

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของหน่วยงานของรัฐ ความสำคัญของสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 56 สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งยังพัฒนาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใส พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้และตรวจสอบได้มากที่สุดเป็นหลักการ ไม่เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น ซึ่งจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสรุปความได้ว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยโดยวิธีการเปิดเผยเป็นไปตามมาตรา 7, 9 และมาตรา 11 ส่วนการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นมาตรา 14 หรือ 15 หากข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น หรือโดยข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์เป็นไปตามมาตรา 24 โดยหากผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมสามารถที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด และคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามโดยคู่ความฝ่ายที่ไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลได้

ในปัจจุบัน ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อีกหลายประการ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว ตลอดจนแนวทาง

แก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนี้

### 1) ปัญหาการขัดกันของกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะคุ้มครองข้อมูลข่าวสารมิให้เปิดเผย เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูลนั้นสามารถปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อบทกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติห้ามมิให้เปิดเผยข้อความแต่ในขณะเดียวกันก็สวนทางกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นสมควรเปิดเผย การใช้กฎหมายดังกล่าวควรเป็นเช่นไร

บทกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นกฎหมายหลัก ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้กับหน่วยราชการทั่วไป อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายยกเว้น เมื่อกฎหมายหลักมิให้เปิดเผยจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ แต่ในขณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พิจารณาคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยดังกล่าวมีคำสั่งให้เปิดเผยจึงมีผลที่ขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายสองฉบับ โดยในประเทศฝรั่งเศสได้กล่าวถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายหลักกับกฎหมายยกเว้น โดยถือหลักกฎหมายหลักยกเว้นกฎหมายทั่วไป เมื่อพิจารณาแล้วการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลที่มีการคุ้มครองอันเป็นกฎหมายยกเว้นนั้นไม่ชอบขัดต่อหลักกฎหมาย ดังนั้นในกรณีที่กฎหมายขัดกันดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลักนั้นๆ

### 2) ปัญหาสถานะความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

บทบัญญัติ มาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “...คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่ที่สุด” กล่าวคือเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ยื่นคำขอนั้นสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้พิจารณาทบทวนให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่พอใจคำวินิจฉัยไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อบุคคลที่อยู่เบื้องหลังหน่วยงานทั้งสองที่แท้จริงก็คือ รัฐ ดังนั้น รัฐเองจึงไม่อาจจะเป็นทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องเดียวกันได้

3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้ไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีอำนาจพิจารณาและมี คำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามคำวินิจฉัย หรือกำหนดบทลงโทษหรือดำเนินการอย่างไรต่อไปกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประกอบกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยขณะนี้ มีเพียงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติและการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรืออาจถูกฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 157<sup>1</sup> หรือถูกฟ้องคดีแพ่งในเรื่องละเมิดได้<sup>2</sup> แต่อย่างไรก็ตาม โดยยังมีได้เป็นมาตรการลงโทษที่เด็ดขาด จึงควรบัญญัติมาตรการลงโทษที่ชัดเจนเด็ดขาด เพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

4) ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากโครงสร้างขององค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

โครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น มีสัดส่วนของฝ่ายบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ ในอัตรา 13 : 10 ทำให้อาจถูกฝ่ายบริหารครอบงำหรือแทรกแซงกระบวนการทำงาน หรือในการทำคำวินิจฉัยได้ง่าย ขาดอิสระในการทำงาน ทำให้ประชาชนอาจเกิดความเคลือบแคลงใจในการทำงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าเอนเอียงเข้าหารัฐได้ นอกจากนี้การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเป็นกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เมื่อโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเองก็ไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระ ทำให้เกิดข้อก้ำกวมในการสรรหาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย

<sup>1</sup> มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ.

<sup>2</sup> มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น.

ข้อมูลข่าวสารด้วยเช่นกัน อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาไว้โดยเฉพาะด้าน

ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการมีคุณสมบัติที่ไม่ครบถ้วน อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานและประโยชน์สาธารณะได้ และในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นหน่วยงานระดับกอง ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำให้อาจถูกแทรกแซงการทำงานในหน้าที่ดังกล่าวได้

ถึงอย่างนั้นก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจะต้องแยกตัวเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อมีอิสระและดำรงความเป็นกลางในการกำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ กติกา ในการดำเนินการดังกล่าว

#### 5) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้บัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 38 ถูกบัญญัติอยู่ในรูปของระเบียบอันเป็นเพียงกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหาร ทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจไม่เชื่อถือ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ระเบียบบางข้อ เช่น ข้อ 16 ข้อ 29 ยังไม่ชัดเจน และไม่ได้สร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากการศึกษาข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประเด็นแรก ในกรณีที่มีปัญหาการขัดกันของกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องสับสนว่าควรจะนำกฎหมายใดมาใช้บังคับ ควรจะระบุในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ชัดเจนว่าข้อมูลข่าวสารใดได้รับความคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับเฉพาะในกรณีที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลักอื่น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายยกเว้น และหลักกฎหมายของต่างประเทศ และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินการของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุด ในฝ่ายบริหาร แต่ผู้ยื่นคำขอสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้พิจารณาทบทวนให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี การที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

ประเด็นที่สาม ควรกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น การลงโทษทางวินัย หรือโทษทางอาญา หรือต้องชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น

ประเด็นที่สี่ ควรบัญญัติให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการ โดยมุ่งเน้นคุณสมบัติความสามารถมากกว่ามุ่งเน้นจำนวน ทั้งที่มาจากฝ่ายปกครองและในภาคเอกชน ให้มีความเหมาะสม เพื่อมีอิสระและดำรงความเป็นกลาง ในการกำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ กติกา ในการสรรหาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้เป็นระบบที่โปร่งใสและมีความเป็นกลาง

ประเด็นที่ห้า ควรจะกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติหรือรวมถึงกฎหมายลำดับรอง และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบข้อ 16 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องให้คู่กรณีได้มีสิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลเสมอ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีความจำเป็น รวมถึงระเบียบข้อ 29 ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรวมถึงบัญญัติถึงเหตุแห่งการคัดค้าน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและสร้างความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี