

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย และหลักเกณฑ์ทั่วไป เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ

ปัจจุบันในต่างประเทศได้มีกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Freedom of Information Act, 1966 (FOIA) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมาย The Law of July 17, 1978 สำหรับประเทศไทยเอง ได้มีการกำหนดรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 48 ทวิ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 อันถือเป็นมิติใหม่แห่งการพัฒนาทางการเมืองการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยที่ได้มีการปฏิรูปการเมืองไทย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้เพิ่มหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะได้ให้การรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนอีกชั้นหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวด้วยเช่นกัน

3.1 กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร

หลักกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารในประเทศไทยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพและส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มอำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการพยายามทำให้การใช้อำนาจรัฐสุจริตมีเสถียรภาพและมี

ประสิทธิภาพ โดยนำหลักการเกี่ยวกับสิทธิข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนมาบัญญัติไว้ในส่วนที่ 10 ดังนี้

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

“มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

นอกจากการกำหนดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะอันเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ในมาตรา 56 มาตรา 57 และมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ในมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลไว้ ดังนี้

“สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 60 และมาตรา 35 ดังกล่าวนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยทุกคน ที่ประสงค์จะรับรู้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นๆ จะมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ก็ตาม และโดยที่สิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายวางข้อจำกัดไว้ และจะจำกัดสิทธิได้เฉพาะเท่าที่กฎหมายรัฐธรรมนูญอนุญาตไว้เท่านั้น

ข้อจำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้ มีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

- 1) ความมั่นคงของรัฐ
- 2) ความปลอดภัยของประชาชน
- 3) ส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และ
- 4) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล

ข้อจำกัดเหล่านี้ แม้จะเป็นเหตุที่รัฐอาจใช้เป็นข้ออ้างในการวางหลักเกณฑ์จำกัดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีน้ำหนักเหตุผล ความจำเป็น และความสำคัญ เพียงพอที่จะยกขึ้นอ้างในการจำกัดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไม่ได้ การปรับใช้และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้

3.1.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ในการตราขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ หรือที่อยู่ในความครอบครองของรัฐมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงอันเป็นการปกป้องรักษาสิทธิของตน อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบทบัญญัติจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จะเปิดเผยแต่เฉพาะในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและมีเหตุผลดังที่กฎหมายกำหนดไว้

- 1) ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

แนวคิดในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เริ่มใน พ.ศ. 2533 สมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยต่อมาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คือ ได้มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและได้จัดทำข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพการรับรู้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หลักการและแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย และผลที่จะได้รับจากการจัดทำกฎหมายนี้ ดังนี้¹

(1) สภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1.1) การรับรู้ข่าวสารในประเทศไทยเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด ข้อมูลข่าวสารประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐ ซึ่งโดยปกติมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธ ไม่เปิดเผย ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากหน่วยงานรัฐไม่แน่ใจว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ควรเปิดเผย ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่า การดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(1.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ทั้งที่ระเบียบนี้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารราชการ โดยมุ่งเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติข้อมูลข่าวสารส่วนมากถูกกำหนดถือเป็นความลับเกือบทั้งหมด

(1.3) การบริหารราชการและการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างขาดข้อมูล การจำแนกหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่เป็นระบบ อันทำให้ไม่อาจใช้ข้อมูลให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่

(2) หลักการและแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

(2.1) กำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(2.1.1) เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

(2.1.2) ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถใช้ในการควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้ด้วยตนเอง

(2.2) กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำ เก็บรักษาและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่างๆ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ เก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ

¹ ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา. (2542). *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 1-7.

(2.3) กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในการครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

(3) ผลที่จะได้รับจากการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ต่อมาคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช... ขึ้น โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศต่างๆ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Freedom of Information Act 1966 กฎหมายของประเทศแคนาดาที่เรียกว่า Access of Information Act 1982 กฎหมายของประเทศออสเตรเลียที่เรียกว่า Freedom of Information Act 1982 กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ที่เรียกว่า Official Information Act 1982 หลังจากนั้น ได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กว่าที่กฎหมายนี้จะผ่านสภาได้ ได้ผ่านการยุบสภาถึง 2 ครั้ง โดยในครั้งแรกในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และครั้งที่สองในสมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป กว่าจะตราได้สำเร็จเป็นกฎหมายได้ก็ล่วงเลยมาในสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารพ.ศ.... เข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการในวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 แต่กฎหมายฉบับนี้เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540 เนื่องจากมาตรา 2 ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้กฎหมายมีผลเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4) วัตถุประสงค์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ²

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาและเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว จะพบว่ากฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ดังที่ปรากฏในหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายนี้ ที่เขียนไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ 3 ประการ ดังนี้

(4.1) ให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น

ในระยะบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องตรงกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น การที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางการเมืองในการ

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี. หน้า 3-4.

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด ประชาชนควรมีสติที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้น เพื่อประกอบการพิจารณาในการเลือกผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้แทนของตนในสภาเป็นต้น เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง สติดังกล่าวนี้มีความสำคัญมากในปัจจุบัน เนื่องจากทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญขณะมีการร่างกฎหมายและประกาศใช้ รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เพิ่มสิทธิให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหลายประการ เช่น สิทธิในการเข้าชื่อกันร้องขอให้วุฒิสภาลดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง สิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ หรือการออกเสียงลงประชามติในกิจการที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งหากประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางย่อมใช้สิทธิดังกล่าวได้ดีขึ้น

นอกจากนั้น กฎหมายนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

(4.2) ให้ประชาชนสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ดีขึ้น

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้

(4.3) ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

กฎหมายนี้ได้คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น โดยไม่จำเป็น หรือโดยไม่มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด

เหตุผลและวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเจ้าหน้าที่กับประชาชนในทางปกครอง นอกจากนี้ เหตุผลและวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ยังแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องต่างๆ หลายเรื่อง และเรื่องต่างๆ นั้นก็สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2) ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย³

³ วิชา ไชยสาร. (2544). *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 64.

(1) ขอบเขตของ “ข้อมูลข่าวสาร” “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

(1.1) “ข้อมูลข่าวสาร” พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสาร” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สามารถให้ความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร พิมพ์ รายงาน หนังสือ แผ่นผิง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

(1.2) “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ข้อมูลข่าวสารในโลกนี้มีมากมาย ซึ่งอาจจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐเก็บรักษาอยู่หรืออยู่ในความครอบครองของเอกชนทั่วไป แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ กฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งไปที่ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือเก็บรักษา หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอยู่มากมาย และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เก็บรักษาหรือควบคุมข้อมูลข่าวสารนั้น

ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ เช่น

(1.2.1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน เช่น กระทรวง กรม ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น

(1.2.2) กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความของหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่างๆ

(1.2.3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

(1.3) “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชน ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เช่น เวชระเบียนหรือประวัติการตรวจรักษาคนไข้ของโรงพยาบาลของรัฐ ประวัติคนหางานและบัญชีรายชื่อของลูกจ้างของสถานประกอบการต่างๆ ประวัติส่วนตัวของนักศึกษามหาวิทยาลัย เป็นต้น

(2) ขอบเขตของ “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

(2.1) “หน่วยงานของรัฐ”⁴ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณา

⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540. มาตรา 4.

พิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของ หน่วยงานอื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

(2.2) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐดัง ได้กล่าวมาแล้ว

3) หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) หลักการและข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

แต่เดิมเมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดทำข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารใดขึ้นแล้ว ก็มักมองว่าเป็นข้อมูลข่าวสารหรือเป็นเอกสารของหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะให้หรือไม่ให้เปิดเผยต่อผู้ใดก็ได้ แต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของรัฐเก็บไว้เป็นของประชาชนหรือเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้ามาตรวจดู หรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารนั้นได้ เนื่องจากกฎหมายในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้อย่างกว้างขวาง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ดีขึ้น

ดังนั้น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้กลับหลักการเดิมในทางปฏิบัติที่ผ่านมา และยืนยันหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ด้วย⁵

(1.1) หลักการพื้นฐานของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยสะดวกและจริงจัง กฎหมายจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 2 ประการ ได้แก่

(1.1.1) ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ เนื่องจากสิทธิที่กฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้น บุคคลทั่วไปที่มีสัญชาติไทยก็ย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลว่า ทำไมจึงต้องประสงค์จะรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการกลับแนวทางปฏิบัติเดิม และยืนยันหลักการว่า ต่อไปนี้ผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารจากหลักไม่ต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผล เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวาง สอดคล้องกับหลักการเรื่องความโปร่งใส หน่วยงานจึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดในแบบคำขอให้เอกชนต้องแจ้งเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 23-27.

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเอกชนผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการอาจ จำต้องระบุเหตุผลในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น ผู้ยื่นขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 เป็น จำนวนมากหรือบ่อยครั้ง หรือในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่อยู่ในสภาพที่หน่วยงานพร้อมจะ ให้ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานต้องไปจัดทำขึ้นใหม่ วิเคราะห์ หรือรวบรวมให้แก่ ผู้ขอตามมาตรา 11 วรรค 3 หรือในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่น แต่ผู้ขอ ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือมีเหตุผลที่จะนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไปใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย

(1.1.2) เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น

แต่เดิมนั้นการที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นทำได้ยาก เนื่องจากราชการมักมองว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเรื่องความลับของราชการ ซึ่งหากรั่วไหลแล้ว อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการและกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จึงได้มีการ ออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิधिปฏิบัติ ในการรักษาความปลอดภัยด้านต่างๆ ไว้โดยละเอียดทำให้ในทางปฏิบัตินั้นการปกปิดเอกสารของ ราชการจึงมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป และเมื่อได้กำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น จนกระทั่งในบางครั้งเอกชนจำต้องใช้วิธีการฟ้องศาลเพื่อขอตรวจดู เอกสารราชการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกรู้สึกว่าการบริหารงานของรัฐมีความไม่โปร่งใส เนื่องจาก กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของราชการได้มากที่สุด กฎหมายจึงกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ และให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจปฏิเสธได้เฉพาะเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ดังนั้น ประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ จึงจำต้องศึกษาถึงวิธีการ ที่กฎหมายกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและประเภทของข้อมูล ข่าวสารของ ราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผย

(1.2) หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูล ข่าวสารของราชการ โดยกำหนดให้ทางราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการที่ เหมาะสมกับลักษณะข้อมูลข่าวสาร โดยแยกเป็น 4 กรณี ดังนี้⁶

(1.2.1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์เผยแพร่

⁶ วัชรวิชัย สาร. อ้างแล้ว. หน้า 65-69.

ก. กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษา⁷

ก) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

ข) สรุปรายงานหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

ค) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการ ติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

ง) กฎ มติ คณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็น การทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องและ

จ) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะได้กำหนดในภายหลัง

ข. ให้ “หน่วยงานของรัฐ” รวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไว้แล้วข้างต้นไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของ “หน่วยงานของรัฐ” แห่งนั้น ตามที่เห็นสมควร

ค. ข้อมูลข่าวสาร ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้ บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ ผู้นั้นจะารู้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมา ก่อนเวลาอันสมควร

(1.2.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ก. กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของ ราชการบางประเภทเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดย คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ ข้อมูลข่าวสารประเภทที่ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องจัดเตรียมไว้ เพื่อให้ประชาชนตรวจดู จะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ⁸

ก) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย

ข) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7(4)

⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540. มาตรา 7.

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540. มาตรา 9.

ค) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลัง
ดำเนินการ

ง) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมี
ผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของเอกชน

จ) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตามมาตรา 7 วรรคสอง

ฉ) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือ
สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ช) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
ที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุนายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงาน
ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

ซ) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
กำหนด

ข. บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู
ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตาม (1) ได้ ในกรณีที่สมควร
“หน่วยงานของรัฐ” โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งจะวาง
หลักเกณฑ์หรือค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ไว้

(1.2.3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนอาจขอได้

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องส่งไปลงพิมพ์
ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 หรือให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องจัดเตรียมไว้เพื่อประชาชนตรวจ
ค้นตามมาตรา 9 หรือที่จัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้วนั้น หากมีข้อมูลข่าวสารอื่นที่
ประชาชนต้องการรับทราบ ก็สามารถขอให้ “หน่วยงานของรัฐ” จัดหาให้แก่ตนเองได้ ทั้งนี้ ต้อง
ระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเข้าใจได้ตามสมควร
เว้นแต่บุคคลนั้นจะขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และต้อง
เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก
รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ใน
ระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ
ข้อมูลข่าวสารกำหนด

(1.3) ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ อาจแยกได้เป็น
2 กรณีใหญ่ๆ ดังนี้⁹

⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 55 – 75.

(1.3.1) ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์¹⁰

(1.3.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่
ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง
ประกอบกัน¹¹

ก. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

ความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารใดจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศย่อมจะไม่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดให้ไม่
เปิดเผยได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งใดที่เป็นความมั่นคงของประเทศ ยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน จึง
เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น

ข. การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่
อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กฎหมายนั้นมีขึ้นก็เพื่อให้สังคมสงบสุข หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด
ทำให้กฎหมายที่มีอยู่เสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารนั้น
ก็เป็นสิ่งที่ไม่สมควรเปิดเผย ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม
การทดสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ตัวอย่างเช่น ข้อมูลข่าวสาร
เกี่ยวกับสายลับของทางราชการในการล่อซื้อยาเสพติด

ค. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และอาจ
เปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของตนในระหว่างที่พิจารณาหรือจัดทำเรื่องดังกล่าว รวมตลอดทั้งไม่ถูก
กดดันจากบุคคลภายนอก กฎหมายจึงให้หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ดังกล่าวต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม การตีความข้อยกเว้นนี้ ต้องไม่ตีความให้มีความหมาย
กว้างจนเกินไป มิฉะนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมด เพราะ
หากตีความอย่างกว้างขวางจนเกินไปแล้ว จะทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
จำกัดเฉพาะที่เป็นมติหรือผลการพิจารณานั้น อาจถูกตีความว่าเป็นเรื่องความเห็นหรือคำแนะนำ

¹⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 14.

¹¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 15.

ภายในหน่วยงานของรัฐไปหมด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากต่อมาเรื่องดังกล่าวได้พิจารณาเสร็จแล้ว ความเห็นหรือคำแนะนำใดที่ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานก็ย่อมเป็นสิ่งที่ควรเปิดเผยได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้

ง. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารใด หากเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย เช่น สถานที่อยู่ของพยานสำคัญในคดีอาญาที่อยู่ในความครอบครองของตำรวจ เป็นต้น

ในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีการหยิบข้อยกเว้นนี้ขึ้นอ้างบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนคดีวินัย

จ. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายงานการแพทย์ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารในอนุมาตรานี้ก็คือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลทั้งหมด ซึ่งรวมถึงรายงานการแพทย์ด้วยอยู่แล้ว นอกจากนั้น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็รวมถึงข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ด้วย เช่น ประวัติข้าราชการของส่วนราชการต่างๆ ที่บันทึกไว้ตามแบบ ก.พ.7 ประวัติอาชญากรรมที่เก็บไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับที่อยู่ สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารที่ขอนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย เจ้าหน้าที่ก็อาจจะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารนั้น หรืออาจจะลบหรือตัดทอนข้อมูลข่าวสารนั้น

ฉ. ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นมีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย หน่วยงานของรัฐก็อาจจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไม่ให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยไว้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการขอรับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ก่อนที่อธิบดีจะสั่งให้ประกาศโฆษณาคำขอนั้นได้

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองแล้ว เจ้าหน้าที่งานอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้ทางการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นด้วย เช่น ข้อมูลทางการเงินของเอกชนที่มอบให้รัฐ โดยขอให้อย่าเปิดเผยต่อบุคคลภายนอก เป็นต้น การไม่เปิดเผยข้อมูลในเรื่องนี้มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก คงเป็นเรื่องความไว้วางใจหรือความเชื่อถือ เนื่องจากรัฐได้ข้อมูลดังกล่าวโดยเอกชนมอบความไว้วางใจว่า รัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่เอกชนคนอื่นทราบ ดังนั้น เมื่อรัฐได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมา รัฐก็ไม่ควรเปิดเผยแก่บุคคลอื่น

ประการที่สอง คงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข่าว เนื่องจากหากรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อื่นให้มาโดยไม่ประสงค์ให้เปิดเผยต่ออื่น ก็อาจมีผลให้ผู้นั้นไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลข่าวสารอื่นแก่รัฐต่อไป ดังนั้น กฎหมายหลายประเทศจึงให้ความคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้

ข. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในอนาคตควรมีกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรยกเว้น ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทใดอีก ซึ่งสามารถกระทำได้โดยเพียงการตราพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ ในทางปฏิบัติมักมีปัญหาว่าข้อมูลข่าวสารใดจะเปิดเผยได้หรือไม่ เข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา 15 อนุมาตราใด เคยมีผู้ถามว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ทางราชการเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์นั้น หากมีผู้มาขอ จะปฏิเสธไม่ให้ได้หรือไม่ ในเรื่องนี้จะเห็นว่า โดยหลักหน่วยงานของรัฐคงไม่มีสิทธิปฏิเสธ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอ้างว่าเป็นเรื่องที่มีลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นงานที่ได้มีการดัดแปลงงานแต่เพียงผู้เดียว โดยหลักจึงเป็นการทำของผู้อื่นซ้ำ แต่ไม่ได้ห้ามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายฝรั่งเศสก็กำหนดไว้เช่นกันว่า “เอกสารราชการนั้น เปิดเผยได้เท่าที่ไม่ขัดต่อสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา”

(2) การคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร¹²

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด เช่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไปแล้ว อาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น มาตรา 17 ของกฎหมายนี้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ที่ได้รับแจ้งดังกล่าวหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูล

¹² ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 83 – 84.

ข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบว่า ไม่ประสงค์จะให้เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารดังกล่าว ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งหากเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า คำคัดค้านนั้น ไม่มีเหตุผล ก็อาจมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน แต่ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยทันทีไม่ได้ เจ้าหน้าที่จะต้องรอการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้คัดค้านจะมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 18 กล่าวคือ พ้น 15 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และหากผู้คัดค้านอุทธรณ์ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น จนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ หากคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่า ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เจ้าหน้าที่ก็ปฏิบัติไปตาม คำวินิจฉัยนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 กำหนดให้ คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด

(3) การอุทธรณ์¹³

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดย ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยยื่นผ่านสำนักงานคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการ

4) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

สำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะถือหลักกลับกันกับขอบเขตของการ คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม คือ โดยหลักแล้ว “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่อาจเปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น¹⁴

5) เอกสารประวัติศาสตร์¹⁵

หน่วยงานของรัฐจะต้องอนุญาตให้ประชาชนตรวจดูเอกสารประวัติศาสตร์ กล่าวคือ¹⁶

¹³ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 84 – 85.

¹⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540. มาตรา 17 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25.

¹⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 105 – 107.

¹⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540. มาตรา 26.

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามข้อ 1.2.5.2 นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

(2) พระราชบัญญัตินี้กำหนดเวลาที่ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตาม 1.2.5.1 ไว้ดังนี้

(2.1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 กำหนดเวลาไว้ 75 ปี

(2.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะบางประการที่ “หน่วยงานของรัฐ” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 15 เช่น การเปิดเผยจะทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ กำหนดเวลาไว้ 20 ปี

ทั้งนี้กำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้นอาจขยายออกไปได้ในกรณีที่ “หน่วยงานของรัฐ” ยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ใช้สอยหรือ “หน่วยงานของรัฐ” เห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นยังไม่ควรเปิดเผย โดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะรายซึ่งคำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละ 5 ปี ไม่ได้

6) การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐละเมิดกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ¹⁷

กฎหมายจะมีความศักดิ์สิทธิ์และได้รับการเคารพปฏิบัติตาม ก็ต่อเมื่อมีมาตรการในการตรวจสอบการละเมิดกฎหมาย การละเมิดกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอาจเกิดขึ้นได้จากการที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผย หรือบันทึกข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ถูกต้องและไม่ยอมให้เจ้าของข้อมูลแก้ไข เป็นต้น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้วางมาตรการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ โดยแยกเป็น 2 กรณีใหญ่ๆ ได้แก่ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1.1) ไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 7 หรือ

(1.2) ไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือ

(1.3) ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่คนตามมาตรา 11 หรือ

¹⁷ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 118- 121.

(1.4) เห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(1.5) ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือ

(1.6) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในประการอื่น

ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟ้องคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 เมื่อมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้เสร็จได้ กฎหมายก็ให้ขยายระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวออกไปได้ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องแสดงเหตุผลไว้ และรวมเวลาทั้งหมดแล้ว ระยะเวลาในการพิจารณาไว้ ก็เพื่อเร่งรัดให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ตาม ก็ไม่ได้มีผลทำให้การพิจารณาหรือมติในเรื่องดังกล่าว ต้องเสียไป

นอกจากนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่า ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตามมาตรา 11 หรือมาตรา 25 ถ้าผู้มีคำขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริง และร้องเรียนต่อ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 13 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้ และแจ้งผลการตรวจสอบให้ ผู้ร้องเรียนทราบ โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยินยอมให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่ง คณะกรรมการมอบหมายเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนได้ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม

(2) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

นอกจากการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว กฎหมาย กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายกรณี ได้แก่

(2.1) ในกรณีที่มีการขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 แล้ว ปรากฏว่า ได้บันทึกไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าของข้อมูลนั้นมีสิทธิขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารให้ตรงตาม ความเป็นจริง ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลให้ตรงตามที่มีคำขอ เจ้าของ ข้อมูลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วัน นับแต่

วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(2.2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 เช่น ไม่ให้ข้อมูลข่าวสารโดยอ้างว่า กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

(2.3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 โดยเห็นว่าคำคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผลเพียงพอ

ในกรณีตามข้อ (2) และ (3) นั้น ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

7) องค์การตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540¹⁸

(1) องค์การสอดส่องดูแลคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วย บุคคลจำนวน 23 คน อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตำแหน่งส่วนหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่

(1.1.1) รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(1.1.2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ รวม 7 คน

(1.1.3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(1.1.4) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ

(1.1.5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 9 คน

นอกจากนั้น กฎหมายกำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

¹⁸ วัชรวิไลยสาร. อ้างแล้ว. หน้า 75 – 77.

ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเลขานุการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานดังกล่าวเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี นับแต่วันที่ที่ได้รับแต่งตั้ง และเมื่อครบวาระแล้วก็อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นอีก เมื่อ

ก. ตาย

ข. ลาออก

ค. คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

ง. เป็นบุคคลล้มละลาย

จ. เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ฉ. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(1.2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1.2.1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

(1.2.2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่สำคัญคล้ายกับการเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ในการนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ตอบข้อหารือและวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้น มีอำนาจหน้าที่ตอบข้อหารือและเป็นวิทยากรอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ รวมทั้งรวบรวมปัญหาข้อหารือ และแนวทางการตอบข้อหารือดังกล่าว และสรุปเสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อทราบ

(1.2.3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(1.2.4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13 เช่น ร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนเมื่อตนยื่นคำขอเฉพาะราย ตามมาตรา 11 เป็นต้น ในการนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้

มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนขึ้น มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณา กลั่นกรอง และตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนเสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1.2.5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจที่สำคัญมากและในทางปฏิบัติได้มีการรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามแนวทางดำเนินการที่ประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอ และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ

(1.2.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เช่น เสนอรายชื่อผู้ที่คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 35 หรือเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่เอกชนขอตามมาตรา 33 เป็นต้น

(1.2.7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย นอกจากนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีการร้องเรียนเนื่องจากผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่เชื่อตามที่หน่วยงานของรัฐแจ้งผู้ขอว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอยุ่ในความครอบครอง คณะกรรมการก็มีอำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มอบหมายก็ได้

(2) องค์กรชี้ขาด คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(2.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดแต่หลักการให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 35) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะหนึ่งๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา 36)

เมื่อกฎหมายบังคับใช้แล้ว จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ในชุดปัจจุบัน มี 5 สาขา ดังนี้¹⁹

(2.1.1) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร ประธาน ผู้ช่วยศาสตราจารย์จันทจิรา เอี่ยมมยุรา นายพรชัย ดำเนวิวัฒน์ นางจิราพร บุณนาค นายประวิทย์ สุขวิบูลย์ กรรมการ

(2.1.2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ประกอบด้วยศาสตราจารย์พิเศษชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ ประธาน รองศาสตราจารย์นิพนธ์ พัวพงศกร รองศาสตราจารย์สหชน รัตน์ไพจิตร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธวัชชัย สุวรรณพานิช นางสาวภัทรา สกุลไทย นายวีระชัย เตชะวิจิตร กรรมการ

(2.1.3) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย มี 4 องค์คณะ ได้แก่

ก. องค์คณะที่ 1 ประกอบด้วย นายขจักษ์ บุษพัฒน์ หัวหน้าคณะ นายศิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล นายชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์ นายพีรพล ไตรทศาวิทย์ นางแนนน้อย วิศโยธิน ร้อยโทวิรัช พันธุมะผล

ข. องค์คณะที่ 2 ประกอบด้วย พลเอกสุพิทย์ วรอุทัย หัวหน้าคณะ นายชัยรัตน์ มาประณีต นางธิดา ศรีไพพรรณ นายพูลประโยชน์ ชัยเกียรติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก นายเทพ หิมะทองคำ

ค. องค์คณะที่ 3 ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย หัวหน้าคณะ ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ นายสีกหาญ โดมรงค์ดี รองศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ นายสุพจน์ ไพบูลย์

จ. องค์คณะที่ 4 ประกอบด้วย นายวัฒนา รัตนวิจิตร หัวหน้าคณะ พลเอกวิจิต บุญยะวัฒน์ ศาสตราจารย์พิเศษ เรวัต ฉ่ำเฉลิม รองศาสตราจารย์ มนตรี รูปสุวรรณ นางมัลลิกา คุณวัฒน์นายจ่านง เฉลิมฉัตร

(2.1.4) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข มีกรรมการ 4 คน ประกอบด้วยศาสตราจารย์จรัส สุวรรณเวลา ประธาน ศาสตราจารย์

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2555). *โครงสร้างและการจัดองค์กร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.oic.go.th/content/committee.htm>. [2555, สิงหาคม 28].

บุญศรี มีวงศ์โงษ ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส ศาสตราจารย์อาวุธ ศรีสุกรี นายวิชัย โชควิวัฒน์ กรรมการ

(2.1.5) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีอุตสาหกรรมและการเกษตร มีกรรมการ 5 คน ประกอบด้วยศาสตราจารย์เกษม จันท์แก้ว ประธาน ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ศาสตราจารย์สมชาติ โสภณธฤทธิ์ ศาสตราจารย์กิตติคุณพีระศักดิ์ จันท์ประทีป รองศาสตราจารย์สุนทร มณีสวัสดิ์ นายสันทัต โรจนสุนทร กรรมการ

(2.2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(2.3) การพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อได้มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นผู้รับอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาว่า จะส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาใด โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับอุทธรณ์²⁰

ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์นี้ กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าจะมีขั้นตอนอย่างไร และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 38) ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้

ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็มักเชิญผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐมาชี้แจง เว้นแต่ในเรื่องนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้วก็ไม่ต้องเชิญมา

²⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 37 วรรคแรก.

อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็กำหนดเป็นหลักการว่า ในการพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผย เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณามิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่จำเป็นต่อการพิจารณา เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นยังเป็นเรื่องลับ หรือยังไม่เปิดเผยอยู่ และในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีฝ่ายใดก็ได้ เนื่องจากในบางกรณีหากพิจารณาต่อหน้าผู้อุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์ก็อาจจะรู้ข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่เปิดเผยนั้นได้

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีอำนาจเรียกให้บุคคลใดรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นมาเพื่อให้ประกอบการพิจารณาได้²¹

เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็จะวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด คือ หน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น แม้ว่าอาจจะไม่เห็นด้วยก็ตาม และในการมีคำวินิจฉัยนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้²²

อย่างไรก็ตาม แม้ผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะถือเป็นที่สุด แต่กลับเกิดกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทบทวนคำวินิจฉัยของตน ดังเช่นกรณีที่ผู้ปกครองนักเรียนได้ขอตรวจดูเอกสารเกี่ยวกับการสอบของบุตรและผู้ผ่านการสอบคัดเลือกอีก 120 คน²³

โดยเรื่องนี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำวินิจฉัย ดังนี้

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่านางสมาลี ลิปโหวาท มารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิงณัฐนิช ลิปโหวาท ผู้สมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 ตามประกาศมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2541 ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2541 ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ขอ

²¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 32 ประกอบกับ มาตรา 39.

²² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 37 วรรคสอง.

²³ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541.

ตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารดังนี้ คือกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงฉัฐนิช ลิมปโหวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการทดสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสุมาลี ลิมปโหวาท จึงมีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่ออุทธรณ์และพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่าป็นกรณีที่น่างสุมาลี ลิมปโหวาท ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเห็นว่าป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15, 35 และ 37 จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาวินิจฉัยต่อมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีหนังสือที่ ทม 0401.02/6446 ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ถึงนางสุมาลี ลิมปโหวาท แจ้งผลการพิจารณาว่าการขอตรวจดู และถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบดังกล่าวยังไม่ป็นเหตุอันสมควรที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินตามความประสงค์ของนางสุมาลี ลิมปโหวาทได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้ผ่านการสอบคัดเลือกทั้ง 120 คน และของ ค.ญ.ฉัฐนิช ได้ ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้สอบคัดเลือกทั้งหมดได้

ต่อมานางสุมาลี ลิมปโหวาท ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2541 ถึงประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ว่าหนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2541 นั้น นางสุมาลี ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนางสุมาลี เห็นว่ากรณีของตนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว และเห็นว่าข้อกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ กล่าวอ้างนั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง จึงขอให้ทบทวนข้อพิจารณาดังกล่าว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยว่านางสุมาลี จะยื่นหนังสือฉบับลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2541 ขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่

ปัญหานี้เห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณา และวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไว้ นางสุมาลี จึงมีสิทธิที่จะขอให้ทบทวน และมีคำวินิจฉัยใหม่ได้

ปัญหาที่นางสุมาลีอ้างว่าตามหนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2541 นางสุมาลี ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นทำนองว่ามีได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ นั้น ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเรื่องนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องของนางสุมาลี ไว้พิจารณาและเห็นว่าเป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 35 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นข้ออ้างของนางสุมาลี ในปัญหานี้ จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับปัญหาที่ว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่ได้วินิจฉัยไปแล้วไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขอให้พิจารณาทบทวนใหม่นั้น ได้พิจารณาแล้ว ปัญหาที่จะต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในขั้นต้นก็คือ กรณีนี้เป็นการขอรับข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 หรือเป็นการขอรับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 เห็นว่ามาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน ส่วน ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯจึงมีมติว่า กรณีเป็นเรื่องการขอรับข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 มิใช่เป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ส่วนปัญหาที่ว่า การวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขอให้ทบทวนใหม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสังคมฯ ได้พิจารณาเห็นว่า ไม่มีกฎหมายคุ้มครองมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มิให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิ้มป้อวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกจำนวน 120 คน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(6)(7) ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ก็ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เนื่องจากการดำเนินงานในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และ

ขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมีใช้กฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6)(7) ฉะนั้น นางสุมาลี ในฐานะมารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิงณัฐนิชจึงมีสิทธิที่จะขอตรวจดูและถ่ายสำเนากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิชและของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 120 คนจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ อธิบดีอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสังคมฯ จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน ให้นางสุมาลีตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารได้

(3) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” ขึ้นในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ ดังนี้

(3.1) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(3.2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ

(3.3) ให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.3 ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัยและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นับตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยมีทั้งสิ้น 29 ข้อ แบ่งเป็น 2 หมวด คือ หมวด 1 อำนาจหน้าที่และองค์คณะ (ข้อ 4 ถึง ข้อ 14) โดยได้บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขามีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมอบหมาย (ข้อ 4) ซึ่งอาจตั้งองค์คณะพิเศษพิจารณาในรายกรณี ที่เกี่ยวกับความชำนาญเฉพาะด้านหลายสาขาก็ได้ (ข้อ 5) โดยให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละคณะจัดให้มีองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ อันประกอบด้วยกรรมการ วินิจฉัยข้อมูลข่าวสารในสาขานั้น ไม่น้อยกว่าสามคน รวมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่าสองคน เป็นฝ่ายเลขานุการ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าองค์คณะใด ประกอบใดบ้างเป็นผู้พิจารณา ซึ่งการ พิจารณาอุทธรณ์ถือว่ากระทำในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขานั้น (ข้อ 6) ให้มีหัวหน้าคณะ (ข้อ 7) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย (ข้อ 8) และกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 9) กำหนดให้องค์ประชุมต้องประกอบด้วยกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ (ข้อ 11) และในกรณีที่มีประเด็นข้อยุ่งยากและเป็นสาระสำคัญ องค์คณะอาจขอให้มีการประชุมใหญ่ได้ (ข้อ 12) การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก และ กรรมการแต่ละคนมีหนึ่งเสียง (ข้อ 13) โดยให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทุกสาขาร่วมกันจัดทำระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาสำนวน ด้วย

สำหรับหมวดที่ 2 การพิจารณาและวินิจฉัย (ข้อ 15 ถึง 29) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณา ว่าต้องคำนึงถึงความเร่งด่วน (ข้อ 15) โดยให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์แจ้งให้ หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลข่าวสารไปยังองค์คณะในระยะเวลาที่กำหนดและจะเชิญบุคคลใดมาให้ ข้อเท็จจริงหรือความเห็น หรือขอความร่วมมือให้จัดส่งเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานมา ประกอบการพิจารณา หรือขอไปตรวจดูเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ หัวหน้าคณะที่พิจารณาอุทธรณ์ทราบก่อน (ข้อ 16) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจจัดส่งข้อมูล ข่าวสารได้ต้องชี้แจงเหตุผลให้ทราบในเวลากำหนด (ข้อ 17) ในกรณีมีอุทธรณ์หลายรายในเรื่อง เดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันให้รวมการพิจารณา (ข้อ 18) หากระหว่างพิจารณา ผู้อุทธรณ์ถอนอุทธรณ์ หรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำขอ ให้องค์คณะยุติการพิจารณา (ข้อ 19) หรือหากผู้อุทธรณ์ไม่ มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐาน ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ (ข้อ 20) ในกรณีเห็นว่าผลการ พิจารณาอาจกระทบสิทธิบุคคลใดให้แจ้งให้บุคคลนั้นเข้ามาในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ (ข้อ 21)

เมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัย ให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำสรุป ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเบื้องต้นเสนอต่อองค์คณะ (ข้อ 22) โดยผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเสนอความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยได้ (ข้อ 23) การพิจารณานั้นต้องระมัดระวังมิให้เปิดเผยความลับของราชการ (ข้อ 24) และองค์คณะอาจเรียกให้ คู่กรณีมาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ (ข้อ 25) คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือประกอบไป ด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัย รวมทั้งมีลายมือชื่อของกรรมการที่พิจารณา

อุทธรณ์ และแจ้งผลการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ (ข้อ 27, 28) ผู้อุทธรณ์อาจยื่นคำคัดค้านกรรมการ ภายใน 10 วัน นับแต่วันทราบเหตุคัดค้าน แต่ต้องก่อนวินิจฉัย โดยหากพิจารณาแล้วมีเหตุตามที่ คัดค้านให้กรรมการหยุดการพิจารณาแล้วมอบหมายกรรมการอื่นทำหน้าที่แทน หากไม่มีเหตุตามที่ คัดค้านก็ให้ทำการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป (ข้อ 29)

3.1.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 บัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้ง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มี อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกิน

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐฟ้องคดีต่อ ศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาล

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัย

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ทำให้สามารถสรุปความหมายของคดีปกครองได้ว่า “คดีปกครอง” คือ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือหน่วยราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นคดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

3.2 กฎหมายข้อมูลข่าวสารในต่างประเทศ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศต่างๆ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า Freedom of Information Act 1966 กฎหมายของประเทศแคนาดา ที่เรียกว่า Access of Information Act 1982 กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ ที่เรียกว่า Official Information Act 1982 เพื่อเป็นต้นแบบ โดยจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบ นอกจากนี้ ยังรวมถึงประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย

3.2.1 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ถ้าจะกล่าวถึงประเทศที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมาก ถ้าไม่กล่าวถึงประเทศสหรัฐอเมริกาคงเป็นไปได้ ในเรื่องสิทธิการรับรู้ (Right to Know) ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นการให้สิทธิรับรู้

เช่นเดียวกัน สำหรับในสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายที่ให้สิทธิขอตรวจเอกสารขึ้นเป็นครั้งแรกใน มาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act 1946 ซึ่งได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต้อง พิมพ์กฎ ข้อบังคับและเอกสารการทำงาน การบริหารเพื่อเผยแพร่ โดยจะต้องมีการจัดให้ประชาชน สามารถตรวจค้นบรรดาความเป็นไปของทางราชการ และคำสั่งต่างๆ ได้ด้วย แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูล ข่าวสารของราชการอาจไม่เปิดเผยก็ได้ ถ้าเป็นความลับอันจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ เพื่อเหตุผลอันใดอันเป็นการสมควร แต่อำนาจในการ ไม่ยอมเปิดเผยนี้จะกว้างมากเกินไปจนทำให้ รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเสียมากกว่า อีกทั้งบรรดากฎหมาย รวมทั้งความเห็น หรือคำสั่งของราชการจะเปิดเผยได้แต่เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดย สมควรเท่านั้น เนื่องจากอุปสรรคจากการใช้กฎหมายดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายข้อมูล ข่าวสารของราชการ (Freedom of Information Act 1966 (FOIA))²⁴

1) ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อมูลข่าวสาร หรือ Record ของ Freedom of Information Act 1966 ได้กำหนด คำนิยามไว้ใน (2) แห่งอนุมาตรา (f) นั่นเอง หมายถึง ข้อมูลซึ่งรวมถึงข้อมูลใดๆ ที่เป็นข้อมูลของ หน่วยงานของรัฐ (Agency) ภายใต้ข้อกำหนดของมาตรานี้ ซึ่งเก็บไว้โดยหน่วยงานของราชการใน รูปแบบใดๆ ก็ตาม รวมถึงรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นคำนิยามที่ค่อนข้างสั้น แต่การมี ความหมายที่สั้นดังกล่าวกับส่งผลดี เนื่องจากทำให้คำว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ครอบคลุมถึง ข้อมูลข่าวสารทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ ของกฎหมายมุ่งหมายบังคับใช้กับข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ทำให้คำว่า “ข้อมูลข่าวสาร หรือ Record” หมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้

วัตถุประสงค์โดยพื้นฐานของ FOIA นั้น เพื่อเป็นการรับรองต่อประชาชนว่าสามารถ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐไปในตัวเองถึงการทำงาน โปร่งใส ปราศจากซึ่งการทุจริต (Corruption) ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการที่ สามารถเปิดเผยให้แก่ประชาชนได้รับรู้ในกฎหมายของ FOIA กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการได้ 3 วิธี โดยวิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication) โดยวิธีจัดให้ประชาชนเข้าตรวจค้น (Public Inspection) โดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)²⁵

²⁴ จันทิมา พงษ์สังข์. (2547). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 74-84.

²⁵ เอกอิสระ ทองเนื้อดี. (2543). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 39-40.

(1) โดยวิธีพิมพ์แพร่หลาย (Publication)

ตามกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดวิธีพิมพ์แพร่หลาย โดยให้แต่ละหน่วยงานของรัฐ ต้องแบ่งลำดับขั้นตอน และตีพิมพ์เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ ลงในราชกิจจานุเบกษา หรือ ในบางกรณีจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ของเอกชน

(1.1) รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและ โครงสร้างขององค์กร และสถานที่ตั้ง และวิธีที่ประชาชนจะได้รับข้อมูล โดยอาจจะเป็นคำขอหรือได้รับคำวินิจฉัย

(1.2) การดำเนินงานของหน่วยงาน รวมถึง อำนาจหน้าที่ทั่วไปของหน่วยงาน

(1.3) กฎหรือระเบียบซึ่งเป็นรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ หรือ สถานที่ ที่จะติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร และคำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารทั้งหมด

(1.4) กฎที่สามารถมีผลเป็นการทั่วไปอย่างกฎหมายนโยบาย หรือการตีความ ซึ่งรับไว้โดยหน่วยงานของรัฐ

(1.5) ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

จากกฎหมายนี้ทำให้ทราบว่าหลักในการพิมพ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของราชการนั้น เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงพันธะทางกฎหมายและถือว่า “คำสั่ง หรือ กฎ” ซึ่งมีได้มีการพิมพ์แพร่หลายนั้น ไม่มีผลบังคับใช้กับประชาชน เว้นเสียแต่ในการที่ประชาชนได้ทราบข้อความของ “คำสั่ง หรือ กฎ” นั้นตามความเป็นจริง

(2) โดยวิธีจัดให้ประชาชนเข้าตรวจค้น (Public Inspection)

ข้อมูลข่าวสารบางประเภทไม่มีความสำคัญถึงระดับต้องให้มีการพิมพ์ไว้ในราชกิจจานุเบกษา ก็สามารถให้ประชาชนตรวจค้นได้ทันที โดย FOIA ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูและทำสำเนา

(2.1) ความเห็นในขั้นสุดท้าย (ผลการพิจารณา) รวมทั้งความเห็นและความเห็นแย้ง และคำสั่งในระหว่างพิจารณา

(2.2) นโยบายหรือการตีความของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(2.3) คู่มือ หรือคำแนะนำในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชน

(2.4) สำเนาทั้งหมดของข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ที่ได้เปิดเผยแก่บุคคลที่ขอตรวจค้น เป็นการเฉพาะราย เนื่องจากลักษณะ โดยปกติของเอกสารนั้น และปรากฏว่า ได้มีการขอข้อมูลข่าวสารนั้นในอีกครั้งต่อๆ มา

(2.5) ดัชนีของหลักข้อมูลข่าวสาร

นอกจากประชาชนจะสามารถตรวจสอบ หรือค้นคำสั่งคำแถลงนโยบายคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และคำชี้แจงต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้จัดพิมพ์แพร่หลายได้ แม้จะมีใช้การชี้ขาดข้อพิพาท หากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจว่าจะสอบสวนหรือไม่ จะมีการฟ้องร้องคดีหรือไม่ จะเจรจาติดต่อในขณะนั้นอย่างไร เหล่านี้ถือว่า ควรจะให้มีการตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป เพราะมีผลช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อกับส่วนราชการ ได้อย่างถูกต้อง และในกรณีที่จะขอตรวจค้นคู่มือหรือคำชี้แจงนั้น ถ้าเป็นคู่มือหรือคำชี้แจงที่เกี่ยวกับการเงิน การจัดยานพาหนะ การบริหารงานบุคคล และที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการแล้วเหล่านี้ ถือว่าไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงไม่ถือว่าอยู่ในบังคับที่จะต้องเปิดเผย

สิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจค้นได้ตามกฎหมายนั้น ถ้าหากส่วนราชการใดไม่จัดให้มีการเข้าตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป กฎหมายก็ยังมิให้หน่วยราชการนำมาอ้างอิงเป็นแนวบรรทัดฐาน (Precedent) ซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชน เว้นแต่สิ่งนั้นจะเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปแก่ประชาชน แล้วเท่านั้น

(3) โดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลาย และข้อมูลที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้ค้นแล้ว เมื่อประชาชนร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้เปิดเผยอันเป็นการเฉพาะราย หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลได้ เว้นแต่ว่าเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย โดยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย FOIA ได้กำหนดให้

(3.1) เป็นข้อมูลข่าวสารที่นอกจากข้อมูลที่ต้องพิมพ์แพร่หลาย และข้อมูลที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้ค้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตามที่ได้มีคำขอ โดยในคำขอนั้นต้อง

(3.1.1) บรรยายถึงรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารนั้นเพียงพอ

(3.1.2) ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่เขียนไว้ (เกี่ยวกับการเผยแพร่ สถานที คำธรรมเนียม วิธีปฏิบัติ)

(3.2) ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนได้ตรวจค้นเฉพาะรายนี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารให้ในรูปแบบที่บุคคลนั้นมีคำขอ ถ้าหากข้อมูลข่าวสารนั้นพร้อมที่จะจัดทำในรูปแบบดังกล่าว และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ให้หน่วยงานของรัฐพยายามรักษาข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น

(3.3) ในการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปตามที่ขอ ให้หน่วยงานของรัฐตรวจข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่เป็นการขัดแย้งกันอย่างแรง ในการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น

(3.4) คำว่า “ค้นหา” หมายถึง “ตรวจดู” ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบอกที่อยู่ของข้อมูลข่าวสารตามที่ขอนั้น

3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้นี้เป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งถ้าเป็นข้อมูลดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิจะปฏิเสธการขอให้เปิดเผยจากประชาชนได้ ซึ่ง FOIA ได้กำหนดหลักของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยไว้ดังนี้²⁶

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ซึ่งการจำแนกข้อมูลใดเป็นความลับประเภทนี้ จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร สำหรับประเด็นที่น่าพิจารณาในเรื่องนี้ คือ ในเรื่องของการมีผลบังคับของคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12, 958 ซึ่ง Court of Appeals for the District of Columbia Circuit ได้วางหลักไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายแล้ว ก็ถือว่ามีผลตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องตัดสินใจโดยอาศัยหลักที่ว่าสาระในคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นมีผลเปลี่ยนแปลงสถานการณ์แวดล้อมระหว่างประเทศและภายในประเทศได้

(2) ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายใน

เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎ และวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ อันเป็นการดำเนินงานภายในเท่านั้น เพราะกฎระเบียบ และวิธีการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ซึ่งมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานเป็นการบริหารงานภายใน และกฎระเบียบเหล่านี้ไม่มีผลต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอกแต่อย่างใด อาทิเช่น กฎว่าด้วยการจอดรถในสถานที่ราชการ กฎว่าด้วยเวลาอาหารกลางวัน รายงานแถลงนโยบายเกี่ยวกับการลา ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดี ก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงเรื่องภายในทั้งหมด อาทิเช่น เรื่องเกี่ยวกับลูกจ้าง หรือสถานะในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักไว้ว่าในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ ในส่วนของข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายในมุ่งหมายเพื่อลดภาระแก่หน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยนั้น ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดไม่เปิดเผยได้โดยอาศัยข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อนี้ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภัยแวดล้อม ว่าหากมีการเปิดเผยจะทำให้มีบุคคลใดสามารถละเมิดหรือหลีกเลี่ยงการตรวจจับการบังคับใช้กฎหมายโดยศาลจะตรวจสอบโดยอาศัยวิธีการ 2 อย่าง คือ เอกสารที่ขอเห็นได้ว่าเป็นเรื่องภายในอย่างชัดเจน และการเปิดเผยเป็นเรื่องภัยสำคัญต่อกฎหรือข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐนั้น²⁷

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

²⁷ จันทิมา พงษ์สังข์. อ้างแล้ว. หน้า 86.

(3) ข้อมูลสำคัญซึ่งถูกห้ามมิให้เปิดเผยโดยกฎหมายอื่น

เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นพิเศษให้ไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น โดยจะต้องปรากฏในกฎหมายเฉพาะ ฉบับนั้นว่า (1) ได้กำหนดไว้แล้วว่าเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับนั้นจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ไปกระทำการใดหรือ (2) ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อให้ในการพิจารณาว่าเอกสารใดควรเก็บไว้เป็นความลับหรือได้อ้างอิงประเภทของเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับ

(4) ความลับทางการค้า และข้อมูลทางธุรกิจอื่นๆทางธุรกิจซึ่งเป็นความลับ

ข้อยกเว้นนี้โดยเจตนาแล้วมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลและผู้เสนอข้อมูลข่าวสารแก่รัฐ เพื่อให้ไม่ให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นต้องเสียเปรียบในทางการแข่งขันจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งในเรื่องนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่สามารถแบ่งได้อย่างกว้างๆ สำหรับข้อมูลซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(4.1) ความลับทางการค้า (Trade Secret) และ

(4.2) ข้อมูลซึ่งเกี่ยวกับการพาณิชย์ (Commercial) หรือการเงิน (Financial) และได้มาจากบุคคล และเป็นเอกสิทธิ์ หรือความลับ

(5) ข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานราชการ (Internal Records)

ข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนนี้เป็นเอกสารติดต่อภายในซึ่งใช้กับบันทึกหรือหนังสือที่ใช้ติดต่อระหว่างส่วนราชการ หรือภายในส่วนราชการซึ่งถ้าเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีกับส่วนราชการแล้วคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนอกจากฝ่ายที่เป็นส่วนราชการจะไม่สามารถนำมาอ้างได้ ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของส่วนราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอันเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการโดยเนื้อแท้ ผลดีจากการจัดให้มีข้อยกเว้นนี้ คือ ทำให้ข้าราชการมีเสรีที่จะพูดกันอย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องสำคัญต่างๆ และเป็นการป้องกันมิให้นโยบายต่างๆ ในการดำเนินงานของส่วนราชการต้องถูกเปิดเผยเสียก่อนในชั้นเตรียมงานก่อนที่จะถึงเวลาอันควรเปิดเผย

(6) เพิ่มข้อมูลส่วนบุคคล (Personal) ประวัติทางการแพทย์ (Medical) และเพิ่มข้อมูลอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวกับความเป็นส่วนบุคคล (Personal Privacy)

ข้อยกเว้นนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อหาจุดความสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รู้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองกิจการของเอกชนจากการอยากรู้ อันเป็นการไม่สมควรของสาธารณชนโดยให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัจเจกชน ทั้งหมดที่เกี่ยวกับเพิ่มข้อมูลส่วนบุคคล ประวัติการแพทย์และเพิ่มข้อมูลอื่นๆ หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลอย่างแจ้งชัด และไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามข้อต้องห้ามนี้

ได้เว้นแต่กับตัวเจ้าของข้อมูลเอง บางคนอาจให้ข้อสังเกตว่าสิทธิส่วนบุคคลในกรณีนี้อาจไม่ครอบคลุมถึงนิติบุคคลด้วย แต่กรณีนี้อาจพอตีความได้เพราะนิติบุคคลก็เป็นบุคคลตามกฎหมายอันอยู่ในความคุ้มครองของ FOIA ด้วย หนึ่งในแฟ้มเรื่องต่างๆ อาจมีเอกสารหลายประเภทแต่จะถือว่ายกเว้นทั้งหมดเลยไม่ได้จะต้องนำมาพิจารณาเป็นส่วนๆ ถ้าอาจแยกกันได้

(7) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อยกเว้นที่ให้ความคุ้มครองแก่บันทึกการสอบสวนที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าถ้าเปิดเผยออกไปแล้วจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ การเปิดเผยเอกสารนั้นจะเป็นการแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย คดีสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย และการตัดสินใจที่ยุติธรรม ก่อให้เกิดการก้าวล่วงของบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอม การเปิดเผยกระบวนการและเทคนิคการสอบสวน เป็นต้น

(8) ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลควบคุมสถาบันการเงิน

ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน โดยให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือรายงานสถานภาพที่ได้จัดทำขึ้น โดยหรือทำในนามของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลควบคุมสถาบันการเงิน หากเปิดเผยจะก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจ

(9) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปิโตรเลียม

ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบ่อน้ำมันรวมตลอดถึงแผนที่ในทางธรณีวิทยา และธรณีฟิสิกส์

4) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ในกฎหมาย FOIA ให้คำจำกัดความของ “หน่วยงานของรัฐ (Agency)” หมายความว่า รวมถึง ส่วนราชการทุกแห่งในฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายความรวมถึง กรม กองของราชการฝ่ายบริหาร องค์กรทางทหาร รัฐวิสาหกิจ บริษัทที่ได้รับเงินอุดหนุนอันอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล หน่วยงานย่อยที่จัดตั้งขึ้นภายในส่วนราชการ ตลอดจนองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎระเบียบรองรับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐในความหมายของ FOIA นั้นไม่รวมถึงฝ่ายตุลาการ ฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองในระดับมลรัฐ

3.2.2 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส²⁸

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งเช่นกันที่ถือหลักว่า เอกสารของราชการเป็นเอกสารที่เป็นความลับ ไม่สมควรที่จะเปิดเผยให้แก่ประชาชนได้รับรู้ ซึ่งก็ขัดกับระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน ควรจะมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อันรวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเท่าที่จะไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ต่อมาจากแนวความคิดของนักนิติศาสตร์และบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบบราชการ ได้มีการโจมตีการบริหารราชการที่เต็มไปด้วยความลับ และความลับสนที่ไม่มีหลักเกณฑ์ของเรื่อง เอกสารของทางราชการ ในที่สุดจึงได้มีรัฐบัญญัติ เลขที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978²⁹

1) ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อมูลข่าวสารของราชการฝรั่งเศสใช้คำว่าเอกสารของราชการ ซึ่งมีความหมายที่กว้าง โดยไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน ระบุแต่เพียงว่าเอกสารต่อไปนี้ เป็นเอกสารของทางราชการ ได้แก่ แฟ้มเอกสารเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ รายงาน เอกสารการศึกษา สิ่งบันทึกข้อมูล รายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง คำแนะนำ หนังสือเวียน บันทึกหรือหนังสือตอบรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวกับการตีความที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หรือกระบวนการดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ความเห็น ยกเว้นความเห็นของสภาแห่งรัฐ และศาลปกครองอื่น การคาดหมายล่วงหน้า หรือคำสั่งต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร การบันทึกเสียง หรือภาพดำเนินการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเอกสารที่มีได้ระบุชื่อบุคคล

ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้จัดแบ่งประเภทตามความสำคัญ หรือจัดสรรวิธีการในการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้เหมือนประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ประเทศฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถใช้สิทธิในการตรวจดูเอกสารของราชการอันเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่เสียก่อน แต่มิได้หมายความว่าเอกสารของราชการทุกประเภทจะสามารถเปิดเผยได้หมดซึ่งต้องขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมเกี่ยวกับเอกสารของราชการที่อาจขอให้เปิดเผยด้วยหรือไม่

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ (C.A.D.A) มีความเห็นว่าเอกสารของราชการมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะเอกสารประเภทต่างๆ ที่ระบุไว้ในความหมายข้างต้นเท่านั้น เอกสารของราชการยังอาจกำหนดได้โดยพิจารณาจากแหล่งที่มาของเอกสารนั้น คือเอกสาร

²⁸ จันทิมา พงษ์สังข์. อ้างแล้ว. หน้า 84-110.

²⁹ พิชิตพล ศรียานนท์ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2541). "สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา". *วารสารกฎหมายปกครอง* 17, 2. หน้า 44-46.

ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการบริการสาธารณะ แม้หน่วยงานประเภทนี้จะตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายเอกชนก็ตาม³⁰

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีเอกสารไว้ในครอบครองโดยบุคคลธรรมดาได้จัดทำและส่งเอกสารนั้นไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการควบคุมดูแล โดยหลักการครอบครองเอกสาร แต่เพียงอย่างเดียวมิได้มีผลต่อสถานะของเอกสารนั้นแต่อย่างใด กล่าวคือ หากเอกสารนั้นเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขต่างๆ ที่บุคคลธรรมดานั้นจะต้องปฏิบัติตามในการดำเนินการให้บริการสาธารณะในกรณีถือว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารของราชการ โดยตัวของมันเองในทางกลับกัน ถ้าเอกสารที่ส่งไปยังหน่วยงานของรัฐมิได้มาจากบุคคลธรรมดาที่จัดการบริการสาธารณะในกรณีนี้ การที่หน่วยงานของรัฐมีเอกสารนั้นไว้ในครอบครองเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารของราชการเว้นแต่ว่าเอกสารนั้นได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษ โดยเฉพาะสำหรับหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการยังมีความเห็นว่า ใบเสร็จรับเงินที่ชำระโดยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง แผนผังและรายละเอียดต่างๆ ที่จัดทำขึ้นโดยผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตก่อสร้าง เอกสารที่นายจ้างแสดงและยื่นต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อการขออนุมัติให้ปลดลูกจ้างออกจากงาน หรือกระดาษคำตอบในการสอบวัดผลการศึกษาหรือในการสอบแข่งขัน ตลอดจนคะแนนและข้อสังเกตหรือการประเมิน ที่ปรากฏบนกระดาษคำตอบนั้น ถือเป็นเอกสารของราชการที่เปิดเผยได้ โดยความคิดเห็นดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของคำว่า “ข้อมูล” ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและไม่แน่นอน

อย่างไรก็ตาม มีเงื่อนไขเพิ่มเติมของเอกสารราชการที่สามารถเปิดเผยได้นั้น ก็คือเอกสารของราชการที่ขอให้เปิดเผยได้โดยอาศัยตามรัฐบัญญัติที่ 78 - 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ได้นั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเอกสารที่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง
- (2) เอกสารของราชการดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารที่ยังคงปรากฏอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอตรวจดูเอกสารเท่านั้น มิใช่เป็นการจัดทำเอกสารขึ้นใหม่ ซึ่งในกรณีนั้น หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำขอได้
- (3) เอกสารดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารในชั้นสุดท้าย มิใช่แต่เพียงเอกสารในขั้นเตรียมการหรืออยู่ในระหว่างการจัดทำ ซึ่งอาจแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปได้ หรือที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว

2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้³¹

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

³¹ จันทิมา พงษ์สังข์. อ้างแล้ว. หน้า 84-110.

เอกสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ของฝรั่งเศสนั้น สามารถแยกออกได้เป็นประเภทใหญ่ๆ ด้วยกันคือ เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองพิเศษ และเอกสารที่ระบุชื่อบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงอันแสดงถึงข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล

ดังนั้นจึงไม่สามารถเปิดเผยได้ด้วยการวิจัยมุ่งศึกษาข้อมูลเอกสารของราชการจึงขอกล่าวเฉพาะเอกสารที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษซึ่งเกี่ยวกับหัวข้อในการศึกษา ดังนี้

(1) เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธการใช้ประโยชน์หรือการเผยแพร่หลายของข้อมูลในเอกสารของราชการดังกล่าวให้ หากการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวอาจจะส่งผลเสียหายต่อ

(1.1) ความลับเกี่ยวกับการลงมติต่างๆ ของรัฐบาลและรวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

(1.2) ความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ

(1.3) การเงินตราและความน่าเชื่อถือของรัฐ ความปลอดภัยของรัฐและความปลอดภัยของสาธารณชน

(1.4) กระบวนการพิจารณาคดีทางศาล หรือขั้นตอนเริ่มต้นของวิธีพิจารณาคดีเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ

(1.5) ความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนบุคคล และเพิ่มข้อมูลด้านการแพทย์

(1.6) ความลับทางการค้า และอุตสาหกรรมเนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดค่านิยมของความลับทางธุรกิจ คณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการ จึงกำหนดขอบเขตของข้อมูลประเภทนี้ไว้ ได้แก่ ความลับในกระบวนการหรือเทคนิคการผลิต ความลับเกี่ยวกับข้อมูลทางเศรษฐกิจและการเงิน และความลับเกี่ยวกับกลยุทธ์ทางการค้า

(1.7) การวิจัยหรือการค้นหาข้อมูลโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจที่เป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและกฎหมายยุติการ

ในกรณีนี้การกระทำไม่ได้มุ่งหมายแต่เฉพาะการกระทำความผิดทางอาญาเท่านั้น หากแต่เป็นความหมายโดยกว้างครอบคลุมการกระทำใดที่มีได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(1.8) ความลับที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

เมื่อกฎหมายอื่นกำหนดว่าเอกสารประเภทอื่นใดที่มีลักษณะเป็นความลับ และกฎหมายเฉพาะที่กำหนดสิทธิดังกล่าวตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ของการขอให้หน่วยงานราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เฉพาะกรณี ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 กับกฎหมายเฉพาะอื่นจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ก. กรณีเอกสารได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น นอกจากเอกสารต่างๆ ที่มาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธการขอให้เปิดเผยได้โดยมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายกำหนดให้กรณีเอกสารได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งมาตรา 6 อนุมาตราสุดท้ายดังกล่าวมิได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารที่เป็นความลับ ซึ่งได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่นไว้แต่ประการใด แต่อาจยกตัวอย่างได้บางกรณี เช่น มาตรา 6 และมาตรา 7 ทวิ แห่งรัฐบัญญัติ 51-711 ลงวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 1951 ว่าด้วยการจัดโครงสร้างความร่วมมือและความลับในทางสถิติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น จึงได้รับการปฏิเสธจากหน่วยงานของรัฐ

ข. กรณีความสัมพันธ์กับ “กฎหมายเฉพาะ” อื่นๆ ในส่วนนี้เป็นกรณีที่มี “กฎหมายเฉพาะ” ต่างๆ ที่ได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีโดยตรง เช่น การขอตรวจดูเพิ่มเอกสารเกี่ยวกับความผิดทางวินัย (มาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905) การขอตรวจดูบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน (มาตรา L 28 และ L 68 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง) การขอตรวจดูข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ปรากฏในระบบทะเบียนข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ “ของราชการ” (รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978) เป็นต้น

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 กับกฎหมายเฉพาะต่างๆ ดังกล่าว ในส่วนนี้อาจอธิบายได้ว่าหากมีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเป็นบทกฎหมายเฉพาะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ในกรณีนี้ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “กฎหมายเฉพาะยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป” ซึ่งสภาแห่งรัฐได้รับรองหลักการดังกล่าว ในคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 และกฎหมายเฉพาะต่างๆ หลักการดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ และมีใช้รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 กล่าวคืออีกนัยหนึ่งเมื่อบุคคลขอตรวจดูเอกสารโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การเปิดเผยเอกสารดังกล่าวจะกระทำได้แค่ไหนเพียงใด ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้บัญญัติไว้ การขอตรวจดูเอกสารดังกล่าวย่อมไม่ต้องอยู่ภายในข้อจำกัดใดๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฯ ไว้ การขอตรวจดูเอกสารดังกล่าวย่อมไม่ต้องอยู่ภายในข้อจำกัดใดๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 และในกรณีที่มีการปฏิเสธคำขอ ผู้ยื่นคำขอย่อมไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องเสนอ

เรื่องไปยังคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารทางราชการก่อนที่จะโต้แย้งคัดค้านไปยังศาลปกครอง ซึ่งกฎหมายเฉพาะต่างๆ ของประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิต่อบุคคลในการขอตรวจดูเอกสารเฉพาะกรณีโดยตรง อาจแบ่งแยกออกตามประเภทของเอกสารได้ 4 ประเภท ได้แก่ เอกสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรณีความผิดทางวินัย) เอกสารเกี่ยวกับการเงินและทะเบียนการเสียภาษีที่ดิน และเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

3) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร³²

หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติฯ ที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มีอยู่ 4 กลุ่ม คือ

(1) องค์กรทางปกครองส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

(2) องค์กรทางปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล

(3) องค์กรที่ปฏิบัติงานทางราชการ ที่มีได้อยู่ใน 2 ข้อแรก

(4) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะ แม้ว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กร

ตามกฎหมายเอกชนก็ตาม

เนื่องจากแนวคิดเรื่องบริการสาธารณะ มีความหมายค่อนข้างที่จะไม่แน่นอน ดังนั้นคณะกรรมการเปิดเผยเอกสารของราชการและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ จึงต้องเป็นผู้ที่กำหนดสถานะของแนวคิดนี้ให้ชัดเจนขึ้น ตามความเห็นของคณะกรรมการฯ องค์กรควบคุมทางวิชาชีพได้ถูกรวมอยู่ในแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการด้วย ถ้าองค์กรนั้นได้ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ และควบคุมดูแลเรื่องจรรยาบรรณของวิชาชีพบางอย่าง เช่น แพทย์ หรือนักกฎหมาย ความเห็นนี้ ยังรวมถึงสถาบันรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในรัฐสภานั้น นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ ยังได้แสดงความเห็นเช่นเดียวกันนี้กับสถาบันการศึกษาที่มีสัญญาผูกพันอยู่กับรัฐในเรื่องของเอกสารทางการศึกษาของนักเรียนในสถาบันนั้น

³² พิชิตพล ศรียานนท์ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. อ้างแล้ว. หน้า 49.