ปรส. ไม่เปิดเผยข้อมูลให้ก็เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15(6) นั้นเอง

3. ตามหนังสือที่ ปรส.สทช. 2222/2541 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2541 ซึ่งปรส. ส่งมาถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ปรากฏข้อเท็จจริงว่านอกเหนือจากที่ ปรส. ระบุนเหตุผลว่าผู้ให้ข้อมูลมาไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นแล้ว ปรส. ยังอ้างเหตุผลเพิ่มเติมอีก 2 ประการ ความละเอียดดังปรากฏอยู่ในหนังสือดังกล่าว ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหากฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นอีกว่า เหตุผลใหม่ที่ทางปรส. เสนอมาตามหนังสือลงวันที่ 13 ตุลาคม 2541 นั้น ทางคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะหยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลเพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้หรือไม่ ต่อปัญหานี้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่า แม้ทาง ปรส. จะไม่ได้แจ้งเหตุผลดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบ เนื่องจากเป็นเหตุผลใหม่ที่ทาง ปรส. เพิ่งแจ้งแก่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ 13 ตุลาคม 2541 แต่ทางคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็สามารถหยิบยกและรับฟังเหตุผลและคำสั่งที่แจ้งดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (Administrative Procedure Act) มาตรา 28 และมาตรา 29

4. หลังจากวินิจฉัยปัญหากฎหมายเบื้องต้นแล้ว ทางคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาอุทธรณ์ของนางสาว จ. ดังนี้

4.1 คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการ นำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา 15(6) หรือไม่

4.2 คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยข้อมูลราคาที่ประมูลอาจทำให้ผู้เสนอราคาสูงสุดยกเลิกการเสนอราคาของตน โดยยอมเสียค่าปรับฯ ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา 15 (1) หรือไม่

4.3 คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยให้เหตุผลว่า การเปิดเผยรายชื่อและราคาประมูลจะมีผลกระทบต่อการประมูลทรัพย์สินมูลค่า 460,000 ล้านบาท ในวันที่ 2 ธันวาคม 2541 ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา 15(1) หรือไม่

ในการพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศได้ตรวจสอบเอกสารทั้ง 10 รายการที่ทาง ปรส. จัดส่งมาให้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2541 พร้อมทั้งได้เชิญผู้แทนของ ปรส. ได้แก่ นายมนตรี เจริญวิทย์การ ผู้ช่วยเลขาธิการ ปรส. มาชี้แจงตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ 2/2541 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2541

และได้เชิญนางสาวจิตติมา ใต้แสงทวีธรรม พร้อมทั้งนายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ บรรณาธิการ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ในฐานะผู้บังคับบัญชา มาชี้แจงเหตุผลและโต้แย้งเหตุที่ ปรส. ปฏิเสธ การให้ข้อมูลของ ปรส. ตามหนังสือร้องขอเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการ ที่ ปชช. 92/2541 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2541

อนึ่ง แม้ว่านายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ จะมีได้เป็นผู้ותרณ์ขอข้อมูลของ ปรส. โดยตรง แต่ นายประสงค์ เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้สั่งให้ นางสาว จ. เป็นผู้ขอข้อมูลจาก ปรส. ดังนั้น อาศัยความตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 คณะกรรมการ วินิจฉัยฯ จึงมีมติให้เชิญนายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ เข้าชี้แจงเหตุผลการขอข้อมูลของ ปรส. พร้อมกับ นางสาวจิตติมา ใต้แสงทวีธรรม ในการประชุมครั้งที่ 3/2541 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 ด้วย

นอกจากนั้น จากการซักถามของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ พบว่า เจตนาอันแท้จริงของ นางสาว จ. มีความประสงค์จะได้ข้อมูลรายชื่อและราคาการประมูลสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ด้วย ซึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้รับพิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจ ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือ พยานหลักฐานของคู่กรณี

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาเหตุผลของ ปรส. ที่มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลตามประเด็น ที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ข้อตามลำดับ และมีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยอ้างว่าเป็น ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา 15(6) ขอบด้วยเหตุผลหรือไม่

ในประเด็นนี้ นายมนตรี เจนวิทย์การ ได้ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ว่า ผู้เข้า ประมูลมิได้แสดงเจตนาในเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอประมูลสินเชื่อ รถยนต์รายหนึ่งซึ่งเสนอประมูลในราคาต่ำ ได้แสดงเจตนาด้วยวาจาภายหลังการประมูลว่า หาก เปิดเผยรายชื่อผู้เข้าประมูลและราคาที่ประมูล ตนอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์และได้รับความเสียหาย และ นายมนตรี เจนวิทย์การ ก็เกรงว่า หากผู้เข้าประมูลถูกวิพากษ์วิจารณ์แล้ว จะทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่ ยอมเข้าประมูลในคราวต่อไป

นอกจากคำพยานของนายมนตรี เจนวิทย์การ แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้ตรวจสอบ พยานเอกสารซึ่งทาง ปรส. ได้ส่งมาให้ อันได้แก่

(ก) ข้อเสนอเทศการจำหน่ายสินทรัพย์ – การจำหน่ายสินเชื่อเช่าซื้อ (FRA 01 – HP)

6 พฤษภาคม 2541 และ

(ข) ข้อเสนอเทศการจำหน่ายสินทรัพย์ – การจำหน่ายสินเชื่อที่อยู่อาศัย (FRA 02-RM-A)

3 กรกฎาคม 2541

ปรากฏจากข้อเสนอเทศการจำหน่ายสินทรัพย์ว่า ในชั้นประมูลไม่มีข้อห้าม ปรส. มิให้เปิดเผยรายชื่อและราคาผู้เข้าร่วมประมูลสินทรัพย์ดังกล่าวแต่อย่างใด จะมีก็แต่ในชั้นประมูลได้แล้ว และเมื่อผู้ประมูลได้เข้ามาทำสัญญามาตรฐานสำหรับการซื้อขายแล้ว ตามสัญญาข้อ 13(4) จึงระบุให้คู่สัญญามีหน้าที่ไม่เปิดเผยข้อมูลบางประการที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา เว้นเสียแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามข้อสัญญาดังกล่าว นอกจากนี้ เพื่อเป็นการปฏิบัติตามพระราชกำหนด ปรส. สามารถเปิดเผยข้อมูลบางประการ รวมทั้งชื่อของผู้ซื้อ (ผู้ประมูลได้) และราคาเสนอรวมได้

เมื่อพิจารณาจากคำพยานของนายมนตรี เจนวิทย์การ ประกอบกับพยานเอกสารแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงมีความเห็นว่า คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15(6) จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล

ประเด็นที่สอง คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยข้อมูลราคาที่ประมูลอาจทำให้ผู้เสนอราคาสูงสุดยกเลิกการเสนอราคาของตนโดยยอมเสียค่าปรับฯ ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา 15(1) หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นดังนี้

(ก) การประมูลได้เสร็จสิ้นแล้ว ทั้งในส่วนของสินเชื่อที่อยู่อาศัย และสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ ตามเอกสาร SIM – Hire Purchase Portfolio Sale เรื่อง Anticipated Time Line ปรากฏว่าผู้ซื้อสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ได้ทำสัญญาซื้อ และชำระเงินค่างวดแรกภายใน 7 วัน นับจากวันประมูล (18 มิถุนายน 2541) และมีการส่งมอบและรับเอกสารกู้เงินตลอดจนได้ล่วงหน้าวันปรับยอดราคาซื้อ (ซึ่งคาดว่าจะไม่เกิน 60 วัน หลังจากปิดจำหน่ายซึ่งจะไม่ช้ากว่าวันที่ 15 ตุลาคม 2541) ข้อมูลนี้แสดงว่าผู้ซื้อสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ ได้จ่ายเงินค่าประมูลให้ ปรส. เสร็จสิ้นแล้ว ข้ออ้างของ ปรส. ที่ว่า ผู้เสนอราคาสูงสุดจะยกเลิกการเสนอราคาของตนจึงฟังไม่ขึ้น

(ข) ส่วนในกรณีการขายสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยนั้น วันประมูลเป็นวันพฤหัสบดีที่ 13 สิงหาคม 2541 วันทำสัญญาและชำระเงินงวดแรก 7 วัน นับจากวันประมูล (วันที่ 20 สิงหาคม 2541) วันปิดการจำหน่าย วันอังคารที่ 1 ตุลาคม 2541 ส่วนวันปรับยอดราคาซื้อภายใน 60 วันนับจากวันปิดการจำหน่าย ข้อมูลนี้แสดงว่าผู้ซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยนั้น ได้เข้าทำสัญญาและชำระเงินงวดแรกให้แก่ ปรส.แล้ว ผู้ซื้อสินเชื่อมาอาจบอกเลิกสัญญาได้อีก ข้ออ้างของ ปรส. ที่ว่า ผู้เสนอราคาสูงสุดจะยกเลิกการเสนอราคาของตนจึงฟังไม่ขึ้น

เมื่อพิจารณาตามข้อ (ก) และ (ข) แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงมีความเห็นว่า คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยข้อมูลราคาที่ประมูลอาจทำให้ผู้เสนอราคาสูงสุดยกเลิกการเสนอราคาของตนโดยยอมเสียค่าปรับ จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา 15 (1)

ประเด็นที่สาม คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยรายชื่อและราคาประมูลจะมีผลกระทบต่อการประมูลทรัพย์สินมูลค่า 460,000 ล้านบาท ในวันที่ 2 ธันวาคม 2541 ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา 15(1) หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นดังนี้

ตามหลักการเสนอราคาประมูล ผู้ประมูลจะพิจารณาปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ในการเสนอราคาประมูลได้แก่ (ก) ประเภทและคุณภาพของสินทรัพย์ (ข) ความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ของผู้เข้าประมูลรายอื่นๆ

(ก) ในการประมูลวันที่ 2 ธันวาคม 2541 สินทรัพย์ที่จะประมูลเป็นสินเชื่อธุรกิจ (Business Loan) ซึ่งมีอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกันประมาณร้อยละ 61 นอกนั้นเป็นการประกันด้วยหุ้นเครื่องจักรและบุคคล จากคำชี้แจงของนายมนตรี เจนวิทย์การ ปรากฏว่าหลักประกันมีมูลค่าต่ำกว่ายอดหนี้คงค้างค่อนข้างบ่อยมาก นอกจากนั้นสินทรัพย์ที่จะประมูลก็มีคุณภาพต่ำมาก และมีข้อมูลจากการประมูลในต่างประเทศว่า การประมูลสินเชื่อธุรกิจนั้น จะมีราคาประมูลค่อนข้างต่ำเพราะปัญหาคุณภาพสินทรัพย์สินเชื่อธุรกิจที่จะประมูลในวันที่ 2 ธันวาคม 2541 เป็นสินทรัพย์ที่ต่างจากสินทรัพย์ประมูลในสองครั้งแรก (คือสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์และสินเชื่อที่อยู่อาศัย) ดังนั้นสินค้าที่จะประมูลซื้อขายกัน จึงเป็นสินค้าคนละชนิดกัน ราคาการประมูลจึงไม่น่าจะมีความสัมพันธ์กัน และแม้ว่าสินเชื่อเพื่อธุรกิจจะมีอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกัน แต่หลักประกันดังกล่าวก็มีมูลค่าต่ำกว่ามูลค่าหนี้คงค้างของสินเชื่อธุรกิจ ดังนั้นจึง ไม่มีเหตุผลพอจะรับฟังได้ว่าราคาการประมูลสินเชื่อธุรกิจในวันที่ 2 ธันวาคม 2541 จะขึ้นอยู่กับ การเปิดเผยข้อมูลราคาการประมูลในสองครั้งแรก

(ข) อย่างไรก็ตามการเสนอราคาประมูลยังขึ้นกับความสามารถในการจ่ายของผู้ประมูลที่เป็นคู่แข่ง ดังนั้น หากผู้เข้าประมูลในวันที่ 2 ธันวาคม 2541 เป็นกลุ่มเดียวกับการประมูล 2 ครั้งแรก การเปิดเผยราคาประมูลของผู้เข้าประมูลทั้งหมดอาจส่งผลกระทบต่อ การเสนอราคาประมูลในครั้งต่อไปได้ แม้ว่าสินทรัพย์ที่ประมูลจะเป็นสินทรัพย์ต่างชนิดกันก็ตาม อย่างไรก็ตาม กรรมการบางท่านในคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ทราบดีว่าโดยทั่วไปแล้วผู้เข้าประมูลสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ มักมีความชำนาญในสินทรัพย์แต่ละประเภท และอาจมีข้อมูลเกี่ยวกับราคาประมูลของคู่แข่งขึ้นในการประมูลในต่างประเทศอยู่แล้วบ้าง ดังนั้น จึงมีเหตุผลที่จะสันนิษฐานได้ว่า หากเปิดเผยราคา

ประมุขสินเชื่อที่อยู่อาศัยในเวลานี้ อาจส่งผลกระทบต่อการประมุขสินเชื่อธุรกิจในวันที่ 2 ธันวาคม 2541 ได้ เพราะอย่างน้อยสินเชื่อธุรกิจก็มีอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกันเป็นส่วนใหญ่และอาจมีผู้ประมุขบางรายในการประมุขสินเชื่อที่อยู่อาศัย เข้าประมุขสินเชื่อธุรกิจได้

คำวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ วินิจฉัย ดังนี้

1. ให้ ปรศ. เปิดเผยข้อมูลรายชื่อของผู้เข้าประมุขทั้งกรณีการจำหน่ายสินเชื่อที่อยู่อาศัยและกรณีการจำหน่ายสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์
2. ให้ ปรศ. เปิดเผยราคาประมุขของผู้เข้าประมุขการจำหน่ายสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ทุกราย
3. ให้ ปรศ. เปิดเผยราคาประมุขของผู้เข้าประมุขการจำหน่ายสินเชื่อที่อยู่อาศัยทุกราย หลังจากเสร็จสิ้นการประมุขสินเชื่อธุรกิจหนึ่งวัน

4.2.2 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ ศค 1/2542¹³ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรศ.)

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่านางสาวจิตติมา ได้แสวงทวิธรรม ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่านางสาว จ. ผู้สื่อข่าวประจำกองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจได้มีหนังสือถึงองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรศ.) ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า ปรศ. เพื่อขอทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับชื่อผู้ประมุขและราคาประมุขที่ผู้ประมุขทุกรายยื่นเสนอชื่อสินเชื่อธุรกิจ (Business Loans) มูลค่า 3.7 แสนล้านบาท ของสินทรัพย์ ปรศ. ในวันที่ 15 ธันวาคม 2541 ตามหนังสือที่ ปชช.10/2542 ลงวันที่ 27 มกราคม 2542

ปรศ. ได้ตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางสาว จ. โดยอ้างว่าเนื่องจากการประมุขสินเชื่อธุรกิจมูลค่า 3.7 แสนล้านบาท ยังไม่สิ้นสุดและยังมีทรัพย์สินเหลืออีกเป็นจำนวนมาก ซึ่ง ปรศ. จะต้องนำออกประมุขครั้งที่สองในวันที่ 10 มีนาคม 2542 ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประมุขเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 จึงยังไม่สามารถเปิดเผยได้จนกว่าจะเสร็จสิ้นการประมุขเพราะการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อกลยุทธ์การขายและการแข่งขัน

¹³ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (2562). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ ศค 1/2542¹³ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรศ.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.oic.go.th/web2017/iwebform_viewer.asp?i=21111%2E51213708654488995112344684. [2562, 7 มกราคม].

ราคาของสินค้าของแต่ละกลุ่มซึ่งอาจส่งผลต่อราคาประมูลครั้งต่อไป ตามหนังสือที่ ปรส. สลธ. 385/2542 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542

ต่อมานางสาว จ. ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามหนังสือที่ ปชช.13/2542 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542 เพื่อให้ ปรส. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ คณะกรรมการพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542 ส่งเรื่องอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า สขร. ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริง และเอกสารข้อมูลข่าวสารจาก ปรส. ตามหนังสือที่ นร 1311/177 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 เพื่อประกอบการพิจารณาในเบื้องต้นซึ่ง ปรส. ได้ชี้แจงเหตุผลตามหนังสือ ที่ ปรส. สลธ. 634/2542 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 ไม่ว่าจะสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางสาว จ. ขอด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. ปรส. มีนโยบายที่จะเปิดเผยข้อมูลการประมูลทั้งหมดเมื่อกระบวนการจำหน่ายสินค้าประเภทนี้ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ดังนั้นในขณะนี้ ปรส. จึงเปิดเผยข้อมูลให้แก่บุคคลภายนอกทราบได้เฉพาะข้อมูลของผู้ประมูลที่ชนะการประมูลเท่านั้นเนื่องจากยังมีสินทรัพย์เหลืออีกจำนวนมากที่จะต้องนำออกประมูลต่อไปการเปิดเผยข้อมูลของผู้ประมูลที่ไม่ชนะการประมูลอาจมีผลกระทบต่อกลยุทธ์การขายและการแข่งขันราคาในการประมูลครั้งต่อไปได้

2. การเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ในการทำงานเป็นนโยบายของ ปรส. มาโดยตลอด และ ปรส. ให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นขั้นตอนด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันราคาในการประมูลครั้งต่อไป ฉะนั้นการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลทั่วไปก่อนเวลาอันสมควรจึงเป็นสิ่งที่มิมีเหตุผลและเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับ ปรส.

พร้อมกับคำชี้แจงเหตุผลข้างต้น ปรส. ได้ส่งมอบข้อมูลข่าวสารให้ สขร. เพื่อมอบให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เพื่อประกอบการพิจารณา

การพิจารณา

1. คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นในอุทธรณ์ของนางสาว จ. แล้วเห็นว่า นางสาว จ. ขอข้อมูลข่าวสารจาก ปรส. ตามมาตรา 11 และ ปรส. มีคำสั่งไม่

เปิดเผยตามมาตรา 15 การอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2. ตามหนังสือที่ ปรส. สลธ. 385/2542 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต่อนางสาว จ. โดยระบุในคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่า เนื่องจากการประมูลสินเชื่อธุรกิจมูลค่า 3.7 แสนล้านบาทยังไม่สิ้นสุด และยังมีทรัพย์สินเหลืออีกเป็นจำนวนมากซึ่ง ปรส. จะต้องนำออกประมูลครั้งที่สองในวันที่ 10 มีนาคม 2542 ดังนั้นข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการประมูลเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 จึงไม่สามารถเปิดเผยได้จนกว่าจะเสร็จสิ้นการประมูล เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อกลยุทธ์การขายและการแข่งขันของสินเชื่อแต่ละกลุ่มซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อราคาการประมูลครั้งต่อไปได้ การที่ ปรส. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลด้วยเหตุผลดังกล่าวจะถือเป็นการที่ ปรส. ปฏิเสธโดยให้เหตุผลขัดแย้งตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ แล้วหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าคำสั่งปฏิเสธของ ปรส. ดังกล่าวถือเป็นการระบุเหตุผลไม่เปิดเผยขัดแย้งตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ มาตรา 15 (1) ทั้งนี้ เนื่องจาก ปรส. อ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วจะมีผลกระทบต่อกลยุทธ์การขายและการแข่งขันในการประมูล อาจจะทำให้ได้เม็ดเงินเข้า ปรส. ไม่มากเท่าที่ควรซึ่งเท่ากับอ้างว่าหากเปิดเผยไปจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศตามมาตรา 15 (1) นั่นเอง

3. หลังจากวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาอุทธรณ์ของนางจิตติมาฯ ดังนี้

คำสั่ง ของ ปรส. ที่มีให้เปิดเผยรายชื่อผู้ประมูลและราคาประมูลที่ผู้ประมูลทุกรายยื่นเสนอสินเชื่อสินเชื่อธุรกิจ 3.7 แสนล้านบาท ตามคำขอของนางสาว จ. โดยอ้างเหตุผลว่าการเปิดเผยจะกระทบต่อกลยุทธ์การขาย และการแข่งขันของสินเชื่อแต่ละกลุ่ม ซึ่งอาจส่งผลถึงราคาประมูลครั้งต่อไปเป็นเหตุผลที่ชอบด้วยมาตรา 15 (1) หรือไม่

ในการพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้ตรวจสอบเอกสารที่ทาง ปรส. จัดส่งมาให้ พร้อมทั้งได้เชิญผู้แทนของ ปรส. เข้าชี้แจงตอบข้อซักถามของคณะกรรมการการวินิจฉัยฯ ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงจากการพิจารณาได้ความว่า ในการประมูลสินเชื่อของ ปรส. นั้น ได้แบ่งประเภทสินเชื่อเป็นกลุ่มๆ เช่น สินเชื่อเช่าซื้อ สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อธุรกิจ (Business Loan) เป็นต้น สำหรับสินเชื่อธุรกิจนั้น ทาง ปรส. ได้จัดและจะจัดให้มีการประมูลหลายครั้ง เช่น ได้จัดให้มีการประมูลแล้วในวันที่ 15 ธันวาคม 2541 (ซึ่งเป็นการประมูลตามที่นางสาว จ. ร้องขอให้เปิดเผยข้อมูล) และจะจัดให้มีการประมูลอีกในอนาคตอันใกล้ การประมูลกลุ่มสินเชื่อธุรกิจนั้นยังไม่เสร็จสิ้น

แต่อย่างไรก็ตาม และตัวผู้เข้าประมูลในการประมูล (Auction) ที่ผ่านมาแล้ว ก็อาจจะเข้าประมูลอีกหรือไม่ก็ได้

หลังจากได้พิจารณาประเด็น และข้อเท็จจริงตามประเด็นแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้วินิจฉัยตามลำดับ ดังนี้

1. ตามหลักทั่วไปในการประมูล หากได้มีการจัดให้มีการประมูลแข่งขันอย่างยุติธรรมแล้ว การเสนอราคาประมูลจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ (ก) ประเภทและคุณภาพของสินทรัพย์หากสินทรัพย์มีคุณภาพดี ราคาเสนอประมูลก็จะมีราคาสูง แต่หากสินทรัพย์ที่คุณภาพไม่ดี ราคาเสนอประมูลก็จะมีราคาต่ำ (ข) ความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ของผู้เข้าประมูลอื่นๆ หากผู้เข้าประมูลทราบว่าผู้เข้าประมูลรายอื่นๆ มีความสามารถในการจ่ายน้อย คนก็จะเสนอราคาประมูลต่ำลง

2. ในกรณีรายชื่อผู้เข้าประมูลในการประมูลสินเชื่อบริการครั้งที่ผ่านเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า การเปิดเผยรายชื่อผู้เข้าร่วมประมูลไม่น่าจะมีผลกระทบต่อกลยุทธการขาย การแข่งขัน และการเสนอราคาประมูลครั้งต่อไป เนื่องจากหากมีการจัดให้มีการประมูลแข่งขันอย่างยุติธรรมแล้ว ผู้เข้าประมูลอาจเป็นผู้ประมูลเดิมก็ได้ หรือจะเป็นกลุ่มใหม่ก็ได้ การทราบรายชื่อผู้ประมูลเดิมไม่ได้ทำให้การเสนอราคาประมูลครั้งต่อไปได้ราคาต่ำลงแต่อย่างไร เว้นเสียแต่ว่าการประมูลดังกล่าวจะเป็นการประมูลอย่างไม่ยุติธรรม

3. แต่ในกรณีราคาประมูลซึ่งผู้เข้าประมูลเดิมเสนอประมูล จะมีความสัมพันธ์กับปัจจัยในเรื่องความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) กล่าวคือ หากทราบว่าผู้ประมูลเดิมเสนอราคาประมูลครั้งที่ผ่านเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 ในราคาเท่าไร ก็อาจคำนวณถึงความสามารถในการจ่ายในการประมูลครั้งต่อไปในอนาคตได้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงเห็นด้วยกับเหตุผลของ ป.ร.ส. ในส่วนเฉพาะที่ว่า การเปิดเผยราคาผู้เข้าประมูลจะมีผลกระทบต่อกลยุทธการขายและการแข่งขันของสินเชื่อบริการแต่ละกลุ่ม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อราคาการประมูลครั้งต่อไปว่า ได้ราคาต่ำกว่าที่ควรจะได้ อันจะกระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา 15 (1)¹⁴

¹⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. มาตรา 15.

“ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

คำวินิจฉัย

หลังจากพิจารณาปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ ดังต่อไปนี้

1. ให้ ปรส. เปิดเผยแพร่รายชื่อของผู้เข้าประมวลทุกรายตามคำขอของนางสาวจิตติมาฯ
2. ให้ ปรส. เปิดเผยแพร่ราคาประมวลผู้เข้าประมวลทุกราย หลังจากที่ได้มีการประมวลสินทรัพย์มูลค่า 3.7 แสนล้านบาทเสร็จสิ้นหนึ่งวัน

จากการศึกษาคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่า การที่หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอ ได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอ โดยอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแล้วอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เมื่อข้อมูลข่าวสารที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน และขาดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสมควรเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงตัดสินใจที่จะปฏิเสธ และรอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวล.) มีคำสั่งเพื่อที่จะไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดปัญหาภายหลัง และสาเหตุสำคัญที่ทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกที่จะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากบทลงโทษในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ กวล. สั่ง มีน้อยกว่าบทลงโทษในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับของราชการ

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายการวินิจฉัยกรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ กรณีศึกษาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาร้องขอข้อมูลไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 12¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. มาตรา 12.

“ในกรณีที่มิใช่ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่จะขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีหลักสำคัญว่า ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่จะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยังคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น โดยไม่ชักช้า ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งในการดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นเรื่องต่อ สขร. เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล ซึ่งแบ่งได้เป็นสองประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก คือ การร้องเรียนการไม่เปิดเผยข้อมูลตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร (Non-Compliance)¹⁶ และประเด็นที่สอง คือ การอุทธรณ์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล (Refusal to Disclose)¹⁷ การ

หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยังคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น โดยไม่ชักช้า

“ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป”

¹⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. มาตรา 13.

“ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่คนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน”

¹⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. มาตรา 18.

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ”

ดำเนินการสำหรับเรื่องร้องเรียนของทั้งสองส่วนนั้น มีลักษณะที่แตกต่างกัน สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

กรณีการร้องเรียน

1. หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลที่ต้องเปิดเผยตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ
 2. หน่วยงานของรัฐไม่ตอบรับหรือตอบรับคำร้องขอข้อมูลใช้เวลานานเกินกว่า 15 วัน
 3. หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลที่ร้องขอ
 4. หน่วยงานของรัฐไม่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในกรณีที่ไม่มีข้อมูล หรือไม่ส่งต่อคำร้องขอข้อมูลให้หน่วยงานอื่นๆ ที่คิดว่ามีข้อมูลแทนประชาชน
 5. หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ถามความเห็นของเจ้าของข้อมูลก่อน
 6. หน่วยงานของรัฐไม่จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็นหรือไม่ป้องกันการรั่วไหล
- ในกรณีนี้ ผู้รับพิจารณาเรื่อง คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.)

กรณีการอุทธรณ์

1. หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูล โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ
2. หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ฟังคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสีย
3. หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขหรือลบข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของคิดว่ามีข้อผิดพลาดตามคำขอ

ในกรณีนี้ ผู้รับพิจารณาเรื่อง คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.)

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ และกฎหมายลูกที่ออกตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ได้แบ่งกรณีการร้องเรียนในการปฏิบัติหน้าที่ และการอุทธรณ์คำสั่งต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ผู้รับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาแยกออกเป็นสองชุด คือ กขร. และ กวจ. โดย กขร. ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน และดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ กำหนด และรับเรื่องอุทธรณ์เพื่อส่งให้ กวจ.¹⁸ ในขณะที่ กวจ. นั้นทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์

¹⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. มาตรา 37.

“ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

ต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีการใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานของรัฐซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ทั้งนี้ สามารถสรุปกระบวนการและระยะเวลาที่ใช้ในการร้องเรียนหรือการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการทั้งสองชุดของ สขร. โดยแบ่งตามลักษณะของข้อมูล คือ 1) ข้อมูลข่าวสารของราชการ และ 2) ข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการเกี่ยวกับการร้องเรียนและอุทธรณ์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ตามที่กล่าวมาสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ช่วงก่อนการส่งเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ช่วงการพิจารณาเรื่อง และช่วงหลังจากได้รับผลการพิจารณา

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ได้หลังจากยื่นคำขอข้อมูลแล้ว 15-30 วัน ซึ่งหลังจากที่เรื่องถึงคณะกรรมการของ สขร. และประชาชนต้องรอผลการพิจารณาร้องเรียนหรืออุทธรณ์อีก 30-60 วัน

อย่างไรก็ดี การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ของประชาชนยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายมิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ไว้อย่างชัดเจนหรือ มีขอบเขตมากนักน้อยเพียงใด รวมไปถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการรับเรื่องร้องขอข้อมูล

จากการศึกษา มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่ากฎหมายฉบับนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการปกปิดมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากมีการกำหนดบทลงโทษเฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ควรเปิดเผยเท่านั้น มิได้มีบทลงโทษการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลที่ กวจน. มีคำสั่งให้เปิดเผย และยังมีภาระบัพยอกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลที่ค่อนข้างกว้าง โดยให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลใช้ดุลพินิจว่าข้อมูลที่ได้รับการร้องขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่พึงเปิดเผยได้หรือไม่ ซึ่ง ทำให้การตีความคำว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในมาตรา 13 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม”

4.3.1 บทบัญญัติของกฎหมาย

จากการศึกษามาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ค่อนข้างกว้าง ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เป็นข้อมูลประเภทใดบ้าง จึงทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อมีประชาชนร้องขอให้เปิดเผยข้อมูล หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักเลือกที่จะปฏิเสธ และรอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่งเพื่อที่จะไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดปัญหาภายหลัง เนื่องจากบทลงโทษในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการสั่งเบากว่าบทลงโทษในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับของราชการ หรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือทำให้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การที่บทบัญญัติมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการถ้าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน นั้น ตามที่ได้ยกกรณีศึกษาคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ทำให้ทราบถึงแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จำต้องนำหลักความเหมาะสม (Principles of Appropriateness) หลักความจำเป็น (Principles of Necessity) และหลักหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportion) มาประกอบกันเพื่อนำมากำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง และจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ด้วย

4.3.2 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ควรได้รับการดูแลโดยหน่วยงานอิสระ

การพิจารณาความเหมาะสมของการปฏิเสธคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการส่งเสริมและผลักดันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็นอิสระ ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังคงเป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ และพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ (Appeal) ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการชุดต่าง ๆ นอกจากนี้กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมดมาจากข้าราชการระดับสูง และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเลขานุการคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

นายโรเบิร์ต บูธ (Robert Booth) นักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการภาครัฐของธนาคารโลก ผู้ทำงานเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารในหลายประเทศทั่วโลก กล่าวว่าโครงสร้างของกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยนั้นประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการโดยตำแหน่งมากเกินไป และควรมีผู้เชี่ยวชาญมากขึ้น¹⁹

นอกจากนี้กรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและมีวาระอยู่ในตำแหน่งเช่นเดียวกับกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information)

จะเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นผู้ดูแลสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ยังคงไม่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์จากอำนาจรัฐ ทั้งในด้านงบประมาณและการทำงาน ซึ่งคณะกรรมการและบุคลากรเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการ และมีตำแหน่งในระดับสูง ทำให้ไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้บ่อยครั้ง หรืออาจต้องส่งผู้แทนเข้าประชุมจึงอาจทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง

ขณะที่ความเป็นกลางของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) ก็ยังคงถูกตั้งคำถามจากสังคม เนื่องจากแม้ว่าคณะทำงานจะเป็นบุคคลภายนอกและมี

¹⁹ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2559). 14 ปี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ประเมิน – พอใช้ ยังต้องไปต่ออีกมาก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://ilaw.or.th/node/1309>. [2560, 6 พฤศจิกายน].

อิสระในการทำงานตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ยังต้องถูกเสนอชื่อและแต่งตั้งผ่านฝ่ายราชการหรือการเมืองอยู่ดี²⁰ ในอดีตมีกรณีของการแทรกแซงทางการเมืองที่เด่นชัดในปี พ.ศ. 2542 ที่มีการปลดผู้อำนวยการ สขร. คือ นายสุรสีห์ โกศลนาวิน²¹ จากการที่นายสุรสีห์ห้อมมติให้เปิดเผยผลการสอบสวนการทุจริตจัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุขของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ตามผลการวินิจฉัยของ กวจ.²² การออกคำสั่งดังกล่าวทำให้นายสุรสีห์ได้ถูกปลดจากตำแหน่งหลังจากนั้นเพียงสองเดือน

นอกเหนือจากความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำงานของคณะกรรมการฯ ทั้งสองชุดแล้ว ข้อจำกัดอีกด้านหนึ่งของ สขร. คือ งบประมาณที่ได้รับน้อยมากในแต่ละปีและจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขอบเขตของงาน ซึ่ง สขร. เองก็ยอมรับกับปัญหาและอุปสรรคนี้ตามที่ปรากฏในรายงานของ สขร. ต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี²³

4.3.3 การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต้องมีเหตุผลที่เพียงพอ

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นรูปธรรม (Demonstrable) เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ข้อยกเว้นเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างเจาะจง และชัดเจนในกฎหมาย เป็นต้น

มาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ กำหนดว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดย

²⁰ อรพินท์ สฟโชคชัย. (2541). “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี”. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, (20 ธันวาคม 2541). หน้า 7.

²¹ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2542. *รายงานการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลสรุปความเคลื่อนไหวและแนวโน้มของประเทศไทย ฉบับเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2542*. โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP). หน้า 20.

²² สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2542). *คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. 13/2542 เรื่อง นาย... นาย... และนางสาว...อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุขของ สำนักงาน ป.ป.ป.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

²³ รายงานการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551.

คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

- 1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- 2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ
- 3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว
- 4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด
- 5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร
- 6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มา โดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น
- 7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

การยกเว้นข้อมูลลักษณะดังกล่าวจากภาระในการเปิดเผยเป็นมาตรฐานสากล หากแต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนมากจะมีรายละเอียดขอบเขตของการยกเว้นที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อที่จะป้องกันมิให้หน่วยงานราชการใช้ดุลพินิจอ้างข้อยกเว้นดังกล่าวในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลโดยไม่จำเป็น แต่ที่สำคัญ คือ การปฏิเสธข้อมูลทุกครั้งจะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียที่เรียกว่า “Prejudice Test” หรือ “Harm Test” ซึ่งในกรณีที่ผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นมากกว่าผลเสียของการเปิดเผยข้อมูลนั้น หน่วยงานราชการนั้นๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูลตามที่มีการร้องขอ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของสถานีโทรทัศน์ BBC ที่มีผู้ร้องขอรายละเอียดเกี่ยวกับการเก็บค่าใบอนุญาตการออกอากาศ (TV License Fees) ซึ่ง BBC อ้างว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับทางการค้า แต่สุดท้ายแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Information Commissioner) มีคำวินิจฉัยว่าผลประโยชน์จากการเปิดเผยข้อมูลที่มีการร้องขอมากกว่าผลเสีย ซึ่งทำให้ BBC ต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ตามรายละเอียด ดังนี้

กรณีการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ BBC ใน พ.ศ. 2554²⁴

ที่มาของปัญหา ผู้ร้องขอข้อมูลรายหนึ่งได้ยื่นเรื่องขอสำเนาเอกสารสัญญาจ้างและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีรับชมโทรทัศน์และการบังคับใช้ระบบใบอนุญาตรับชมโทรทัศน์ที่ “บรรษัทการกระจายเสียงแห่งอังกฤษ” หรือ BBC ได้ทำไว้กับบริษัทคู่ค้า 2 แห่ง แห่งแรกคือบริษัท Capita Business Services (Capita) ซึ่งถูกว่าจ้างจาก BBC ให้จัดการใบอนุญาตรับชมโทรทัศน์ (TV Licensing) และแห่งที่สองคือ บริษัท Revenue Management Services (RMS) ซึ่งทำหน้าที่เก็บค่าภาษีรับชมโทรทัศน์ (TV Licence Fees) หลังจากที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องขอข้อมูลในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 BBC ได้เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนของเนื้อหาหลักของสัญญา และจดหมายตอบโต้ระหว่าง BBC และ RMS เท่านั้น ในขณะที่ข้อมูลส่วนเหลือนั้น BBC ปฏิเสธที่จะเปิดเผย ก่อนที่จะเปิดเผยข้อมูลบางส่วนอีกครั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2553 ได้แก่ สำเนาสัญญาของบริษัทอื่น ๆ ที่ถูกบริษัท RMS ว่าจ้างอีกทอดหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ผู้ร้องขอข้อมูลนั้นยังไม่พอใจกับการเปิดเผยข้อมูลของ BBC และได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Information Commissioner’s Office-ICO) ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2553 ให้ไต่สวนการกระทำของ BBC ในสองประเด็นที่สำคัญได้แก่ 1) BBC ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลบางส่วนตามที่ร้องขอและ 2) ผู้ร้องเห็นว่าเหตุผลในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลที่ BBC ให้ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ยัง “อ่อน” เกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลเกี่ยวกับการเกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้า (Prejudice to Commercial Interests)

กระบวนการพิจารณาของ ICO

ICO ได้พิจารณาการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นรายกรณีตามสัญญาแต่ละฉบับ (สัญญาระหว่าง BBC และ RMS และสัญญาระหว่าง BBC และ Capita) ผ่านการวิเคราะห์ความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) ซึ่งในท้ายที่สุด ICO สั่งให้ BBC เปิดเผยข้อมูลของทั้งสองบริษัทนี้ ประเด็นหนึ่งที่สำคัญของข้ออ้างไม่เปิดเผยข้อมูลของ BBC คือการเปิดเผยข้อมูลซึ่งได้แก่ โครงสร้างการคิดคำนวณค่าบริการ (Pricing Structure) อัตราค่าบริการ วันหมดสัญญา และสัดส่วนผลกำไร ที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าของ BBC เอง และ

²⁴ Information Commissioner’s Office. (2011). Freedom of Information Act 2000 (Section 50). (Online). Available:http://ico.org.uk/for_organisations/freedom_of_information/guide/~media/documents/decisionnotices/2011/fs_50296349.ashx. [2562, 7 January].

บริษัทคู่ค้าทั้งสองราย โดยกระบวนการพิจารณาของ ICO ก่อนออกคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

ขั้นตอนเบื้องต้นของการพิจารณาความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) ICO จะพิจารณาก่อนว่าข้ออ้างของ BBC ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเข้าข่ายที่จะอ้างตามกฎหมายได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อ้างถูกต้องตามมาตราที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งในข้อนี้ ICO มีความเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (FOIA 2000) จริง

ในขั้นตอนต่อมาซึ่งก็คือ การพิจารณาตามกระบวนการของ Prejudice Test นั้น ICO ต้องพิจารณาถึงลักษณะของความเสียหาย (Nature of the Prejudice) จากการเปิดเผยข้อมูลนี้ กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายจริงตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ (Causal Link Between the Disclosure and the Prejudice Claimed) และความเสียหายนั้นมีนัยสำคัญ (Real and Significant) หรือไม่ และสิ่งสุดท้ายที่ ICO ต้องทำคือ การพิสูจน์ความเป็นไปได้ของความเสียหาย (Likelihood of the Prejudice) ที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นว่าอยู่ในระดับที่มีเหตุมีผลหรือไม่²⁵

ICO เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้ก่อนการประกวดราคาครั้งใหม่ (Retendering) ของ BBC ที่มีขึ้นในอนาคตอันใกล้ (ณ ช่วงเวลานั้น) มีเหตุผลพอที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าสำหรับ BBC และบริษัทคู่ค้าทั้งสองจริง และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้อย่างมาก กล่าวคือ คู่แข่งของบริษัท RMS และ Capita อาจลอกเลียนแบบรูปแบบทางธุรกิจ เช่น โครงสร้างต้นทุน ราคาขาย เป็นต้น จนทำให้การแข่งขันในการประกวดราคาของ BBC บิดเบือนไป เช่น มีการเสนอราคาที่เท่ากัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถสรุปขั้นตอนสุดท้ายของ Prejudice Test ได้ว่า BBC มีเหตุผลเพียงพอที่จะปกปิดข้อมูลดังกล่าวตามที่ประชาชนร้องขอ

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากระบวนการ Prejudice Test จะจบ แต่ ICO ยังคงต้องพิจารณาเปรียบเทียบผลได้ต่อสาธารณะจากการเปิดเผยและการปกปิดข้อมูล (Public Interest Test) เพื่อแสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าการปกปิดข้อมูล

โดยในการพิจารณาดังกล่าว ICO ให้เหตุผลว่า การเปิดเผยข้อมูลของ BBC นั้นเป็นการแสดงความโปร่งใสให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานของรัฐได้ และการเปิดเผยข้อมูลของ

²⁵ กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร ได้แบ่งระดับของความเป็นไปได้ในการเกิดความเสียหาย (likelihood of prejudice) จากการเปิดเผยข้อมูลไว้สองระดับ ได้แก่ ระดับต่ำสุดที่ “มีโอกาสจะเกิดและเป็นที่ยอมรับได้” (โอกาสเกิดน้อยกว่า ร้อยละ 50 แต่ก็ได้เป็นเพียงข้อสมมุติฐาน) ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “would be likely to prejudice” และระดับที่ “อาจจะเกิด” (โอกาสเกิดมากกว่าร้อยละ 50) ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “would prejudice”

RMS และ Capita นี้ไม่ได้เป็นการทำให้บริษัททั้งสองแห่งเสียเปรียบในการประกวดราคาครั้งต่อไปของ BBC ในทางตรงกันข้าม กลับจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันมากขึ้น เนื่องจาก RMS และ Capita ในฐานะที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจอย่างใกล้ชิดกับ BBC อยู่แล้ว จะได้ปรับปรุงประสิทธิภาพภายในของตนเองมากขึ้น หากคิดว่าบริษัทคู่แข่งอื่น ๆ ที่รับรู้ข้อมูลของตนเองจะสามารถเอาชนะตนเองในการประกวดราคาได้

กล่าวโดยสรุปคือ ICO ต้องพิจารณาถึงความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) เพื่อแสดงให้เห็นว่า BBC มีเหตุผลเพียงพอที่ปกปิดข้อมูล นอกจากนี้ ICO ก็ยังต้องชั่งน้ำหนักของประโยชน์ต่อสาธารณะของการเปิดเผยและปกปิดข้อมูลด้วย โดยบทสรุปของกรณีของ BBC นี้ จบลงที่ ICO สั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมด พร้อมให้เหตุผลว่าการเปิดเผยข้อมูลของ BBC นั้นจะมีประโยชน์ต่อสาธารณชนมากกว่าการปกปิด

การที่ประเทศไทยยังคงให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าข้อมูลใดควรหรือไม่ควรเปิดเผยโดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนั้น ทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลมักไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่งผลให้มีเรื่องอุทธรณ์ที่เข้ามาที่ สขร. มากยิ่งขึ้น

4.3.4 การสร้างเครือข่ายเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ กระบวนการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันเป็นวิธีการทำงานในรูปแบบของการสร้างจุดเริ่มต้นและมีการเผยแพร่และการกระจายองค์ความรู้หรือกิจกรรมออกไปยังวงกว้าง โดยให้ผู้เข้าร่วมโครงการนำเอาองค์ความรู้ที่ได้ไปเผยแพร่ต่อ อันเป็นการดำเนินการเชิงพัฒนาสังคม ปัจจุบันการสร้างเครือข่ายเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำงานที่ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภายในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลที่ทำงานในหน้าที่ใกล้เคียงกัน นอกเหนือจากการร่วมมือภายในหน่วยงานหรือองค์กรของตน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนระหว่างกัน ทั้งทางด้านข้อมูล แนวคิด หรือแม้กระทั่งการแลกเปลี่ยนเป้าหมายของการดำเนินการเนื่องมาด้วยปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ การมีสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นและรวดเร็ว ตลอดจนถึงวิกฤติปัญหาต่างๆ ทำให้มนุษย์ไม่อาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามลำพัง เพราะในการขับเคลื่อนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงข้อมูลและสถานการณ์ที่รอบด้าน รวมไปถึงมุมมองที่หลากหลายต่อกรณีนั้นๆ อันจะส่งผลทำให้การดำเนินการหรือการตัดสินใจดำเนินการใด เป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ ในทางสังคมวิทยา เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Network) อย่างหนึ่ง ที่แตกต่างไปจากกลุ่ม โดยที่กลุ่มจะมีขอบเขตที่ชัดเจน รู้ว่าใครเป็นสมาชิก มีความเป็นรูปธรรมมองเห็นได้ มีโครงสร้างทางสังคมในระดับหนึ่ง แต่เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่มีขอบเขต การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง

สมาชิกเครือข่ายอาจจะมองเห็นหรือไม่มองเห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ ซึ่งการเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะเห็นเป็นรูปธรรมของเครือข่ายมี 3 ลักษณะ คือ เครือข่ายการเปลี่ยน, เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน เครือข่ายไม่มีโครงสร้างแน่นอนตายตัว อาจมีการออกแบบโครงสร้างขึ้นมาทำหน้าที่สานความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มองค์กรให้ต่อเนื่อง แต่ในเครือข่ายไม่อาจบังคับให้ทำอะไรได้ตามอำเภอใจ แต่ละคนหรือกลุ่มองค์กรต่างก็เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายได้พอๆ กัน ดังนั้นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของเครือข่ายจึงมีความซับซ้อนกว่ากลุ่มหรือองค์กรมากนัก

แนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายสามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่งต่างๆ ได้ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับโลก สรรพสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ เราเรียกว่า จุด (Node) ถ้ามีการเชื่อมโยงระหว่างจุดต่างๆ ความสัมพันธ์ (Relationships) ของจุดเหล่านี้ก็คือเครือข่าย (Network) ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดี จะสามารถทำให้บุคคลในองค์กรมีการเชื่อมโยงประสานงานกันและกันที่ดีขึ้น รวมทั้งสามารถดึงทรัพยากรของแต่ละองค์กรมาประสานเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีองค์กรจำนวนมากตระหนักว่าเครือข่ายเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าในการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างกันขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือเกี่ยวข้องกันให้ได้ประโยชน์สูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

1. ลักษณะของเครือข่ายต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 6 ลักษณะดังนี้

1.1 ภายในเครือข่ายจะต้องมีโครงสร้างทางความคิด (Cognitive Structure) ที่ใกล้เคียงกันเพื่อให้สามารถมองเห็นประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันได้ง่ายกว่าแต่ทั้งนี้ไม่ควรจะเหมือนกันไปทั้งหมดเสียทีเดียว เนื่องจากจะไม่สามารถทราบถึงมุมมองหรือแนวคิดด้านอื่นได้อย่างครอบคลุมและไม่ควรที่มีลักษณะความคิดต่างกันจนอาจหาจุดลงตัวในการดำเนินการไม่ได้

1.2 ไม่มีการกำหนดลำดับชั้น โดยแต่ละหน่วยเป็นอิสระจากกัน เนื่องจากความสัมพันธ์ของเครือข่าย จะอยู่ในรูปแบบของความสัมพันธ์ในแนวนอน แต่ละหน่วยแต่ละองค์กรมีความสำคัญเท่าเทียมกันโดยไม่เห็นหน้าหนักไปห่องค์กรใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งองค์กรยังคงมีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองหรือมีลักษณะที่เป็นองค์กรเดิมโดยไม่ต้องเปลี่ยนรูปแบบแต่อย่างใด

1.3 มีการแบ่งงานหรือภาระหน้าที่ เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะมีมากหรือมีที่มาจากที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเข้าถึงข้อมูลจึงยากที่จะให้องค์กรหนึ่งรับหน้าที่ไปฝ่ายเดียว จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งงานให้แต่ละองค์กรช่วยดำเนินการในส่วนที่ตนเองมี

ความใกล้ชิดหรือมีความถนัด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และประหยัดเวลา ทั้งยังแบ่งเบาภาระที่จะตกแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเฉพาะ และเมื่อได้ข้อมูลร่วมกันทำและ จะพิจารณาข้อมูลร่วมกัน

1.4 ความเข้มแข็งขององค์กรที่เข้าร่วมเป็นเครือข่าย องค์กรเครือข่ายที่มีความเข้มแข็งย่อมส่งผลต่อความเข้มแข็งในเครือข่าย บางองค์กรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ความเข้มแข็งด้าน โครงสร้าง การบริหารจัดการ การเชื่อมโยงสื่อสาร และสำนึกร่วมกัน เช่น องค์กรภาคประชาชนต่างๆ มีความเข้มแข็งภายในองค์กร ที่อาจแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้เมื่อองค์กรที่เข้าร่วมเครือข่าย นั้นมีความเข้มแข็งอยู่ในตัวเองแล้ว เมื่อมารวมกลุ่มเป็นเครือข่ายก็ย่อม นำเอาความเข้มแข็งที่มีมาเป็นประโยชน์ภายในเครือข่ายได้ด้วยเช่นเดียวกัน อันส่งผลให้เกิดพลังและความเข้มแข็งของเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น

1.5 มีการกำหนดการจัดการการบริหารกันเองภายในเครือข่าย โดยต้องมีศูนย์ประสานงานเพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรในการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างกัน และประสานงานในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ร่วมกัน รวมถึงเพื่อขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งยังต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ตามแต่ละองค์กรมีความถนัด เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในงานที่ตนได้รับมอบหมาย โดยดูจากทรัพยากรที่มีอยู่ในเครือข่าย

1.6 การดำเนินงานต้องอาศัยระยะเวลาในการสร้างปฏิสัมพันธ์และสื่อสารระหว่างกันอันจะเป็นการสร้างความผูกพันและรับผิดชอบร่วมกันต่อการสร้างเครือข่าย ตั้งแต่แต่ละองค์กรต้องเคารพ ศรัทธา และไว้ใจ องค์กรต่างๆ ในเครือข่าย เพื่อสามารถเข้าร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์ ยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร และมีความยืดหยุ่นต่อการแก้ไขปัญหา

2. กระบวนการในการจัดตั้งเครือข่าย จัดแบ่งได้เป็น 7 ประการดังนี้

2.1 มีการศึกษาสถานการณ์ของกลุ่มทั้งภายนอกและภายใน โดยพิจารณาถึงทรัพยากรที่มีอยู่และข้อดีหรือปัญหาที่ปรากฏอยู่ และปัญหาใดบ้างที่ภายในกลุ่มไม่สามารถจัดการได้

2.2 หากกลุ่มเป้าหมายและผู้นำ คือ ค้นหากกลุ่มเป้าหมายที่มีความสนใจหรือสภาพปัญหาเช่นเดียวกัน รวมไปถึงการหารือร่วมกันเป็นภาคี แต่ละองค์กรมีหน้าที่แบบใดบ้าง

2.3 สร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน เมื่อสามารถรวมกลุ่มองค์กรที่มีลักษณะความสนใจและสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันได้แล้ว ก็จำเป็นต้องมีการสร้างระบบการ

แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรขึ้นมาได้แก่ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้ หรือเทคนิคต่างๆ หรือมีการฝึกอบรมให้ความรู้, มีการสาธิตการดำเนินการ และทดลองดำเนินการเพื่อให้ทราบผลที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีการดำเนินการแบบเครือข่าย

2.4 มีกิจกรรมเครือข่ายสัมพันธ์ โดยกำหนด โครงสร้างภายใน เพื่อบริหารจัดการเครือข่ายให้เป็นไปตามเป้าหมาย กฎระเบียบ รวมถึงการวางแผนการดำเนินกิจกรรมการจัดการทรัพยากร โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม ทำให้เกิดความเอื้อเฟื้อกันขององค์กรในเครือข่าย

2.5 มีการขยายเครือข่าย เมื่อมีการดำเนินการร่วมกันของเครือข่ายและประสบความสำเร็จ โดยมีการเพิ่มองค์กรในเครือข่ายให้มากขึ้น เครือข่ายจะมีการขยายกิจกรรมเครือข่ายให้กว้างขวางมากขึ้นจากระยะแรก และมีการประสานองค์กรภายนอก เพื่อเพิ่มศักยภาพและองค์ความรู้ให้มากยิ่งขึ้น

2.6 การได้รับความยอมรับจากส่วนต่างๆ เมื่อเครือข่ายมีการพัฒนาขยายเพิ่มขึ้น และมีความเป็นทางการมากยิ่งขึ้น จนเป็นที่ยอมรับของส่วนต่างๆ จนกลายเป็นแหล่งเรียนรู้ของเครือข่ายอื่นๆ

2.7 การพึ่งตนเอง ของเครือข่าย ในท้ายที่สุดเมื่อเครือข่ายเป็นที่ยอมรับของส่วนต่างๆ แล้วเครือข่ายจำเป็นต้องมีการพึ่งพาตนเอง โดยการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ และมีกระบวนการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องทุกขั้นตอน รวมไปถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมในบางเรื่อง

สรุป การใช้ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) และแนวคิดการรวมพลัง (Synergy) เพื่อให้การสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานพึ่งพิงซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะแข่งขันกัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำงานแบบเครือข่าย การรวมกลุ่มและการพัฒนาความสัมพันธ์รวมถึงการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ เนื่องจากแม้ว่าจะสามารถรวมกลุ่มขององค์กรที่มีแต่ก็จะจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบ ไม่กระจายไปถึงองค์กรอื่นหรือแม้กระทั่งลงไปถึงเฉพาะบุคคล ซึ่งทำให้การขยายเครือข่ายเป็นไปอย่างจำกัด ส่งผลไปถึงเครือข่ายรุ่นใหม่ที่จะมารับช่วงดำเนินกิจกรรมต่อก็คาดหวังไปด้วย รวมไปถึงปัญหาในด้านความต่อเนื่องในการรักษาความสัมพันธ์ของเครือข่าย อาจจะด้วยเหตุของระยะทางที่ไกลกัน หรือระยะเวลาที่ไม่เอื้อ ต่อการพบปะพูดคุยหรือแลกเปลี่ยนทำกิจกรรมร่วมกันได้ รวมไปถึงการร่วมกันทั้งเครือข่ายเป็นไปได้อีก ซึ่งผลที่ตามมาก็คือความอ่อนแอของเครือข่ายและขาดความต่อเนื่องในการเพิ่มพูนศักยภาพ ดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมประชุมของกลุ่มเครือข่ายองค์กรต่างๆ ซึ่งช่วงเริ่มแรกความเหนียวแน่นมีมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไป

การรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมเป็นไปได้ยาก และกลุ่มต่างๆ ก็เริ่มไม่เข้าร่วม ต้องมีการหากกลุ่มใหม่เพื่อทดแทนกลุ่มเดิม เช่นนี้ก็จำเป็นต้องเริ่มต้นใหม่แต่แรกอีกครั้ง เป็นอันสิ้นเปลืองงบประมาณ และเวลาโดยไร้ประโยชน์

3. การพัฒนาการสร้างเครือข่ายโดยนำวิวัฒนาการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศออนไลน์เป็นสื่อกลางในการดำเนินการ

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้ก้าวเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตของบุคคลในสังคมไม่ว่าจะเกี่ยวกับด้านสังคม การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม หรือสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตต่างมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยมีการให้ข้อมูลต่างๆ ลงไปยังสื่อสารสนเทศเพื่อให้บุคคลในสังคมสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายสะดวกและรวดเร็ว การสื่อสารข้อมูลถือว่ามี ความสำคัญกับบุคคลในสังคม เนื่องด้วยโลกมีการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลในสังคมจะต้องเข้าถึงข้อมูลนั้น ได้อย่างทันทีทันใด สะดวก และรวดเร็ว รวมไปถึงความครบถ้วนของข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ด้วย แต่ในยุคแรกนั้น การส่งต่อข้อมูลจะเป็นในลักษณะ one by one หรือ ที่เรียกกันว่า 1 ต่อ 1 โดยการส่งข้อมูลในลักษณะนี้จะมีการส่งข้อมูลเป็นทอดๆ ซึ่งเรียกว่าจะถึงผู้รับข้อมูลคนสุดท้าย ข้อมูลที่ได้รับมาตั้งแต่แรกอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยมีความหมายต่างไปจากแรกเริ่ม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้รับข้อมูลอันไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงมาจนอาจก่อให้เกิดการเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งไป เช่นนี้ ปัจจุบันจึงมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับปรุงให้สามารถมีการส่งต่อข้อมูลไปยังผู้รับสารได้หลายๆ คน ได้พร้อมกัน และข้อมูลนั้นมาจากเจ้าของข้อมูลที่แท้จริงโดยมิได้ตัด ต่อ เติมหรือเปลี่ยนแปลงอย่างใดๆ ต่อข้อมูลดังกล่าว ทั้งผู้รับข้อมูลยังสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมุมมองต่อกันในลักษณะการแลกเปลี่ยนความรู้ หรือข้อสงสัยได้ในทันที อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารจากเดิมอยู่ในฐานะเป็นผู้รับข้อมูล ให้กลายเป็นผู้ส่งต่อข้อมูลและได้ตอบข้อมูล โดยปัจจุบันนี้เรียกเรื่องดังกล่าวว่า เครือข่ายสังคมออนไลน์หรือ Social Network ซึ่งในปัจจุบันคำว่า Social Network หรือเครือข่ายสังคมผ่านระบบอินเทอร์เน็ตคงเป็นคำที่บุคคลทั่วไปได้ยิน ได้รับทราบกันอย่างคุ้นหู โดยเครือข่ายสังคมออนไลน์นี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างหลากหลาย โดยสามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคล ทุกเพศ ทุกวัย ทุกภาษา ทุกเชื้อชาติ เช่นนี้เองพลังที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันในโลกเครือข่ายสังคมออนไลน์จึงมีพลังในการกำหนดทิศทางของประเทศอย่างไม่น่าเชื่อ โดยถือเป็นโลกเสมือนจริงที่มีผลกระทบต่อสภาพของโลกที่แท้จริงตามไปด้วย

แนวคิดเรื่อง (Social Network) หรือ เครือข่ายสังคมออนไลน์ มักปรากฏให้เห็นในลักษณะของการนำมาใช้เพื่อดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ โดยมีตัวบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ร่วมกันเป็นเครือข่าย เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน แลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ แต่

ปัจจุบันคำว่า (Social Network) จะหมายถึงระบบเครือข่ายบนโลกออนไลน์ หรือการติดต่อสื่อสารถึงกันผ่านอินเทอร์เน็ต ในแง่ของการให้ความหมายของคำว่า “เครือข่ายสังคมออนไลน์” ได้มีการให้ความหมายไว้หลายอย่าง เช่น Social Network คือ เป็นการสื่อสารที่ผู้คนสามารถทำความรู้จักและเชื่อมโยงกันในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง หากเป็นเว็บไซต์ที่เรียกว่าเป็น เว็บ Social Network ก็คือเว็บไซต์ที่เชื่อมโยงผู้คนไว้ด้วยกัน โดยอาจมีการนำเสนอข้อมูลส่วนบุคคล การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ตัวอย่างของเว็บประเภทที่เป็น Social Network เช่น Hi5 ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่เรียกได้ว่าเป็น Social Identity ที่ได้รับความนิยม โดยลักษณะเป็นกรณีที่ใช้งานจะนำเอาข้อมูลของตนเองหรือสิ่งที่ตนเองมีความสนใจลงไปไว้ยังหน้าเว็บไซต์ของตนเอง โดยการ Upload ข้อมูลไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในลักษณะตัวอักษร รูปภาพ หรือเสียงไปไว้ยังหน้าเว็บไซต์ของตนเองที่สร้างขึ้น จากนั้นก็จะมีผู้ที่สนใจซึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกหรือเครือข่ายสามารถเข้าดูข้อมูล และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ อันเป็นการกระจายข้อมูลของตนเองออกไปยังผู้อื่น ได้เป็นอย่างดี

กระแสของสังคมออนไลน์ในปัจจุบันเริ่มมีผู้ให้บริการที่หลากหลายและมีการแข่งขันกันอย่างมาก และมีมูลค่าสูง โดยมีการเพิ่มเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปเพื่อให้การสื่อสารข้อมูลหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งเครือข่ายสังคมออนไลน์ปัจจุบัน เพียงแค่สมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยการสมัครนั้นไม่มีการคิดค่าสมาชิกหรือค่าเข้าใช้บริการ ก็สามารถเริ่มการใช้งานได้ทันที ซึ่งโปรแกรมที่ถือว่าเป็นสังคมออนไลน์ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันและเป็นที่แพร่หลายคือ Facebook ซึ่งผู้ใช้งานทั่วโลกจำนวนมากกว่า 750 ล้านคน และ 50% ของผู้ใช้จะมีการเข้าใช้หรือตรวจสอบสถานะข้อมูลของตนเองทุกวัน ซึ่งเมื่อคำนวณรวมจะได้ว่า Facebook จะมีการใช้เวลากับ Facebook รวมกันเกินกว่า 700,000 ล้านนาที่ต่อเดือน รวมไปถึงผู้ใช้ 1 คนจะมีสมาชิกหรือเครือข่ายในกลุ่มของตนเองประมาณ 130 คน เช่นนี้เองจะเห็นได้ถึงอิทธิพลของเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่เป็นโลกเสมือนจริง ที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและมีการสื่อสารเป็นจำนวนมาก อันเห็นได้ว่าปัจจุบันผู้คนต่างให้ความสนใจในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้น โดยการใช้ Facebook เป็นสื่อกลาง วิธีการใช้นั้นจะมีหน้ากระดาน (Wall / Webboard) ของตนเองเพื่อใช้ในการนำเสนอข้อมูลหรือเรื่องราวประวัติของตนเอง หรือสิ่งที่ตนเองต้องการสื่อสารให้ผู้อื่นทราบ จากนั้นจะทำการส่งข้อความ Message ผ่านทาง Instant Message หรือ E-mail ทำการเชิญชวนบุคคลอื่นมาติดต่อเป็นกลุ่มเดียวกัน เมื่ออีกฝ่ายดูประวัติหรือสิ่งที่สื่อของผู้ส่งแล้วหากเกิดความสนใจก็จะทำการตอบรับหรือเข้าติดต่อกลับ และสามารถขยายการเข้าร่วมออกไปยังบุคคลที่อยู่ภายในกลุ่มของบุคคลที่ตอบรับซึ่งมีอยู่ก่อนหน้านี้ได้ด้วย อันเป็นการขยายกลุ่มของตนเองออกไปเพิ่มเติมด้วย ทั้งยังสามารถกำหนดกิจกรรมที่จะทำร่วมกัน กำหนดวัน เวลา สถานที่ เพื่อสามารถนัดหมายพร้อมๆ กันได้ และในปัจจุบันนี้ สามารถสื่อสารโต้ตอบกันโดยตรงได้ทันที

หรือที่เรียกว่า “เซท” (IRC: Internet Relay Chat) หมายถึงระบบสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตอย่างหนึ่งที่สามารถให้คนหลายๆ คนสามารถพูดคุยด้วยกันได้ในปริมาณจำนวนมากในครั้งๆ เดียวโดยจะพูดคุยเฉพาะบุคคลหรือเป็นกลุ่มพร้อมกันหลายๆ คนก็ได้ อีกทั้ง Facebook ในปัจจุบันสามารถใช้งานไต่บนโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยเป็นฟังก์ชันหนึ่งที่บริษัทผู้ผลิตจะต้องนำไปใส่ไว้ อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสังคมออนไลน์ได้อย่างชัดเจน

เช่นนี้ เมื่อนำเอาเครือข่ายสังคมออนไลน์มาผนวกเป็นการทำงานในรูปแบบเครือข่าย จึงเป็นการสร้างเครือข่ายที่ทรงพลังและมีอิทธิพลมาก เนื่องด้วยการเข้าถึงข้อมูล ทำให้เครือข่ายเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งกลุ่มในเครือข่ายเอง หรือกลุ่มบุคคลภายนอกเครือข่าย ทั้งยังทำให้เครือข่ายสามารถเข้าพบปะปรึกษาและแลกเปลี่ยนพูดคุยกันได้ตลอดเวลา เพียงแต่มีการออนไลน์หรือล็อกอินเข้าใช้งานเท่านั้น ซึ่งเป็นการสะดวกต่อการทำงานและลดค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมหรือการเดินทางลงเป็นอันมาก ทั้งยังสะดวกต่อการขยายเครือข่าย (Network) และการดำเนินการต่างๆ มีความต่อเนื่องอย่างเป็นรูปธรรมอันจะทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารใดๆ มีประสิทธิภาพมากที่สุด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การนำเอาเครือข่ายสังคมออนไลน์มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาเครือข่ายข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ถือได้ว่าเป็นการปรับรูปแบบการทำงานจากเดิมการใช้สิทธิ การส่งเสริมสิทธิ การเข้าถึงข้อมูลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จะเข้าถึงได้เฉพาะผู้ทราบถึงสิทธิของตนเอง ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เท่านั้น ซึ่งประชาชนที่ทราบสิทธิของตนเองนั้นยังมีน้อย และมีจำนวนจำกัด รวมไปถึงความเข้าใจเรื่องของสิทธิการได้รู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนบางครั้งอาจมีความคลาดเคลื่อนทำให้การดำเนินการเข้าถึงข้อมูล ไม่ถูกต้อง ดังนั้นเมื่อนำเอาเทคโนโลยีสังคมออนไลน์เข้ามาก็จะส่งผลทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการได้รู้ของตนเองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่ามีกี่ประการ รวมไปถึงทราบกระบวนการใช้สิทธิ รูปแบบการใช้สิทธิ ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์และรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Information Exchange) ในระหว่างเครือข่ายด้วยกันโดยไม่จำเป็นที่บุคคลหนึ่งจะต้องไปหาข้อมูลเองทั้งหมด ข้อมูลต่างๆ สามารถนำมาแลกเปลี่ยนกันได้ อันเป็นการทำให้ประชาชนทราบและเข้าถึงข้อมูลในเรื่องที่ตนเองสนใจหรือต้องการได้มากขึ้น และรวดเร็วขึ้น และประหยัด เพราะไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการขอข้อมูลด้วยตนเอง อาจมีการให้เครือข่ายที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการขอข้อมูล หรืออาจมีเครือข่ายคนใดที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วก็สามารถนำมาแลกเปลี่ยนกันได้ทันที และหากเกิดปัญหาหรือข้อสงสัยการเข้าถึงข้อมูลของราชการ ก็สามารถสอบถามหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้ทันที ซึ่งก็คือสำนักคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งได้มีการเปิดใช้งาน Facebook และมีเครือข่ายที่

เป็นความร่วมมืออยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสามารถกำหนดปฏิทินกิจกรรมต่างๆ ล่วงหน้า เพื่อให้สมาชิกในเครือข่ายได้เข้าถึงกำหนดการ แต่ทั้งนี้การเข้าถึงระบบเครือข่ายออนไลน์อาจมีปัญหาในเรื่องการเข้าถึงได้ โดยเฉพาะในผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ไม่เป็น รวมไปถึงการขาดความเข้าใจการใช้งาน และพบว่าเขตเมืองจะมีผู้ใช้เครือข่าย Facebook มากกว่าในนอกเขตตัวจังหวัดซึ่งอาจเกิดจากการยังไม่มีระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมเท่าที่ควรแต่ก็มีเป็นส่วนน้อยเนื่องจากกลุ่มสมาชิกเครือข่ายต่างก็มีอีเมลเป็นของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลจึงทำได้ไม่ยากและมีเมนูการใช้งานเป็นภาษาไทยทำให้สะดวกต่อการเข้าถึง

สรุป การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น หากจะให้ประสบความสำเร็จได้จะต้องมีความต่อเนื่องของการดำเนินการด้านการให้ความรู้ รวมไปถึงการให้คำปรึกษาและจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในลักษณะไฟไหม้ฟาง กล่าวคือ หากมีการให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว แต่ไม่มีการติดตามผลหรือเสริมความรู้หรือกิจกรรมให้อย่างต่อเนื่องผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ ความรู้อันเกี่ยวกับสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ย่อมมีการหลงลืมเกิดขึ้น และทำให้เครือข่ายไม่มีความเข้มแข็ง ดังนี้หากนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาช่วยโดยเป็นตัวกลางในการให้ความรู้ ให้คำปรึกษา แลกเปลี่ยนความรู้อย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ช่วยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้รู้สึกถึงความจริงจังในการให้ความรู้และไม่ทอดทิ้งเมื่อเกิดปัญหา การดำเนินการของเครือข่ายก็จะมี ความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเครือข่ายขึ้นมา