

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และการคุ้มครองสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าว

สิทธิในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญและให้การรับรองคุ้มครองโดยได้ตราเป็นกฎหมายภายในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) สหราชอาณาจักร (Freedom of Information Act 2000) ฝรั่งเศส (รัฐบัญญัติเลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978) เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้กำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

3.1. กฎหมายของประเทศไทย

สิทธิในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสิทธิที่กำหนดไว้เพื่อรองรับสิทธิในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ มุ่งคุ้มครองสิทธิของสาธารณชนในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แนวความคิดคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มาจากตะวันตก กฎหมายในยุคนั้นจึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ บุคคลในสังคมดำเนินความสัมพันธ์โดยใช้หลักคำสอนของศาสนาและจารีตประเพณีเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ในปี 2475 ประเทศไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง แต่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามบริบททางการเมือง เรื่องสิทธิและเสรีภาพจึงยังไม่ได้อยู่ในความสนใจ

ของผู้ปกครองรวมถึงประชาชนด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ แต่ก็เป็นการบัญญัติไว้แบบลอย ๆ ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอีกหลายฉบับก็ยังรื้อถอนสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมาก

ประเทศไทยได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 48 ทวิ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งต่อมาในปี 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก็ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักประกันพื้นฐานของการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนไว้ โดยที่ผ่านมาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากการดำเนินการของส่วนราชการเป็นกิจการภายใน ไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดเผยให้สาธารณะหรือประชาชนได้รับรู้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยดุลพินิจดังกล่าวมักถือหลักของการปกปิดมากกว่าการเปิดเผย ประกอบกับข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักถูกกำหนดให้เป็นความลับ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นความลับ การใช้ การเก็บรักษา รวมทั้งการทำลายข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นต่อประเทศ ทั้งในส่วนของความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของการกำหนดชั้นความลับ ก็กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่เป็นความลับโดยไม่จำเป็น¹

จากหลักของการรับรู้ข้อมูลของราชการไทยดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ ดังนี้²

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย

¹ วัชรวา ไชยสาร, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*, 2544, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 53

² วิรัชณี ลักขิณพิณสุกุล, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 33 .

สำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิ่งแสดงความคิดเห็น ของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

คงจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำบทกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะมาบัญญัติไว้ในมาตรา 58 และมาตรา 59 ซึ่งทำให้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ของรัฐต้องผูกพันในการเคารพและคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ สำหรับการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าว รัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นกฎหมายหลักของประเทศที่มีความสำคัญ การกำหนดบทบัญญัติเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475³ ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ในเรื่องของสิทธิแห่งความเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในทรัพย์สิน เคหสถานเสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การประชุม โดยเปิดเผย เป็นต้น แต่การกำหนดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ก็มีได้แบ่งแยกหรือให้การรับรองอย่างชัดเจนสำหรับคนต่างด้าว และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับ ก็ได้มีการเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ มาโดยตลอด แต่ก็มีได้แบ่งแยกเรื่องสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการพัฒนามาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เช่น การให้สิทธิประชาชนได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่า สิบสองปี การให้สิทธิประชาชนในการได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ การให้สิทธิประชาชนดังกล่าว เป็นการให้สิทธิอย่างเท่าเทียมกันมิได้เลือกเป็นการเฉพาะว่าบุคคลนั้น ๆ จะเป็นบุคคลแบบหรือลักษณะใด เป็นผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังนำหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) มากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งการกำหนดนี้ จะหมายถึงความมีมนุษยธรรม (Humaneness) สังคมส่วนใหญ่จะตระหนักถึงความมีมนุษยธรรมของบุคคลทุกคน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลโดยไม่แบ่งแยกว่าบุคคลเป็นคนชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด บุคคลทุกคนมีสิทธิในความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยหากบุคคลใดเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจปกครองของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันเช่นเดียวกัน

³ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. หน้า 33

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทยเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เพิ่มอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ รวมทั้งได้นำหลักเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมาบัญญัติไว้ด้วย ดังนี้⁴

มาตรา 35 “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีการใด ไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นสาธารณะประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 57 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะสำหรับประชาชนชาวไทย

⁴ กัก พัฒนเพชร. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

สารนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2556. หน้า 37.

ทุกคนที่ประสงค์จะรับรู้ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้น ๆ จะมีประโยชน์ได้เสียในข้อมูลนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารก็มีข้อจำกัด ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย คือ ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน ส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล และในส่วนของสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าว เมื่อพิจารณาแล้วอาจจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัพัญญัติไว้ให้ชัดเจน และมีได้มีการแบ่งแยก สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยกับสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวออกจากกันให้ชัดเจน

จากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในระบอบประชาธิปไตยและสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผ่านมา ทำให้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดสิทธิเพื่อรองรับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ด้วยเช่นกัน โดยกำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบัพัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดที่ 1 ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ปวงชนชาวไทยเท่านั้น ดังนั้น คนต่างด้าวมีอาจอาศัยสิทธิตามบัพัญญัตินี้เพื่อรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ก็ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ ดังนี้

มาตรา 59 “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ประสงค์จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และรัฐก็มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีข้อจำกัดของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว คือ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามข้อจำกัดเหล่านี้ แม้จะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ไม้อาจใช้จำกัดสิทธิบุคคลจนกระทั่งกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบัพัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากอีกฉบับหนึ่ง เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญอื่นที่ผ่านมา เช่น การให้สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การให้สิทธิในทรัพย์สิน

และการสืบมรดก การให้สิทธิในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานตามที่กฎหมายบัญญัติ การให้สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสม และได้มาตรฐาน การให้เสรีภาพในการถือศาสนา การให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน โดยนำหลักการของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์มารับรองและให้การคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ การนำหลักการของสิทธิมนุษยชนมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการสื่อให้เห็นว่ารัฐนั้นมีทัศนคติที่มีความเป็นมนุษยธรรม (Humaneness) มีความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน สังคมส่วนใหญ่ไม่เห็นแก่ตัว และตระหนักถึงมนุษย์ผู้อื่น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ทุกคน โดยไม่แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร ชาติใด หรือเชื้อชาติใด หากบุคคลนั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของรัฐ ก็จะได้รับคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น จึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงเป็นผู้ทรงสิทธิ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อพิจารณาอาจจะเห็นได้ว่าเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าว รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 เป็นหมวดที่ให้สิทธิและเสรีภาพปวงชนชาวไทยเท่านั้น มิได้มีการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยกับสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวออกจากกันให้ชัดเจน ซึ่งหากพิจารณากันอย่างเคร่งครัดทำให้เห็นว่าสิทธิของคนต่างด้าวไม่มีความชัดเจนที่จะใช้สิทธิในแบบใด และในทางปฏิบัติก็ยากที่คนต่างด้าวจะพิเคราะห์ได้ว่าสิทธิใดทำได้สิทธิใดทำไม่ได้ รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือไม่อย่างไร ดังนั้นแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวในกฎหมายปัจจุบันจึงไม่ชัดเจน หากแต่พบในกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้สิทธิคนต่างด้าว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เป็นต้น

3.1.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนหรือบุคคลมีสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ หรือข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ เพื่อที่จะให้ประชาชนหรือบุคคลสามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เป็นความจริง เพื่อปกป้องสิทธิของตน

3.1.2.1 ความเป็นมาและขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1) ความเป็นมา⁵

ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เริ่มจากก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากประเทศไทยมีระบบราชการเป็นลักษณะเฉพาะแบบกิจการภายใน ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่บุคคลใด การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อมูลส่วนใหญ่ของหน่วยงานของราชการถูกกำหนดให้เป็นความลับเกือบทั้งหมด ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยหลักๆ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในยุคนั้นมักถือว่า “การปกปิดเป็นหลัก และการเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น”⁶ อีกทั้ง การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการจำแนกจัดระเบียบข้อมูลให้เป็นระบบ ทำให้ประชาชนได้รับบริการจากส่วนราชการโดยขาดข้อมูลและไม่ดีเท่าที่ควร

การดำเนินการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เริ่มมาจากปี 2533 สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการที่เป็นรูปเป็นร่างในปี 2534 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติงานราชการ และได้มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหาร ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยในการยกร่างกฎหมายดังกล่าว อาศัยตัวบทบัญญัติของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) แคนาดา (Access of Information Act 1982) นิวซีแลนด์ (Official Information Act 1982) เกรือรัฐออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) เป็นแบบอย่าง

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป เนื่องจากมีการยุบสภา ในเดือนพฤษภาคม 2537

สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา สภาผู้แทนราษฎร

⁵ พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์. อ้างแล้ว. หน้า 40.

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว. หน้า 26.

พิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระรับหลักการในเดือนพฤษภาคม 2539 และได้มีการยุบสภาในเดือนกันยายน 2539 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้ร่างดังกล่าวตกไป

สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ส่งร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมิมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 วุฒิสภาพิจารณาส่งกลับมาสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 ลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 9 ธันวาคม 2540

ทั้งนี้ ก่อนที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะมีผลบังคับใช้ ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานหลายประการ รวมทั้งสิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นแม่บทของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) วัตถุประสงค์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ⁷

การบัญญัติพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้มากยิ่งขึ้น ให้มีกฎหมายที่กำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐให้ชัดเจน จำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารของรัฐบางประเภทเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างถูกต้องตามความเป็นจริงและปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเองได้ โดยหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้เขียนไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้

2.1) ประชาชนหรือบุคคลมีโอกาสดำเนินการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น

เพื่อให้ประชาชนหรือบุคคลมีโอกาสดำเนินการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำให้ประชาชนหรือบุคคลสามารถนำข้อมูลข่าวสารของราชการที่ถูกต้องและตรงกับความ เป็นจริง มาเป็นข้อมูลในการแสดงความคิดเห็น การใช้สิทธิทางการเมืองประชาชนควรมีสิทธิได้รับรู้ เพื่อประกอบการพิจารณา

2.2) ประชาชนหรือบุคคลสามารถรักษาประโยชน์ของตนเองได้มากขึ้น

⁷ หลักการและเหตุผล. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนหรือบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งจะทำให้ประชาชนหรือบุคคลรับรู้สิทธิหรือหน้าที่ของตนทำให้สามารถรักษาประโยชน์ของตนได้มากขึ้น

2.3) คຸ້ມครองสิทธิส่วนบุคคล

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ มิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือโดยไม่มีกฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับกฎหมายมหาชน คุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของประชาชนด้วย

3) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

3.1) ขอบเขตของ “ข้อมูลข่าวสาร” “ข้อมูลข่าวสาร” “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

(1) “ข้อมูลข่าวสาร” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องความหมายให้รู้เรื่องข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นบันทึกไว้ปรากฏได้⁸

(2) “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน เนื่องด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งเน้นความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก จึงกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความหมายถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุมดูแล หรือเก็บรักษาของหน่วยงานของรัฐ⁹

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4 “ข้อมูลข่าวสาร”

⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4 “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”

(3) “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสื่อเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติ อาชกรกรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัสหรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสื่อเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย¹⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นข้อมูลเฉพาะตัวของบุคคลหรือเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกชนที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม ดูแล ของหน่วยงานของรัฐ เช่น ประวัติส่วนตัวของนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ประวัติของคนไข้ที่รับการตรวจรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐ ประวัติอาชกรกรรมของบุคคล ประวัติบุคลากรของสถานประกอบการ เป็นต้น

3.2) ขอบเขตของ “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

(1) “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹

(2) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ¹²

4) หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

4.1) หลักการและข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับนี้ ได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญ และหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

(1) หลักการพื้นฐานสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ การเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น แต่เดิมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนหรือบุคคลเป็นไปได้ยาก หน่วยงานราชการมักมองว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นความลับ จึงมีการออกบทบัญญัติเพื่อป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการและรัฐบาล เช่น ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติอย่างละเอียดในการรักษาความปลอดภัย โดยมีหลักการทั่วไปส่วนใหญ่เป็นการปกปิด

¹⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4 “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

¹¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4 “หน่วยงานของรัฐ”

¹² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

เอกสารของราชการ ทำให้ในบางครั้งก็จะเป็นการปกปิดการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐมากเกินไป จนทำให้ประชาชนมีความเห็นว่าการบริหารงานของภาครัฐมีความไม่โปร่งใสเกิดขึ้น กฎหมายฉบับนี้จึงกลับหลักการดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนหรือบุคคลอื่นเป็นไปได้มากที่สุด และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

และอีกประการที่สำคัญ คือ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ เนื่องจากเป็นสิทธิที่กฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวาง โดยบุคคลที่มีสัญชาติไทยมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่ต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงประสงค์จะรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว

(2) หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อมูลข่าวสาร โดยสามารถแยกเป็น 3 กรณี ดังนี้

(4.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์เผยแพร่

(1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการ อย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ก. โครงสร้าง และการจัดองค์กรในการดำเนินงานเนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทนี้ ทำให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงาน มีการจัดโครงสร้างและบริหารงานอย่างไร

ข. สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทนี้จะทำให้ประชาชนได้รับรู้กระบวนการ ขั้นตอน อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐ

ค. สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ เช่น ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าสามารถติดต่อหน่วยงานของรัฐได้ในจุดใด เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

ง. กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่งหนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น โดยมีสภาพเป็นอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

จ. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ของราชการจะได้ กำหนดในภายหลัง เนื่องจากเป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดนอกเหนือไปจากข้อมูล ข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(2) ให้นำหน่วยงานของรัฐ รวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ กฎหมายกำหนดข้างต้น เพื่อเผยแพร่ ขยาย หรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้น ตามที่เห็นสมควร

(3) ข้อมูลข่าวสาร ถ้ามิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทาง ที่ไม่เป็นคุณไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้อ่านข้อมูลข่าวสารตามเวลาที่ควร

(4.3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู¹³

(1) กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ บางประเภท เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าดูได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการกำหนด สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐได้จัดให้ ประชาชนเข้าตรวจดู คือ

ก. ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้ง ความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อ ประชาชน ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งหน่วยงานของรัฐได้ ดำเนินการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

ข. นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 (4) เนื่องจากการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการในนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควร เผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ เพื่อสร้างความร่วมมือ ข้อเสนอแนะ อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน

ค. แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ เพื่อ ทำให้กระบวนการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสมากขึ้น รวมทั้ง เพื่อให้ผู้รับเหมา ผู้ประกอบการ ประชาชน สามารถตรวจดูและรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของหน่วยงานของรัฐได้

ง. คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมี ผลกระทบถึงหน้าที่ของเอกชน เนื่องจากคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ รัฐเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่อาจเป็นผลกระทบต่อเอกชน จึงเป็นเอกสารที่ประชาชนควรรู้ เพื่อให้เอกชนหรือประชาชนได้รู้เกี่ยวกับการบริการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐใน

¹³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 9

เรื่องใดเรื่องหนึ่ง รัฐหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นอย่างไร เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามขั้นตอนหรือไม่ ทั้งนี้ กฎหมายจะกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทที่มีผลกระทบต่อเอกชนเท่านั้น หากในส่วนตัวใดจะกระทบถึงผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐสามารถไม่เปิดเผยได้

จ. สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตามมาตรา 7 วรรคสอง

ฉ. สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นสัญญาที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจึงควรเปิดเผยให้ประชาชนได้รู้

ช. มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จึงสมควรเผยแพร่ให้ประชาชนได้รู้ เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการดังกล่าวมีการดำเนินการในเรื่องใดอย่างไร¹⁴

ซ. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด เนื่องจากข้อมูลข่าวสารมีเป็นจำนวนมาก พัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนควรรู้ในช่วงเวลาหนึ่งอาจแตกต่างจากข้อมูลข่าวสารของราชการในอีกช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งหมายถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ดังกล่าว นั้น หากมีส่วนที่ห้ามมิให้เปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนดอยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดตอนโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

(2) บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา (right to copy) หรือสำเนาที่มีความถูกต้องตาม (1) ได้ ในกรณีที่สมควร หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะวางหลักเกณฑ์ที่เรียกค่าธรรมเนียมในการดำเนินการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และหากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน¹⁵

¹⁴ พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์. อ้างแล้ว . หน้า 79.

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามเจริญพาณิชย์ . 2549. หน้า 32.

(4.4) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนสามารถตรวจดูได้

ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนหรือบุคคลสามารถขอได้ เป็นข้อมูลที่ประชาชนต้องการทราบ และขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ โดยประชาชนจะต้องระบุความต้องการ ที่จะทราบ ข้อมูลข่าวสารของราชการว่าเป็นแบบใด เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจได้ตามสมควรและอยู่ในสภาพที่จะพร้อมให้ได้ โดยไม่ต้องจัดทำวิเคราะห์ จำแนกรวบรวม หรือจัดให้ขึ้นใหม่

5) ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการและเงื่อนไขที่สำคัญโดยกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก การปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นข้อยกเว้น จึงทำให้หน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น จะต้องให้เหตุผลประกอบการพิจารณา ดังมีสาระสำคัญ ดังนี้

(5.1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

(5.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด

ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

ดังจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติและนำไปใช้ในการปรับกับข้อเท็จจริง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีดังต่อไปนี้

ก. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการป้องกันความเสียหายต่อความมั่นคงแห่งรัฐ เนื่องจากความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือความมั่นคง

ทางการเงินของประเทศ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนี้จะต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาเบื้องต้นว่าควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่อย่างไร

ข. การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะอยู่ในความครอบครองของรัฐหรือไม่ก็ตาม หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรอย่างยิ่งที่จะนำข้อมูลดังกล่าวมาเปิดเผย เนื่องจากกฎหมายเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามความต้องการของสังคม

ค. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด

ก่อนที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะประกาศใช้และมีผลใช้บังคับ ข้อมูลความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าในเรื่องใดหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาโดยมักมีแนวโน้มที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา โดยพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจจากหลักดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้¹⁶

แต่อย่างไรก็ตามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องพิจารณาแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาโดยมาตรการของแนวปฏิบัติภายในของหน่วยงานของรัฐจะเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติภายในหน่วยงานและตามสายการบังคับบัญชา แม้ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย แต่ก็ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำดังกล่าว

ง. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

¹⁶ ภัก พัฒนเพชร. อ้างแล้ว. หน้า 48.

ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้เป็นข้ออ้างในทางที่เป็นการปฏิเสธว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น การคุ้มครองพยานในคดีอาญา หรือการคุ้มครองพยานสำคัญที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนซึ่งอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น

จ. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

ข้อมูลของรายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถทำได้ ข้อมูลข่าวสารในกรณีดังกล่าวนี้ เช่น ข้อมูลทางการแพทย์ ประวัติข้าราชการของส่วนราชการ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย วุฒิการศึกษา สถานะการสมรส เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (มาตรา 20 ถึงมาตรา 25) ทั้งนี้ หากข้อมูลข่าวสารที่ขอเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือมีข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิเสธในการให้ข้อมูลข่าวสารนั้น หรืออาจจะลบหรือตัดทอนข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้

ฉ. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยมีข้อกำหนดมิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท ซึ่งเป็นการคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิบัตร ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร¹⁷ มาตรา 21 กำหนดห้ามมิให้เจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการขอรับสิทธิบัตรเปิดเผยรายละเอียดการประดิษฐ์ ไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ก่อนมีการประกาศโฆษณาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ขอรับสิทธิบัตร กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 25 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย

ช. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

¹⁷ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 21

เป็นกรณีที่กำหนดบทบัญญัติในอนาคต ซึ่งอาจมีกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่ามีกรณีเพียงใดบ้าง จึงกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อที่จะไม่ต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้่อีก

6) การคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลใด มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านมาภายในเวลาที่กำหนดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดเวลาอันสมควรให้ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านมา โดยต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ที่ได้รับแจ้งดังกล่าว หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบว่า ไม่ประสงค์จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคัดค้านว่ามีเหตุผลเป็นอย่างไร มีเหตุผลสมควรหรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า หากเจ้าหน้าที่พิจารณาคัดค้านแล้วเห็นว่า คำคัดค้านไม่มีเหตุผลสมควร อาจไม่มีคำสั่งรับคำคัดค้านดังกล่าวนั้นก็ได้อีก ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้ ต้องรอการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก่อนจนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาที่ผู้คัดค้านจะมีสิทธิอุทธรณ์ คือ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคัดค้าน หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่าให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้หรือไม่ ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว และตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด

7) การอุทธรณ์¹⁸

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 14 มาตรา 15 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 โดยเห็นว่าคำคัดค้านดังกล่าวไม่มีเหตุผลอันสมควร ในกรณีดังกล่าวผู้ยื่นมีสิทธิมีสิทธิที่จะเลือกวิธีการร้องเรียน ไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบตามลำดับบังคับบัญชาก็ได้ แต่หากผู้ยื่นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ ผู้ยื่นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสิบห้าวันนับ

¹⁸ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ*. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เมื่อดิ การพิมพ์. 2542. หน้า 84 – 85.

แต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

8) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

โดยหลักแล้วข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นข้อมูลข่าวสารขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นข้อมูลส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น การให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของประชาชนก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ได้ให้การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อผู้อื่น โดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกำหนดดังกล่าวถือว่าเป็นการกลับหลักของการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งโดยหลักแล้วอาจหมายความได้ว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่อาจเปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น

9) เอกสารประวัติศาสตร์

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอนุญาตให้ประชาชนตรวจดูเอกสารประวัติศาสตร์ ในกรณีข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือครบกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเวลาให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือครบกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลข่าวสารของราชการเมื่อครบเจ็ดสิบห้าปี

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะบางประการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 เช่น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เมื่อเปิดเผยแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวเมื่อครบสี่สิบปี

อย่างไรก็ตาม กำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่ตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ยังไม่ควรเปิดเผย โดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย ซึ่งคำสั่งขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละห้าปีไม่ได้

10) การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐละเมิดกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ¹⁹

การตรวจสอบการละเมิดกฎหมายนั้น เป็นมาตรการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ การละเมิดกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็อาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะต้องเปิดเผยหรือบันทึกข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ถูกต้องและไม่ยอมให้เจ้าของข้อมูลแก้ไข เป็นต้น ดังนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้วางมาตรการเพื่อให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเยียวยาในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ ดังนี้ หน่วยงานของรัฐ ไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 7 หรือหน่วยงานของรัฐไม่จัดข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนได้ตรวจสอบตามมาตรา 9 หรือหน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ให้ตนได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือหน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีอื่น

ผู้นั้นมีสิทธิร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ซึ่งเมื่อได้มีการร้องเรียนแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องดำเนินการพิจารณาและต้องให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน และหากมีเหตุจำเป็นก็อาจขยายระยะเวลาในการพิจารณาออกไปได้ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็ต้องมีเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน ถึงแม้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะพิจารณา เรื่องร้องเรียนเกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ไม่มีผลให้การพิจารณาหรือมติของ

¹⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุ่มปา. อ้างแล้ว. หน้า 118-121

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวต้องเสียไป ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อเร่งรัดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ปฏิเสธว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ ถ้าผู้มีคำขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริงและได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 13 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวได้ พร้อมทั้งแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องทราบซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยินยอมให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมอบหมายเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ก็ตาม

(2) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

กฎหมายได้ให้สิทธิประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในหลายกรณี เช่น

ก. ในกรณีที่มิใช่เจ้าของข้อมูลมาขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ปรากฏว่ามีการบันทึกที่ไม่ถูกต้อง เมื่อเจ้าของข้อมูลซึ่งมีสิทธิขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ตรงกับความเป็นจริง และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลให้ตรงตามที่มีคำขอ เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 หรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะบางประการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 โดยอ้างว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวเป็นข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น ผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ค. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 โดยเห็นว่าคำคัดค้านดังกล่าวไม่มีเหตุผลพอเพียง ผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

11) องค์การตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

11.1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ²⁰

(1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 23 ท่าน ดังนี้

- (1.1) รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน
- (1.2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (1.3) ปลัดกระทรวงกลาโหม
- (1.4) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (1.5) ปลัดกระทรวงการคลัง
- (1.6) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
- (1.7) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (1.8) ปลัดกระทรวงพาณิชย์
- (1.9) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (1.10) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (1.11) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- (1.12) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (1.13) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (1.14) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ
- (1.15) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

อีกจำนวน 9 คน

นอกจากนี้ กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

สำหรับกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และเมื่อครบวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ นอกจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้นจากตำแหน่งวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจพ้นจาก

²⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 27.

ตำแหน่งเมื่อ ตาย หรือลาออก หรือคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อม บกพร่อง ไม่สุจริตต่อหน้าที่ หย่อนความสามารถ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ²¹

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(2.1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(2.2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ เป็นหน้าที่คล้ายกับเป็นที่เล็งให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ตอบข้อหารือและวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

(2.3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎ กระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(2.4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13 ในการนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณา กลั่นกรองตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(2.5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(2.6) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนเนื่องจากผู้ขอข้อมูลไม่เชื่อตามที่หน่วยงานของรัฐแจ้งว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ผู้ขอได้ยื่นคำขอ โดยอำนาจในการตรวจสอบนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ได้ขอตรวจสอบ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มี

²¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 28.

อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมอบหมายก็ได้

11.2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ
ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือ
มาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูล
ข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา
ต่าง ๆ ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ

โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาคณะหนึ่ง
ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการข้อมูล
ข่าวสารของราชการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับก็ได้มี
การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามประกาศของสำนัก
นายกรัฐมนตรี โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ มีดังนี้
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และ
การบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และ
สาธารณสุข คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
อุตสาหกรรมและการเกษตร เป็นต้น²²

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตาม
มาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

11.3) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

²² พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์. อ้างแล้ว . หน้า 320.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ดังนี้

(1) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและงานธุรการให้คณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ

(3) ให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.2.2 สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ให้การรับรองสิทธิแก่ประชาชนหลายประการ ดังนี้

1) สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา²³

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญที่รัฐเห็นว่าประชาชนจำเป็นต้องรู้อย่างยิ่ง กฎหมายจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีการแพร่หลายและประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน เช่น โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานั้น ยังสามารถเก็บเป็นหลักฐานถาวรเพื่อใช้ในการอ้างอิงต่อไปได้ด้วย

2) สิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่าง ๆ²⁴

นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วยังมีข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำคัญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ให้แพร่หลาย แต่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ เช่น นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้สิทธิประชาชนในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดเตรียมข้อมูลในลักษณะดังกล่าวให้แก่ประชาชนเพื่อเข้าตรวจสอบ ทั้งนี้ ก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยไม่จำกัดว่าประชาชนจะมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่

3) สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะราย²⁵

²³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 7.

²⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 9.

²⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 11.

สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะรายเป็นสิทธิที่มีความสำคัญของประชาชน โดยกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารที่ต้องการรู้ และถึงแม้ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูแล้วก็ตาม แต่หากข้อมูลข่าวสารใดหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประชาชนทราบด้วย ทั้งนี้ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในการปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้

4) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหอจดหมายเหตุ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา²⁶

ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยหากเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป มีอายุครบ 20 ปี หรือหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ มีอายุครบ 75 ปี หน่วยงานของรัฐจะส่งมอบให้หอจดหมายเหตุ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้คัดเลือกไว้และเก็บรักษาให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

3.1.2.3 สิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

แนวทางของการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ไบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้น ให้ถือว่าไบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ
- 2) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว
- 3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว
- 4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

ตามความหมายตามนัยนี้ กรณีคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด คือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว หรือสมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคน

²⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 26.

ต่างด้าว หรือสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว หรือ นิติบุคคลที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว เป็นต้น

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น นิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยอาศัยหลักการพื้นฐานแนวการใช้สิทธิสามารถแบ่งแยกแนวทางการใช้สิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1) การใช้สิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป

แนวทางในการให้สิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยหลักการทั่วไปซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานนั้น คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมายต่าง ๆ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) ได้แก่

ก. โครงสร้าง และการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

ข. สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

ค. สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับ

หน่วยงานของรัฐ

ง. กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่งหนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพเป็นอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

จ. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้กำหนดในภายหลัง

หากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้น ก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายนี้แล้ว และให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

กรณีข้อมูลข่าวสารที่รัฐต้องจัดให้เข้าตรวจดู (มาตรา 9) ได้แก่

ก. ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

ข. นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา

ค. แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ
ง. คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบ
ถึงหน้าที่ของเอกชน

จ. สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตามมาตรา 7 วรรคสอง

ฉ. สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วม
ทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ช. มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่แต่งตั้ง
โดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง
หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

ซ. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 9 วรรคท้าย กำหนดให้คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนด
โดยกฎกระทรวงและสำหรับกรณีการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะราย(มาตรา 11) คน
ต่างด้าวมีสิทธิมากน้อยเพียงใดนั้น มาตรา 11 วรรคท้าย กำหนดให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง
วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารในมาตรานี้ โดยอนุโลม ซึ่งนั่นก็มี
หมายความว่า “คนต่างด้าว” โดยเฉพาะนิติบุคคลต่างด้าวสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีคนต่างด้าว โดยเฉพาะนิติบุคคลต่างด้าวก็ได้มีการขอข้อมูล
ข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 ซึ่งก็ได้มีแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ดังนี้

(1) กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 7/2562

โดยมีมูลเหตุของข้อพิพาทที่ว่า ผู้ฟ้องคดี คือ ลาบอราทัวร์ บริ โอเดอมา เป็นนิติ
บุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทเครื่องสำอางภายใต้
เครื่องหมายการค้าจดทะเบียน “BIODERMA” มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพื่อ
ขอตรวจสอบและรับทราบสูตรของเครื่องสำอาง “BIODERMA” ที่บริษัท รีนาวัน ฟาร์อีส จำกัด
และบริษัท ธิซเซิล จำกัด เข้าเข้ามาและจำหน่ายในราชอาณาจักรไทยและได้จดทะเบียนไว้
กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยผู้ฟ้องคดีก็ได้แต่งตั้งให้เป็นผู้แทนจำหน่ายในประเทศ
ไทย ทั้งนี้ เพื่อปกป้องสิทธิในฐานะเป็นผู้ผลิตที่อาจต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและเพื่อปกป้องสิทธิอัน
เนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิในฐานะเจ้าของเครื่องหมายการค้า

โดยในชั้นการพิจารณาคำขอ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ปฏิเสธตามคำขอ และโดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารที่ขออนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ²⁷

ต่อมาในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคนต่างด้าว ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พร้อมให้ข้อสังเกตว่า หากผู้ฟ้องเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์สูตรเครื่องสำอางสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้ มิใช่สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

และผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและให้เปิดเผยสูตรเครื่องสำอาง “BIODERMA” ที่บริษัท รีนาวน์ ฟาร์อีส จำกัด และบริษัท ริชเชิล จำกัด ได้จดทะเบียนไว้

โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย²⁸ ในประเด็นคนต่างด้าวจะอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีว่า ให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และเพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนไว้ด้วย ต่างจากคนต่างด้าวซึ่งอาจจะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเสรีภาพทางการเมืองหรือเสรีภาพบางประการได้เช่นเดียวกับคนไทย ดังนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมิได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสไว้ให้สำหรับคนต่างด้าว โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ตราบใด

²⁷ นิรัญ อินทร . บทความเผยแพร่ใน ACT NEWS . “คนต่างด้าว” ขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้หรือไม่. หน้า 1.

²⁸ นายนิรัญ อินทร.อ้างแล้ว. หน้า 2.

ที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง คนต่างด้าวจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 ในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้

สำหรับกรณีของประเด็นผู้ฟ้องมีสิทธิตรวจสอบและรับทราบสูตรของเครื่องสำอาง “BIODERMA” ที่บริษัท ทรินาวน์ ฟาร์อีส จำกัด และบริษัท ริชเชิล จำกัด นำเข้ามาและจำหน่ายในราชอาณาจักรไทย และได้แจ้งเลขทะเบียนไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือไม่ นั้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อมูลไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 จึงเป็นการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 11 ดังนั้น ทราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่มิตินิติที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารเชิงพาณิชย์ในลักษณะที่ผู้จัดแจ้งไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 (6) หรือการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ก็ตาม คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น เห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีนี้ เป็นแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยคนต่างด้าวไม่อาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 เพื่อขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่จะสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 11 ได้ ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิเท่านั้น

(2) กรณีการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้แก่ผู้ขอข้อมูลซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว

ผู้ขอข้อมูลเป็นสำนักงานสถาปัตยกรรมซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ได้มีหนังสือลงวันที่ 8 มกราคม 2558 แจ้งความประสงค์ขอความอนุเคราะห์ในการนำส่งภาพร่างแผนผังห้องประชุมรัฐสภาในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล เนื่องจากขณะนี้ผู้ขอข้อมูลกำลังดำเนินโครงการวิจัยเกี่ยวกับห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาต่าง ๆ โดยการวิจัยมีจุดประสงค์คือการจัดพิมพ์หนังสือนานาชาติที่นำเสนอเกี่ยวกับแผนผังห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาของประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้ง 193 ประเทศการวิจัยนี้เกิดขึ้นด้วยความร่วมมือของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีเดลฟท์ (Delft University) และสถาบันแซนด์เบิร์ก (Sandberg Institute) ณ กรุงอัมสเตอร์ดัม ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการรวบรวมแผนผังห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ มาแล้วกว่า 100 ประเทศ ดังนั้น จึงขอความ

อนุเคราะห์แผนผังห้องประชุมใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรไทย เพื่อจะใช้แผนผังดังกล่าววาดออกมาเป็นภาพแอบสแตรกซ์ที่แสดงถึงการจัดที่นั่งและรูปร่างของห้องประชุมเพื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างของห้องประชุมรัฐสภาประเทศอื่น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2558 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558 โดยในการพิจารณาเห็นว่าผู้ขอข้อมูลเป็นนิติบุคคลต่างด้าว การเปิดเผยข้อมูลจะเป็นไปได้เพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในขณะที่พิจารณาก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามที่ประชุมก็เห็นว่าภาพแผนผังห้องประชุมรัฐสภาไทยเป็นข้อมูลที่เผยแพร่เป็นการทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์อยู่แล้ว ประกอบกับการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ จึงมีมติอนุญาตให้สำเนาภาพร่างแผนผังห้องประชุมใหญ่ในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล

ดังจะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแก่ผู้ขอซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว เป็นการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในขณะที่ยังไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการของคนต่างด้าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของหน่วยงานซึ่งตระหนักถึงสิทธิรับรู้ข้อมูลของคนต่างด้าวโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(3) กรณีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตอบข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช²⁹

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้มีหนังสือที่ นร 0107/2082 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2547 ตอบข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรณีขององค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล สำนักงานประจำประเทศไทย (WWF Thailand) ซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ยื่นขอข้อมูลจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เกี่ยวกับชื่อผู้ขออนุญาตนำเข้สัตว์ในบัญชีอนุสัญญาไซเตสตามชนิดพันธุ์ เพื่อใช้ในการตรวจสอบเมื่อมีผู้แจ้งเบาะแสและข้อมูลผ่านกระบวนการอายุส์ แอนด์ เอียส์ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตอบข้อหารือว่า องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล สำนักงานประจำประเทศไทย (WWF Thailand) เป็นคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่เมื่อพิจารณาถึง การดำเนินการและวัตถุประสงค์ขององค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล ประกอบอนุสัญญาไซเตสแล้วทราบว่าข้อมูลที่ขอไม่มีลักษณะเป็นความลับและเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสัตว์ป่าของโลกใน

²⁹ รายงานประจำปี 2547 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า 120 – 122.

ระดับสากล ดังนี้ การขอข้อมูลดังกล่าว ก็ให้เป็นไปตามดุลพินิจของหน่วยงานที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

ดังจะเห็นได้ว่ากรณีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตอบข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นการพิจารณาโดยคำนึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีสถานะใดเป็นคนต่างด้าวหรือไม่

2) การใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 กำหนดให้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ดังนั้นอาจหมายความอีกนัยหนึ่งว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามบัญญัติของกฎหมายนี้ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และอาจสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทย ประกอบกับมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ก็ได้กำหนดให้บุคคล หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย นั่นก็หมายความว่าหากเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ก็อาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามบัญญัติของกฎหมายนี้ และอาจไม่สามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทย

3.1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ การสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ ประชาชนได้รับการบริการจากรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ทำให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกมากยิ่งขึ้น และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ไว้ในหมวดที่ 7 เพื่อเป็นแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับการโดยเร็ว พร้อมกันนี้ยังสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ต่อไป มีสาระสำคัญดังนี้³⁰

³⁰ สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?titl>. ค้นหามาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2563.

1) การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงานที่ส่วนราชการมีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ส่วนราชการต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการได้รับทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตนมีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่ได้กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติได้ และในกรณีที่ส่วนราชการได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเองเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องตอบคำถาม หรือชี้แจงการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

2) การจัดระบบสารสนเทศ

(1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพื่อติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้

(2) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในขณะนั้น ปัจจุบันคือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ต้องจัดให้มีการวางระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง เพื่อให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ

3) การรับฟังข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ

(1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ ส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน

(2) ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็นจากประชาชนในการชี้แจง ปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย โดยอาจแจ้งผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ โดยไม่เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

(3) ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ช้าช้อน หรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการอื่นหรือข้าราชการในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่ออกกฎพิจารณาโดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ และในกรณีที่เห็นว่าการร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือไม่เข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือ

เสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน ค่าซ้ำ หรือเป็นอุปสรรตต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นทราบ เพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกต่อไป

4) การกำหนดความลับเท่าที่จำเป็น³¹

การปฏิบัติราชการในเรื่องใดโดยปกติทั่วไปถือเป็นเรื่องที่เปิดเผย เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงได้กำหนดให้เป็นความลับเท่าที่จำเป็น

5) การเปิดเผยข้อมูล

(1) ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสตามหลักการบริหารจัดการที่ดี เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเป็นความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

(2) ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อ จัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ การเปิดเผยข้อมูลอาจทำที่สถานที่ทำการหรือระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ แต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับควบคุมโดยกฎหมาย

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้คำนึงถึงการให้บริการแก่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นสำคัญ การดำเนินการของรัฐมีความโปร่งใสซึ่งเกิดขึ้นจากส่วนราชการได้สร้างหลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ละเรื่องขึ้นไว้อย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนได้รับทราบ อันมีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐต่อไปด้วย

³¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. มาตรา 43.

3.2 กฎหมายของต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ดำเนินการยกร่างโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ซึ่งได้ศึกษาแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ รวมทั้งได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศ เพื่อเป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมาย เนื่องจากในต่างประเทศแนวความคิดเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมีมาอย่างยาวนาน ซึ่งมีรูปแบบและสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไป ในบทนี้จึงศึกษากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร และกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

3.2.1 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนหรือบุคคลอย่างมากอีกประเทศหนึ่ง ในเรื่องของกรให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการพิมพ์ สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The First Amendment) แต่ก็ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ของข้อมูลข่าวสารของราชการสำหรับสาธารณะชนไว้³² แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดสิทธิในการขอตรวจเอกสารขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง Administrative Procedure Act 1946 เนื่องจากเห็นว่าสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวไม่เพียงพอต่อประชาชน จึงขยายขอบเขตให้กว้างขึ้น โดยในมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act 1946 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสาร การทำงานที่เกี่ยวกับการบริหาร เป็นต้น เพื่อเป็นการเผยแพร่พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำให้สามารถตรวจค้นและเข้าถึงบรรดาความเห็นและคำสั่งต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ แต่เอกสารของราชการในบางประเภท หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจเปิดเผยได้ เช่น ข้อมูลที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ข้อมูลที่เป็นความลับด้วยเหตุผล อย่างไม่อย่างหนึ่งที่สมควร (Reasonable) เป็นต้น

³² อรรถพล ใหญ่สว่าง , วิชา ไชยสาร. *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.2541*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

แต่อย่างไรก็ตาม การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ดูเหมือนจะมีอำนาจกว้างขวางอย่างไร ขอบเขต ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้อาจเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนหรือบุคคลมากกว่าเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนหรือบุคคล และด้วย Administrative Procedure Act 1946 เป็นกฎหมายที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้มีการพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวมาโดยตลอด และจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1966 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act 1966) อย่างไรก็ดีตามหลังจาก Freedom of Information Act 1966 มีผลใช้บังคับก็ได้มีการแก้ไขมาแล้วหลายครั้งจนถึงปัจจุบัน

Freedom of Information Act 1966 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยบัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิในการเข้าถึงบันทึกข้อมูลของหน่วยงานของราชการของรัฐบาลกลางได้ทั้งหมด สิทธิดังกล่าวสามารถใช้บังคับในศาลได้ ยกเว้นบันทึกข้อมูลดังกล่าว จะถูกป้องกันจากการเปิดเผยโดยข้อยกเว้น 9 ประการ ดังนี้³³

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบังคับและวิธีปฏิบัติภายในของหน่วยงาน
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อสำคัญที่ถูกห้ามมิให้เปิดเผยโดยกฎหมายอื่น
- 4) ข้อมูลเกี่ยวกับความลับทางการค้าและข้อมูลความลับอื่นในทางธุรกิจ
- 5) ข้อมูลเกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของราชการ หรือการสื่อสารภายในหน่วยงานของราชการ
- 6) ข้อมูลส่วนบุคคล เช่น แฟ้มข้อมูลส่วนบุคคล ประวัติทางการแพทย์ เป็นต้น
- 7) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย
- 8) ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลควบคุมสถาบันการเงิน
- 9) ข้อมูลเกี่ยวกับธรณีวิทยาในส่วนของแหล่งขุดเจาะน้ำมัน

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ตามกฎหมาย Freedom of Information Act 1966 ก็ได้เป็นการบังคับอย่างเด็ดขาดว่าเอกสารในลักษณะตามข้อยกเว้นดังกล่าว จะต้องเป็นความลับอันเปิดเผยมิได้ หากแต่เป็นการกำหนดขอบเขตในลักษณะที่ว่าหน่วยงานราชการจะใช้เป็นหลักในการพิจารณาว่าทางราชการจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดบ้าง และถึงแม้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นข้อมูล

³³ วีรพงษ์ บึงไกร. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 วิทธานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543. หน้า 58-61.

ข่าวสารที่ทางราชการจะไม่เปิดเผยได้นั้น ถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรเปิดเผย ก็อาจกระทำ ได้ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินและอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ

Freedom of Information Act 1966 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้ Freedom of Information Act 1966 ได้กำหนดคำนิยามไว้ใน (2) แห่งอนุมาตรา (f) หมายถึง ข้อมูลใด ๆ ซึ่งรวมถึงข้อมูลใดที่เป็นข้อมูลของหน่วยงานของรัฐหรือ หมายถึงบันทึกข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสารของราชการ โดย “บันทึกข้อมูล” (record) หมายความว่า ข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย คำนิยามของข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นคำนิยามที่ส่งผลให้หมายถึงข้อมูลข่าวสารหมายถึงข้อมูลข่าวสารทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ อันทำให้ข้อมูลข่าวสาร หรือ Record หมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่รวมข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เนื่องจากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้นำไปกำหนดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ Privacy Act 1974 ดังจะเห็นได้ว่าความหมายของข้อมูลข่าวสารตาม Freedom of Information Act 1966 เมื่อพิจารณาจะมีความหมายในลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้³⁴

กฎหมาย Freedom of Information Act 1966 มีวัตถุประสงค์พื้นฐานเพื่อรองรับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนหรือบุคคล เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ว่าหน่วยงานของรัฐทำงานโดยปราศจากการทุจริต (Corruption) หรือไม่ มีความโปร่งใสหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถเปิดเผยให้แก่ประชาชนหรือบุคคลได้รับรู้ โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ 3 วิธี คือ วิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication) วิธีจัดให้ประชาชนหรือบุคคลเข้าตรวจค้น (Public Inspection) และวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection) ซึ่งมีรายละเอียด โดยสรุปดังนี้

(1) วิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication)

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการพิมพ์แพร่หลาย โดยให้แต่ละหน่วยงานของรัฐแบ่งลำดับขั้นตอน และตีพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร ลงในราชกิจจานุเบกษาหรือจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์เอกชน ข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลายดังกล่าว คือ

³⁴ ภัก พัฒนเพชร. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

สารนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2556. หน้า 66.

(1.1) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายละเอียด โครงสร้าง สถานที่ตั้งขององค์กร รวมทั้งวิธีการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนหรือบุคคล

(1.2) ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(1.3) กฎ ระเบียบ หรือสถานที่ที่จะติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร และคำแนะนำเกี่ยวกับเอกสาร

(1.4) กฎที่สามารถมีผลเป็นการทั่วไปอย่างกฎหมายนโยบาย หรือการตีความซึ่งรับไว้โดยหน่วยงานของรัฐ

(1.5) ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

(2) วิธีจัดให้ประชาชนหรือบุคคลเข้าตรวจค้น (Public Inspection)

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทอาจมิได้มีการกำหนดให้ต้องพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา ประชาชนหรือบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างทันที โดยกฎหมาย Freedom of Information Act 1966 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนหรือบุคคลเข้าตรวจดูและทำสำเนา ซึ่งได้แก่ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้

(2.1) ความเห็นในขั้นสุดท้ายหรือผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ

(2.2) นโยบายหรือการตีความของหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ได้นำลงตีพิมพ์ไว้ในราชกิจจานุเบกษา

(2.3) คู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือบุคคล

(2.4) สำเนาทั้งหมดของข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ทั้งที่ได้เปิดเผยแก่บุคคลที่ขอตรวจค้น หรือตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย

(2.5) ดัชนีของหลักข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนหรือบุคคลสามารถขอเข้าตรวจได้ตามกฎหมายนั้น หากหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการใดไม่จัดให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าตรวจได้ในลักษณะเป็นการทั่วไป กฎหมายก็มิให้หน่วยงานของรัฐนำมาอ้างอิงที่จะใช้บังคับกับประชาชนได้ เว้นแต่ ข้อมูลข่าวสารนั้นประชาชนจะรู้จักกันโดยทั่วไปแล้ว

(3) วิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลาย ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนหรือบุคคลเข้าตรวจค้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย เมื่อประชาชนหรือบุคคลร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นการ

เฉพาะ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีวิธีในการตรวจค้นเป็นการเฉพาะตามที่ Freedom of Information Act 1966 กำหนดดังนี้

(3.1) ข้อมูลข่าวสารที่นอกเหนือจากข้อมูลที่ต้องพิมพ์เผยแพร่ หรือข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนได้ตรวจค้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารตามคำขอ โดยคำขอจะต้องบรรยายรายละเอียดข้อมูลข่าวสารที่จะขออย่างพอเพียง และได้ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเผยแพร่ วิธีการปฏิบัติ สถานที่ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

(3.2) หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนหรือบุคคลจะขอตรวจค้นเป็นการเฉพาะรายให้เป็นไปตามรูปแบบที่บุคคลนั้นมีคำขอ และเพื่อประโยชน์หน่วยงานของรัฐจะต้องพยายามรักษาข้อมูลในรูปแบบที่ได้จัดทำขึ้นใหม่

(3.3) ให้หน่วยงานของรัฐตรวจข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ในกรณีการจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการร้องขอหรือยื่นคำขอ

(3.4) คำว่า ค้นหา หมายถึง ตรวจสอบ ในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เพื่อบอกที่อยู่ของข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ

3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ก็คือข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตาม Freedom of Information Act 1966 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้³⁵

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การกำหนดว่าข้อมูลข่าวใดเป็นแบบใดแบ่งเป็นประเภทใด จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร หน่วยงานของรัฐจะต้องตัดสินใจในหลักการที่ว่าสาระสำคัญของคำสั่งของฝ่ายบริหารมีผลเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภายในประเทศและระหว่างประเทศได้

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบังคับและวิธีปฏิบัติภายในของหน่วยงาน

เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎและวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกระบวนการภายในของหน่วยงานของรัฐ สำคัญต่อการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และไม่มีผลต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอก เช่น กฎว่าด้วยการกำหนดเวลาอาหารกลางวัน กฎว่าด้วยการจอดรถในสถานที่ราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารนี้มิได้ครอบคลุมข้อมูลภายในทั้งหมด

³⁵ ภัก พัฒนเพชร. อ้างแล้ว. หน้า 69.

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อสำคัญที่ถูกละเมิดมิให้เปิดเผยโดยกฎหมายอื่น

เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นมิให้มีการเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น โดยต้องปรากฏว่ากฎหมายฉบับนั้น กำหนดให้เอกสารแบบใดต้องถูกเก็บเป็นความลับและต้องไม่มีการกำหนดให้เป็นคุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

(4) ข้อมูลเกี่ยวกับความลับทางการค้าและข้อมูลความลับอื่นในทางธุรกิจ

เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อมิให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารซึ่งเสนอข้อมูลข่าวสารแก่รัฐต้องเสียเปรียบในการแข่งขันจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(5) ข้อมูลเกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของราชการ หรือการสื่อสารภายในหน่วยงานของราชการ ข้อมูลข่าวสารนี้เป็นเอกสารเกี่ยวกับการติดต่อภายในของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของราชการ หรือการสื่อสารภายในหน่วยงานของราชการ ข้อยกเว้นเรื่องนี้กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้เป็นผลดีในการที่ข้าราชการจะมีเสรีอย่างเต็มที่ในการพิจารณา และเป็นการป้องกันมิให้นโยบายต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐต้องถูกเปิดเผยในชั้นเตรียมงาน

(6) ข้อมูลส่วนบุคคล เช่น แฟ้มข้อมูลส่วนบุคคล ประวัติทางการแพทย์ เป็นต้น

เป็นการกำหนดเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เนื่องจากเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคล

(7) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย

เป็นข้อยกเว้นที่ให้ความคุ้มครองบันทึกการสอบสวนที่รวบรวมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่าถ้าหากมีการเปิดเผยออกไปแล้วจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย เช่น การเปิดเผยจะนำไปสู่การแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หรือการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดการก้าวล่วงบุคคลในกระบวนการพิจารณา เป็นต้น

(8) ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลควบคุมสถาบันการเงิน

เป็นข้อยกเว้นที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน เป็นการคุ้มครองข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานตลอดจนการควบคุม ดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งหากเปิดเผยอาจก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจ

(9) ข้อมูลเกี่ยวกับธรณีวิทยาในส่วนของแหล่งขุดเจาะน้ำมัน

เป็นข้อยกเว้นที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลเกี่ยวกับบ่อน้ำมัน รวมทั้งแผนที่ทางธรณีวิทยา และธรณีฟิสิกส์

4) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 1966 ได้ให้คำจำกัดความของหน่วยงานของรัฐ (Agency) ไว้ว่าหมายความรวมถึง ส่วนราชการทุกแห่งในฝ่ายบริหาร รวมทั้ง กรม กองของราชการฝ่ายบริหาร องค์การทหาร รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น Freedom of Information Act 1966 จะใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal Department) แต่ไม่ใช้บังคับกับสภาองเกรส (Congress) เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของสภาองเกรส อันได้แก่บันทึกข้อมูล (Congressional Record) เช่น รายงานการประชุมของสภา รายงานการประชุมของคณะกรรมการ รายงานการประชุมของ คณะอนุกรรมการ เป็นต้นจะมีการเผยแพร่สู่สาธารณชนอยู่แล้ว และสำหรับสำเนาของเอกสาร ดังกล่าว ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ที่หอสมุดกลาง อย่างไรก็ตามข้อมูลข่าวสารราชการที่เป็น ความลับก็ยังคงถือว่ายังคงเป็นความลับอันไม่สามารถเปิดเผยได้ เช่น ความเห็นในการพิจารณา ร่าง กฎหมาย การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่ยังไม่ถึงที่สุด เป็นต้น นอกจากนี้ Freedom of Information Act 1966 จะไม่ใช้กับสภาองเกรสแล้ว ยังไม่ใช้บังคับกับศาล (Courts) หน่วยงานของรัฐในแต่ละรัฐหรือ แต่ละท้องถิ่น (State or Local Government or Agency)³⁶ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในแต่ละรัฐ หรือแต่ละท้องถิ่นจะมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละรัฐที่ตราขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะของแต่ละรัฐ และยังไม่ใช้กับองค์กรเอกชนหรือภาคธุรกิจอีกด้วย

Freedom of Information Act 1966 เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญคือ³⁷ ลดข้อจำกัดเกี่ยวกับ ฐานะของบุคคลในการขอตรวจดูเอกสาร หากส่วนราชการจะไม่เปิดเผยข้อมูลต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ ขอทราบด้วย และผู้ขอตรวจดูเอกสารอาจร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งกรณีที่ไม่ยอมเปิดเผยโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมาย เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลยื่นคำขอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะมีหลักการคล้ายกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขอบเขตข้อมูลที่จะขอให้เปิดเผย คือ ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับ กฎหมายไทยคือข้อมูลข่าวสารของราชการ อีกทั้งยังมีข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ เช่นเดียวกัน

3.2.2 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส³⁸

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ว่าเอกสารของราชการเป็นความลับโดย ในระยะก่อนปี ค.ศ. 1978 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือหลักว่าเอกสารของราชการย่อมเป็น ความลับไม่ควรเปิดเผยให้ประชาชนหรือสาธารณชนได้รับทราบ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือได้ว่าขัด

³⁶ วิรัชนี้ ลักขิพินิสกุล. อ้างแล้ว. หน้า 21.

³⁷ ชรุจน์ รูปเทวินทร์. อ้างแล้ว. หน้า 19.

³⁸ ภัค พัฒนเพชร. อ้างแล้ว. หน้า 72.

กับระบอบประชาธิปไตย ที่ควรให้ประชาชนหรือสาธารณชนมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนที่ไม่เป็นข้อยกเว้นที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ต่อมาได้มีการโจมตีการบริหารของราชการที่เต็มไปด้วยความลับ และความที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องของเอกสารราชการจากนักกฎหมายหรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดจากระบบราชการ จนในปี ค.ศ. 1978 ประเทศฝรั่งเศสก็ได้ตราบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนหรือบุคคลในการขอคูเอกสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับตน

บัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 มาตรา 2 กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของฝ่ายปกครองที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อบุคคลที่ร้องขอซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะรับรองสิทธิของบุคคลในการขอคูเอกสารของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน อีกทั้ง กฎหมายยังได้กำหนดข้อจำกัดการใช้สิทธิในการขอตรวจคูเอกสารของฝ่ายปกครองไว้สองกรณี คือ เอกสารที่ได้รับควบคุมครอง (มาตรา 6-I) เอกสารที่เปิดเผยได้เฉพาะต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารเท่านั้น (มาตรา 6-II) อย่างไรก็ตาม การขอตรวจคูเอกสารของฝ่ายปกครองจะขอคูได้แต่เฉพาะเอกสารในชั้นสุดท้ายซึ่งเป็นเอกสารที่ทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว มิใช่เอกสารในชั้นเตรียมการหรืออยู่ระหว่างการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

1) ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ

บัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้ให้คำจำกัดความของเอกสารราชการ สรุปได้ว่าหมายถึง แฟ้มรายงานการศึกษา แฟ้มเอกสารเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ สิ่งบันทึกข้อมูล เอกสารการศึกษา รายงานการประชุม ข้อสังเกต คำสั่ง คำแนะนำ คำวินิจฉัย สถิติ หนังสือเวียน การตีความกฎหมายเพื่อการบังคับใช้หรือเพื่ออธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดหรือของปกครองชั้นต้นโดยไม่รวมถึงความเห็น กระบวนการพิจารณาทางปกครอง จากคำจำกัดความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการฝรั่งเศสมีความหมายกว้างขวางมาก มิได้มีความชัดเจนในคำจำกัดความ

ข้อมูลข่าวสารของราชการของฝรั่งเศสไม่ได้มีการจัดแบ่งประเภทความสำคัญหรือวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนได้รับรู้ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไปมีสิทธิในการขอตรวจคูเอกสารของราชการได้ แต่อย่างไรก็ตามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษอย่างไรในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำหรับความหมายของเอกสารของราชการนั้น คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ มีความเห็นว่าเอกสารของราชการมิได้หมายความว่าเพียงตามความหมายของเอกสารของ

ราชการตั้งข้างต้น แต่ยังมีหมายถึงแหล่งที่มาของเอกสาร กล่าวคือ เอกสารที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ออก หรือหน่วยงานประเภทที่อยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชนที่รับผิดชอบในการจัดการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

กรณีเอกสารที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยบุคคลธรรมดาได้จัดทำหรือส่งเอกสารไปยังหน่วยงานของรัฐ จะเป็นเอกสารของราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าเอกสารนั้นมาจากบุคคลธรรมดาที่จะต้องดำเนินการให้บริการสาธารณะหรือไม่ หากเอกสารได้จัดทำหรือส่งมาจากบุคคลธรรมดาที่จะต้องดำเนินการให้บริการสาธารณะ เอกสารนั้นเป็นเอกสารของราชการ แต่หากเอกสารที่ได้จัดทำหรือส่งมาจากบุคคลธรรมดาที่มีได้เกี่ยวข้องกับดำเนินการให้บริการสาธารณะ เอกสารนั้นย่อมมีสถานะเพียงอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐแต่ยังมีมิใช่เอกสารของราชการ เว้นเสียแต่เอกสารนั้นได้จัดทำเป็นพิเศษ สำหรับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่ว่าคำจำกัดความของเอกสารของราชการมีคำจำกัดความที่กว้างขวางและไม่แน่นอน คณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังมีความเห็นว่าเอกสารดังต่อไปนี้ เป็นเอกสารของราชการที่เปิดเผยได้ เช่น ใบเสร็จรับเงินที่ชำระโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เอกสารการขออนุมัติปลดลูกจ้างออกจากงานที่นายจ้างต้องยื่นต่อหน่วยงานของรัฐ แผนผังและรายละเอียดในการขออนุญาตก่อสร้าง กระจายคำตอบจากการสอบวัดผลการศึกษาหรือสอบแข่งขัน เป็นต้น

2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

เอกสารของราชการของรัฐบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ที่สามารถเปิดเผยได้ จะต้องมีเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

- (1) เอกสารที่มีได้มีลักษณะระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง
- (2) เป็นเอกสารที่ยังเป็นในขณะที่ยื่นคำขอตรวจดูเอกสารเท่านั้น มิใช่เอกสารที่จัดทำขึ้นใหม่
- (3) เป็นเอกสารในชั้นสุดท้าย มิใช่เอกสารที่อยู่ระหว่างขั้นตอนของการพิจารณาหรือเตรียมการ เนื่องจากเอกสารในลักษณะดังกล่าวอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมในระหว่างขั้นตอน การดำเนินการได้

3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้³⁹

³⁹ จันทิมา พงษ์สังข์. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ. วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.2547. หน้า 84 – 110.

เอกสารของราชการของประเทศฝรั่งเศสที่ไม่สามารถเปิดเผยได้นั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภท คือ เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ และเอกสารที่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล

ทั้งนี้ ในการศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยของประเทศฝรั่งเศสมุ่งประสงค์ในส่วนของเอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหัวข้อในการศึกษา ดังนี้

เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ เป็นเอกสารที่หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งในส่วนของนำไปใช้ประโยชน์หรือการแพร่หลายได้ หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเสียดต่

(1) ความลับของรัฐบาลเกี่ยวกับการลงมติในเรื่องต่าง ๆ และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

(2) ความลับของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับเงินตรา ความน่าเชื่อถือของรัฐ ความปลอดภัยของรัฐและสาธารณชน

(4) กระบวนการของศาลในการพิจารณาคดี เว้นแต่หน่วยงานที่มีอำนาจจะอนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(5) ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นความลับ เช่น ข้อมูลด้านการแพทย์ เป็นต้น

(6) ความลับทางการค้า

(7) การวิจัยหรือค้นหาข้อมูลอันละเมิดต่อกฎหมายภาษีอากรและกฎหมายภาษีศุลกากร

(8) ความลับที่กฎหมายอื่นให้การคุ้มครอง

ในเมื่อกฎหมายอื่น ๆ กำหนดว่าเอกสารประเภทใดที่มีลักษณะเป็นความลับและกฎหมายเฉพาะกำหนดสิทธิ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการขอให้หน่วยงานของราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ในเฉพาะกรณี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบัญญัติเลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 กับกฎหมายอื่น ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ⁴⁰

⁴⁰ ชรุจน์ รูปเทวินทร์. การเปิดเผยข้อมูลการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2548). หน้า 16 -17.

ก. กรณีเอกสารที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

นอกจากเอกสารต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้หน่วยงานของรัฐอาจสามารถปฏิเสธการขอให้ตรวจสอบหรือขอให้เปิดเผยเอกสารแล้ว มาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายก็ยังคงกำหนดเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่ถือเป็นความลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายของรัฐบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ก็มีได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารที่เป็นความลับ ที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่น และด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานของราชการก็มักจะปฏิเสธคำขอเนื่องด้วยเห็นว่าเป็นเอกสารที่เป็นความลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายของรัฐบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978

ข. กรณีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ

ในกรณีนี้เป็นเรื่องกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ก็ให้สิทธิแก่บุคคลในการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการขอตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเฉพาะเป็นกรณีโดยตรง เช่น การขอตรวจสอบแฟ้มเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับความผิดทางวินัย การขอตรวจสอบบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การขอตรวจสอบบัญชีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน การขอตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ระบุชื่อโดยเฉพาะเจาะจงที่หน่วยงานของราชการได้จัดเก็บไว้ในระบบข้อมูลข่าวสารสนเทศ

ความสัมพันธ์ของกฎหมายเฉพาะกับรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 มีกรณีปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ หากกฎหมายเฉพาะฉบับใดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ไม่ได้ แต่หากกฎหมายเฉพาะฉบับใดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ก็ต้องเป็นไปตามหลักการที่ว่า “กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป” กล่าวคือ ตามหลักการดังกล่าวทำให้เมื่อบุคคลใดของไปเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการขอตรวจสอบเอกสารตามกฎหมายเฉพาะ การเปิดเผยข้อมูลจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ การขอตรวจสอบเอกสารดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดใด ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 และในกรณีที่มีการปฏิเสธคำขอตรวจสอบ ผู้ยื่นคำขอย่อมไม่จำจำกัดว่าจะเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารทางราชการ ก่อนที่จะได้แย้งคัดค้านไปยังศาลปกครอง

สำหรับข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการอาจไม่เปิดเผยเอกสาร บางประเภทให้แก่ประชาชนได้รับรู้ ได้แก่เอกสารที่ถือเป็นความลับดังต่อไปนี้

(1) เอกสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

(2) เอกสารที่เกี่ยวกับนโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรรม

(3) เอกสารที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล

4) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร⁴¹

หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศฝรั่งเศส ตามที่รัฐบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 กำหนดไว้เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงได้สามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) องค์กรทางปกครองส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาค จังหวัด

(3) องค์กรที่ปฏิบัติงานทางราชการ นอกเหนือจากองค์กรทางปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานสาธารณะ ซึ่งรวมทั้งองค์กรตามกฎหมายเอกชนที่มีหน้าที่บริหารงานสาธารณะด้วย

3.2.3 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการสำหรับประชาชนหรือบุคคลเป็นเรื่องที่ยาก⁴² เนื่องจากส่วนราชการไม่ได้อนุญาตให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารราชการมากนัก โดยสามารถอ้างเอกสิทธิ์ไม่เปิดเผยหรือส่งเอกสารให้ได้ โดยถือว่าเป็น เอกสิทธิ์ของทางราชการ (crown privilege) ที่ผ่านมาก่อนมี Freedom of Information Act 2000 ราชอาณาจักรอังกฤษได้กำหนดหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ เช่น ใน ค.ศ. 1972 มีการตราพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น Local Government Act 1972 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ในการประชุมของหน่วยงานท้องถิ่น ใน ค.ศ. 1992 มีการตราระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม Environment Information Regulation Act 1992 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการตราหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล (Code of Practice on Access to Government Information) เพื่อเป็นแนวปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ไม่มียกเว้นบังคับเป็นกฎหมาย

ต่อมาในปี 1997 รัฐบาลได้มีการเสนอสมุดปกขาว (White Paper) ชื่อว่า Your Right to Know ซึ่งเป็นรายงานที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

⁴¹ กัท พัฒนเพชร. อ้างแล้ว. หน้า 76.

⁴² ชรจัน รุปรเทวินทร์. อ้างแล้ว. หน้า 18.

โดยรายงานนี้จะกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้อย่างสะดวก ไม่กีดกันประชาชนในการค้นหาข้อมูลข่าวสาร จึงถือได้ว่ารายงานดังกล่าวเป็นแนวทางในการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และต่อมาในปี 1999 ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ข้อมูลข่าวสารหลายประเภทได้รับการยกเว้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเกิดความเสียหายอย่างไรหรือไม่ จึงทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการวิจารณ์จนต้องมีการแก้ไขมาโดยตลอด

จนกระทั่งในปี 2000 ได้มีการออกกฎหมาย Freedom of Information Act 2000 ซึ่ง เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีการยื่นคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งที่มีสัญชาติ อังกฤษและต่างด้าว โดยผู้ที่ทำคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการต่อหน่วยงานของรัฐ จะมีสิทธิ ดังนี้ สิทธิที่จะได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ทำคำขอยื่นขอนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐนั้นหรือไม่ และหากหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลข่าวสารตามคำขออยู่ในความครอบครอง ผู้ทำคำขอก็มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

1) ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ⁴³

ข้อมูลข่าวสารภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000 เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความหมายเป็นข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในรูปแบบใด ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้นำไปกำหนดไว้ในกฎหมายอีกฉบับ คือ Data Protection Act 1998

จะเห็นได้ว่า Freedom of Information Act 2000 ได้กำหนดความหมายของ “ข้อมูลข่าวสาร” ให้หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในรูปแบบใด ๆ เช่น รูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร รูปภาพ แผ่นผัง เป็นต้น ซึ่งเหมือนกับ ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่ยังบันทึกไว้ปรากฏได้

⁴³ วิรัชณี ลักขิพินิสกุล. อ้างแล้ว. หน้า 14

สำหรับคำว่า “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ” ตาม Freedom of Information Act 2000 จะหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่นและยังหมายถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อหน่วยงานของรัฐ โดยเมื่อพิจารณาถึงความหมายแล้ว อาจสรุปได้ว่า “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ” ตาม Freedom of Information Act 2000 มีคำจำกัดความเช่นเดียวกับคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

Freedom of Information Act 2000 ให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐครอบครองไว้เอง หรือกรณีที่บุคคลอื่นครอบครองเพื่อหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่น

3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตาม Freedom of Information Act 2000 ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อหน่วยงานของรัฐ สามารถแบ่งแยกเป็นประเภทหลัก ๆ คือ ข้อยกเว้นเด็ดขาด (absolute exemptions) และข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exemptions)

(1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด (absolute exemptions) การยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หากเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐจะไม่มีหน้าที่ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ผู้ขอ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง เป็นต้น

(2) ข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exemptions) กรณีข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนทางอาญา เป็นต้น โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ยื่นคำขอทราบ การที่หน่วยงานของรัฐจะ ได้รับยกเว้น ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อผู้ยื่นหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาได้ว่าประโยชน์จากการไม่เปิดเผยข้อมูลของราชการนั้นมีมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ยื่นคำ

ขอจะขอนั้น เป็นข้อมูลประเภทใด เข้าลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือไม่ หากเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะว่าเมื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วจะเป็นประโยชน์มากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่า หน่วยงานของรัฐก็จะได้รับการยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

4) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร

หน่วยงานภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000 ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ (public authorities) ดังนี้

(1) หน่วยงานของรัฐตามที่ได้ระบุไว้ในรายการที่ 1 เช่น หน่วยงานของรัฐบาล (government department) สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) สภาขุนนาง (House of Lord) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการด้านสุขภาพ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา ตำรวจ หน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เป็นต้น

(2) หน่วยงานของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการยุติธรรม (Secretary of State for Constitutional Affairs)

(3) บริษัทที่มีรัฐเป็นเจ้าของ (Publicly-owned companies) ได้แก่ บริษัทที่ราชบัลลังก์เป็นเจ้าของทั้งหมด หรือบริษัทที่หน่วยงานของรัฐตามที่ระบุไว้ในรายการที่ 1 เป็นเจ้าของทั้งหมด ซึ่งต้องไม่ใช่หน่วยงานที่ระบุไว้ให้เกี่ยวเนื่องกับข้อมูลข่าวสารเฉพาะ

ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชอาณาจักรอังกฤษ Freedom of Information Act 2000 มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมาย Freedom of Information Act 1966 ของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวคือเป็นกฎหมายที่มีหลักการที่รับรองสิทธิได้รู้ของประชาชนหรือบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่ก็มี การกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลด้วยเช่นกัน