

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารของราชการ ศึกษากรณีตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่ง
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สมบัติ โชติวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2552

**Problems Concerning the Exercising of State Official's Discretion Prohibiting
the Disclosure of Information, a Case Study in Section 15 (2)
and (3) of the Official Information Act, B.E. 2540**

SOMBAT CHOTIVONG

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2009

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ศึกษากรณี ตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
ชื่อผู้เขียน	สมบัติ โชติวงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2551

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 15 (2) และเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยศึกษาเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศแคนาดา เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15(2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยทำการศึกษาวิธีวิจัยเอกสาร จากตำรา บทความ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) และ (3) ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เคยมีคำวินิจฉัยและวางหลักกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาแล้ว จึงก่อให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งค้นพบว่า การสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย ย่อมทำให้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้

การศึกษาปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังใช้ดุลพินิจตรงกันข้ามกับคำวินิจฉัย ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรสรุปหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และควรส่งเสริมให้มีการแก้ไขปรับทัศนคติเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะเกรงว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะถูกตรวจสอบ หรือเกรงว่าเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไปแล้วจะมีความผิด จึงผลกระทบความรับผิดชอบไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตนเองจะได้ไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด และข้อมูลข่าวสารบางอย่างที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ แต่ความเห็นหรือคำแนะนำทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยไม่ได้ ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เคยแยกว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นรายงานทางวิชาการ หรือรายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายใน จึงควรมีการกำหนดแยกข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

Thesis Title Problems concerning the exercising of state official’s discretion prohibiting the disclosure of information, a case study in Section 15 (2) and (3) of the Official Information Act, B.E. 2540

Author Sombat Chotivong

Thesis Advisor Dr. Phiraphan Phalusuk

Department Law

Academic Year 2008

ABSTRACT

This thesis is the study of the problems in exercising of state official’s discretion prohibiting the disclosure of official information specific to the disclosure thereof will result in the decline in the efficiency of law enforcement or failure to achieve its objectives in Section 15 (2) and information which is an opinion or advice given within the State agency with regard to the performance of any act in Section 15 (3) of the Official Information Act, B.E. 2540 by the comparative study of the exercising of state official’s discretion in the United States of America, France and Canada in order to seek the proper procedure to use as the principles in exercising of state official’s discretion prohibiting the disclosure of official information.

The study of the problems in exercising of state official’s discretion prohibiting the disclosure of official information under Section 15 (2) and Section 15 (3) of the Official Information Act, B.E. 2540 is made by using the method of research study in documents from textbooks, articles, the decisions of Official Information Board, the judgment or order of Administrative Court in order to specify the appropriate principles for the state official in exercising its discretion prohibiting disclosure of information.

The problems occurred from the exercising of state official’s discretion prohibiting the disclosure of the official information pertaining to Section 15 (2) and Section 15 (3) of Official Information Act, B.E. 2540 which is not in accordance with the objective of such law, though the Official Information Board has already made the decisions and created the principle of law for the state agency to disclose such information, has caused the problem to the people’s right to get access to information.. It is discovered that in providing the principles in exercising of state official’s discretion prohibiting official information under Section 15 (2) and (3) of Official

Information Act, B.E. 2540 which leads to the amendment of the law would make the people's right to know achieve the objective of this law.

To study such problems, the author has the suggestions, from the exercising of state official's discretion which is not in accordance with the objective of this law although the Official Information Board has already made a number of decisions but the state official is still exercising its discretion contrary to the decisions; not to disclose information, that the Official Information Board should summarize the principles in the disclosure of official information according to the decision of the Official Information Board for state official to use as guidelines in the information disclosure and promote for the change of state official's attitude toward the non-disclosure of information because being afraid of that the disclosure will be inspected or that he will be accused of being guilty to disclose the information that the official puts the burden to the Official Information Board. Moreover, the state official has the discretion prohibiting the disclosure of information in certain types of information which are the opinion or advice given within the State agency. But the opinion or the academic suggestion, factual report or information used to make such internal opinion or advice, the state official is prohibited to exercise its discretion not to disclose the information, there must be the disclosure of information, which the state official has never classify whether such information is the academic report or factual report or the information used to make such internal opinion or advice. Therefore, there shall be the classification of such information.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ได้รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ให้ข้อคิดเห็นให้คำปรึกษา อันเป็นประโยชน์ยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และท่านอาจารย์สมชัย วัฒนการุณ ที่กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่การงานในตำแหน่งนิติกรในกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ได้รับรู้ และเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ในด้านกฎหมายอย่างมาก ทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้เกี่ยวข้องทุกๆ ท่านในกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย) แห่งนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้อำนวยการสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ (คุณวนิดา สักการ โกศล) ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.นนทวัชร์ นวตระกูลวิสุทธิ คุณประเสริฐ สุขสบาย คุณพัชรา เคนรุ่งเรือง คุณสุจารี อุปรี คุณพิภพ ภู่เพ็ง คุณนันทนา รัตนรังสิกุล คุณราณี อินทสร คุณอภิรดี ตะเคียนนุช ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ

ท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้ความรัก ความเมตตา ความห่วงใยแก่ผู้เขียนเสมอมา หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สมบัติ โชติวงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. คุณพินิจของฝ่ายปกครอง.....	6
2.1 หลักคุณพินิจ.....	6
2.1.1 อำนาจผูกพัน.....	6
2.1.2 อำนาจคุณพินิจ.....	7
2.1.3 ความหมายคุณพินิจ.....	10
2.2 คุณพินิจกับการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	10
2.2.1 คุณพินิจในขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง.....	11
2.2.2 คุณพินิจในขั้นตอนการปรับกฎหมาย.....	12
2.2.3 คุณพินิจในขั้นตอนการตัดสินใจ.....	5
2.3 การใช้คุณพินิจที่ผิดพลาด.....	20
2.3.1 การไม่ใช้คุณพินิจ.....	20
2.3.2 การใช้คุณพินิจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด.....	21
2.3.3 การใช้คุณพินิจอย่างบิดเบือน.....	21
2.3.4 การใช้คุณพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	21
2.3.5 การใช้คุณพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป.....	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4 หลักการใช้ดุลพินิจในระบบกฎหมายของต่างประเทศ	22
2.4.1 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	22
2.4.2 หลักการใช้ดุลพินิจของราชการในประเทศฝรั่งเศส.....	36
2.4.3 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศแคนาดา.....	41
3. การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	52
3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	52
3.1.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ.....	53
3.1.2 สิ่งที่ต้องคำนึงถึงการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	55
3.1.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง.....	57
3.1.4 องค์กรผู้มีส่วนที่ควบคุมดูแลและองค์กรชี้ขาดการใช้ดุลพินิจ.....	59
3.1.5 การควบคุมการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยศาล.....	62
3.1.6 มติคณะรัฐมนตรีในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	64
3.2 บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ ตามมาตรา	
15 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	65
3.2.1 การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ.....	66
3.2.2 การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ	
หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์.....	67
3.2.3 ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการ	
ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด.....	68
3.2.4 การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของ	
บุคคลหนึ่งบุคคลใด.....	68
3.2.5 รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะ	
เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร.....	69
3.2.6 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือ	
ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไป	
เปิดเผยต่อผู้อื่น.....	69
3.2.7 กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา.....	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์.....	70
3.3.1 กรณีข้อมูลการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกันหลายคน หรือ พาดพิง บุคคลอื่น	71
3.3.2 กรณีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการสอบสวนแล้ว จะใช้ข้อมูลนั้นเพื่อดำเนินคดีต่อไป	71
3.3.3 กรณีข้อมูลข่าวสารที่อยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวนทางวินัย และข้อเท็จจริง.....	72
3.3.4 กรณีข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ.....	73
3.3.5 กรณีข้อมูลข่าวสารการประกาศประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง.....	73
3.3.6 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับในการสอบสวนคดีอาญา.....	74
3.4 ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ.....	77
3.4.1 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสอบสวนข้อเท็จจริง.....	77
3.4.2 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสนอต่อผู้บังคับบัญชา.....	78
3.4.3 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุม การพิจารณา หรือการแต่งตั้งข้าราชการ.....	79
3.4.4 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการประกาศประกวดราคา จัดซื้อจัดจ้าง.....	80
3.4.5 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ มอบอำนาจให้ ดำเนินคดี.....	80
3.5 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	81
3.5.1 ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ.....	81

สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
3.5.2 ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความลับของทางราชการเกี่ยวกับ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542.....	83
3.5.3 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540.....	86
4. การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	92
4.1 วิเคราะห์ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพราะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์.....	92
4.1.1 กรณีข้อมูลการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลหลายคน.....	92
4.1.2 กรณีข้อมูลเป็นความลับของทางราชการ.....	93
4.1.3 กรณีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะใช้ข้อมูลดำเนินคดีต่อไป.....	95
4.1.4 กรณีข้อมูลที่อยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง	96
4.1.5 กรณีข้อมูลการสอบสวนวินัย.....	98
4.1.6 กรณีข้อมูลการประกาศประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง.....	99
4.1.7 กรณีข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม	100
4.2 วิเคราะห์ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะเป็นความเห็น หรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ.....	105
4.2.1 กรณีข้อมูลความเห็นจากการสอบสวนข้อเท็จจริง.....	105
4.2.2 กรณีข้อมูลความเห็นหรือข้อสรุปของคณะกรรมการประกาศ ประกวดราคา.....	106
4.2.3 กรณีข้อมูลรายงานการประชุม การพิจารณา ของคณะกรรมการ.....	108
4.2.4 กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการวินิจฉัย การสั่งการ สำนวนสอบสวนข้อเท็จจริง.....	109
4.2.5 กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฟ้องคดี.....	111

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 การวิเคราะห์ที่มาของปัญหาการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....	112
4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของไทยกับต่างประเทศ.....	121
4.5 ผลการศึกษาปัญหาและการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	122
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	126
5.1 บทสรุป.....	126
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	129
บรรณานุกรม.....	131
ภาคผนวก.....	135
ประวัติผู้เขียน.....	152

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง อันเนื่องมาจากการรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างกลไกในการควบคุม การตรวจสอบ และการถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความโปร่งใส สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาสิทธิของประชาชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรับรองสิทธิได้รู้ (Right to Know) ของประชาชน¹ เป็นไปตามหลักการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมีหลักว่า “การเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีการแต่งตั้งองค์กรขึ้นมาซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในแต่ละสาขา และผู้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำหน้าที่พิจารณาทบทวนการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองอีกชั้นหนึ่ง

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์ ก (2540). คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า 1-2.

นับแต่ที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 10 ปี การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการด้วยกันทั้งในด้านการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมาย และในด้านการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นผลมาจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและก่อให้เกิดปัญหาในการที่ประชาชนจะเข้าถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งนำไปสู่เหตุแห่งการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ถึงปัจจุบัน

การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเหตุต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีปัญหาเกิดขึ้นมากได้แก่ตามมาตรา 15 (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และตามมาตรา 15 (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

จากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยอ้างว่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ดังเช่นคำวินิจฉัย² กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งคณะกรรมการสอบ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนทางวินัยวินัย กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับบันทึกคำให้การอ้างว่าข้อมูลเอกสารดังกล่าวเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังเช่นคำวินิจฉัย³ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นเอกสารความเห็นของหน่วยงานที่ใช้ประกอบการสอบสวน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับ

² คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2546, สค 31/2546, สค 10/2547, สค37/2547.

³ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 42/2546, สค 18/2547, สค 30/2547, สค 1/2548, สค 18/2548.

การจัดซื้ออุปกรณ์ภายในหน่วยงาน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายเครื่องจักรและอุปกรณ์ของหน่วยงาน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเป็นเอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคาโครงการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ขอข้อมูลไม่สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ ต้องไปดำเนินการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาอุทธรณ์ตามข้อกล่าวอ้างและเหตุผลของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้และได้มีการวางหลักกฎหมายในการวินิจฉัย จึงมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ ต่อมาภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ ก็ยังใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารทราบ ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เคยได้มีการวางหลักกฎหมายมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไปแล้วนั้น

กรณีของปัญหาที่เกิดขึ้น จากการที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกรณีกล่าวอ้างว่าการเปิดเผยไปจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และกรณีเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมาย ประชาชนหรือผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องไปดำเนินการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่เรื่อยไป จึงเห็นสมควรที่จะมีการศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้เกิดความชัดเจน และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงปัญหา การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และกรณีข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศฝรั่งเศส, ประเทศแคนาดา

1.2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ หากเป็นข้อมูลข่าวสาร อาทิเช่น การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลที่เป็นความเห็นความแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด พบว่าการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข้อมูลข่าวสารได้เคยมีคำวินิจฉัยและวางหลักกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จึงต้องสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการแก้ไขกฎหมาย หาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเป็นการศึกษาถึงการที่เจ้าหน้าที่ที่ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่ ข้อมูลที่มีลักษณะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากที่สุด รวมถึงศึกษากรณีตัวอย่างของสภาพปัญหา การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก้ปัญหานี้โดยเฉพาะ ซึ่งจะนำมาศึกษา การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนมาตรา 15 (1) และ (4) และ (5) และ (6) จะไม่ทำการศึกษาเนื่องจากไม่ค่อยพบปัญหา และส่วนมาตรา 15 (7) ขณะนี้กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกายังไม่มีการกำหนดขึ้นมา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะทำการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษาจากตำรา บทความ คำวินิจฉัยของคณะ กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อรวบรวมและเรียบเรียงในการดำเนินการสังเคราะห์ และวิเคราะห์เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางใช้เป็นมาตรฐานที่เหมาะสมในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึง การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และกรณีข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการ ใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศฝรั่งเศส, ประเทศแคนาดา

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการ ใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

บทที่ 2

หลักคฤพินิจเข้าหน้าทีฝ่ายปกครอง

ก่อนจะทำการศึกษาวเคราะห์ถึงปัญหาการใช้คฤพินิจเข้าหน้าทีของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเสนอแนวทางในการสร้างหลักเกณฑ์การใช้คฤพินิจเข้าหน้าทีของรัฐ ดังนี้ ในเบื้องต้นนี้จะได้ทำการศึกษาคฤพินิจมีอย่างไรบ้าง ความหมายและประเภทของคฤพินิจ การใช้คฤพินิจที่มีความผิดพลาด การใช้คฤพินิจในระบบกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานเสียก่อน ดังนี้

2.1 หลักคฤพินิจ

ในทางทฤษฎีอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่างๆ อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน และอำนาจคฤพินิจ

2.1.1 อำนาจผูกพัน

อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้¹

ฝ่ายปกครองถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัดเด็ดขาด ไม่มีอำนาจจะเลือกกระทำการอย่างอื่นใด เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดคุณสมบัติของชายและหญิงที่จะจดทะเบียนสมรสกันไว้ และได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการสมรสไว้ เช่นนี้ หากชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วน นายทะเบียนครอบครัวก็ต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้อง ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ หรือกรณีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์แก่เอกชน โดยกำหนดเงื่อนไขแห่งการออก

¹ Jean Rivero. "Droit administrative" Adition, Paris, Dalloz, 1980 p. 83. อ้างถึงใน วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2534: 51)

ใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ไว้หลายประการ เช่นนี้ ถ้าเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตล่าสัตว์ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครองก็ต้องออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง จะเห็นได้ว่า อำนาจผูกพัน นั้น แท้จริงแล้วก็คือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

นิติกรรมที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงเปรียบเสมือนเครื่องทำงานอัตโนมัติให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น²

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจผูกพัน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2546 ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ สถานบริการฯ เพียงกำหนดให้จัดสถานบริการตามมาตรา 3(4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนการจัดตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน และให้ผู้รับแจ้งออกหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งการจัดตั้งสถานบริการ ในการนี้หน่วยงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องตรวจสอบก่อนว่าผู้แจ้งการจัดตั้งสถานบริการมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 6 และสถานที่ตั้งสถานบริการไม่ขัดต่อมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งได้จัดลักษณะอาคารภายนอกและภายในของสถานบริการไม่ขัดต่อข้อ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2521)ฯ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมผูกพันที่จะต้องออกใบแจ้งให้ไป การออกหรือไม่ออกใบรับแจ้งให้ผู้จัดตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ จึงมีลักษณะเป็นอำนาจผูกพันดังนั้น เมื่อคณะทำงานตรวจสอบการจัดตั้งสถานบริการได้รายงานว่าการจัดตั้งสถานบริการที่พิพาทชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้มีข้อโต้แย้งแต่ประการใด ผู้ถูกผูกพันที่ 2 จึงต้องผูกพันที่จะต้องออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการให้แก่ผู้ฟ้องคดี การไม่ออกใบรับแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ข้ออ้างสถานบริการที่พิพาทตั้งอยู่นอกพื้นที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตพื้นที่ตั้งสถานบริการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต จึงเป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเขตพื้นที่สถานบริการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังไม่มีความหมายรองรับ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

2.1.2 อำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง เนื่องจากในการตรากฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน

² มานิตย์ จุมปา. (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำการปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครองเล่ม 1. หน้า 160.

และครอบคลุมได้ในทุกกรณี โดยเหตุที่การดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองจะเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงหลากหลาย ซึ่งอาจแตกต่างกันไป ทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เหมือนกันในทุกกรณีได้ กฎหมายจึงเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการ ปรับข้อกฎหมายต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีๆ ไปได้ อำนาจดุลพินิจคือความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย³

โดยกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรฝ่ายปกครอง จะไม่ได้กำหนดบังคับไว้ล่วงหน้าว่า หากมีข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการไปในทางใดทางหนึ่ง แต่กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจตัดสินใจได้โดยอิสระว่าจะมีคำสั่งหรือดำเนินการในเรื่องนั้นๆ อย่างไร หรือไม่ และหากเลือกดำเนินการหรือมีคำสั่ง ก็มีอำนาจตัดสินใจว่าจะเลือกดำเนินการอย่างไรในมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่กฎหมายระบุไว้

ทั้งนี้ วิธีการเขียนกฎหมายที่ให้เป็นอำนาจดุลพินิจจะมีข้อความที่เห็นได้ว่าเลือกปฏิบัติได้ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 ว่า ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติที่ดี ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีที่ดี ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่อใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้⁴ คือ เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และหากเห็นว่า สมควรจะออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองก็ยังมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งไม่ต่อใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะออกหรือไม่ออกนิติกรรมทางปกครอง ประเภทที่สอง เมื่อฝ่ายปกครองเลือกที่จะออกนิติกรรมทางปกครองก็มีดุลพินิจเลือกว่าจะออกนิติกรรมทางปกครองอย่างไรในหลายๆ อย่างที่กฎหมายกำหนดไว้⁵

³ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2434). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจการปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” *บทบัญญัติ*, เล่ม 47, ตอนที่ 1. หน้า 53.

⁴ จิรนิติ หะวานนท์. (2549). *ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง*. (คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง) หน้า 77-78.

⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ก (2546). “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน” หน้า 171.

ตัวอย่างที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองเช่น⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 บัญญัติไว้ใน “มาตรา 43 ถ้าไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขัง บุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน และเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย”

เมื่อกฎหมายใดให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการมีดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการได้แล้ว องค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล ก็จะมีอำนาจล่วงเข้ามาวินิจฉัยแทนได้ เพราะเป็นอำนาจโดยแท้จริงของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจโดยอิสระมิได้ ดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น⁷

อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจดุลพินิจจะเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน แต่ส่วนใหญ่แล้วอำนาจที่กฎหมายให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งนั้นจะเป็นอำนาจที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจผสมกันไป เนื่องจากบางกรณีกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า หากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งเกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องออกคำสั่ง ซึ่งเป็นอำนาจผูกพันให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องกระทำตาม แต่ในการออกคำสั่งนั้นกฎหมายก็บัญญัติให้ดุลพินิจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งอย่างไรในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกดำเนินการได้ ซึ่งในส่วนนี้เป็นอำนาจดุลพินิจ เช่น หากมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นว่า มีข้าราชการพลเรือนคนใดคนหนึ่งได้กระทำการซึ่งกฎหมายข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติว่าเป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมีหน้าที่

⁶ มานิตย์ จุมปา. (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและควบคุมการกระทำทางปกครองเล่ม 1. หน้า 162-163.

⁷ นัยนา เกิดวิชา. (2543). การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง. หน้า 202.

จะต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งเป็นอำนาจผูกพันให้ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง มีหน้าที่ต้องออกคำสั่ง แต่ในการออกคำสั่งนั้นผู้ที่มีอำนาจก็ยังมีอำนาจดุลพินิจโดยอิสระในการ ตัดสินใจจะสมควรจะมีคำสั่งให้ออก หรือปลดออก หรือให้ไล่ออกจากราชการ

2.1.3 ความหมายของดุลพินิจ

สำหรับความหมายของดุลพินิจ มีนักกฎหมายของประเทศต่างๆ ได้ให้ความหมายของ คำว่า“ดุลพินิจ” ไว้ดังนี้

Kenneth C. Davis นักกฎหมายชาวอเมริกัน กล่าวว่า “เจ้าพนักงานของรัฐมีดุลพินิจได้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเลือกโดยอิสระในระหว่างทางเลือกกระทำกรเป็นไปตามหลายทาง หรือทางที่จะไม่กระทำ”⁸

S.A.de Smith และ J.M. Evans นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้อธิบายดุลพินิจหมายถึง อำนาจที่จะเลือกกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่มีทางเลือกหลายทางถ้ามีทางเลือกที่ชอบด้วย กฎหมายเพียงทางเดียว ย่อมไม่ใช่การใช้ดุลพินิจแต่เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่⁹

อำนาจดุลพินิจคือ “ความสามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดา คำสั่งทั้งหลายๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อบำเนนการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความ มุ่งหมายของกฎหมาย หรืออำนาจดุลพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้ อย่างอิสระว่า เมื่อข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตนสมควรจะออกคำสั่ง หรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร”¹⁰

2.2 ดุลพินิจกับการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่จะทราบตำแหน่งของดุลพินิจ ว่าอยู่ในส่วนใดของการใช้อำนาจขององค์กรฝ่าย ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องพิจารณาจากเรื่องโครงสร้างของตัวบทกฎหมาย และ ขั้นตอนกระบวนการใช้กฎหมาย¹¹

โครงสร้างของกฎหมายมี สองส่วน คือ (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ (2) องค์ประกอบส่วนผล

⁸ Kenneth C. Davis. (1972). *Administrative Law Text*, 3rd ed., p. 91

⁹ S.A.de Smith and J.M. Evans. (1980). *Judicial Review of Administrative Action*. p. 278

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 53.

¹¹ จิรนิติ หะวานนท์. เล่มเดิม. หน้า 79.

1) ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ คือ หากมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ก็สามารถนำไปปรับเข้ากับตัวบท มาตราของกฎหมายนั้น ๆ ได้ โดยข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุของกฎหมายนั้น จะบัญญัติไว้มีความหมายคลุมกว้างขวาง เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงหรือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในหลายกรณีแตกต่างกันไปได้

2) องค์ประกอบส่วนผล ในกฎหมายปกครองจะมีบทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบส่วน เหตุและผลในทุกบทมาตรา ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายอาญา ที่มีองค์ประกอบส่วนฐานความผิด และส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย คือ บทกำหนดโทษ ซึ่งในกฎหมายปกครองเมื่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์ประกอบส่วนผลก็จะตามมา คือ จะมีผลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 บัญญัติองค์ประกอบส่วนเหตุไว้ใจความว่า ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติ ดำเนิน กิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และได้บัญญัติ องค์ประกอบส่วนผลไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่อใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

นอกจากนี้ในการที่จะทราบตำแหน่งของดุลพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ จะต้องพิจารณาเรื่องโครงสร้างของตัวบทกฎหมาย แล้ว ยังต้องพิจารณาเรื่องขั้นตอน กระบวนการใช้กฎหมายด้วย ซึ่งขั้นตอนกระบวนการในการใช้กฎหมาย มีด้วยกัน 3 ขั้นตอน คือ

2.2.1 ดุลพินิจในขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง

ในการที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใดๆ จะต้องมีการตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงใดๆ เกิดขึ้น จริงหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบดังกล่าว ฝ่ายปกครองก็ต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือไม่ และการวินิจฉัยข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองนี้ต้องกระทำ ไปตามพยานหลักฐานที่มีอยู่ ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในการที่จะวินิจฉัยได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ หาก พยานหลักฐานระบุไว้อย่างไร ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่าความจริงเกิดขึ้นเป็นอีกอย่างหนึ่ง ได้ ฉะนั้น การพิเคราะห์พยานหลักฐานไม่มีดุลพินิจในขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง การวินิจฉัย ข้อเท็จจริงเป็นการวินิจฉัยไปตามพยานหลักฐานเท่านั้น ฝ่ายปกครองไม่สามารถเลือกวินิจฉัยได้

ตามอำเภอใจ โดยศาลของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเกณฑ์ว่าพยานหลักฐานที่เพียงพอพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีปกครองต้องเป็นพยานหลักฐานที่เป็นอิสระ¹²

2.2.2 คุณพินิจในขั้นตอนการปรับกฎหมาย

ขั้นตอนการปรับกฎหมายนี้ คือ เมื่อฝ่ายปกครองได้มีการตรวจสอบแล้วว่า มีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นจริง ขั้นตอนต่อไปคือ ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีนั้นตรงกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุของกฎหมายใด ขั้นตอนนี้จึงเป็นการนำองค์ประกอบส่วนเหตุแห่งบทบัญญัติของกฎหมายไปปรับเข้ากับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง ซึ่งองค์ประกอบส่วนเหตุของบทบัญญัติกฎหมาย อาจเขียนในลักษณะกว้าง ในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายนี้จึงอาจต้องมีการตีความ ซึ่งอาจอธิบายโดยนักวิชาการ คำพิพากษาศาล ซึ่งวิธีการในการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องนั้น มีวิธีการตามลำดับดังนี้

- 1) การตีความองค์ประกอบส่วนเหตุของบทบัญญัติของกฎหมายว่า ด้วยบทกฎหมายนั้น ๆ มีความหมายเพียงใด ความหมายกว้าง ความหมายแคบ และครอบคลุมเพียงใด
- 2) มีการแยกแยะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่า ส่วนใดเป็นข้อเท็จจริงหลักที่เป็นสาระสำคัญ และส่วนใดเป็นข้อเท็จจริงย่อยที่เป็นเพียงรายละเอียด โดยการปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงให้มีความสำคัญกับข้อเท็จจริงหลักที่เป็นสาระสำคัญ ส่วนข้อเท็จจริงย่อยที่เป็นรายละเอียดนั้น หากแตกต่างไปจากองค์ประกอบส่วนเหตุของกฎหมายไปบ้าง ก็ไม่เป็นเรื่องสำคัญ
- 3) นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติกฎหมายว่า สอดคล้องหรือเหมือนกับข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติกฎหมายมาตราใด

ในขั้นตอนการปรับกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น ต้องมีการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการตีความตามตัวอักษร หรือตีความตามเจตนารมณ์ และไม่จำเป็นว่าการตีความลักษณะใด ด้วยบทกฎหมายนั้นก็มีความหมายหนึ่งอยู่แล้ว ซึ่งฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจตามอำเภอใจที่จะให้ความหมายอื่น ลักษณะของการใช้กฎหมายในขั้นตอนปรับบทกฎหมายจึงไม่ใช่คุณพินิจ¹³ และหากบทบัญญัติกฎหมายที่จะปรับเข้ากับข้อเท็จจริงนั้น ได้บัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจนอยู่แล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีคุณพินิจในการที่จะวินิจฉัยว่าถ้อยคำนั้นมีความหมายเป็นอย่างอื่น แต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ โดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนชัดเจน (Indefinite Concepts)¹⁴ มีความหมายคลุมเครือ ซึ่งวิญญูชน

¹² นัยนา เกิดวิชา. เล่มเดิม. หน้า 204.

¹³ จิรนิติ หะวานนท์. เล่มเดิม. หน้า 81.

¹⁴ นัยนา เกิดวิชา เล่มเดิม. หน้า 205.

(Resonable Man) แต่ละคนอาจมีความเข้าใจในถ้อยคำนั้นๆ ได้แตกต่างกันไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วกฎหมายแต่ละฉบับจะมีการเขียนถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนไว้เกือบทั้งสิ้น เช่น คำว่า “สภาพกรงรัง” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 8 บัญญัติว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใด

(1) วางกระถางต้นไม้บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอกอาคารที่ดินเป็น เจ้าของหรือผู้ครอบครองและปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งมีสภาพกรงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกอาคาร

(2) ปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือรั้วที่ต้นปลูกไว้หรือที่ขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้ง หรือมีสภาพกรงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตนถ้าการปล่อยปละละเลยตาม (2) มีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถ้อยคำว่า “ความประพฤติเสื่อมเสีย” “บกพร่องในศีลธรรมอันดี” หรือ “ไม่น่าไว้วางใจ” ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้จดทะเบียนและผู้รับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(3) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี และไม่เป็นผู้ใดกระทำการใดซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่น่าไว้วางใจในความซื่อสัตย์สุจริต หรือคำว่า “ลักษณะที่ผิดปกติวิสัยของการขับรถตามธรรมดา”, “ส่งเสียงอื้ออึง” หรือ “ในลักษณะที่ก่อความรำคาญ” ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถ (5) ในลักษณะที่ผิดปกติวิสัยของการขับรถตามธรรมดา หรือ มาตรา 86 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าของรถบรรทุกทุกคนโดยสาร ผู้ขับขี่รถบรรทุกทุกคนโดยสาร ผู้เก็บค่าโดยสาร หรือบุคคลใดที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับรถบรรทุกทุกคนโดยสาร เรียกให้คนขึ้นโดย ส่งเสียงอื้ออึง หรือในลักษณะที่ก่อความรำคาญให้แก่คนโดยสารหรือผู้อื่น หรือต้อน ดึง เหนี่ยว หรือยึดยื้อคนหรือสิ่งของของคนอื่นเพื่อให้คนขึ้นรถบรรทุกทุกคนโดยสารคันใดคันหนึ่ง

เนื่องจากถ้อยคำประเภทนี้จะไม่มีคำจำกัดความเขียนไว้ในกฎหมาย จึงเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการกำหนดความหมายถ้อยคำเหล่านี้ได้อย่างอิสระหรือไม่ คือเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือดุลพินิจ ซึ่งฝ่ายปกครองเห็นว่า เมื่อกฎหมายมีบทบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายคลุมเครือ โดยเฉพาะถ้อยคำที่แสดงออกซึ่งความคิดเกี่ยวกับคุณค่าของบุคคลและสรรพสิ่งพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง¹⁵ เท่ากับว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าถ้อยคำ

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม. หน้า 55.

ดังกล่าวมีความหมายแท้จริงเป็นอย่างไร ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้ และเมื่อฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยให้ความหมายของถ้อยคำไปแล้ว ศาลควรให้ความเคารพ ดุลพินิจประเภทนี้เรียกว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” (Margin of Judgement latitude de jugement)¹⁶ โดยไม่เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวของฝ่ายปกครองอีก แต่ฝ่ายที่มีความเห็นแย้งเห็นว่า เมื่อเป็นถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะชัดเจนหรือไม่เจาะจงก็ตาม เป็นเรื่องของกฎหมายทั้งสิ้น ศาลสามารถทบทวนได้¹⁷ คือ ไม่ว่าบทบัญญัติกฎหมายจะใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอน ชัดเจน หรือถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนชัดเจนก็ตาม แต่แท้จริงแล้วความหมายที่ถูกตั้งนั้น มีอันเดียว ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้วิจรรณญาณแสวงหาคำตอบที่ถูกต้อง¹⁸ ซึ่งศาลมีอำนาจวินิจฉัยได้ว่าฝ่ายปกครองได้ให้ความหมายและตีความถ้อยคำนั้น ๆ ถูกต้องหรือไม่

กรณีปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าว ศาลปกครองเยอรมันได้มีแนวบรรทัดฐานว่า การตีความ และการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น ศาลมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งสิ้น เพราะศาลคือตัวแทนวิญญูชน¹⁹ โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้ประชาชนสามารถโต้แย้งการตีความถ้อยคำบทบัญญัติของกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ เป็นการประกันสิทธิทางศาลของประชาชนได้อย่างบริบูรณ์ ฉะนั้น ศาลปกครองเยอรมันจึงสามารถตรวจสอบทบทวนการใช้ดุลพินิจตีความหรือให้ความหมายของถ้อยคำที่กฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายแน่นอน ชัดเจนของฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ ศาลปกครองเยอรมันก็มีข้อยกเว้นบางประการที่จะไม่เข้าไปตรวจสอบควบคุมในบางเรื่อง คือ

(1) เรื่องการตรวจสอบและประเมินผลสอบ กรณีนี้ศาลจะเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพียงในเรื่องว่าการให้คะแนนสอบนั้นเป็นการกระทำโดยทุจริตหรือมีความไม่พอใจ เกือบขัดกันเป็นการส่วนตัวหรือไม่เท่านั้น แต่ในส่วนเรื่องการประเมินการให้คะแนน ศาลไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้

(2) การประเมินผลงานของข้าราชการ โดยผู้บังคับบัญชา กรณีนี้ศาลปกครองเยอรมันจะไม่เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการประเมินผลงานของ

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 55-56.

¹⁷ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ฯ (2529). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” *บทบัณฑิตย, เล่ม 42 ตอน 1.* หน้า 71-72.

¹⁸ จิรนิติ หะวานนท์. เล่มเดิม. หน้า 82.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 83.

ผู้บังคับบัญชานั้น มิได้พิจารณาแต่เฉพาะจากเรื่องผลงานเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาเหตุผลอื่นประกอบด้วย เช่น เรื่องบุคลิกภาพ ความมีระเบียบวินัย ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน

(3) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มต่างๆ ที่มีความรู้และประสบการณ์หลาย ๆ ด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ²⁰ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการในหลายด้าน อาทิ ด้านเสียง ด้านอากาศ ด้านน้ำ ด้านมลภาวะเป็นพิษ ซึ่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ฝ่ายปกครองเยอรมันก็จะไม่เข้าไปตรวจสอบ เนื่องจากเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และศาลยุติธรรมแห่งอังกฤษก็ได้วางบรรทัดฐานที่แน่นอนในเรื่องนี้ไว้ มีทั้งการวินิจฉัยว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และบางกรณีถือเป็นปัญหาดุลพินิจ ซึ่งหากถือเป็นปัญหาดุลพินิจศาลก็จะตรวจสอบเพียงว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนั้นขัดหรือแย้งกับความรู้สึกของวิญญูชนหรือไม่ หากขัดกับความรู้สึกของวิญญูชนแล้วจะมีผลให้คำสั่งของฝ่ายปกครองที่ออกมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากคำสั่งของฝ่ายปกครองดังกล่าว วิญญูชนแต่ละคนอาจมีความรู้สึกหรือความเห็นแตกต่างกันไปได้ คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมเป็นคำวินิจฉัยที่ “ฟังได้”²¹

2.2.3 ดุลพินิจในขั้นตอนการตัดสินใจ

ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งทั้งหลายๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจดุลพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตามสมควร จะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร²²

เมื่อฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยข้อเท็จจริง และปรับเข้ากับองค์ประกอบส่วนเหตุแห่งบทบัญญัติกฎหมายแล้ว ก็ต้องพิจารณาองค์ประกอบส่วนผลแห่งบทบัญญัติกฎหมาย ว่ากรณีดังกล่าวกฎหมายบัญญัติผลไว้อย่างไร โดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามผลที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนผลนั้น อาจบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ ซึ่งหากเป็นอำนาจผูกพัน ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมาย

²⁰ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ ข เล่มเดิม. หน้า 70-74.

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 57.

²² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 61.

บัญญัติ แต่หากเป็นอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจเลือกว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ และหากฝ่ายปกครองเลือกที่จะใช้อำนาจก็ต้องตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจอย่างไร ซึ่งกฎหมายอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกกระทำการได้เพียงประการเดียว หรืออาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกกระทำการได้หลายประการเพื่อให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละกรณี ซึ่งอาจเป็นการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการก็ได้ หรืออาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกกระทำการภายในขอบเขตที่กำหนดก็ได้ ซึ่งฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจเลือกกระทำการภายใต้กรอบของกฎหมาย

1) กรณีกฎหมายกำหนดให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ บทบัญญัติของกฎหมายมักจะใช้คำว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “ก็ได้” “ควรจะ” หรือ “สามารถ”

ตัวอย่างของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เช่น

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า “นายทะเบียนอาจปฏิเสธใบอนุญาตได้

(1) ถ้าเจ้าสำนักหรือบุคคลใด ๆ ในสำนักโรงแรมป่วยเป็นโรคหรือเป็นพาหะของโรคใด ๆ ซึ่งอาจติดต่อยังผู้อื่นได้ตามความเห็นของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

(2) ถ้าเจ้าสำนักถูกปรับสำหรับความผิดอันเดียวกันตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 12 หรือ 19 ซ้ำเป็นสองครั้ง

ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามบทบัญญัติกฎหมาย นายทะเบียนก็มีอำนาจปฏิเสธใบอนุญาตได้ โดยนายทะเบียนมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะปฏิเสธหรือไม่ปฏิเสธก็ได้

หรือพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 113 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกคำสั่งห้ามขี่ จูง ไล่ต้อน หรือปล่อยสัตว์ไปบนทางใดๆ เมื่อพิจารณาเห็นว่าการขี่ จูง ไล่ต้อน หรือปล่อยสัตว์ดังกล่าวจะกีดขวางการจราจรหรือจะก่อให้เกิดความสกปรกบนทาง”

หรือมาตรา 142 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่หยุดรถในเมื่อ

(1) รถนั้นมีสภาพไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6

(2) เห็นว่าผู้ขับขี่หรือบุคคลใดในรถนั้นได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับรถนั้น ๆ”

หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานตรวจโรคสัตว์มีเหตุควรสงสัยว่าสัตว์ที่จะฆ่านั้นเป็นโรคระบาดหรือเป็นโรคหรือมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้

เนื้อสัตว์นั้นเป็นอาหาร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการฆ่าสัตว์และแยกสัตว์นั้นไว้เพื่อตรวจพิสูจน์ได้

ภายหลังที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ดำเนินการฆ่าสัตว์นั้นได้ ...”

แต่หากกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจ ก็มักจะใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมายว่า “ต้อง” หรือ “ให้”

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 มาตรา 8 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับจดทะเบียนสมรสหรือหย่าโดยความยินยอม นายทะเบียนต้องออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนนั้นมอบให้ฝ่ายละฉบับ โดยไม่เรียกค่าธรรมเนียม” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามบทบัญญัติกฎหมาย ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติกฎหมายคือ ออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนมอบให้ฝ่ายละฉบับ โดยฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้

หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารมีลักษณะหรืออยู่ในประเภทที่ได้กำหนดเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกรรมหรือเป็นวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม ถ้าวิศวกรหรือสถาปนิกผู้รับผิดชอบในการนั้นตามที่ระบุในคำขอ ไม่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายดังกล่าว แล้วแต่กรณี ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิเสธไม่รับพิจารณาคำขอนั้น”

หรือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

มาตรา 37 เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นพ้นจากการยึดหรืออายัดทั้งปวง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงว่าได้ชำระราคาดังกล่าวพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับเอกสารและหลักฐานดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต่อไป

ถ้าที่ดินจัดสรรตามวรรคหนึ่งมีการจดทะเบียนนุริมสิทธิในมูลซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์หรือการจำนองและมีหลักฐานการชำระหนี้นุริมสิทธิหรือจำนองครบถ้วนแล้ว ให้ที่ดินนั้นปลอดจากนุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือการจำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

หรือตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

มาตรา 37 เมื่อคณะกรรมการได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าคำขออนุญาตตามมาตรา 35 ของผู้ประกอบการใดมีความจำเป็นตามควรทางธุรกิจเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ไม่เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง และไม่กระทบประโยชน์สำคัญอันควรมีควรได้ของผู้บริโภคส่วนรวม ให้คณะกรรมการสั่งอนุญาตเป็นหนังสือให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ ไปยังผู้ประกอบการธุรกิจนั้นโดยไม่ชักช้า คือ เมื่อคำขออนุญาตเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้ คณะกรรมการต้องสั่งอนุญาตเป็นหนังสือให้แก่ผู้ประกอบการ

2) คุณพินิจที่จะเลือกกระทำการ

เมื่อฝ่ายปกครองตัดสินใจที่จะใช้อำนาจกระทำการแล้ว หากกฎหมายได้บัญญัติให้สามารถเลือกกระทำการได้อย่างใดอย่างหนึ่งในหลายอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเลือกกระทำการได้หลายอย่าง เช่นนี้ ย่อมเป็นคุณพินิจของฝ่ายปกครองในการเลือกกระทำการได้

(1) คุณพินิจเลือกกระทำการอย่างหนึ่งในหลายๆ อย่างที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มีความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำมีกำหนดไม่เกินสามเดือนหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ เมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้รับจำนำหรือกรรมการ ผู้จัดการหรือพนักงานของผู้รับจำนำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(2) ผู้รับจำนำหรือกรรมการหรือผู้จัดการของผู้รับจำนำ ซึ่งเป็นนิติบุคคลขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 คือ เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 29 (1) และ (2) แล้ว คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำในฐานะฝ่ายปกครอง มีอำนาจใช้คุณพินิจเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในสองอย่างนี้ได้ คือ สั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำมีกำหนดไม่เกินสามเดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ หรือตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 138 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรืออุบัติเหตุเกิดขึ้นทำให้ไม่ปลอดภัยหรือไม่สะดวกในการจราจรในอาณาบริเวณใด เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเกี่ยวกับการจราจรในอาณาบริเวณนั้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจรดังต่อไปนี้

(1) ห้ามรถทุกชนิดหรือบางชนิดหรือคนเดินเท้าเดินในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใด

(2) ห้ามหยุดหรือจอดรถในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใด

(3) ห้ามเลี้ยว กลับรถหรือถอยหลังรถในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใด

(4) กำหนดทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดให้รถเดินได้ทางเดียว ทั้งนี้

ชั่วระยะเวลาเท่าที่จำเป็น

คือ เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว เจ้าพนักงานจราจร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเกี่ยวกับการจราจรใน อาณาบริเวณนั้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยมีอำนาจสั่งการตาม มาตรา 138 (1)-(4)

หรือตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

มาตรา 16 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ตามเลขหมายโทรคมนาคมหรือตามพื้นที่ที่กำหนด ถ้าปรากฏต่อคณะกรรมการว่าผู้รับใบอนุญาต ไม่ดำเนินการให้บริการตามแผนการให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดเป็นเงื่อนไขการ อนุญาตตามมาตรา 15 โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและคณะกรรมการเห็นว่าเป็นการกระทบ กระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการมีอำนาจถอนคืนเลขหมายโทรคมนาคมตาม จำนวนที่กำหนด หรือจำกัดพื้นที่การให้บริการลงจากที่อนุญาตไว้แล้วได้ โดยผู้รับใบอนุญาตจะ เรียกหรือค่าเสียหายใดๆ มิได้

เมื่อมีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจ ตัดสินใจใช้ดุลพินิจว่าจะถอนคืนเลขหมายโทรคมนาคมตามจำนวนที่กำหนด หรือจำกัดพื้นที่การ ให้บริการลงจากที่อนุญาตไว้แล้วได้

หรือตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติ ว่า ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติ ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ การสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้สั่งพักได้ครั้งละไม่เกิน สามสิบวัน

(2) ดุลพินิจในการเลือกการกระทำได้เองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจเลือกกระทำอย่างไร้ชัดเจน แต่ กำหนดเพียงกรอบกว้างๆ ไว้เท่านั้น ฝ่ายปกครองจึงมีดุลพินิจเลือกกระทำการอย่างใดก็ได้แต่ต้อง อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่มีภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรม เกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบหรือ เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็น ดังต่อไปนี้

- (1) สั่งข้าราชการฝ่ายพลการฝ่ายเรือน สมาชิกหน่วยอาสาสมัครและบุคคลใด ๆ ในเขตท้องที่ให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหาย ทั้งนี้ นอกจากบุคคลที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้น
- (2) สั่งใช้สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ทางราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชนที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น
- (3) สั่งใช้ยานพาหนะของทางราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชนที่อยู่หรือเข้าไปในเขตท้องที่นั้น
- (4) สั่งใช้เครื่องมือสื่อสารทุกระบบที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น
- (5) สั่งหรือจัดทำกรพรางอาคารสถานที่ ตลอดจนกรพรางและควบคุมแสงไฟ
- (6) สั่งห้ามเข้าบริเวณหรือสถานที่ที่กำหนด
- (7) อำนาจการและควบคุมการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ให้เป็นระเบียบโดยทั่วถึง และรวดเร็ว

2.3 การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ใช้ดุลพินิจบกพร่องนอกขอบเขตอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ในกรณีดังนี้²³

2.3.1 การไม่ยอมใช้ดุลพินิจ

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองไม่ยอมใช้ดุลพินิจ ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ในกรณีที่มีผู้ชุมนุมประท้วงมีการปิดถนนต่างๆ ทำให้บุคคลที่ใช้ถนนในการสัญจรไปมาไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีการสลายการชุมนุม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ต่อผู้ที่มาชุมนุมประท้วง

2.3.2 การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537) บุคคลที่ใช้รถไม่มีแผ่นป้ายทะเบียน จะต้องเสียค่าปรับ ไม่เกิน 2,000.- บาท แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกลับใช้ดุลพินิจให้บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเสียค่าปรับ 3,000.- บาท เป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้กฎหมายเกินกว่ากรอบที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้

²³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ก (2549). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า 59.

2.3.3 การใช้ดุลพินิจที่บิดเบือน

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน ในกรณีนี้เกิดมากที่สุด ซึ่งการใช้ดุลพินิจที่บิดเบือนอาจเกิดจากกรณีดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองละเลยไม่สนใจวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเช่น ในเรื่องการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ตามประกาศท้ายพ้องโจทก์ก็ได้แสดงแจ้งชัดว่าที่ห้ามสุกรมิจีวิตเข้าไปในเขต 3 อำเภอ นั้น มีวัตถุประสงค์อย่างไร และเป็นที่ยุ้กันทั่วไปว่าสินค้ามีปริมาณเพิ่มมากขึ้นราคาข่อมถูกลง ตรงกันข้ามสินค้าใดมีปริมาณลดน้อยลงราคาข่อมสูงขึ้น การที่ทางการประกาศห้ามมิให้สุกรมิจีวิตเข้าไปในเขตใด ข่อมทำให้สุกรมิจีวิตมีปริมาณลดน้อยลงซึ่งจะทำให้ราคาสูงขึ้น จึงเห็นว่าประกาศของคณะกรรมการส่วนจังหวัดฉบับนี้มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควร จึงไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการส่วนจังหวัดไว้ใช้บังคับไม่ได้ ในกรณีคณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจในการออกกฎตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร แต่ในส่วนการออกกฎนั้นไม่ใช่ว่าจะออกกฎอย่างไรก็ได้ แต่จะต้องออกกฎให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทด้วย เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท กฎที่ตรขึ้นนั้น(ในที่นี้คือประกาศของคณะกรรมการส่วนจังหวัด) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่นำพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีนั้นมาพิจารณา ชั่งน้ำหนัก ประโยชน์ได้เสีย ระหว่างผลดีผลเสียหรือผลกระทบกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง แล้วชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียดังกล่าวทุกด้านที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ก่อนการตัดสินใจ หากมีการพิจารณาตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักพฤติการณ์ต่าง ๆ ให้รอบด้าน

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ

2.3.4 การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อย่างเช่นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความเสมอภาค ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30

2.3.5 การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ โดยไม่คำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของ “นิติรัฐ” อย่างเช่นในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุกล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงมาก ทั้งๆ ที่อาจเลือกใช้มาตรการ

ที่รุนแรงน้อยกว่าได้ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่กระทบกับสิทธิของปัจเจกชน มากจนไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ ถึงแม้ว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุ จะไม่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ต้องถือว่าหลักการดังกล่าวที่เป็นกฎหมาย ทั่วไป ซึ่งเราสามารถสืบหาที่มาได้จากคัมภีร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 ที่ บัญญัติให้การตรากฎหมาย หรือกฎที่มีลักษณะก้าวล่วงไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น”²⁴ อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐกระทำการเท่าที่จำเป็นนั้นย่อม ต้องไม่จำกัดเฉพาะการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปเท่านั้น แต่ต้องใช้ตลอดถึงการ ใช้อำนาจมหาชนกรณีอื่น อย่างเช่นในการออกคำสั่งทางปกครองบังคับเอากับบุคคลเฉพาะรายด้วย

2.4 หลักการใช้ดุลพินิจในระบบกฎหมายของต่างประเทศ

ในกฎหมายต่างประเทศก็ได้หลักการกำหนดให้ให้ข้อมูลข่าวสารบางประเภท เจ้าหน้าที่ ของรัฐมีอำนาจไม่เปิดเผยได้เช่นกัน แต่อาจมีความแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียด ประเภทของ ข้อมูลข่าวสารนั้น

2.4.1 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.4.1.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (The Freedom of Information Act (FOIA))

สหรัฐอเมริกามีระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ของประเทศ (head of state) และเป็นหัวหน้ารัฐบาล (head of government) ประกอบไปด้วยหลาย มลรัฐประกอบกัน แต่ละมลรัฐมีรัฐบาลมลรัฐ (state government) มีอำนาจในการตราและบังคับใช้ กฎหมายได้ทุกชนิด เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง (federal government) เช่น อำนาจในการจัดเก็บภาษี กิจการต่างประเทศ หรืออำนาจในการป้องกัน ประเทศ เป็นต้น รัฐบาลกลางประกอบไปด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative branch) ฝ่าย บริหาร (executive branch) และฝ่ายตุลาการ (judicial branch) (เอกสารแผนผังการจัดองค์กรของ

²⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ข (2543, มิถุนายน). “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30 ฉบับที่ 2. หน้า 184-194.

รัฐบาลกลาง) ซึ่งในการศึกษาจะศึกษาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานงาน (agency)²⁵ ในรัฐบาลกลาง

กฎหมายที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของรัฐในสหรัฐอเมริกาได้แก่ The Freedom of Information Act²⁶ (FOIA) เริ่มประกาศใช้เมื่อปี 1966 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลใดๆ มีสิทธิที่จะเข้าถึงบันทึกหรือข้อมูล (records²⁷ or information) ของหน่วยงานรัฐบาลกลางที่อยู่ในฝ่ายบริหารได้ โดยมีพื้นฐานหลักการสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคือ หลักความโปร่งใส (openness) แลหลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักการสำคัญของ The Freedom of Information Act คือกำหนดให้เอกสารทุกชนิดของหน่วยงานกลางต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง เว้นแต่ว่า ข้อมูลที่ขอให้เปิดเผยจะเป็นข้อมูลที่เข้าเป็นข้อยกเว้น 9 ประเภท และข้อมูลที่ถูกแยกไว้อีก 3 ประเภท (the nine exemptions and three exclusions) ได้แก่

ข้อมูลที่ขยกเว้น ไม่เปิดเผย 9 ประเภท²⁸

- 1) ข้อมูลที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 2) ข้อมูลที่เกี่ยวกับกฎหรือการปฏิบัติการภายในองค์กร
- 3) ข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยโดยกฎหมายอื่น
- 4) ข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลทางธุรกิจที่เป็นความลับ
- 5) ข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างหรือภายในหน่วยงานที่ได้รับความคุ้มครอง

โดยกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์

- 6) ข้อมูลที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล
- 7) ข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย
- 8) ข้อมูลที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และ
- 9) ข้อมูลทางภูมิศาสตร์

²⁵ 5 U.S.C. § 552 (f) (1) “agency” as defined in section 551(1) of this title includes any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency.

²⁶ 5 U.S.C. § 552

²⁷ 5 U.S.C. § 552 (f) (2) “record” and any other term used in this section in reference to information includes any information that would be an agency record subject to the requirements of this section when maintained by an agency in any format, including an electronic format.

²⁸ 5 U.S.C. § 552 (b)

นอกจากนี้ยังที่ถูกลักปิดบังอีกสามประเภท ซึ่งมีความอ่อนไหวและเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และความปลอดภัยของชาติ²⁹

กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช้กับการเข้าถึงข้อมูลของสภาองเกรส³⁰ หรือศาล และมิได้ใช้บังคับแก่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการในแต่ละรัฐหรือท้องถิ่น(State or Local Governments) ในกรณีของหน่วยงานราชการทั้งหมดของแต่ละรัฐนั้นจะมีกฎหมายซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในรูปแบบของ FOIA ของแต่ละรัฐ โดยผู้ที่ต้องการข้อมูลทางราชการของรัฐนั้นๆ ต้องทำหนังสือแจ้งวัตถุประสงค์ไปยังอัยการประจำรัฐของแต่ละรัฐ (Attorney General of the State) หน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐ Department of Justice เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่นๆ ดังกล่าวปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ คำสั่งแนวปฏิบัติจากประธานาธิบดีที่เรียกว่า Executive Order³¹ เป็นแนวทางกำหนดแนวนโยบาย การปรับปรุง แผนการให้บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐบาลกลาง

ข้อยกเว้นที่จะนำมาศึกษากับกรณีของกฎหมายไทยคือ ในกรณีการยกเว้นไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยเหตุอาจอาจจะกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายของสหรัฐฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องดังกล่าวไว้ใน U.S.C. § 552(b) (7).ดังกล่าว ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ข้อยกเว้นใน U.S.C. § 552(b) (7).(ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อยกเว้นที่ 7”) กำหนดให้การยกเว้นไม่เปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย โดยอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าข้อมูลหรือเอกสารที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายนั้นอาจ

- (1) คาดได้ตามสมควรว่าอาจไปแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย
- (2) อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลต่อกระบวนการพิจารณาของศาลหรือกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทที่เป็นธรรม
- (3) คาดได้ตามสมควรว่าอาจเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลโดยไม่ชอบ
- (4) คาดได้ตามสมควรว่าอาจเป็นการเปิดเผยถึงตัวผู้เป็นแหล่งข้อมูล ซึ่งรวมถึงหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานต่างประเทศ หรือสถาบันเอกชนใดซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยปิดบังตนเอง และรวมถึงในกรณีที่ข้อมูลหรือเอกสารที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่บังคับการ

²⁹ 5 U.S.C. § 552 (c)

³⁰ 5 U.S.C. § 552 (d)

³¹ (December 14, 2005). **Executive Order: Improving Agency Disclosure of Information.**

ตามกฎหมายอาญาในการสืบสวนสอบสวน หรือโดยเจ้าหน้าที่สืบราชการลับ ที่มีการปกปิดแหล่งที่มาของข้อมูล

(5) เปิดเผยถึงเทคนิคหรือกระบวนการในการบังคับการตามกฎหมายหรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือเปิดเผยถึงแนวทางของการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินคดี ซึ่งการเปิดเผยนั้นคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะมีผลทำให้มีการเลี่ยงกฎหมาย

(6) คาดได้ตามสมควรว่าข้อมูลที่เปิดเผยแล้วอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายของบุคคล

ข้อยกเว้นที่ 7 นี้มีพื้นฐานความเป็นมาจากการยกเว้นสำนวนสอบสวน (investigatory files) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขจนท้ายสุดข้อยกเว้นดังกล่าวต้องมีลักษณะสองประการคือ เป็นบันทึกข้อมูลการสอบสวนที่มีไว้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ และสอง การเปิดเผยจะเป็นอันตรายอย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ได้หรือไม่³² โดยข้อยกเว้นที่ 7(ก) และ 7(ง) เรียกร้องให้หน่วยงานต้องแสดงว่าการเปิดเผยนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งปกป้องอย่างไร

ข้อยกเว้นที่ 7 นี้ขยายรวมไปถึง “ข้อมูล” ที่เก็บไว้เพื่อประโยชน์ของการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญว่าบันทึกหรือข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องมีลักษณะอย่างไรประกอบด้วยบ้าง

7 (ก) ให้อำนาจหน่วยงานในการไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคาดได้ตามสมควรว่าจะไปแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (could reasonably be expected to interfere enforcement proceedings) สำระสำคัญคือถ้อยคำว่า “คาดได้ตามสมควรว่า” (could reasonably be expected) ซึ่งมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนการใช้อำนาจดุลพินิจ ในการปรับใช้ต้องมีเงื่อนไขคือ เป็นบันทึกหรือข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่และ เป็นบันทึกหรือข้อมูลที่คาดได้ตามสมควรว่าจะแทรกแซงกระบวนการใช้บังคับกฎหมายหรือไม่ ศาลได้เคยให้ความเห็นไว้ว่ารัฐบาลเองจะต้องแสดงให้เห็นถึงผลเสียหรืออันตราย (harm) ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในคดีของ Miller v. USDA ซึ่งโจทก์ Miller ฟ้อง United States Department of Agriculture (USDA) ให้เปิดเผยเอกสารบางอย่าง ซึ่ง USDA อ้างว่าเอกสารดังกล่าวได้รับยกเว้นตาม 5 U.S.C. Sec. 552 (ข) (7) (ก) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีไว้เพื่อการบังคับใช้กฎหมาย ศาล District Court (ซึ่งเป็นศาลชั้นต้น) สั่งยกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ต่อศาล United States Court of Appeals (Eighth Circuit) ศาลอุทธรณ์

³² FBI v. Abramson, 456 U.S. 615 (1982).

วินิจฉัยว่า ในการยกเว้นการไม่เปิดเผยตามข้อยกเว้นดังกล่าว หน่วยงานต้องกำหนดเกณฑ์สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า “การเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนอะไรในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย” เมื่อจำเลยไม่ได้แสดงให้เห็นในเหตุดังกล่าว จึงพิพากษากลับให้เปิดเผยเอกสารดังกล่าว³³ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายคดีที่ศาลเห็นว่าการปฏิเสธไม่ใช้กล่าวเพียงว่าปฏิเสธไม่เปิดเผยเนื่องจากเป็นเอกสารที่เข้าถึงประกอบข้อยกเว้น แต่ต้องแสดงเหตุผลให้เห็นด้วยว่า การเปิดเผยจะเป็นอันตรายหรือผลเสียต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร

จะเห็นว่าในคดีของ *Miller v. USDA* ศาลได้วางหลักไว้ว่าข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายเว้นไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามข้อยกเว้นของกฎหมายนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องแสดงเหตุผลให้เห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วจะเกิดผลกระทบกระเทือนอย่างไร หากไม่แสดงเหตุผล หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

นอกจากการแสดงเหตุที่อาจกระทบกระเทือนต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายแล้ว เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ หากกระบวนการการบังคับใช้นั้นได้สิ้นสุดลงเมื่อใด เอกสารหรือข้อมูลนั้นก็ไม่ใช่ข้อยกเว้นตามมาตราอื่นอีกต่อไป เช่น ในคดี *Barney v. IRS* ซึ่งศาลเห็นว่าถ้ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีข้อยุติลง ก็จะไม่มีการได้รับการยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลตามข้อยกเว้นนี้³⁴ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายแม้จะใช้เวลานานมาก แต่ก็ยังต้องถือว่ายังอยู่ในกระบวนการอยู่ซึ่งยังอยู่ในข้อยกเว้น

แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะมีการยุติคดีหรือกระบวนการไปแล้ว ก็อาจมีการใช้ข้อยกเว้นนี้อยู่ได้ในกรณี โดยเฉพาะเมื่อมีกรณีของ “กระบวนการที่เกี่ยวข้อง” (related proceedings) ที่จะต้องใช้เอกสารหรือข้อมูลนั้นกับกระบวนการดังกล่าว เช่น คดี *Givner v. Executive Office for U.S. Attorneys* ซึ่งศาลเห็นว่า ถึงแม้ว่าจะมีการตัดสินให้จำคุกจำเลยไปแล้ว การปกปิดข้อมูลบางประการก็เป็นเรื่องที่ยังจำเป็น เนื่องจากการเปิดเผยเอกสารอาจทำให้การดำเนินคดีกับตัวการร่วมอื่นได้รับผลเสียหายไปด้วย³⁵

“กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย” ศาลตีความค่อนข้างกว้าง ซึ่งรวมถึงการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และการดำเนินการควบคุมตามกฎหมาย (regulatory proceedings) ซึ่งศาลได้ยืนยันแล้วในคดี *Rosenglick v. IRS*³⁶

³³ *Miller v. USDA*, 13 F.3d 260, 263 (8th Cir. 1993).

³⁴ *Barney v. IRS*, 618 F.2d 1268, 1273-74 (8th Cir. 1980).

³⁵ *Givner v. Executive Office for U.S. Attorneys*, No. 99-3454 slip op. at 3, 7 (D.D.C. Mar. 1, 2001).

³⁶ *Rosenglick v. IRS*, No. 97-747-18A, 1998 U.S. Dist. LEXIS 3920, at *6 (M.D. Fla. Mar. 10, 1998).

7 (ข) เป็นข้อยกเว้นการการเปิดเผยบันทึกหรือข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายที่การเปิดเผยอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลต่อกระบวนการพิจารณาของศาลหรือกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทที่เป็นธรรม ในข้อยกเว้นมีคดีที่เด่นอยู่คดีหนึ่งคือ คดี Department of State v. Washington Post Co. ซึ่งมีประเด็นของคดีคือ การเปิดเผยรายงานการประเมินตนเองของบริษัทผู้ผลิตยาที่ได้ยื่นไว้ต่อ Justice Department จะเป็นผลกระทบต่อการใช้การพิจารณาคดีที่เป็นธรรมในคดีที่ฟ้องบริษัทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาอยู่หรือไม่ Court of Appeals ได้สร้างเกณฑ์ในการพิจารณาการปรับใช้ข้อยกเว้น 7(B) ไว้สองประการ ได้แก่ 1) เป็นกระบวนการพิจารณาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือกำลังจะเริ่มพิจารณา และ 2) มีความเป็นไปได้มากกว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งศาลได้ยกตัวอย่างในคดีเพียงอย่างเดียวคือ การขอให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบในการดำเนินคดี

7 (ค) ข้อยกเว้นการเปิดเผยตามข้อนี้ ก็ผลที่มาจากข้อยกเว้นข้อที่ 6 ได้แก่บันทึกหรือข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหากเปิดเผยแล้วคาดว่าจะสามารถเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลโดยไม่ชอบ ซึ่งตามข้อยกเว้นที่ 6 นั้นเป็นการสร้างดุลภาพระหว่างการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ ข้อยกเว้นใน 7(C) ก็เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดผลได้จริง ซึ่งศาลได้กล่าวถึงการประสานดุลภาพดังกล่าวไว้ในคดี SafeCard Services v. SEC³⁷ ซึ่งเป็นคดีที่โจทก์ (SafeCard Services) ฟ้องหน่วยงานหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) ให้เปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนการถ่ายโอนหุ้นของโจทก์ SEC ได้ปฏิเสธการเปิดเผยสารบางอย่างที่กล่าวถึงชื่อที่อยู่ของบุคคลที่สามในฐานะที่เป็นพยาน รายชื่อของลูกค้าที่ได้จากบริษัท โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล ซึ่งศาลก็ได้พิพากษาเห็นด้วยตามนั้น ข้อยกเว้นตาม 7(C) นี้จะต่างข้อยกเว้นที่ 6³⁸ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดลักษณะเอกสารที่ยกเว้นการเปิดเผย แต่ข้อยกเว้นตาม 7 (C) จะใช้ถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความเป็นส่วนตัวอย่างไร ปัญหาที่สำคัญคือจะใช้เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการชี้แจงนำหน้าระหว่างการปกครองสิทธิส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะได้อย่างไร

³⁷ Safecard Services, Inc. v. SEC.

³⁸ § 552 (B) (6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy.

7 (ง) ข้อยกเว้นข้อนี้เป็นการยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งคาดได้ตามสมควรว่าอาจเป็นการเปิดเผยถึงตัวผู้เป็นแหล่งข้อมูล ซึ่งรวมถึงหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานต่างประเทศ หรือสถาบันเอกชนใดซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยปิดบังตนเอง และรวมถึงในกรณีที่ข้อมูลหรือเอกสารที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่บังคับการตามกฎหมายอาญาในการสืบสวนสอบสวน หรือโดยเจ้าหน้าที่สืบราชการลับ ที่มีการปกปิดแหล่งที่มาของข้อมูล ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าสภาองเกรสได้ยืนยันอย่างชัดเจนในการยืนยันความปลอดภัยของการเปิดเผยข้อมูล การรักษาความลับนั้นจะต้องทำเสมอไม่ว่าจะมีการรับรองถึงการรักษาความลับนั้นหรือไม่ก็ตาม

ในคดี *United States Dep't of Justice v. Landano*³⁹ ศาลได้วางหลักไว้ในคดีว่า หน่วยงานรัฐไม่อาจใช้ข้อสันนิษฐานว่าแหล่งข่าวเป็นความลับ (presumption of confidentiality) ศาล Supreme Court เห็นว่าจำเป็นต้องมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป แหล่งข่าวที่ถือว่าเป็นความลับได้นั้น จะต้องการการเปิดเผยของแหล่งข้อมูลที่เข้าใจว่าหน่วยงาน (FBI อ้างว่าแหล่งข่าวของตนนั้นได้รับยกเว้นทุกกรณี) ศาลเห็นว่าต้องพิจารณาว่าเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจคาดการณ์ตามสมควรได้หรือไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยถึงแหล่งข้อมูล การปกปิดแหล่งข่าวนั้นมีทั้งเกิดจากความต้องการให้มืออย่างซัดแฉ่งและจำเป็นต้องปกปิดโดยสภาพ เช่น การให้ข้อมูลในคดีอาญาที่รุนแรงบางเรื่อง เป็นต้น

แหล่งของข้อมูลนั้นมีทั้งที่เป็นบุคคลหรือองค์กร ในการปกปิดไม่ได้มีการปกปิดเพียงเอกสารเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการอื่นๆ อันอาจเป็นการเปิดเผยถึงแหล่งข้อมูลด้วย ข้อยกเว้นในข้อนี้ไม่มีการนำเรื่องของประโยชน์สาธารณะมาพิจารณา หากเข้าองค์ประกอบของแหล่งข่าวที่ปกปิดแหล่งที่มาแล้ว สามารถอ้างขึ้นต่อสู้เพื่อปฏิเสธการเปิดเผยได้เสมอ

7 (จ) เป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการเปิดเผยเทคนิคหรือกระบวนการในการบังคับการตามกฎหมาย หรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือเปิดเผยถึงแนวทางของการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินคดี ซึ่งการเปิดเผยนั้นคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะมีผลทำให้มีการเลี่ยงกฎหมาย ข้อมูลที่ยกเว้นตาม 7 (จ) ประกอบไปด้วยข้อมูลสองลักษณะ ได้แก่ 1) เทคนิคหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินคดี และ 2) แนวทางของการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินคดีที่หากเปิดเผยแล้ว คาดหมายได้ตามสมควรว่าจะทำให้มีการเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย

³⁹ *United States Dep't of Justice v. Landano* (91-2054), 508 U.S. 165 (1993).

เทคนิคหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินคดี กำหนด ยกเว้นโดยไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานแสดงถึงเหตุของความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการเปิดเผย⁴⁰ เทคนิคหรือกระบวนการดังกล่าวศาลได้เคยวางแนวหลักกฎหมายไว้ว่าต้องเป็นกระบวนการหรือ เทคนิคที่ไม่ได้เป็นที่รู้โดยทั่วไปของสาธารณะ⁴¹ เช่นวิธีการติดต่อสื่อสาร วิธีการรักษาความลับ เป็นต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับพฤติการณ์การใช้ประโยชน์จากเทคนิคหรือกระบวนการเหล่านั้นถึงแม้ว่าเรื่อง นั้นสาธารณะอาจรู้ก็ได้ เช่น ข้อกำหนดทางเทคนิคของเครื่องส่งวิทยุ เป็นต้น และถึงแม้ว่าเทคนิค หรือกระบวนการเหล่านั้นจะเป็นที่รู้ดีในสาธารณะแต่ศาลก็เคยวินิจฉัยไว้ว่าได้รับการยกเว้นไม่ เปิดเผย (คดี *Maguire v. Mawn*)⁴² ซึ่งเป็นเรื่องของการขอให้เปิดเผยมาตรการในการรักษาความปลอดภัยของธนาคาร ศาลเห็นว่าการเปิดเผยจะทำให้การรักษาความปลอดภัยของธนาคารเสื่อม ประสิทธิภาพ

ส่วนที่สองของข้อยกเว้นตามข้อนี้คือ แนวทางของการบังคับใช้ กฎหมายหรือการดำเนินคดีที่หากเปิดเผยแล้ว คาดหมายได้ตามสมควรว่าจะทำให้มีการเลี่ยงการ ปฏิบัติตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการยกเว้นข้อมูลดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้อง แสดง “ผลกระทบ” อย่างชัดเจนว่า หากเปิดเผยแล้วผลกระทบผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจะเป็นเช่นใด ผลกระทบที่ว่าก็คือ “ผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย” ซึ่งศาล *Court of Appeals* ได้กำหนดหลักเกณฑ์ถึงลักษณะของการเลี่ยงกฎหมาย (circumvention) ไว้ในคดี *Crooker v. BATF*⁴³ ซึ่งเป็นการฟ้องร้องของ Michael Crooker ต่อ Bureau of Alcohol, Tobacco & Firearms (BATF) ขอให้เปิดเผยคู่มือการฝึกบุคคลกรที่มีการปฏิเสธการเปิดเผยมาแล้ว ซึ่งศาลได้ปรับใช้ ข้อยกเว้นนี้กับเอกสารคู่มือ ซึ่งหน่วยงานจะต้องพิจารณาไปส่วนใดของคู่มือนั้นมีผลกระทบกับ ความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย และในขณะที่เดียวกันต้องต้องใช้ความพยายามการปฏิบัติ ตามพันธะในการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้น

กล่าวสรุปของข้อยกเว้น 7 (จ) คือเป็นไปเพื่อประโยชน์ในเรื่องของ ความมั่นคงของประเทศ (homeland security) ที่เกี่ยวกับการใช้ข้อมูล โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน. การใช้ข้อมูลการเปิดเผยข้อมูลต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังเพื่อปกป้องบุคคลและ

⁴⁰ Peter S. Herrick's Customs & Int'l Trade Newsletter v. U.S. Customs & Border Prot., No. 04-00377, 2006 WL 1826185, at *7 (D.D.C. June 30, 2006).

⁴¹ *Rugiero v. U.S. Dep't of Justice*, 257 F.3d 534, 551 (6th Cir. 2001).

⁴² *Maguire v. Mawn*, No. 02 Civ. 2164, 2004 WL 1124673, at *3 (S.D.N.Y. May 19, 2004).

⁴³ *Crooker v. BATF*, 670 F.2d 1051 (D.C. Cir. 1981).

สาธารณะโดยรวม⁴⁴ ด้วยเหตุนี้ศาลให้ความสนใจในการปรับใช้ ข้อยกเว้น 7 (จ) เพื่อประโยชน์ในเรื่องของความมั่นคงของประเทศมากขึ้น ซึ่งมีข้อมูลบางชนิดที่มีความอ่อนไหวที่อาจปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องของความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ แนวทางในการต่อสู้การก่อการร้าย ข้อมูลเกี่ยวกับการระวางการบิน ข้อมูลเกี่ยวกับสถิติของท่าอากาศยาน ข้อมูลเกี่ยวกับการวิเคราะห์การรักษาความปลอดภัย และข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนการก่อการร้ายในประเทศ⁴⁵

7 (ฉ) ข้อยกเว้นประการสุดท้ายคือการยกเว้นข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายและการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวคาดได้ตามสมควรว่าข้อมูลที่เปิดเผยแล้วอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายของบุคคล ซึ่งก่อนมีการแก้ไขมาตรานี้ หลายคดีที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลที่บัพัญญูคดีนี้มุ่งคุ้มครองก็คือ “เจ้าหน้าที่” ของรัฐนั่นเอง เช่นคดี *Peter S. Herrick's Customs & Int'l Trade Newsletter v. U.S. Customs & Border Prot*⁴⁶ ซึ่งเป็นการปฏิเสธการเปิดเผยถึงชื่อของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำหน้าที่จับกุมสินค้าด้วยเหตุผลความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หรือคดี *Blanton v. U.S. Dep't of Justice*⁴⁷ ที่มีการปฏิเสธการเปิดเผยชื่อของเจ้าหน้าที่ FBI ด้วยเหตุผลเพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น เป็นต้น ซึ่งรวมถึงบุคคลที่สามด้วย⁴⁸

ศาลได้เคยตีความขยายไปถึงการยกเว้นการเปิดเผยชื่อหรือการบ่งชี้ต่อบุคคลที่เคยข่มขู่ที่ผ่านมา เช่นในคดี *Shores v. FBI*⁴⁹ ซึ่งเป็นการปฏิเสธการเปิดเผยชื่อและข้อมูลบ่งชี้พยานที่เป็นพยานในคดีที่ทำให้ผู้ร้องถูกตัดสินให้จำคุก และขยายรวมไปถึงผู้ที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ด้วย

⁴⁴ Attorney General Ashcroft's FOIA Memorandum, reprinted in FOIA Post (posted 10/15/01).

⁴⁵ FOIA Guide, 2004 Edition: Exemption 7(E): www.usdoj.gov/oip/exemption7e.htm

⁴⁶ *Peter S. Herrick's Customs & Int'l Trade Newsletter v. U.S. Customs & Border Prot.*, No. 04-0377, 2006 WL 1826185, at *9 (D.D.C. June 30, 2006).

⁴⁷ *Blanton v. U.S. Dep't of Justice*, 182 F. Supp. 2d 81, 87 (D.D.C. 2002).

⁴⁸ *Luther v. IRS*, No. 5-86-130, slip op. at 6 (D. Minn. Aug. 13, 1987).

⁴⁹ *United States v. Shores*, 33 F.3d 438 (4th Cir. 1994).

การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลตามข้อยกเว้นนี้ใช้ได้แม้กับการเปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปแล้ว⁵⁰ นอกจากนี้ยังมีการปรับใช้การไม่เปิดเผยชื่อของผู้ที่ขึ้นให้การเป็นพยานในคดีอาญา⁵¹

หลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน ศาลได้ขยายขอบเขตของการใช้ข้อยกเว้นนี้ในการปกปิดข้อมูลที่แม้ไม่รู้ว่าเป็นใครเพื่อด้วยเหตุผลความปลอดภัยเช่นกัน เช่น ในคดี *L.A. Times Commcn's, LLC v. Dep't of the Army*⁵² ที่ปฏิเสธการเปิดเผยชื่อของบริษัทรักษาความปลอดภัยด้วยเหตุผลเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลใดก็ตาม

กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้อยกเว้นในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายนั้นกำหนดไว้ใน 5 U.S.C. § 552(b)(7) ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายและมีลักษณะตาม (A) – (F) ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ข้อมูลที่หน่วยงานสามารถใช้สิทธิไม่รับหรือไม่ปฏิเสธการมีอยู่ของเอกสาร (exclusions)

นอกจากการปกป้องกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมในการปกป้องการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะอ่อนไหวเป็นการเฉพาะ อันได้แก่ 5 U.S.C. § 552(c) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการยกเว้น “บันทึก” (record) บางอย่าง (ซึ่งแม้จะอยู่ในบังคับของกฎหมาย) ได้รับความยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ (exclusions) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบันทึกข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (sensitive records) ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตั้งคำถามให้ชัดเจนว่าข้อมูลที่ร้องขอนั้นมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่จะเปิดเผยหรือไม่ เปิดเผยอย่างน้อยเพียงใด แต่ในบทบัญญัติในมาตรานี้ให้อำนาจหน่วยงานในการที่จะ “ไม่ปฏิเสธ” หรือ “ไม่รับ” ว่ามีข้อมูลอยู่หรือไม่ เหตุการณ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นที่รู้จักเป็นทั่วไปว่า Glomarization

Glomarization มีพื้นฐานความเป็นมามาจากคำว่า Glomar ในคดี *Phillippi v. Central Intelligence Agency*⁵³ ซึ่งเป็นชื่อของเรือกู้ภัยขนาดใหญ่ที่ชื่อ Glomar Explorer (T-AG-193) ซึ่งสร้างโดย CIA (Central Intelligence Agency) ซึ่งได้มีการปฏิบัติการกู้เรือดำน้ำพลังงานนิวเคลีย

⁵⁰ *Moody v. DEA*, 592 F. Supp. 556, 559 (D.D.C. 1984).

⁵¹ *Linn v. U.S. Dep't of Justice*, No. 92-1406, 1997 U.S. Dist. LEXIS 9321, at *17 (D.D.C. May 29, 1997).

⁵² *L.A. Times Commcn's, LLC v. Dep't of the Army*, 442 F. Supp. 2d 880, 898-900 (C.D. Cal. 2006).

⁵³ *Phillippi v. Central Intelligence Agency*, 546 F.2d 1009 (D.C. Cir. 1976).

ของสหภาพโซเวียต ซึ่งในขณะนั้น ได้มีการตีพิมพ์เรื่องดังกล่าวโดย Los Angeles Times มีการกล่าวอ้างว่า CIA พยายามจำกัดการนำเสนอข้อมูลในการตีพิมพ์ Los Angeles Times ได้กล่าวหาว่า CIA พยายามที่จะปกปิดข้อมูลและร้องขอให้ CIA เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว CIA ได้ใช้วิธีการคือ ไม่ปฏิเสธและไม่รับว่าปฏิบัติการดังกล่าวมีอยู่จริงหรือไม่และไม่รับหรือไม่ปฏิเสธว่ามีการพยายามปกปิดข้อมูลหรือไม่⁵⁴ ลักษณะของการปกปิดดังกล่าวตกทอดมายังกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีข้อมูลบางชนิดที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานใช้วิธีการไม่รับ ไม่ปฏิเสธเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าวในบางสถานการณ์ ซึ่งประกอบด้วย 3 กรณี ซึ่งได้กำหนดไว้ใน 5 U.S.C. § 552(c)(1) – (3) ดังนี้

เงื่อนไขข้อที่ 1⁵⁵ (The (c) (1) Exclusion)

เงื่อนไขและองค์ประกอบของข้อยกเว้นที่ 1 นี้ คือ เมื่อมีการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลที่กล่าวไว้ในอนุมาตรา (b)(7)(A) (ข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคาดได้ตามสมควรว่าหากเปิดเผยแล้วอาจไปแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย) และเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปได้ว่าจะมีการละเมิดกฎหมายอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า 1) บุคคลที่กำลังสืบถึงอยู่ยังไม่ทราบถึงการดำเนินการที่กำลังดำเนินอยู่ และ 2) การเปิดเผยถึงการมีอยู่ของเอกสารนั้นคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะมีผลกระทบต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ในระหว่างเวลาที่สถานการณ์นั้นยังดำรงอยู่ ให้หน่วยงานมีอำนาจที่จะปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าเอกสารนั้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้

โดยส่วนการการปรับข้อยกเว้นนี้เป็นการปรับใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนหรือกระบวนการพิจารณาคดีมิให้เสื่อมประสิทธิภาพลงโดยกระบวนการของให้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายฉบับนี้ เมื่อมีการเริ่มกระบวนการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูล หน่วยงานเองมีกระบวนการในการดำเนินการที่ค่อนข้างชัดเจน ทั้งในกระบวนการในฝ่ายปกครองเอง หรือกระบวนการในการดำเนินคดีในศาล (หากมีการฟ้องร้องต่อศาล) ซึ่งในระหว่างนี้ก็ยังไม่มีการล่วงรู้ถึงบุคคลหรือสิ่งใดที่กำลังดำเนินการอยู่บ้าง แต่ถ้ามีการเริ่มกระบวนการขอให้เปิดเผย แม้ว่าจะหน่วยงานจะปฏิเสธ ไม่เปิดเผยตามข้อยกเว้นที่ 7 ดังที่กล่าวข้างต้น สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การปฏิเสธดังกล่าวโดยกระบวนการแม้ว่าจะไม่เปิดเผย แต่ก็ทำให้มีการทราบถึงว่ามีการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลหรือดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนี้อยู่ ซึ่งเหตุนี้เองอาจเป็นช่องทางที่ทำให้บุคคลซึ่งกำลังกระทำความผิดอาญาเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่ใช้ช่องทางในการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ทราบว่าตนเองกำลังถูกติดตามสืบสวนอยู่หรือไม่ ซึ่งข้อจำกัดของหน่วยงานที่มีข้อมูลไม่อาจปฏิเสธและบอกว่าข้อมูลนั้นไม่มีอยู่ (ถ้าหาว่ามีอยู่จริง) ดังนั้น ข้อยกเว้นตาม § 552(c) (1) ข้อที่ 1 นี้ จึงให้

⁵⁴ <http://en.wikipedia.org/wiki/Glomerization>

⁵⁵ U.S.C. § 552 (c) (1).

อำนาจแก่หน่วยงานรัฐบาลกลางในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งในการที่จะปกปิดการมีอยู่ของเอกสารหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ โดยไม่นำข้อมูลดังกล่าวเข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมายนี้

เงื่อนไขสำคัญคือต้องเป็นข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นตาม (b) (7) (A) ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และข้อมูลเหล่านั้นเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนหรือการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปได้ว่าจะมีการละเมิดกฎหมายอาญา (ซึ่งหากเป็นการดำเนินการกระบวนการในทางแพ่งก็ไม่เข้าเงื่อนไขที่หน่วยงานจะใช้อำนาจตามมาตรา⁵⁶) และหน่วยงานจะต้องพิจารณาว่า มี “เหตุอันควรเชื่อ” ได้หรือไม่ว่ายังไม่มีการล่วงรู้ถึงบุคคลหรือสิ่งใดที่กำลังสืบสวนหรือดำเนินการอยู่และที่สำคัญคือการเปิดเผยถึงการมีอยู่ของเอกสารนั้นคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะมีผลกระทบต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ หน่วยงานต้องพิจารณาและแสดงให้เห็นว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ถึงการรู้หรือไม่รู้ดังกล่าวนั้นเป็นอย่างไร และการเปิดเผยนั้นจะเป็นการ “กระทบกระเทือน” กระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร และเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจตามมาตรา⁵⁶นี้คือ สถานการณ์ความจำเป็นดังกล่าวต้องดำรงอยู่ กล่าวคือหากสถานการณ์ไม่มีความจำเป็น ก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามอนุมาตรา⁵⁶นี้ได้

ตัวอย่างที่สำคัญของการปรับใช้ข้อยกเว้นดังกล่าว คือ คดี *ACLU v. DoD*⁵⁶ ในคดีนี้ โจทก์ คือ The American Civil Liberties Union (ACLU) ได้เป็นโจทก์ฟ้องการฉ้อโกงที่กระทรวงกลาโหม (Department of Defense (DoD)) ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลจากการยื่นคำร้องขอเปิดเผยข้อมูลให้เปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารบางอย่างเกี่ยวกับนักโทษที่มีการกักตัวไว้ในสงครามอิรัก (Abu Ghraib) ซึ่งในคำพิพากษาดังกล่าวมีประเด็นโต้แย้งในเรื่องของการไม่รับหรือไม่ปฏิเสธเกี่ยวกับการมีอยู่ของข้อมูลของ CIA (CIA's Glomar Responses) ซึ่งผู้ได้ร้องขอให้เปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทรมานนักโทษที่อยู่ในการกักกัน และวิธีการเฉพาะที่ CIA ใช้กับหัวหน้ากลุ่มก่อการร้าย Al-Qaeda และอ้างว่ามีข้อเท็จจริงจำนวนมากในคดีนี้จำเป็นต้องปกปิด โดยได้ให้เหตุผลว่า การยอมรับว่ามีหรือปฏิเสธว่าไม่มีอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากอาจกระทบต่อหน่วยงานการข่าวในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย การยอมรับหรือการมีอยู่ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ร่วมมือกับรัฐบาลสหรัฐ ศาลยอมรับว่า CIA มีสิทธิที่จะใช้สิทธิในการไม่รับหรือไม่ปฏิเสธถึงการมีอยู่ของข้อมูลเอกสารบางอย่าง⁵⁷ ศาลเห็นว่าข้อมูลที่ขอให้เปิดเผยมีการรับรู้กันบ้างในการนำเสนอข่าวกันบ้างแล้ว (อาจมีการรั่วไหล) และ CIA ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่า

⁵⁶ American Civil Liberties Union v. Department of Defense Case No: 04-CV-4151.

⁵⁷ Bassiouni v. CIA, 392 F.3d 244 (7th Cir. 2004).

การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นผลร้ายได้อย่างไร ศาลชั้นต้นสั่งให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว หน่วยงาน
อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ก็พิพากษาขึ้นตาม

เงื่อนไขข้อที่ 2⁵⁸ (The (c) (2) Exclusion)

เงื่อนไขในการให้อำนาจหน่วยงานใช้สิทธิไม่ยอมรับหรือไม่ปฏิเสธถึง
ความมีอยู่ของเอกสารในข้อนี้ค่อนข้างจะมีขอบเขตการใช้ที่แคบกว่าเงื่อนไขข้อที่ 1 เงื่อนไขใน
ข้อนี้ก็คือ “กรณีที่คุณกลายนอกร้องขอต่อเจ้าหน้าที่บังคับการตามกฎหมายให้เปิดเผยข้อมูล ได้แก่
ชื่อหรือลักษณะเฉพาะของผู้แจ้งข้อมูล หน่วยงานนั้นอาจมีอำนาจที่จะปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าเอกสาร
นั้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ เว้นแต่การรับรองในสถานการณ์เป็นผู้ให้ข้อมูล”

โดยปกติ ชื่อของผู้ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการบังคับ
การตามกฎหมายนั้น ได้รับยกเว้นไม่ให้เปิดเผยตามข้อยกเว้นที่ 7(D) อยู่แล้ว แต่โดยวัตถุประสงค์
ของมาตรานี้มีไว้เพื่อใช้กับการปกปิดข้อมูลกับผู้ที่ผู้นำกลุ่มอาชญากรของเครือข่ายอาชญากร ที่
อาจสงสัยว่ามีคนในองค์กรของตนให้ข้อมูล โดยอาจใช้มาตรการตามกฎหมายนี้เพื่อบังคับให้
หน่วยงานเปิดเผยถึงแหล่งข้อมูล ซึ่งอาจจะไม่ใช่ถึงขนาดการเปิดเผยชื่อ (ซึ่งได้รับการยกเว้นอยู่
แล้ว) หรือขอใช้ประโยชน์จากการที่ผู้ให้ข้อมูลสละสิทธิการรักษาความลับ (privacy waivers)
เพื่อให้สามารถสืบหาเบาะแสของตัวผู้ให้ข้อมูล เงื่อนไขการปกปิดตามมาตรานี้ให้อำนาจแก่
เจ้าหน้าที่ในการที่ทำการปกปิดข้อมูลอื่นๆ ที่อาจเป็นการบ่งชี้ตัวของผู้ให้ข้อมูลภายในเงื่อนไขใน
สถานการณ์ดังกล่าว ผลก็คือเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะไม่รับหรือไม่ปฏิเสธว่าข้อมูลที่ร้องขอมานั้นมี
อยู่หรือไม่ เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเฉพาะเพียงว่า “มีการให้ข่าวจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง”
จริงเท่านั้น

เงื่อนไขข้อที่ 3⁵⁹ (The (c) (3) Exclusion)

เงื่อนไขในการให้อำนาจหน่วยงานใช้สิทธิไม่ยอมรับหรือไม่ปฏิเสธถึง
ความมีอยู่ของเอกสารตามข้อนี้มีเงื่อนไขคือ “กรณีที่คุณกลายนอกร้องขอให้เปิดเผยเอกสารข้อมูล
ต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนพิเศษ (FBI) เกี่ยวกับงานการข่าวของต่างประเทศ หรืองานรักษาความลับของ
การข่าวของประเทศ หรือการก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งเอกสารข้อมูลดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูลที่ต้อง
ด้วยข้อยกเว้นที่ 1⁶⁰ (ซึ่งเป็นข้อยกเว้นข้อหนึ่ง เป็นข้อมูลที่มีคำสั่งประธานาธิบดีกำหนดให้เป็น

⁵⁸ U.S.C. § 552(c)(2)

⁵⁹ U.S.C. § 552(c)(3)

⁶⁰ U.S.C. § 552(b)(1) : (A) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order.

ความลับเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือนโยบายการต่างประเทศ) FBI มีสิทธิที่จะไม่รับหรือไม่ปฏิเสธว่าเอกสารข้อมูลดังกล่าวมีอยู่หรือไม่ ครอบคลุมที่ยังมีการกำหนดให้เอกสารข้อมูลเหล่านั้นเป็นความลับอยู่

บทบัญญัติมาตรานี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับถึงงานที่มีลักษณะที่อ่อนไหวบางอย่างของ FBI ได้แก่ งานการข่าวต่างประเทศ (foreign intelligence) งานการรักษาความลับของการข่าว (counterintelligence) และงานการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติ ตัวอย่างคำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order) ที่กำหนดลักษณะของเอกสารที่กำหนดกำหนดให้เป็นความลับดังที่ได้กล่าวไป เช่น Executive Order 12958⁶¹ สภาองเกรสให้อำนาจดังกล่าวแก่ FBI ในอันที่จะใช้อำนาจเพื่อปกป้องตนเองจากการทำหน้าที่ของ FBI ในขอบข่ายงานสามเรื่องดังที่ได้กล่าว

2.4.1.2 วิธีดำเนินการในการขอทราบข้อมูลของหน่วยงานราชการตาม FOIA

ผู้ที่ขอข้อมูลนั้นต้องเขียนคำร้องในการขอข้อมูลไปยัง Freedom of Information office ของหน่วยงานนั้น ๆ พร้อมทั้งระบุขอบเขตว่า “Freedom of Information Act Request” เนื้อหาในคำร้องควรระบุข้อมูลที่ต้องการทราบ รวมทั้งเหตุผลที่ต้องการทราบข้อมูลดังกล่าว ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเวลา สถานที่ บุคคลที่เกี่ยวข้อง เหตุการณ์ ประเด็น และรายละเอียดอื่นๆ เกี่ยวกับข้อมูลซึ่งจะช่วยให้บุคลากรของหน่วยงานนั้นๆ ตัดสินใจ และค้นหาได้ถูกต้องตรงตามข้อมูลที่ต้องการ ซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของผู้ร้องขอและรัฐบาล ทั้งนี้การให้เหตุผลดังกล่าวจะเป็นการช่วยให้หน่วยงานราชการนั้นๆ จัดหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ร้องขอมากที่สุดด้วย

2.4.1.3 ระยะเวลาดำเนินการ

หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal agencies) จะต้องตอบคำร้องของผู้ร้องขอข้อมูลภายในเวลา 10 วันทำการ (ไม่รวมวันเสาร์, วันอาทิตย์ และวันหยุดราชการ) นับจากวันที่ได้รับคำร้องขอฯ ในกรณีที่ต้องใช้ระยะเวลาในการค้นหาข้อมูลเกินกว่าที่กำหนดไว้ หน่วยงานนั้นๆ มีสิทธิในการขยายเวลาดังกล่าวออกไปอีกไม่เกิน 10 วันทำการ ซึ่งโดยหลักแล้วการยื่นคำร้องขอฯ ก่อนได้ก่อน และไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดการคำร้องขอฯ ทั้งหมดได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

⁶¹ The provisions of Executive Order 12958, as amended by Executive Order 13292, can be found at 68 Federal Register 15315 (March 28, 2003).

2.4.1.4 การใช้สิทธิในการอุทธรณ์

หนังสือที่ปฏิเสธผู้ร้องขอข้อมูลนั้นจะแจ้งให้ผู้ขอข้อมูลได้ทราบว่า หากต้องการอุทธรณ์การปฏิเสธดังกล่าวนั้นต้องแจ้งเรื่องอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานใด การอุทธรณ์การปฏิเสธดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน 30 ถึง 45 วัน นับจากผู้ร้องขอฯ ได้รับหนังสือปฏิเสธ ในอุทธรณ์นั้นเป็นการร้องขอให้หน่วยงานซึ่งผู้ขออุทธรณ์นั้นได้ตรวจดูคำร้องขอตาม FOIA อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงคำตัดสินใจในการปฏิเสธการให้ข้อมูลเป็นความผิดพลาดในการตัดสินใจ หน่วยงานที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวมีเวลาในการพิจารณาเรื่องการปฏิเสธให้ข้อมูลนั้นเป็นการถูกต้องหรือไม่ ภายใน 20 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เรื่องดังกล่าว อาจขยายเวลาอุทธรณ์ได้อีก 10 วันทำการ หากหน่วยงานซึ่งได้พิจารณาคำร้องขอข้อมูลตาม FOIA ได้ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาไปในครั้งนั้นแล้ว หน่วยงานซึ่งรับอุทธรณ์ คำตัดสินดังกล่าวไม่สามารถขยายระยะเวลาในการพิจารณาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีก 10 วันทำการ

กรณีที่ผู้ขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางดังกล่าวไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ผู้ร้องอาจอุทธรณ์ในประเด็นต่างๆ ต่อ Office of Information and Privacy, U.S. Department of Justice เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว⁶² โดยพิจารณาว่าหน่วยงานได้ดำเนินการตามคำร้องถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับหน่วยงานทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่ง Office of Information and Privacy อาจจะยื่นคำร้องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาใหม่ได้ และหากผู้ร้องยังไม่พอใจในผลการพิจารณาคำร้อง ผู้ร้องก็อาจใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ตรวจสอบได้ (judicial review)⁶³

2.4.2 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศฝรั่งเศส

รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ และได้กำหนดถึงกระบวนการแห่งการใช้สิทธิ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่มีสัญชาติฝรั่งเศส หรือชาวต่างชาติและไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น ราชการส่วนท้องถิ่น (Commune) อาจะร้องขอเอกสารของทางราชการในระดับรัฐได้

ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่า หากเป็นเอกสารของทางราชการไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแล้ว ย่อมสามารถขอตรวจค้นได้ แต่ในกรณีที่เป็นการเกี่ยวข้องกับบุคคลใดโดยเฉพาะนั้น Commission D'Acces Aux Documents Administratifs (C.A.D.A.)

⁶² 28 CFR 16.9

⁶³ 5 U.S.C. § 552 (a) (4) (B)

ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ได้ให้แนวทางไว้ว่า เอกสารทุกชนิดที่เกี่ยวกับบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าโดยการระบุชื่อหรือโดยการระบุลักษณะใดๆ จนทำให้รู้หรือคาดหมายได้ว่าเอกสารนั้นกล่าวถึงบุคคลใดกรณีเช่นนี้ เฉพาะแต่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าถึงเอกสารนั้นได้ หน่วยงานภายใต้รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงมีอยู่ 4 กลุ่ม กล่าวคือ

- 1) องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม ต่าง ๆ
- 2) องค์กรทางปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล
- 3) องค์กรที่ปฏิบัติงานทางราชการ
- 4) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะ

2.4.2.1 ความหมายของเอกสาร

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1978 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เอกสารของทางราชการ” ได้แก่ เพิ่มเอกสารเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ รายงาน เอกสาร การศึกษา เรื่องต่างๆ สิ่งบันทึกข้อมูล รายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง คำแนะนำ หนังสือเวียน บันทึกในการปฏิบัติงาน ซึ่งเอกสารเหล่านี้นำไปสู่หรือแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานทางปกครอง การให้ความเห็น การคาดคะเน หรือการตัดสินใจในทางปกครองในรูปแบบของหนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือการบันทึกภาพ หรือเสียง หรือข้อมูลข่าวสารประเภทที่ได้มาด้วยวิธีการอัตโนมัติโดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่

2.4.2.2 ขอบเขตในการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

- 1) หลักทั่วไปของการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) ขอบเขตของการเปิดเผย “ทะเบียนข้อมูลสารสนเทศ” ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 มกราคม 1978 ทะเบียนข้อมูลข่าวสารสนเทศ หมายถึง เฉพาะแต่ข้อมูลที่กำหนดตัวบุคคลธรรมดา หรือที่ระบุชื่อบุคคล ด้วยเหตุนี้การขอเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 มกราคม 1978 จึงกระทำได้เฉพาะแต่โดยบุคคลธรรมดาเท่านั้น นอกจากนี้ การเปิดเผยทะเบียนข้อมูลดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นเท่านั้น (มาตรา 35) การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่บุคคลอื่น (ที่มีชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น) จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าวนั้นเท่านั้น ซึ่งจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลที่แสดงบัตรประจำตัวประชาชนของตน มีสิทธิที่จะสอบถามหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งบัญชีรายการข้อมูลสารสนเทศเป็นที่รับทราบของบุคคลทั่วไป ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 22 เพื่อให้ทราบว่าข้อมูลสารสนเทศนั้นมีข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนหรือไม่ และเพื่อขอตรวจดูและขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลดังกล่าว (มาตรา 34) กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลที่จะขอตรวจดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนที่อยู่ในระบบข้อมูลสารสนเทศจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนข้อมูลนั้น

นอกจากสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเองแล้ว บุคคลธรรมดาทุกคนยังมีสิทธิที่จะขอให้แก้ไขข้อมูลนั้นในส่วนที่ไม่ถูกต้องและมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้าน “ด้วยเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย” (les raison légitimes) ต่อการที่ข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคลที่เกี่ยวกับตน ได้ถูกบันทึกไว้ในระบบข้อมูลสารสนเทศ ไม่ว่าจะในรูปแบบของระบบข้อมูลอัตโนมัติหรือซึ่งจัดทำขึ้นเป็นคู่มือ ทั้งนี้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมในการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าว

(2) ขอบเขตการเปิดเผย “เอกสารของราชการ และ เอกสารที่ระบุชื่อบุคคล ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978

ก. การเปิดเผยเอกสารของราชการ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการขอตรวจดูเอกสารของราชการไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 1 วรรคแรก นอกจากนี้มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ดังกล่าวยังได้กำหนดเอกสารของราชการโดยพิจารณาจากแหล่งที่มาของเอกสารนั้นด้วย

อย่างไรก็ตามเอกสารทางราชการที่ขอให้เปิดเผยได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเพิ่มเติม ดังนี้

- เอกสารของราชการดังกล่าวจะต้องเป็นเอกสารในขั้นสุดท้าย (des documents achevés) มิใช่แต่เพียงเอกสารในขั้นเตรียมการหรืออยู่ระหว่างการจัดทำ (en cours d'élaboration) ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปได้ หรือที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว

- เอกสารของราชการจะต้องเป็นเอกสารที่ยังปรากฏอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอตรวจดูเอกสารนั้น มิใช่ต้องจัดทำเอกสารขึ้นใหม่

- เป็นเอกสารที่มีได้มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง (des documents administratifs de caractere non nominative) (มาตรา 1 วรรคแรก แห่งรัฐบัญญัติฯ ปี 1978)

ข. การเปิดเผยเอกสารที่ระบุชื่อบุคคล รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้กำหนดหลักทั่วไปในการขอให้เปิดเผยเอกสารที่มีลักษณะระบุชื่อบุคคลไว้ในมาตรา 6 ทวิ โดยมีหลักสำคัญคือ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลส่วนบุคคลนั้น โดยตรงย่อมมีสิทธิที่จะตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าวได้ บุคคลอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ไม่สามารถที่จะให้เปิดเผยเอกสารนั้นได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารนั้น

2) การดำเนินการขอตรวจดูเอกสารของราชการ

การใช้สิทธิตามกฎหมายในการขอตรวจดูเอกสารของราชการ จะต้องกระทำเป็นขั้นตอนตามลำดับ โดยผู้ประสงค์จะขอตรวจดูเอกสารของราชการ จะต้องยื่นคำขอเป็น

หนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลหรือเอกสารนั้นเสียก่อน ทั้งนี้การใช้สิทธิดังกล่าวไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นแต่อย่างใด

อนึ่งการใช้สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารของราชการดังกล่าวยังรวมถึงสิทธิในการขอสำเนาข้อมูลหรือเอกสารดังกล่าวด้วย ทั้งนี้การขอสำเนาข้อมูลหรือเอกสารของราชการจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการเก็บรักษาเอกสารนั้น และจะต้องการทำโดยวิธีการที่เหมาะสมที่หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลหรือเอกสารนั้นมีอยู่

2.4.2.3 องค์กรวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) องค์กรวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผย “ทะเบียนข้อมูลสารสนเทศ” ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 มกราคม 1978 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการด้านข้อมูลสารสนเทศและเสรีภาพแห่งชาติ” (Commission nationale de l’informatique et des libertes) เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการคุ้มครอง “ข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคล” ในระบบข้อมูลสารสนเทศ (มาตรา 6) และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านข้อมูลข่าวสารสารสนเทศและเสรีภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) การให้ข้อมูลแก่สาธารณะเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลทั่วไปในการขอตรวจดูระบบข้อมูลสารสนเทศ และทำการควบคุมการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการคุ้มครองข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคล

(2) การให้ความเห็นเกี่ยวกับคำขอในการจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศและการให้ความเห็นชอบต่อการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับชาติกำเนิดหรือความเห็นทางการเมือง ปรัชญา หรือทางศาสนา หรือการเป็นสมาชิกของสหพันธ์แรงงานหรือวิชาชีพต่าง ๆ เมื่อบันทึกข้อมูลดังกล่าวได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษโดยรัฐกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยสภาแห่งรัฐ “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะใด ๆ แก่รัฐบาลที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อระบบข้อมูลสารสนเทศ

(3) การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลสารสนเทศที่บันทึกข้อมูลที่ระบุชื่อบุคคลและเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะกรรมการด้านข้อมูลสารสนเทศและเสรีภาพ มีอำนาจที่จะส่งตัวแทนไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนการสอบถามข้อมูลจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ และขอเอกสารต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ ซึ่งบุคคลต่างๆ เหล่านี้จะต้องให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการด้านข้อมูลสารสนเทศและเสรีภาพด้วย รวมถึงการรับคำร้องเรียนอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิตรวจดูข้อมูลจากระบบข้อมูลสารสนเทศของราชการ

(4) การตัดสินใจหรือการทำคำสั่งทั้งในกรณีที่เป็นคำสั่งเฉพาะราย เช่นในกรณีการส่งตัวแทนของคณะกรรมการไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ สถานที่แห่งใดแห่ง

หนึ่ง หรือการขอให้ส่งเอกสารใด ๆ เป็นต้น และการออกกฎระเบียบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบภายในของคณะกรรมการข้อมูลสารสนเทศและเสรีภาพ และสำนักงานเลขานุการ การออกหลักเกณฑ์ปฏิบัติอย่างง่าย ๆ เกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศทั้งของราชการและของเอกชน ซึ่งที่เป็นข้อมูลประเภทที่มีการขอตรวจดูบ่อยครั้งที่สุด และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตส่วนตัวของบุคคลหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น(มาตรา 17)

2) องค์กักรวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผย “เอกสารของราชการ” ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978

กฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการ” (Commission d'accès aux documents administratifs) มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการ” ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้ในลักษณะนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจเมื่อมีการร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยโดยบุคคลหนึ่งทีประสบความสำเร็จในการขอตรวจดูเอกสารของราชการในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามลักษณะนี้ และในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอตรวจดูเอกสารของราชการ

คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการ ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการขอตรวจดูทั้ง “เอกสารของราชการ และเอกสารที่ระบุชื่อบุคคล” กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิเสธคำขอของบุคคลนั้น โดยทำเป็นหนังสือพร้อมชี้แจงเหตุแห่งการปฏิเสธนั้น หรือในกรณีที่ไม่มีคำตอบใด ๆ ภายในระยะเวลา 1 เดือนจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลหรือเอกสารนั้น(มาตรา 7 วรรค 1 แห่งรัฐบัญญัติฯ ปี 1978) ซึ่งถือหน่วยงานของรัฐนั้นปฏิเสธคำขอโดยปริยาย (le refus tacite) หากบุคคลนั้นดังกล่าวประสงค์ที่จะคัดค้านหรือโต้แย้งการปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐนั้น บุคคลนั้นจะต้องคัดค้านการปฏิเสธดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการ (le commissinon d'accès aux documents administratifs) เสียก่อน เมื่อหน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอตรวจดูเอกสารของราชการของบุคคลใด บุคคลนั้นจะใช้สิทธิคัดค้านโดยตรงต่อศาลปกครองโดยทันทีมิได้ การใช้สิทธิคัดค้านจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการเสียก่อนที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการจะมีความเห็นให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยเอกสารนั้นแก่บุคคลผู้ยื่นคำขอตามที่ขอไว้ หากหน่วยงานของรัฐนั้นยังคงยื่นกรานปฏิเสธอยู่เช่นเดิม บุคคลผู้ยื่นคำขอจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป (มาตรา 7 วรรค 3 แห่งรัฐบัญญัติฯ ปี 1978) ทั้งนี้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารของทางราชการตามรัฐบัญญัติฯ ปี 1978) ถือว่าอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองแต่เพียง

ผู้เดียว และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่างๆ สภาแห่งรัฐก็มักจะส่งเรื่องไปยังศาลที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล(Le Tribunal des conflits) เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

2.4.2.4 ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ

กฎหมายได้บัญญัติข้อยกเว้นของสิทธิ ในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ 8 ประการด้วยกัน ซึ่งเป็นเหตุผลให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารเหล่านั้น หรือไม่เปิดเผยเนื้อหาบางส่วน of เอกสารนั้น ถ้าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้เกิดความเสียหาย

ข้อยกเว้นที่เป็นความลับทั้ง 8 ประการได้แก่

- 1) เรื่องที่รัฐบาล หรือหน่วยราชการที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วกำหนดไว้ให้เป็นความลับ
- 2) ความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและทางด้านนโยบายต่างประเทศ
- 3) นโยบายด้านเงินตราและความเชื่อถือของรัฐบาลด้านการเงิน ความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยของสังคม
- 4) การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในชั้นศาล หรือในชั้นเบื้องต้นของกระบวนการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
- 5) ความลับส่วนบุคคลประวัติทางการแพทย์
- 6) ความลับทางการค้า และด้านอุตสาหกรรม
- 7) การวิจัยหรือการค้นหาข้อมูล โดยหน่วยงานที่ได้มอบอำนาจที่เป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและกฎหมายศุลกากร
- 8) ความลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่น⁶⁴

2.4.3 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 มณฑล (Province) และ 3 เขตปกครองพิเศษ (Territory) โดยแต่ละมณฑลมีนายกรัฐมนตรี (Premier) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีประมุขของประเทศคือ สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 โดยทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ (Governor General) เป็นผู้สำเร็จราชการแทน มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีรัฐสภาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลในประเทศได้แก่ Access to Information Act⁶⁴ ซึ่งมีวัตถุประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้าถึงข้อมูลที่อยู่

⁶⁴ R.S. 1985, c. A-1, s.1.

ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามหลักการที่ว่า ข้อมูลทุกชนิดต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ การปิดข้อมูลต้องทำเท่าที่จำเป็นและถูกจำกัด คำสั่งที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐต้องมีการทบทวนโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ⁶⁵

หลักการสำคัญของกฎหมายคือ พลเมืองแคนาดา หรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรตามกฎหมายคนเข้าเมือง มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลใดๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้⁶⁶ ซึ่งสิทธิดังกล่าวอาจตราเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อขยายไปถึงได้⁶⁷

ข้อมูลลับที่ยกเว้นไม่เปิดเผยนั้น ได้แก่

- 1) ข้อมูลที่เกี่ยวกับรัฐบาล หรือหน่วยงานของประเทศอื่น
- 2) ข้อมูลที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ
- 3) ข้อมูลที่เกี่ยวกับรัฐบาลหรือหน่วยงานของมณฑล (Province)
- 4) ข้อมูลที่เกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายท้องถิ่นนั้นๆ
- 5) ข้อมูลของรัฐบาลอะบอริจิน (aboriginal government)⁶⁸

⁶⁵ R.S. 1985, c. A-1, s.2 (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government

⁶⁶ R.S. 1985, c. A-1, s.4 (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

(a) a Canadian citizen, or

(b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the Immigration and Refugee Protection Act, has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

⁶⁷ R.S. 1985, c. A-1, s.4 (2) The Governor in Council may, by order, extend the right to be given access to records under subsection (1) to include persons not referred to in that subsection and may set such conditions as the Governor in Council deems appropriate.

⁶⁸ R.S. 1985, c. A-1, s.13 (3) The expression "aboriginal government" in paragraph(1)(e) means

(a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the Nisga'a Final Agreement Act;

(b) the council, as defined in the Westbank First Nation Self-Government Agreement given effect by the Westbank First Nation Self-Government Act; or

(c) the Tlicho Government, as defined in section 2 of the Tlicho Land Claims and Self-Government Act; or

(d) the Nunatsiavut Government, as defined in section 2 of the Labrador Inuit Land Claims Agreement Act. R.S. 1985, c. A-1, s.13; 2000, c.7, s.21; 2004, c.17, s.16; 2005, c.1, s.97; 2005, c.2, s.22.

อย่างไรก็ตาม หัวหน้าของหน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลอาจเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวใน (1) – (5)⁶⁹ ได้ หากหน่วยงานดังกล่าวได้ข้อมูลดังกล่าวพร้อมด้วยความยินยอมให้เปิดเผยหรือได้เผยแพร่ต่อสาธารณชนแล้ว⁷⁰

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยก็ได้ ได้แก่

(1) คำแนะนำหรือความเห็น หรือกลยุทธ์ต่างๆ ที่นำมาใช้อันเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลมณฑล (Province) ซึ่งสังเกตเห็นได้ว่าหากเปิดเผย อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจการดังกล่าวได้⁷¹

⁶⁹ R.S. 1985, c. A-1, s.13 (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained in confidence from

- (a) the government of a foreign state or an institution thereof;
- (b) an international organization of states or an institution thereof;
- (c) the government of a province or an institution thereof;
- (d) a municipal or regional government established by or pursuant to an Act of the legislature of a province or an institution of such a government; or,
- (e) an aboriginal government.

⁷⁰ R.S. 1985, c. A-1, s.13 (2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains information described in subsection (1) if the government, organization or institution from which the information was obtained

- (a) consents to the disclosure; or,
- (b) makes the information public.

⁷¹ R.S. 1985, c. A-1, s.14 The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

- (a) on federal-provincial consultations or deliberations; or
- (b) on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs.

(2) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ⁷²

⁷² R.S. 1985, c. A-1, s.15 (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information.

(a) relating to military tactics or strategy, or relating to military exercises or operations undertaken in preparation for hostilities or in connection with the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(b) relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment or of anything being designed, developed, produced or considered for use as weapons or other defence equipment;

(c) relating to the characteristics, capabilities, performance, potential, deployment, functions or role of any defence establishment, of any military force, unit or personnel or of any organization or person responsible for the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(d) obtained or prepared for the purpose of intelligence relating to

(i) the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(ii) the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(e) obtained or prepared for the purpose of intelligence respecting foreign states, international organizations of states or citizens of foreign states used by the Government of Canada in the process of deliberation and consultation or in the conduct of international affairs;

(f) on methods of, and scientific or technical equipment for, collecting, assessing or handling information referred to in paragraph (d) or (e) or on sources of such information;

(g) on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations;

(h) that constitutes diplomatic correspondence exchanged with foreign states or international organizations of states or official correspondence exchanged with Canadian diplomatic missions or consular posts abroad; or

(i) relating to the communications or cryptographic systems of Canada or foreign states used (i) for the conduct of international affairs,

(ii) for the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(iii) in relation to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

(3) ข้อมูลที่เมื่อเปิดเผยแล้วอาจเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง⁷³

⁷³ R.S. 1985, c. A-1, s.16 (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) information obtained or prepared by any government institution, or part of any government institution, that is an investigative body specified in the regulations in the course of lawful investigations pertaining to

(i) the detection, prevention or suppression of crime,

(ii) the enforcement of any law of Canada or a province, or

(iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the Canadian Security Intelligence Service Act,

if the record came into existence less than twenty years prior to the request;

(b) information relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restriction the generality of the foregoing, any such information

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the security of penal institutions.

(2) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) on criminal methods or techniques;

(b) that is technical information relating to weapons or potential weapons; or

(c) on the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems, or methods employed to protect such buildings or other structures or systems

(3) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained or prepared by the Royal Canadian Mounted Police while performing policing services for a province or municipality pursuant to an arrangement made under section 20 of the Royal Canadian Mounted Police Act, where the Government of Canada has, on the request of the province or municipality agreed not to disclose such information

- (4) ข้อมูลที่เมื่อเปิดเผยอาจเป็นอันตรายต่อบุคคล⁷⁴
- (5) ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า หรือความลับทางธุรกิจ⁷⁵
- (6) ข้อมูลส่วนบุคคล
- (7) ข้อมูลของบุคคลที่สาม
- (8) ความเห็นหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่⁷⁶
- (9) ข้อมูลที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ หรือรายละเอียดอื่นๆ ที่เมื่อเปิดเผยแล้วอาจทำให้การตรวจสอบผิดพลาดได้⁷⁷

⁷⁴ R.S. 1985, c. A-1, s.17 The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

⁷⁵ R.S. 1985, c. A-1, s.17 The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

⁷⁶ R.S. 1985, c. A-1, s.21 (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

- (a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown,
 - (b) an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution, a minister of the Crown or the staff of a minister of the Crown,
 - (c) positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada and considerations relating thereto, or
 - (d) plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation,
- if the record came into existence less than twenty years prior to the request.

(2) Subsection (1) does not apply in respect of a record that contains

- (a) an account of, or a statement of reasons for, a decision that is made in the exercise of a discretionary power or an adjudicative function and that affects the rights of a person; or
- (b) a report prepared by a consultant or an adviser who was not, at the time the report was prepared, an officer or employee of a government institution or a member of the staff of a minister of the Crown.

⁷⁷ R.S. 1985, c. A-1, s.22 The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if the disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.

(10) ข้อมูลของนายความหรือลูกความ⁷⁸

(11) ข้อมูลที่มีกฎหมายอื่นห้ามเปิดเผย⁷⁹

The Access to Information Act, 1988 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ดังปรากฏในเจตนารมณ์ของกฎหมายความว่า “กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของสถาบันของรัฐ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยข่าวสารทางราชการควรจะเปิดเผยต่อสาธารณชน ดังนี้ การกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยควรที่จะจำกัดและตีความอย่างแคบที่สุดเท่าที่จะกระทำได้”

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ดังนี้

ก. ผลประโยชน์ของรัฐ (State Interests) ได้แก่

- ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากประเทศอื่น (Information obtained from other governments) โดยข้อมูลข่าวสารจะต้องได้รับมาลักษณะที่เป็นความลับจากรัฐบาลของประเทศอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ

- ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกิจกรรมระหว่างประเทศ การป้องกันและรักษาความมั่นคง ข้อยกเว้นในข้อนี้ถือเป็นเรื่องดุลพินิจซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูลข่าวสารว่าหากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อกิจกรรมระหว่างประเทศหรือไม่

- ข้อมูลที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ข้อมูลที่เกี่ยวกับการสืบสวน การป้องกัน หรือการปราบปรามอาชญากรรม และการบังคับใช้กฎหมายใดๆ

- ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของบุคคล ซึ่งหากเปิดเผยแล้วจะเป็นภัยต่อชีวิตและร่างกายของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

⁷⁸ R.S. 1985, c. A-1, s.23 The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that is subject to solicitor-client privilege.

⁷⁹ R.S. 1985, c. A-1, s. 24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II

(2) Such committee as may be designated or established under section 75 shall review every provision set out in Schedule II and shall, not later than July 1, 1986 or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, cause a report to be laid before Parliament on whether and to what extent the provisions are necessary

- ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของแคนาดา ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความลับทางการค้า ทางการเงิน หรือทางพาณิชย์ และข้อมูลเกี่ยวกับวิทยาการและเทคโนโลยี

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล

- ข้อมูลส่วนบุคคลได้รับความคุ้มครองโดย The Privacy Act 1977 เช่น ที่อยู่ ลายพิมพ์นิ้วมือ หมู่เลือด การศึกษา ประวัติอาชญากรรม การจ้างงาน รวมทั้งการนับถือศาสนา เป็นต้น โดยข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการคุ้มครองเป็นระยะเวลา 20 ปี ภายหลังจากที่บุคคลนั้นถึงแก่ความตาย

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลส่วนบุคคลจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อ

1. ได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นให้เปิดเผยได้ หรือ
2. ข้อมูลนั้นเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วต่อสาธารณชน หรือ
3. การเปิดเผยนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างแท้จริง แม้ว่าจะล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลก็ตาม

ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลก็ตาม

- ข้อมูลที่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของเอกชน

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการทบทวนคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานของรัฐในประเทศแคนาดาได้แก่ Information Commissioner ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐสภา และศาล (Federal Court) ซึ่ง Information Commissioner จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคำร้องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งผู้ที่ไม่พอใจในคำสั่งเปิดเผยข้อมูลอาจยื่นคำร้องไปยัง Information Commissioner ได้ และหากยังไม่เป็นที่พอใจอีกก็อาจยื่นฟ้องต่อศาลดังกล่าวได้

ตัวอย่างของคำวินิจฉัย Information Commissioner ที่เกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยเหตุของการบังคับใช้กฎหมายอาจไม่เกิดประสิทธิภาพ

ตามกฎหมาย Access to Information Act. ได้กำหนดเป็นหลักการทั่วไปของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทุกๆ คนมีเสรีภาพในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารใดๆ ข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยจะต้องเป็นข้อยกเว้นและระบุโดยเฉพาะเจาะจงข้อยกเว้นอย่างหนึ่งที่มีการระบุไว้ในมาตรา 16 คือข้อยกเว้นว่าด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและการสืบสวนสอบสวน (มีข้อสังเกตว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวน (Investigation) ได้ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวนในเรื่องใดก็ถือว่าเป็นการทำให้กฎหมายเกิดผลบังคับอย่างหนึ่งจึงถือว่าเป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้วย

หลักการสำคัญของการไม่เปิดเผยก็คือ ข้อมูลที่เป็นผลเสีย(Injurious) หรือมีเหตุสมควรพึงคาดได้ว่าจะเป็นผลเสีย (Could reasonably be Expected injurious) ต่อการสืบสวนหรือการบังคับใช้กฎหมาย

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ 07-96 (Who's Calling the Shots)⁸⁰

สำนักข่าว CBC ได้ยื่นคำร้องขอต่อกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทหารที่ชื่อว่า “ปฏิบัติการโซมาเลีย” (Somalia Mission) ซึ่งมีความเชื่อว่าเกิดเหตุการณ์บางอย่างที่ผิดปกติเกิดขึ้น โดยร้องขอภาพวิดีโอเทปการปฏิบัติการ แต่กระทรวงกลาโหมปฏิเสธการเปิดเผยด้วยเหตุที่การเปิดเผยข้อมูลอาจกระทบกระเทือนต่อการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ตั้งขึ้น (Somalia Inquiry) ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าจะกระทบกระเทือนต่อการสืบสวนตามกฎหมายตามมาตรา 16 (1)(c) ของ Access Information Act. โดยเหตุผลว่า อาจทำให้เกิดบรรยากาศของความขัดแย้งในกระบวนการสืบสวน ทำให้ได้ข้อความร่วมมือจากพยานลดลง ทำให้เสียความเป็นกลางก่อนการสอบสวนได้

Information Commisner เห็นว่า ยังไม่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีควรเปิดเผยตามมาตรา 16 (1)(c) ได้เพียงพอ ความกังวลของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นการคาดคะเนที่ไกลเกินไป โดยเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสามารถทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ โดยไม่จำเป็นต้องปิดบังข้อมูลดังกล่าว จึงมีความเห็นให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ “ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดต้องไม่ไกลและเป็นการคาดคะเนจนเกิดเหตุและการปิดไม่สามารถเลี่ยงโดยใช้วิธีการอย่างอื่นได้แล้ว”

คำวินิจฉัยที่ 07-00 (Who Blew the Whistle?)⁸¹

ผู้ร้องเป็นบริษัทผู้บรรจุและจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหาร ร้องขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนการร้องทุกข์ของหน่วยงานที่ชื่อ Canadian Food Inspection Agency ที่ได้มีการสืบสวนผู้ร้องไปก่อนหน้านี้ โดยผู้ร้องเชื่อว่าบริษัทคู่แข่งเป็นผู้ยื่นร้องทุกข์เพื่อกลั่นแกล้ง โดยร้องขอเอกสารต่างๆ เช่นรายงานการสอบสวน ชื่อของผู้ร้องทุกข์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งหน่วยงานได้ปฏิเสธในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยอ้างว่า มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าอาจกระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะทำให้ได้มีการร้องทุกข์ต่อผู้ผลิตอาหารในอนาคต อีกทั้งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

⁸⁰ http://www.infocom.ge.ca/reports/pdf/OIC95_6E.PDF

⁸¹ http://www.infocom.ge.ca/reports/section_display-e.asp?inSectionId=35

ประเด็นสำคัญของเรื่องคือ ข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 16 (1) (c) ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร จะสามารถนำมาใช้กับการบังคับใช้กฎหมายที่เสร็จสิ้นไปแล้ว และนำมาปกป้องความลับของผู้ร้องทุกข์ได้หรือไม่

Information Commissioner เห็นว่าการตีความข้อยกเว้นของข้อมูลที่ไม่เปิดเผยต้องตีความให้แคบ หน่วยงานไม่อาจอ้างข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลของการสอบสวนที่เสร็จสิ้นกระบวนการแล้วได้ จึงเห็นควรให้เปิดเผยข้อมูล

หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ “การสืบสวนตามกฎหมายของการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ไม่รวมถึงกระบวนการสืบสวนที่เสร็จสิ้นไปแล้ว”

คำวินิจฉัยที่ 14-97 (Searching for Leaks at the IRB)⁸²

ในปี 1995 มีการพิมพ์บทความ ซึ่งมีการกล่าวหาว่ามีเจ้าหน้าที่ของ Immigration and Refugee Board (IRB) สั่งให้คนเข้าเมืองคนหนึ่งถอดเสื้อออกเพื่อแสดงแผลเป็น ผู้อำนวยการของ IRB เชื่อว่าอาจมีการรั่วไหลของข้อมูลจึงว่าจ้างทนายความเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงดังกล่าว และเพื่อจะได้พิจารณาว่า ใครสมควรเป็นผู้รับผิดชอบ ในการค้นหาข้อเท็จจริงดังกล่าว ได้มีการสัมภาษณ์ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย และได้มีการรายงานไปยัง IRB

ต่อมาเจ้าหน้าที่ที่ได้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวขอรายงาน และบันทึกการสัมภาษณ์ดังกล่าว IRB ปฏิเสธที่จะเปิดเผยโดยอ้างเหตุผลว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจกระทบกระเทือนที่กำลังจะดำเนินการต่อไปตามมาตรา 16 (1)(b) ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเปิดเผยรายงาน และบันทึกคำสัมภาษณ์จะทำให้ เจ้าหน้าที่ไม่อาจให้ความร่วมมือในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงในอนาคตได้ อันจะทำให้ความสามารถของ IRB ในการหาตัวผู้รับผิดชอบตามกฎหมายผู้ลี้ภัย ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวโต้แย้งว่าข้อมูลดังกล่าวจะมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งซึ่งพวกเขาไม่มีสิทธิ์ที่จะรู้ถึงสิ่งที่มีการกล่าวหา

มีประเด็นในทางกฎหมายว่า หน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงมีสิทธิ์อ้างข้อยกเว้นตามมาตรา 16(1)(c) ในการไม่เปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการภายในได้หรือไม่ หรือบุคคลมีสิทธิ์จะล่วงรู้ถึงสิ่งที่รายงานการไต่สวนกล่าวถึงตนได้หรือไม่

Information Commissioner เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงภายในไม่ใช่ทั้งการสืบสวนตามกฎหมาย (Lawful investigation) หรือเป็นการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) อันเป็นวัตถุประสงค์ของมาตรา 16(1)(c) ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร Information Commissioner เห็นว่าการตีความว่าการสอบข้อเท็จจริงภายใน เป็นการสืบสวนตาม

⁸² [http://www.usdoj.gov/oip/index.html.\(department of justice\)](http://www.usdoj.gov/oip/index.html.(department of justice))

กฎหมาย (Lawful investigation) เป็นการตีความที่เกินต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากถือว่าข้อมูลของคณะกรรมการทุกชุดเป็นความลับแล้วก็จะขัดแย้งกับหลักการของข้อมูล ที่ได้รับการยกเว้นไม่เปิดเผยคือจำกัดและเฉพาะเจาะจง (มาตรา 2 (1))

Information Commissioner เห็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการขอทราบ ความคิดเห็นของบุคคลมีไว้เป็นการเฉพาะแล้วคือใน Privacy Act ซึ่ง IRB ก็เห็นด้วยกับความเห็น ของ Information Commissioner โดยเปิดเผยรายงานทั้งหมดและไม่ยอมเปิดเผยบันทึกการสัมภาษณ์ ซึ่งก็ได้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลต่อไป

หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ “การสืบสวนตามกฎหมาย (Lawful investigation) และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นการและหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จึงจะ สามารถอ้างการยกเว้นข้อมูลไม่เปิดเผยตามมาตรา 16 ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร”

บทที่ 3

การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากที่ได้กล่าวมาข้างแล้วในบทที่ 2 ว่าการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจตามพระราชบัญญัตินี้ ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานเสียก่อน ดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาถึงการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในระบบกฎหมายไทย โดยมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กล่าวต่อไปนี้เป็นส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปในระบบกฎหมายไทย และจะทำการศึกษาถึงปัญหากรณีการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการระบบกฎหมายไทย ซึ่งจะนำผลการศึกษาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศที่เกิดขึ้นบางประการนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นต่างๆ และเมื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อผู้ที่ขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนหาแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นมาตรฐานที่เหมาะสมต่อไป

ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ที่ขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ

ราชการได้ ดังนั้นก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจในออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ แม้กฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 จะบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ นั้น โดยมีการกำหนดรายละเอียดข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้นว่าเป็นประเภทใดบ้างที่จะไม่ต้องเปิดเผยก็ได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนใหญ่ จึงกระทบสิทธิผู้ที่ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงควรศึกษาถึงหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป เพื่อเป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึงการใช้ออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยทำการศึกษาหลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำการศึกษาเรื่องสำคัญดังต่อไปนี้

3.1.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของบุคคลผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจะมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญในมาตรา 28 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่าบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรา 35 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความ...อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว... หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ... เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น...

มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึง...ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองฝ่ายด้วยกัน ฝ่ายหนึ่งประโยชน์สาธารณะ และอีกฝ่ายหนึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งของบุคคลผู้ขอข้อมูลข่าวสารและของบุคคลอื่นที่อาจจะถูกกระทบกระเทือนจากการขอข้อมูลข่าวสารของผู้ขอข้อมูล เพื่อที่จะให้

เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวิธีปฏิบัติของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจไปในทางหนึ่งทางใดก็จะต้องสามารถที่จะอธิบายเหตุผลของการใช้ดุลพินิจของตนโดยชัดเจน ซึ่งกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจจะต้องมีหลักของความได้สัดส่วน(Principle of Proportionality) อันเป็นหลักขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ ได้เป็น 3 ประการด้วยกัน¹

1) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability)

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความสอดคล้องกับหลักความเหมาะสมก็เพื่อที่จะให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการขอให้เปิดเผยได้อย่างแท้จริง เช่น การที่ผู้สอบแข่งขันรายหนึ่งขอให้เปิดเผยเอกสารการสอบข้อสอบมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการให้คะแนน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนั้น วัตถุประสงค์ของผู้ขอข้อมูลดังกล่าวจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยินยอมให้ผู้ขอได้ตรวจสอบการสอบดังกล่าว จึงจะทำให้ผู้ขอตรวจดูเอกสารสามารถทราบข้อเท็จจริงอันเป็นพื้นฐานสำหรับการใช้สิทธิของตนต่อไปได้ด้วยเหตุนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในลักษณะเช่นนี้จึงมีความเหมาะสม

2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity)

หลักแห่งความจำเป็นมีความหมายว่า ในบรรดาคำสั่งหลายๆ ประการซึ่งล้วนแล้วสามารถที่จะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งในอันจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร องค์การของรัฐฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรให้น้อยที่สุด และถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎรองค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด²

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีความสอดคล้องกับ“หลักความเหมาะสม” แล้วนั้น ซึ่งจะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับ “หลักความจำเป็น” ด้วย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการสอดคล้องกับ “หลักแห่งความจำเป็น” นั้นหมายความว่า ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะทำให้ผู้ขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารสามารถทราบผลนั้นได้ นอกจากการที่จะต้องทำการขออนุญาตให้ผู้ขอทำการตรวจดูเอกสาร อย่างเช่นในกรณีการขอเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารสอบแข่งขันการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลสอบจะต้องทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อผู้ที่เข้า

¹ Mahendra P.Singh. Op.cit. p. 88-92

² วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. เล่มเดิม. 62.

สอบแข่งขันรายอื่นๆ น้อยที่สุด การไม่เปิดเผยชื่อของผู้เป็นเจ้าของของกระดาษคำตอบ หรือไม่เปิดเผยชื่อในบัญชีคะแนนของผู้ที่เข้าสอบรายอื่นๆ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในลักษณะเช่นนี้ จึงจะถือว่า เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นไปตามหลักที่ว่า “หลักแห่งความจำเป็น” ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยวิธีดังกล่าวนี้ย่อมอาจจะถือได้ว่าเป็นการเพียงพอสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิของผู้ขอตรวจเอกสารที่จะทำการโต้แย้งการประกาศผลสอบต่อไปได้

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow Sense)

หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์อันชุมชนจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ดังนั้น หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้จึงห้ามมิให้องค์การของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากได้ลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากน้อยไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับราษฎร³

ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความเหมาะสมและหลักแห่งความจำเป็นแล้วยังจะต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หรือหลักความสมดุล อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีความสมดุล ระหว่าง “ประโยชน์ส่วนบุคคล กับประโยชน์ส่วนรวม” เช่น เกี่ยวกับเอกสารการสอบหรือกระดาษคำตอบที่มีส่วนเปิดเผยไปถึงข้อสอบซึ่งเป็นสิทธิของส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจึงจำเป็นจะต้อง พิจารณาด้วยว่าผลการกระทบเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมในการเปิดเผยข้อสอบซึ่งอาจเป็นข้อสอบอัตนัย หรือปรนัยนั้น จะสมดุลกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่

3.1.2 สิ่งที่ควรคำนึงถึงการใช้อุปินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) ข้อมูลข่าวสารที่กระทบประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ขอข้อมูลอาจเป็นเรื่องส่วนบุคคลของผู้อื่น หรือเป็นความเห็น หรือมีกฎหมายคุ้มครองมิให้ผู้อื่น ใ้รู้หรือนำไปใช้ประโยชน์ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร หรือประโยชน์ทางการค้าอย่างอื่น ในกรณีเห็นได้ว่าอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนได้เสียของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับขอข้อมูล

³ แหล่งเดิม. หน้า 70.

ข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบ เพื่อว่าผู้นั้นอาจคัดค้านไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยจัดหาข้อมูล ข่าวสารให้ตามคำขอ การคัดค้านจะต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17

ในกรณีใดๆ หากผู้ใดทราบว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดอันกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนก็อาจยื่นคำคัดค้านเข้ามาได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนิน การพิจารณาคำขอและคำคัดค้าน ประกอบกัน ถ้าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน ซึ่งผู้คัดค้านก็มีสิทธิที่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 18 โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นยังมีได้จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ 15 วัน ดังกล่าว เพื่อจะได้ทราบว่าผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์นั้นหรือไม่ ซึ่งหากมีการยื่นอุทธรณ์ ก็จะต้องเปิดเผยไม่ได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาตรา 17 วรรคสาม

2) ผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสาร บุคคลผู้ที่มีข้อมูลข่าวสารไม่ว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ย่อมมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นความลับ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่น ในส่วนบุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารได้เพียงใดก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่น ถ้าหากมีการตกลงร่วมมือระหว่างประเทศใกล้ชิดกว่านี้ “คนต่างด้าว” ในที่นี้รวมถึงนิติบุคคลที่เกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว หรือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว หรือมีผู้จัดการ หรือคณะกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว แต่คนต่างด้าวนี้จะไม่รวมถึงผู้มีสัญชาติไทยแต่รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ (มาตรา 4 ของคำนิยามคำว่า “คนต่างด้าว”) เพราะฉะนั้นกรณีที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยแล้วก็สมควรที่จะมีสิทธิทำเทียมคนไทยในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการได้⁴

3) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บางกรณีเป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรวมอยู่ด้วย ในการจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดู อาจลบ ชื่อ หรือมีตัดทอนข้อความ หรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนนั้นได้ (มาตรา 9 วรรคสอง)

⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ข (2541). “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.”

4) ในด้านการเมือง ในการมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือการมีส่วนร่วมในการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางของ โดยในเบื้องต้นประชาชนต้องมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเมือง เพื่อให้มีประสิทธิภาพของประชาชนซึ่งจะต้องมีข้อมูลในทางการเมืองการปกครอง การบริหารงานของฝ่ายปกครองว่า ในขณะที่รัฐได้ดำเนินการในเรื่องใด อย่างไร เพื่อจะได้ทำการตรวจสอบได้ และใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างถูกต้อง และมีความเหมาะสม อย่างเช่นไม่ว่าจะร้องของการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงเลือกตั้ง⁵ ซึ่งการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนจะมีส่วนร่วมในทางการเมือง และสามารถตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐเป็นไปอย่างโปร่งใส เจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้าราชการทางการเมือง จึงต้องมีการสร้างทัศนคติ และวัฒนธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในทางเศรษฐกิจนั้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจะเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการแข่งขันของภาครัฐ เอกชน ด้วยระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อที่ทำการเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจการค้าของโลก มีการเพิ่มโครงสร้างพื้นฐานของระบบข้อมูลข่าวสารภาครัฐให้เกิดความคร่องตัว ซึ่งอาจจะนำไปสู่การพัฒนาาระบบข้อมูลข่าวสารและประสิทธิภาพทางพาณิชย์ของเอกชน

6) การรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลในการปกครองซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ แทนรัฐ และประชาชน เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความสัมพันธ์กับประชาชน ภาครัฐ ท้องถิ่น และสังคมหลากหลายรูปแบบ โดยมีการออกกฎระเบียบ และคำสั่งทางปกครอง เพื่อใช้ในการปกครองและบังคับให้เกิดผลตามกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนควรจะต้องรู้ ถือเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนหรือเอกชน

3.1.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง

ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่ง ถือว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีหลักอยู่ว่าการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องชอบด้วยกฎหมายและจะต้องชอบด้วยเหตุผล ซึ่งอาจเรียกได้ว่าต้องมีความสมแก่เหตุ หรือเป็นไปตามหลักสัดส่วน ในกรณีการใช้อำนาจทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

⁵ วัชร ไรชยสาร. (2544). สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า 87-88

จะต้องปรากฏว่ามีความสมประโยชน์ตามความเหมาะสมจำเป็น และสมควรแก่เหตุ ซึ่งจากหลักเกณฑ์ข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของมาตรา 15 ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามมาตรา 15 จะต้องปรากฏว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการด้วยกัน⁶

1) ข้อมูลข่าวสารที่สั่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยได้
2) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เสียที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้ว การสั่งไม่เปิดเผยจะเกิดประโยชน์ยิ่งกว่าการสั่งเปิด

3) การสั่งไม่เปิดเผยนั้นมีเหตุผลสมควร หรือไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลเกินกว่าเหตุ จากการศึกษาถึงปัญหาในปัจจุบันที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะใช้ดุลพินิจไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตนไม่ยอมเปิดเผยนั้นมิได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่อาจสั่งไม่เปิดเผยได้เลย เช่น บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และองค์การนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจ หรือประโยชน์ในการพิจารณาสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น บางกรณีเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น ซึ่งอาจตั้งข้อพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจดังต่อไปนี้คือ

(1) การพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้เป็นการรुकล้ำถึงสิทธิของบุคคล โดยไม่สมควร หรือเป็นการกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นเกินสมควรหรือไม่ โดยอาจมีการพิจารณาถึงแนวทางในกรณีต่อไปนี้ว่าเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคล หรือประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร โดยหากเป็นกรณีการเปิดเผยจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนด้วยกันเป็นสำคัญ หรือเป็นกรณีการเปิดเผยจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียบุคคลอื่น และหากประโยชน์เอกชนผู้ขอข้อมูลข่าวสาร หรือประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิได้มีน้ำหนักสำคัญยิ่งใหญ่จนควรได้รับความคุ้มครองยิ่งกว่าสิทธิส่วนบุคคล หรือประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือเกี่ยวกับบุคคล ในกรณีที่ ไม่สมควรถือว่าเป็นการกระทบประโยชน์ได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ซึ่งหากเป็นเพียงมีการ

⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2543). “ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2, หน้า 219.

เปิดเผยชื่อ, วุฒการศึกษา, วันเดือนปีเกิด อาชีพ หรือสาขาประกอบการ หรือสาขาเชี่ยวชาญ, ตำแหน่งหน้าที่, ที่อยู่หมายเลขโทรศัพท์ อันเป็นกรณีปกติของการใช้ข้อมูลนั้น หรือเป็นการขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัดทำรายงาน หรือให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ หรือในกรณีที่บุคคลนั้นมีส่วนในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือทำคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการแจ้งความ บอกล่าวร้ายงาน ข้อมูลข่าวสารในกรณีเหล่านี้ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ถือได้ว่าเป็นประโยชน์ผู้ขอข้อมูล ประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งมีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่ถ้าหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาของข้อมูลโดยปกติซึ่งบ่งบอกตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูล หรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลก็ถือได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลนั้นไม่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองบุคคลอื่นเกินสมควร สามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลได้

3.1.4 องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่ชี้ขาดการใช้ดุลพินิจ

องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขานุการ ได้แก่ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการ เลขานุการคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐ และภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ โดยที่คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่สอดส่องดูแลโดยทั่วไป

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้องค์ประกอบจึงขยายให้รวมผู้มีความรู้ในข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศต่างๆ ให้มากที่สุด ขณะเดียวกันการแต่งตั้งทุกคนไม่ได้เพราะเจาะจงมากเกินไป นอกจากนี้การให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง เพื่อให้มีทักษะหลากหลายไม่จำกัด

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลผลักดันให้หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่

1) สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อำนาจหน้าที่จึงครอบคลุมดูแลความผิดพลาดและการแนะนำให้ปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้อง

2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพนักงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะมีโอกาสขอคำปรึกษาได้เสมอ

3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ต้องการทั้งความรับผิดชอบทางการเมืองที่จะให้เป็นรัฐบาลที่โปร่งใส และต้องการความรู้ทางเทคนิคที่จะจัดการให้ความโปร่งใสในการปกครองเป็นจริง ความรู้รับผิดชอบทางการเมือง และการต้องการความรู้ทางเทคนิค และการเมืองจึงมีคู่กัน ซึ่งการให้หนักการเมืองเกิดความรับผิดชอบ โดยจำเป็นอาจทำให้มุ่งรักษาของตนแทนการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ กฎหมายจึงให้นักวิชาการเข้ามามีส่วนในการกระตุ้นและยับยั้งเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4) พิจารณา และให้ความเห็นในเรื่องที่มีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การไม่จัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การไม่จัดให้ตรวจค้น การไม่จัดหาให้ การดำเนินการโดยล่าช้า หรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควร เพื่อที่คณะกรรมการอาจให้ความเห็นให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการอยู่ในมาตรฐานที่กฎหมายต้องการ

5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง การจัดทำรายงานเสนอรัฐบาลจะเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับชาติ แต่ถ้าในกรณีที่หน่วยงานหลายหน่วยงานละเลยโอกาสนี้ แต่พระราชบัญญัตินี้กระตุ้นให้ดำเนินการโดยเข้มงวดตามแต่สถานการณ์ หากปัญหาน้อยจะทำปีละครั้งก็ได้ หากปัญหาอาจจะปีละหลายครั้งก็ได้

6) อาจมีหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย แต่การตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียนว่าไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ โดยอ้างว่าไม่มี

สำหรับองค์กรผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการตามกฎหมาย โดยที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการตามปริมาณของคดี โดยกฎหมายให้เกิดความยืดหยุ่น เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้

กฎหมาย ในปัจจุบันนี้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอยู่ด้วยกัน 5 สาขา⁷ ดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

1. สาขาแพทย์และสาธารณสุข
2. สาขาต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ
3. สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร
4. สาขาเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ
5. สาขาสำนักงานบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงความเชื่อวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา⁸

ผู้ที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ⁹

1) ในกรณีที่มีการขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 แล้วปรากฏว่าได้บันทึกไว้ไม่ถูกต้องเจ้าของข้อมูลนั้นมีสิทธิขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามความเป็นจริง ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลให้ตรงตามที่มีคำขอ เจ้าของข้อมูลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 เช่น การที่ไม่ให้ข้อมูลข่าวสารโดยอ้างว่า กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 โดยเห็นว่า คำคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผลเพียงพอ

⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2547). *สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ*. หน้า 11.

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35-39.

⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. (2542). *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ*. หน้า 120.

ในกรณีตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้น ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำสั่งวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ คำสั่งวินิจฉัยดังกล่าวให้เป็นที่สุดในสายการบังคับบัญชา และสายการกำกับดูแล การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองในบรรดาหน่วยงานของรัฐทั้งปวงการ “เป็นที่สุด” ในฝ่ายปกครองนั้นย่อมมีผลว่าทำให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลซึ่งผู้รับคำสั่งนั้นต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทางปกครองแล้ว แต่คำว่า “เป็นที่สุด” ในฝ่ายปกครองนี้มีได้หมายความว่า จะ “เป็นที่สุด” ในทางกฎหมายเสมอไป เพราะมิได้มีผล “ถึงที่สุด” ตามความกฎหมายเหมือนอย่างคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด¹⁰ และศาลย่อมมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของฝ่ายปกครองนั้นๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดในฝ่ายปกครองในที่นี้มิได้หมายความว่า จะไม่สามารถเพิกถอนเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือทบทวนในภายหลังได้อีก เพื่อที่ว่าความมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สมควรแก่เหตุ และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จึงอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยเดิมของตนให้ถูกต้องได้ หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือปรากฏข้อผิดพลาดบกพร่องทางข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย ที่มีเหตุผลสมควรแก้ไขหรือกลับคำวินิจฉัยเดิม

3.1.5 การควบคุมการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยศาล

หลักที่เป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศที่ยึดถือหลักการระบบนิติรัฐ (The Legal State) ทุกองค์ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ศาลจึงย่อมมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายปกครองว่าการกระทำการถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646-648/2510 (ประชุมใหญ่) “ในกรณีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่ง และมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่รู้พินข้อเท็จจริง หรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟัง หรือวินิจฉัยมาโดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริง หรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้”

ซึ่งคำว่า “ชอบด้วยกฎหมายนั้น” มิได้หมายถึงเฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงปัญหาข้อเท็จจริงด้วย “ดุลพินิจชอบด้วยกฎหมาย” กล่าวคือ ไม่เป็นดุลพินิจโดยทุจริต ดังนั้น ดุลพินิจทั้งสิ้นของฝ่ายปกครองย่อมถูกต้องครบถ้วนได้ เว้นแต่ในกรณีจะมีบทบัญญัติชัดแจ้งไม่ให้ตรวจสอบ¹¹

การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยศาล สามารถแยกพิจารณาตามตำแหน่งของดุลพินิจทั้งสามขั้นตอนดังจะกล่าวต่อไป¹²

1) การตรวจสอบดุลพินิจในขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐาน หรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือไม่ได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริงย่อมใช้หลักเกณฑ์ว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นหรือไม่ ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องสามารถอธิบายเหตุผลให้เข้าใจได้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวสนับสนุนการรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร ประกอบด้วยการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเช่นนั้นต้องเป็นไปโดยสุจริตด้วย

2) การตรวจสอบดุลพินิจในขั้นตอนการปรับบทกฎหมาย

ในการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงเป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” ไม่ใช่ “ปัญหาข้อเท็จจริง” แม้กฎหมายใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายแน่นอนตายตัว และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องใช้วิจรรณญาณแสวงหาความหมายที่ถูกต้อง ก็เป็นเรื่องที่ศาลตรวจสอบได้เสมอสำหรับศาลไทยได้ตรวจสอบดุลพินิจในขั้นตอนการปรับบทกฎหมายของฝ่ายปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมายที่ว่าถ้อยคำในกฎหมายสมควรมีความหมายที่วิญญูชนเข้าใจได้

3) การตรวจสอบดุลพินิจในขั้นตอนการตัดสินใจ

โดยทั่วไปเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกกระทำการได้หลายประการ เพื่อให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องฝ่ายปกครองย่อมมีดุลพินิจตัดสินใจตามความเห็นของตน จากหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ว่ารัฐปกครองประกอบด้วยกฎหมายองค์กรของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองจึงต้องมีความผูกพันทางกฎหมาย ที่จะกระทำการ โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น การใช้ดุลพินิจจึงต้องใช้อย่างถูกต้องชอบกฎหมายเช่นกัน ดุลพินิจการตัดสินใจของฝ่ายปกครองมิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่มีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ศาลสามารถตรวจสอบดุลพินิจในขั้นตอนการตัดสินใจนี้ได้

ดังนั้นในกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจฟ้องศาลได้ แม้กฎหมายตามมาตรา 37 จะ

¹¹ จิรนิติ หะวานนท์. แหล่งเดิม. หน้า 237.

¹² นัยนา เกิดวิชา. (2543). กฎหมายปกครอง. หน้า 211.

กำหนดให้คำวินิจฉัยดังกล่าวที่เป็นที่สุดแล้ว แต่ตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เอกชนที่เห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ยังมีสิทธิฟ้องศาลต่อไปได้ ซึ่งต้องฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางปกครอง

3.1.6 มติคณะรัฐมนตรีในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบแนวทางดำเนินการในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์) ประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เสนอ และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป ดังนี้

1) ให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามเคร่งครัด เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้คำปรึกษา แนะนำ หรือพิจารณาให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้เร่งรัดดำเนินการเป็นกรณีด่วนที่สุด

2) ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งให้ความสำคัญ และให้ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการเร่งรัดจัดส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริง

3) ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับแจ้งถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4) ให้หน่วยงานของรัฐแจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว เมื่อมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยทุกกรณีกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามด้วย

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีบทลงโทษตรงนี้ไว้ จึงใช้อำนาจฝ่ายบริหารตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2542 ที่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 7 วัน ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการในการดำเนินการ โดยทำการประสานความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐตั้งขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง มีการเตือนไปก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่สอง หลังจากเตือนไปแล้วหน่วยงานของรัฐก็ยังไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะนำเรื่องนี้เข้าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (รายงาน สขร.) เพื่อทราบ สขร. มี

มติจะให้ดำเนินการอย่างไรต่อไปซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมาเช่น เชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐมาชี้แจงต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่ามีสาเหตุอะไรที่ไม่ยอมเปิดเผย คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารก็จะให้คำแนะนำให้ปฏิบัติให้เปิดเผยทันทีหรืออาจให้เวลา 7 วัน ไปรายงานต่อผู้บังคับบัญชาแล้วดำเนินการเปิดเผยต่อไป หลังจากนั้นจะมีการติดตามผลการดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่สาม หากหน่วยงานของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีก ก็มีมาตรการเรื่องนี้แจ้งต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงาน ให้พิจารณาว่าเพื่อที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นลงโทษทางวินัยหรืออย่างอื่นต่อไป โดยใช้มาตรการลงโทษทางวินัย

ขั้นตอนสุดท้าย หากผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นยังเพิกเฉยอีก คือหลักจากที่แจ้งไปแล้วยังเพิกเฉยไม่รายงานผลการดำเนินการให้ทราบ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็จะนำเรื่องนี้รายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้รัฐมนตรีดูแลพิจารณาดำเนินการต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้นๆต่อไป

3.2 บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการศึกษาในระบบกฎหมายไทย การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ก่อให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งโดยส่วนมากแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้ประชาชนชนหรือผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร ต้องไปดำเนินการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปอยู่เรื่อยไป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาดำเนินการให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยบทบัญญัติมา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บัญญัติไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษามาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นมาตราหลักและมีความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ แต่เนื่องจากมาตรานี้ได้วางหลักเกณฑ์กว้างๆ ในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่อาจเปิดเผยได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นปัญหาในการปรับใช้กฎหมายก่อให้เกิดปัญหาค่อนข้างมากในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ตอบสนองต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังจะได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

3.2.1 การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งข้อมูลข่าวสารสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ¹³

1) ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น แผนป้องกัน และต่อต้านกองกำลังต่างชาติ ในกรณีที่ประเทศไทยถูกโจมตี หรือรายงานเกี่ยวกับการสืบสวน เกี่ยวกับขบวนการก่อการร้ายที่เข้าปฏิบัติการในประเทศไทย

2) ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการบริหารงานภายในของประเทศอื่น การเปิดเผยอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของอีกประเทศหนึ่ง

3) ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และกลยุทธ์ในการบริหาร อัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของอัตราแลกเปลี่ยนและระบบเศรษฐกิจ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการแสวงหากำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งอาจเป็นอัตราต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจได้

3.2.2 การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ เป็นข้อมูลที่มุ่งเน้นในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพซึ่งก็คือ การที่พิจารณาจากการมีผลกระทบที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั่นเอง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่ดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่เกิดผล ซึ่งจะเป็นการส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับอาชามีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ พระราชบัญญัตินี้ได้มีการจำกัดว่าต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือเกี่ยวกับแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารก็ได้

¹³ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2548). คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. หน้า 15.

3.2.3 ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำ ความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

ในระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีการตัดสินใจหรือ วินิจฉัยดำเนินการอย่างใดลงไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ย่อมจะมีการปรึกษาหารือ กันภายในหน่วยงาน โดยที่ยังไม่มีเป็นข้อยุติ ซึ่งอาจจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรืออาจมีการแก้ไขใน ส่วนที่คิดว่ามีการบกพร่องในส่วนที่เป็นสาระสำคัญอยู่ในเรื่องนั้นๆ จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่ได้แสดงความคิดเห็นในตอนต้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นหรือการตัดสินใจของตนเอง ได้ เมื่อมีการฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้อื่น หรืออาจมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยอาจจะมี การเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของเองในระหว่างที่พิจารณาหรือจัดการทำในเรื่องดังกล่าว กฎหมาย จึงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้ขอ ข้อมูลข่าวสาร

สำหรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ การตีความ ข้อยกเว้นตามอนุมาตรานี้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้ดุลพินิจต้องไม่ตีความให้มีความหมายกว้าง จนเกินไป เพราะมิฉะนั้นแล้วก็จะเกิดปัญหาต่อผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ที่จะไม่ได้รับทราบข้อมูล ข่าวสารทั้งหมด อันทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ จำกัดที่เป็นการผลการ พิจารณานั้นเท่านั้น เพราะข้อมูลข่าวสารต่างๆ ใช้ในขั้นตอนก่อนการมีคำสั่งหรือมีผลในการ พิจารณานั้น อาจถูกตีความว่าเป็นเรื่องความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐทั้งหมด อัน จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่ให้สิทธิจะไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานก็ตาม แต่ข้อมูลข่าวสารที่จะไม่ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ไม่รวมถึงรายงานทางราชการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่ นำมาใช้ในการทำความเห็น หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชน หรือผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้ทราบ

3.3.4 การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

กรณีข้อมูลข่าวสารใด เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดอันตราย ต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้อง เปิดเผย ทั้งนี้เพราะความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของทุกคนในสังคม เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับพยานในการสอบสวนในเรื่องต่างๆ สถานที่อยู่ของพยาน ตลอดจนผู้ที่

เป็นผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติไม่ถูกต้องซึ่งอาจได้รับอันตรายถ้าหากมีการเปิดเผยข้อมูลที่ทำให้รู้ตัวพยานเหล่านั้น

3.2.5 รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรुकล้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

กรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับรายงานการแพทย์ โดยปกติเป็นเรื่องเกี่ยวกับประวัติเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลคนไข้ต่างๆ เช่นประวัติสุขภาพ ประวัติเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งปกติโรงพยาบาลหรือแพทย์จะไม่นำไปเปิดเผยให้บุคคลอื่นทราบ นอกจากนี้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เช่นประวัติข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ ที่บันทึกไว้ตามแบบ ก.พ.7 ประวัติที่เป็นอาชญากรรมที่เก็บไว้ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลทางทะเบียนประวัติราษฎรไม่ว่าจะเป็นข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับที่อยู่ สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา ดังนั้นหากข้อมูลข่าวสารที่ขออนุญาตเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยเจ้าหน้าที่ของรับก็อาจปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น หรืออาจลบ หรือตัดทอนข้อมูลข่าวสารนั้นออกก็ได้

3.2.6 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ในส่วนของข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ซึ่งอาจเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐอาจมีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานนั้น มีการกำหนดมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทไว้ ดังเช่น ตามประมวลกฎหมายของกรมสรรพากรมีการกำหนดห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของผู้เสียภาษีแก่ผู้ใด เว้นแต่เจ้าพนักงานผู้อำนาจหรือศาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยบทกฎหมายดังกล่าวอาจมีคำสั่งให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยดังกล่าวก็ได้ ส่วนข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นนั้น เช่น ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่า ไม่ประสงค์จะให้ทางราชการนำไปเปิดเผย หรือโดยมีการทำสัญญาต่อกันไว้ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสาร หรืออาจเป็นเรื่องของการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือสิ่งที่ทำให้รู้ชื่อผู้ให้ข้อมูลข่าวสารหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่นำไปเปิดเผย ซึ่งอาจถือได้โดยปริยายว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์จะให้นำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับชื่อนำไปเปิดเผย เช่น ข้อมูลทางการเงินของเอกชนที่มอบให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยขอให้อย่าเปิดเผยต่อบุคคลอื่น

ในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไม่ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้หลายฉบับด้วยกันอย่างเช่น

1) ตามประมวลกฎหมายรัษฎากรตามมาตรา 10 เจ้าหน้าที่ผู้ใดโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ได้รับเรื่องกิจการของผู้เสียหายอากร หรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้นำออกแจ้งแก่ผู้ใด หรือยังให้ทราบกันไปโดยวิธีใด เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

2) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 25 บัญญัติ ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์ แก่การตรวจสอบ หรือการพิจารณาสอบสวน

3) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 323 วรรคแรก ผู้ใดล่วงรู้ หรือได้มาซึ่งข้อความลับของผู้อื่น โดยเหตุที่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ แล้วเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.7 กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

กรณีที่มีข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น โดยจะต้องมีการกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย จะต้องนำไปกำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3.3 ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ และไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

จากการศึกษาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้เห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ โดยมีการอ้างว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด เพราะเหตุใดข้อมูลข่าวสารในแต่ละเรื่องและผู้ขอข้อมูลต้องการทราบ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยเพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจแยกปัญหาในแต่ละกรณีได้ดังต่อไปนี้

3.3.1 กรณีข้อมูลการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกันหลายคนหรือพาดพิงบุคคลอื่น

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁴ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานฝึกอบรมและพัฒนาการรถไฟแห่งประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ตั้งโดยชอบ และการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ 25 มีกำหนด 12 เดือน โดยมีมูลเหตุมาจากนาย ข. กับพวกรวม 14 คน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยได้ร่วมกับแคตตี้สนามกอล์ฟรถไฟชุมชนมัตถ์ค้ำนการยกที่ดินบริเวณสนามกอล์ฟให้แก่กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ขอข้อมูลเป็นผู้รับผิดชอบดูแลสถานที่ซึ่งกลุ่มผู้คัดค้านใช้เป็นที่พักประชุม คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามคำสั่งการรถไฟแห่งประเทศไทยทำการสอบสวนและพิจารณาเห็นว่าผู้ขอข้อมูลมีความผิดทางวินัยด้วย แต่เป็นความผิดไม่ร้ายแรงจึงลงโทษดังกล่าว ผู้ขอข้อมูลจึงขอข้อมูลค่าให้การของตนเอง, ข้อมูลพยานหลักฐานหรือสำเนาค่าให้การที่คณะกรรมการสอบสวนรับฟังข้อเท็จจริงเป็นข้อยุติว่าได้มีการประชุม, คำสั่งการรถไฟให้ดูแลรับผิดชอบ, ข้อมูลข่าวสารอื่นที่ใช้ในการพิจารณาโทษตัดเงินเดือนลงโทษดังกล่าว

หน่วยงานที่รับผิดชอบ การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวโดยให้เหตุผลว่าเป็นสำนวนการสอบสวนเกี่ยวพันกันบุคคลหลายคน หากทำการเปิดเผยแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจว่าข้อมูลข่าวสารที่การสอบสวนนั้นเกี่ยวพันกันบุคคลหลายคนซึ่งยกขึ้นเป็นเหตุผลแห่งการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะหากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

3.3.2 กรณีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการสอบสวนแล้วจะใช้ข้อมูลนั้นเพื่อดำเนินคดีต่อไป

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁵ ผู้ขอข้อมูลต้องการขอให้เปิดเผยเอกสารที่แสดงแนวเขตที่ดินสาธารณะหรือหลักฐานที่ชี้ว่าผู้ขอข้อมูลบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ และเอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินสาธารณะของกิ่งอำเภอนาตาล ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าดงคันไทรแปลง”ดงกะเวง” กิ่งอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งผลจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบปรากฏว่าบริเวณที่ดิน “ดงกะเวง” เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์มีราษฎรใช้เป็นทำเลียงสัตว์ 2 ราย คือ ผู้ขอข้อมูล และนางกัน ทยะสิทธิ์ มารดาผู้ขอข้อมูลเข้าครอบครอง

¹⁴ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2542.

¹⁵ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2546.

แปลงที่ดินดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวนฯ สรุปความเห็นว่าคุณขอข้อมูลบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ ซึ่งต่อมากิ่งอำเภอศาลจะได้ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ขอข้อมูล บุกรุกที่ดินสาธารณะต่อไป

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กิ่งอำเภอศาล จังหวัดอุบลราชธานี ปฏิเสธการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าจะต้องนำข้อมูลที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ สรุปความเห็นว่าคุณขอ ข้อมูลบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้นนำไปใช้เพื่อแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ขอข้อมูลต่อไปฐาน บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ ได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ ของรัฐเห็นว่าผู้ขอข้อมูลมีความผิด และ จะต้องใช้ข้ออำนาจการสอบสวนนั้นไปดำเนินแจ้งดำเนินคดีกับผู้ขอข้อมูลต่อไป จึงยกขึ้นเป็นเหตุ แห่งการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะหากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อม ประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

3.3.3 กรณีข้อมูลข่าวสารที่อยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวนทางวินัยและการสอบสวน ข้อเท็จจริง

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁶ ผู้ขอข้อมูลต้องการขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณี ข้อสอบคัดเลือกบุคคลเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตาม คำสั่งของคณะกรรมการศึกษาธิการที่มีนายสุเมธฯเป็นประธานกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่าง การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ยังไม่เสร็จสิ้น หากเปิดเผยอาจมีผลกระทบ หรือเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน อันมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมาย เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ ได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการสอบสวนยังสอบสวนไม่เสร็จ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าหากเปิดเผยไปจะมีผลกระทบต่อ การสอบสวน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

¹⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและ การบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 22/2548.

3.3.4 กรณีข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁷ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร เป็นข้าราชการครูโรงเรียนท่าศาลา จังหวัด นครศรีธรรมราช ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง คือ รายงานการสอบสวน ข้อเท็จจริงและบันทึกถ้อยคำของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกร้องเรียนเป็นกลุ่มข้าราชการครูมี พฤติกรรมใช้วาจาหยาบคาย ไม่สุภาพ ไม่เหมาะสมกับความเป็นครู สร้างความแตกแยกที่เกิดขึ้น ในหมู่คณะ ในขณะที่เดินทางไปทัศนศึกษาที่จังหวัดภาคเหนือ ซึ่งโรงเรียนท่าศาลาดำเนินการ สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วพิจารณาเห็นว่าไม่มีมูลความจริง จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ถูกกล่าวหา ร้อยละ 5 เป็นเวลา 1 เดือน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ โรงเรียนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ปฏิเสธการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นความลับของราชการ หาก เปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ ได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นความลับ และได้ทำการสอบสวน ข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว และมีการลงโทษแล้ว

3.3.5 กรณีข้อมูลข่าวสารการประกวดราคาการจัดซื้อจัดจ้าง

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁸ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ประกวดราคาจัดซื้อรถบรรทุกน้ำดับเพลิง คือบันทึกผลการพิจารณาของคณะกรรมการการประกวด ราคา, เอกสารที่ยื่นซองประกวดราคา (ผู้เสนอราคาทุกราย), สัญญาซื้อขายรถบรรทุกน้ำดับเพลิง ที่เทศบาลนครศรีธรรมราชได้ประกาศประกวดราคาจัดซื้อรถบรรทุกน้ำดับเพลิงจำนวน 1 คัน โดยมี ผู้ยื่นซองเสนอราคา 3 ราย ผลปรากฏว่า บริษัท เอเอ็มซี อีคิวมีนัท จำกัด เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และได้เข้าทำสัญญาซื้อขายแล้ว ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร เห็นว่าการประกาศประกวดราคาไม่โปร่งใส ในการเสนอราคา จึงต้องการขอข้อมูลเพื่อประกอบการร้องเรียน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เทศบาลนครศรีธรรมราช ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ระหว่างดำเนินการยังไม่เสร็จ เพราะไม่อาจ คาดหมายได้ว่าผู้ประมูลได้จะปฏิบัติตามสัญญา อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ หากทำการเปิดเผยจะทำให้ การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

¹⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและ การบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 62/2547.

¹⁸ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและ การบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 52/2548.

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ระหว่างดำเนินการ ยังไม่เสร็จเพราะไม่อาจคาดหมายได้ว่าผู้ได้รับการคัดเลือกจะปฏิบัติตามสัญญาหรือไม่

3.3.6 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับในการสอบสวนคดีอาญา

การศึกษาข้อมูลข่าวสารในการสอบสวนคดีอาญาสามารถแบ่งออกได้เป็นกรณีดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลข่าวสารในชั้นพนักงานสอบสวน กรณีศาลมีคำพิพากษาแล้ว

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁹ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสำนวนการสอบสวน กรณีผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ถูกกล่าวหาว่าประกอบการค้าของเก่าหรือขายทอดตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาต และทำให้การของพันตำรวจโทอำนาจฯ และร้อยตำรวจเอกโสณกุญช์ฯ ซึ่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภออินทร์บุรีได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้อุทธรณ์ ต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้อุทธรณ์ หลักจากได้รับโทษแล้วผู้อุทธรณ์ได้ขอสำนวนการสอบสวนจากศาลมาตรวจสอบพบว่า ไม่ปรากฏทำให้การของพันตำรวจโทอำนาจฯ และร้อยตำรวจเอกโสณกุญช์ฯ ทำให้เข้าใจว่าศาลอาจพิจารณาคดีโดยมีหลักฐานที่ไม่ครบ จึงต้องตรวจสอบย้อนกลับว่าสำนวนการสอบสวนส่วนที่หายไปนั้นหายไปขั้นตอนไหน จึงขอคัดสำเนารายงานการสอบสวนและทำให้การจากพนักงานอัยการ

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ สำนักงานอัยการจังหวัดอินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า สำนักอัยการสูงสุดได้มีระเบียบวางแนวทางปฏิบัติในการเข้าตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวนว่าผู้เสียหายหรือจำเลยมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาทำให้การของตนในชั้นสอบสวนเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มีระเบียบวางแนวทางปฏิบัติไว้ในการขอเข้าตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวน จึงไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้

¹⁹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 55/2548.

2) ข้อมูลข่าวสารสำนวนการสอบสวน กรณีอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁰ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอสำเนาการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีเครื่องกระสุนปืนไว้ในความครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และปัจจุบันเป็นสำนวนคดีอาญาที่ยุติแล้ว เพราะพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนเพื่อต้องการทราบข้อเท็จจริงและขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารทั้งหมด

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ สถานีตำรวจภูธรอำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยเพราะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับกฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นความลับของทางราชการตามระเบียบการตำรวจ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นความลับราชการ

3) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำให้การของผู้อุทธรณ์ในชั้นพนักงานสอบสวน

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²¹ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ต้องการข้อมูลบันทึกคำให้การของตน ที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนในฐานะผู้เสียหาย ซึ่งได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกล่าวหาผู้ต้องหาว่าใช้อาวุธปืนข่มขู่อาชีวิตผู้ขอข้อมูลข่าวสารให้ยอมมอบเงินจำนวนหนึ่งล้านบาท ต่อมาผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้ให้การต่อพนักงานสอบสวนในเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติม และผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องการที่จะตรวจสอบว่าพนักงานสอบสวนบันทึกคำให้การของตนถูกต้องหรือไม่

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ สถานีตำรวจนครบาลบางนา ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามกฎหมายให้ไปขอจากพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้อัยการแล้วเท่านั้น “ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคสาม ผู้เสียหาย หรือจำเลย ในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน หรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²⁰ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 11/2547.

²¹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 37/2547.

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการแล้ว ดังนั้นอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลจึงอยู่ที่พนักงานอัยการ

4) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกการจับกุมในชั้นสอบสวน

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²² ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ต้องการบันทึกการจับกุมของผู้ต้องหา ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสารผู้ถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนสาร จังหวัดสระบุรี ตามหมายจับของศาลจังหวัดสระบุรี ผู้จับกุมได้ดำเนินการตามขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อใช้ในการต่อสู้คดีในชั้นศาลต่อไป

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ สถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนสาร ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าบันทึกการจับกุมมิใช่เอกสารข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเฉพาะตัว และไม่ใช่อะไรที่ประกอบคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร และผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ได้ลงนามรับทราบแล้ว อีกทั้งบันทึกการจับกุมดังกล่าวพนักงานสอบสวนได้ส่งไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนยังพนักงานอัยการแล้ว

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มิใช่เอกสารข้อมูลข่าวสารเฉพาะตัวของผู้ถูกระบุ ดังนั้นจึงไม่ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้ถูกระบุ

5) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศาลพิพากษาแล้ว

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²³ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนและผลการตรวจสอบและบันทึกถ้อยคำของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีขอความเป็นธรรมให้แก่บิดาและน้องชาย กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสีเกา จังหวัดตรัง มิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเหตุการณ์ที่นายเทศมนตรีตำบลสีเกา ได้ก่อเหตุข่มขู่และพยายามทำร้ายบิดาและน้องชายของตน ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้ตำรวจภูธรภาค 9 ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อต้องการทราบผลการสอบสวน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ตำรวจภูธรจังหวัดตรัง ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า สำนวนคดีดังกล่าวอยู่ในชั้นพนักงานอัยการจังหวัดตรังเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหา การเปิดเผยจะกระทบถึงรูปคดีของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

²² คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 39/2547.

²³ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 43/2547.

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอข้อมูลไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารอยู่ในชั้นของพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้อง ดังนั้นหากพนักงานสอบสวนเปิดเผยอาจกระทบรูปคดีทั้งสองฝ่าย

6) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวน กรณีพนักงานอัยการสั่งงดการสอบสวน

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁴ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาวว่ามีคณะครูและนักการภารโรง รวม 33 คน ร่วมกันลงลายมือชื่อร้องเรียนผู้ขอข้อมูลข่าวสาร โดยผู้ขอข้อมูลข่าวสารเชื่อว่าการปลอมลายมือในหนังสือร้องเรียน ซึ่งต่อมาภายหลังพนักงานอัยการได้มีคำสั่งงดการสอบสวน ไม่มีผู้ใดกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร จึงขอให้เปิดเผยสำนวนคดีอาญาเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและตรวจดูข้อมูลข่าวสารทั้งหมด

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาว ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าหากเปิดเผยไปจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว พนักงานอัยการงดการสอบสวน ไม่มีผู้ใดกระทำความผิด และสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าหากเปิดเผยไปจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

3.4 ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มักจะพบว่าผู้ขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ขอข้อมูลต้องการนั้นเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ จะปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและเป็นปัญหาสำคัญ สามารถจำแนกลักษณะของปัญหาในแต่ละปัญหาได้ดังต่อไปนี้

3.4.1 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสอบสวนข้อเท็จจริง

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁵ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอคัดสำเนาความเห็นของโยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งจังหวัดปราจีนบุรีใช้ประกอบในการสอบสวน ผู้อุทธรณ์ได้ร้องเรียนผู้บริหารเทศบาล

²⁴ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 25/2546.

²⁵ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ ส.ค.42/2546.

ตำบลเมืองเก่าทุจริตโครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักที่ซอยดงเย็น-บ้านเมืองใหม่และจังหวัดปราจีนบุรี ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วสรุปผลว่าเป็นความบกพร่องของเทศบาลตำบลเมืองเก่า ผู้ว่าจ้างที่มีได้มีการทดสอบสภาพการรับน้ำหนักของดินและมิได้ประมาณการรายการค่าเสาเข็มไว้ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดราคากลาง แต่ไม่ปรากฏว่ามีความบกพร่องดังกล่าวทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อีกทั้งไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงว่ามีการทุจริต ผู้อุทธรณ์ต้องการตรวจสอบว่าข้อเท็จจริง จึงขอคัดสำเนาความเห็นของโยธาธิการจังหวัด ที่ว่าโครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักดังกล่าวกำหนดให้ใช้แบบมาตรฐานของกรมการปกครอง โดยแบบดังกล่าวกำหนดให้ผู้รับจ้างตอกเสาเข็มที่มีระยะห่างกว่าที่กำหนดไว้ในแบบไม่เกิน 10% และต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในแบบแปลน เว้นแต่ดินฐานรากสามารถรับน้ำหนักได้มากกว่า 8 ตันต่อตารางเมตร จึงไม่ต้องตอกเสาเข็ม

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ จังหวัดปราจีนบุรี ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ โดยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอข้อมูลไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอคัดเป็นสำเนาความเห็นของโยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรีที่ใช้ประกอบการสอบสวน โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก ที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริต ซึ่งความเห็นของโยธาธิการจังหวัดปราจีนเป็นความเห็นตามตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีความสำคัญในการสอบสวนข้อเท็จจริงว่ามีการทุจริตหรือไม่ แต่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐของตน

3.4.2 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอต่อผู้บังคับบัญชา

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁶ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสรุปผลของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้ร้องทุกข์ สำนักงานเทศบาลปากเกร็ด และเจ้าของอาคารข้างเคียงกับบ้านของผู้อุทธรณ์ ทำการก่อสร้างต่อเติมอาคาร โดยมีขอบและฝ้าผืนกฎหมายเป็นเหตุให้บ้านของผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้รับความเสียหาย โดยผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่รับผิดชอบเรื่องร้องทุกข์ของผู้อุทธรณ์ เนื่องจากสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการเรื่องร้อง

²⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 53/2546.

ทุกซ์ล่าชี้และรายงานต่อผู้บังคับบัญชาไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้เรื่องร้องทุกข์ของผู้อุทธรณ์มิได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นบันทึกความเห็นของนายอนุกุล ทองระย้า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้เหตุผลว่าเป็นความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่เป็นบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำความเห็นตามอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องร้องทุกข์ของผู้ขอข้อมูลข่าวสารต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาและสั่งการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐ

3.4.3 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุม การพิจารณา หรือการแต่งตั้งข้าราชการ

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁷ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บัญชีข้อมูลข่าวสารเพื่อการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ และรายงานการประชุมพิจารณาจัดทำบัญชีข้อมูลเพื่อการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เนื่องจากต้องการทราบข้อเท็จจริงและตรวจดูข้อมูลข่าวสารทั้งหมด เพื่อการตรวจสอบความโปร่งใสในการพิจารณาจัดทำบัญชีข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับผู้กำกับเป็นรองผู้บังคับการในสังกัดกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด เพราะผู้อุทธรณ์มีคุณสมบัติครบถ้วนที่สมควรได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารร้องขอ โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารราชการ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน โดยจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ จึงเป็นข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

²⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 9/2546.

3.4.4 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการการประกาศประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁸ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อหาเงินบริสุทธ์คือ เอกสารความเห็น หรือข้อสรุปของคณะกรรมการประกวดราคากองพัสดุ ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นผู้หนึ่งที่เข้ายื่นซองเข้าประกวดราคาต่อกรมธนารักษ์ ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นผู้หนึ่งที่ได้อื่นซองประกวดราคาซื้อเงินบริสุทธ์ จำนวน 12,000 กิโลกรัมต่อกรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารทราบว่าการประกวดราคาครั้งนี้มีผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขมีเพียงรายเดียว จึงยกเลิกการประกวดราคา

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กรมธนารักษ์ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเอกสาร ความเห็นหรือข้อสรุปของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคากองพัสดุ โดยให้เหตุผลว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอข้อมูลไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาซื้อเงินบริสุทธ์ การเสนอราคาความเห็นตามเอกสารดังกล่าวเป็นรายงานข้อเท็จจริงและข้อมูลนำมาใช้เพื่อเสนอในการทำความเห็นและคำสั่งตามลำดับชั้นพิจารณาสั่งการ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

3.4.5 กรณีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐมอบอำนาจให้ดำเนินคดี

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น²⁹ ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้บริษัทพัฒนาตลาดใหม่ดอนเมือง จำกัด ฟ้องขับไล่ผู้เช่าเดิมและผู้บุกรุกในที่ราชพัสดุและเอกสารเกี่ยวกับการเก็บค่าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในพื้นที่ริมคลองเปรมประชากร บริเวณตลาดใหม่ดอนเมือง ซึ่งที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมืองอยู่ในความดูแลของกองทัพอากาศและมีการนำไปจัดให้ประชาชนเช่าทำประโยชน์ ต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้ กรมธนารักษ์เห็นว่าที่ราชพัสดุมีสภาพทำเลที่จะนำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ให้ผู้เช่าเดิมจำนวน 138 รายหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจยื่นคำร้องขอพัฒนาที่ดินพัสดุแปลงนี้ได้ ผู้อุทธรณ์ต้องการทราบ

²⁸ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 18/2547.

²⁹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 47/2546.

ข้อเท็จจริงและตรวจดูข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมธนารักษ์ที่เสนอให้มีการใช้อำนาจและการมอบอำนาจของกระทรวงการคลังเพื่อให้บริษัท พัฒนาตลาดใหม่คอนเมือง จำกัด

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กรมธนารักษ์ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพราะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้บริษัทพัฒนาตลาดใหม่คอนเมือง จำกัด ฟ้องขับไล่ผู้เช่าเดิมและผู้บุกรุกในที่ราชพัสดุ เป็นข้อมูลข่าวสารราชการที่กรมธนารักษ์ จัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เพื่อดำเนินการฟ้องคดีตามกฎหมาย จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

3.5 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3.5.1 ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ

กรณีศึกษาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องคดีเสรีที่ 314/2549)

ปัญหาผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ได้ขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่ทำงาน สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญของผู้ประเมิน แต่ทบวงมหาวิทยาลัยเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะจะมีผลกระทบต่อระบบการพิจารณาผลงานทางวิชาการของ ก.ม. ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาเห็นว่า การพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในอาชีพของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)จึงมีส่วนได้เสียสำคัญในอันที่จะทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการของตน รายชื่อผู้ประเมินไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์มากกว่าการไม่เปิดเผย จึงมีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว

ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการของกฎหมาย เนื่องจากสภาพการณ์ปัจจุบันที่แนวความคิดดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างเพียงพอ จึงทำให้การพิจารณาหาผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมในบางสาขาเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

จึงควรชะลอแนวความคิดดังกล่าวไว้จนกว่ากฎหมายจะมีความพร้อมในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม และยอมรับแนวความคิดดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีประเด็นขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

1. ประเด็น ชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่และสาขาที่เชี่ยวชาญ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูล ตาม มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

2. ประเด็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58 ที่กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (2) ที่กำหนดยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสามารถนำมาประกอบการพิจารณากรณีนี้ได้มากน้อยเพียงใด

ปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่ทำงาน และสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล โดยมีชื่อของผู้นั้นเป็นสิ่งบ่งชี้ด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคลนั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4³⁰ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแล้ว หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความดูแลของตน หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูล

³⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประสิทธิภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้น ได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แขนงบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

ที่ให้ไว้ล่วงหน้า หรือขณะนั้นไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา 24³¹ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไม่ก็ตาม แต่การเปิดเผยดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ ก็จะต้องทำให้มีผลกระทบกระเทือนอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นการเปิดเผยชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่ทำงานและสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ทบวงมหาวิทยาลัยจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้า หรือในขณะนั้นตามพระราชบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

3.5.2 ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความลับของทางราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

³¹ มาตรา 24 หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
 - (2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
 - (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสายตำรวจซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
 - (4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด
 - (5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจคุณค่าในการเก็บรักษา
 - (6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะคดีประเภทใดก็ตาม
 - (7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกัน หรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล
 - (8) ต่อศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว
 - (9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีศึกษาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 379/2546)

ปัญหา มีบุคคลยื่นหนังสือต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อขอสำเนาผลการพิจารณาการสืบสวนทางวินัย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อสอบสวนผู้ถูกกล่าวหากรณีการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ง. 2 ราย คือ พันตำรวจเอกพีรพันธ์ เปรมภูติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และ พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้สรุปผลการสอบสวนว่าบุคคลทั้ง 2 ราย ดังกล่าวไม่มีความผิดทางวินัย แต่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลให้กับผู้ยื่นคำขอ โดยมีเหตุผลว่า

1) ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการพลเรือนสามัญสามัญ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การรายงานสำนักงาน ก.พ. ตามข้อ 10 ต้องส่งสำนวนการสอบสวนหรือเอกสารการพิจารณาภายใน 10 วันทำการ นับแต่วันที่ออกคำสั่ง หรือวันที่ได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เสร็จ ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดส่งรายงานการสอบสวนดังกล่าวไปยังสำนักงาน ก.พ. ภายใน 10 วัน ตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่ได้สำเนารายงานดังกล่าว ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ เนื่องจากเป็นเอกสารลับและอยู่ในขั้นตอนดำเนินการตามกฎหมาย

2) รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แม้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะมีคำสั่งให้ยุติเรื่องแล้วก็ตาม แต่กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยยังไม่สิ้นสุด เนื่องจากต้องส่งให้สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลพิจารณาตรวจสอบ หากมีการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ดังนั้นการเปิดเผยรายงานการสอบสวนในชั้นนี้โดยที่กรณียังไม่เป็นที่ยุติ

3) รายงานการสอบสวนดังกล่าว ได้มีการกำหนดชั้นความลับอยู่ในชั้น “ลับ” ซึ่งเป็นการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับเอกสารตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2544 และยังไม่ได้มีการยกเลิกชั้นความลับ จึงถือว่ารายงานการสอบสวนดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หากมีการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ และการดำเนินการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวได้กระทำโดยความลับตามกฎหมาย ก.พ.

บุคคลดังกล่าวจึงได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงาน ก.พ. แล้วแต่กรณีเปิดเผยเอกสารบางอย่างให้ผู้ร้องขอ สำนักงาน ป.ป.ง. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลความลับในราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 หรือไม่อย่างไร ว่า มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นรู้หรืออาจรู้ความลับดังกล่าว เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่หรือตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ถูกรุกล้ำจนเกินความจำเป็น และไม่ถูกต้องตามกฎหมายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตาม หลักการของ มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³² ที่ประสงค์จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ดังจะเห็นได้จากบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดให้มีความหมายครอบคลุมองค์กรของรัฐทุกประเภท

ประเด็นปัญหากรณีมีผู้ร้องขอต่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้เปิดเผยรายงานผลการสอบสวนทางวินัย และต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงาน ก.พ. แล้วแต่กรณีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางส่วนตามที่ผู้ร้องขอ เมื่อสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามบทนิยามของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รายงานผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว ที่อยู่ในความครอบครองและควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงาน ก.พ. จึงถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามบทนิยามตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และแม้รายงานผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจะมีข้อมูลบางส่วนที่ได้มาโดยการดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งที่เป็น

³² มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

ความลับและไม่เป็นความลับที่ได้จากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงต้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำหรับประเด็นปัญหาว่ามาตรา 66³³ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับในราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นว่า แม้ว่ามาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติห้ามมิให้ผู้รู้ความลับในราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นรู้ หรืออาจรู้ความลับดังกล่าวก็ตาม แต่มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ก็มีบทยกเว้นกรณีเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่จะสั่งให้หน่วยงานของรัฐได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐนั้นไม่มีความผิดตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

3.5.3 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กรณีสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 16/2545)

ข้อหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่ามีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ อย่างไร

³³ มาตรา 66 ผู้ใคร่ หรืออาจรู้ความลับในราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นรู้ หรืออาจรู้ความลับดังกล่าว เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ หรือตามกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

2) ถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้เปิดเผยดังกล่าวนั้น จะมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดการอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ร้องและพยาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้หรือไม่อย่างไร

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเห็นว่า ปัญหาที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สามารถแบ่งแยกประเด็นได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นว่า มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการได้เสมอ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับรู้สภาพความจริงในการปฏิบัติราชการการปกครอง ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใส ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และเป็นการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ถูกรุกล้ำจนเกินความจำเป็นและไม่ถูกต้องตามกฎหมายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักของมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประสงค์ให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ดังจะเห็นได้จากบทนิยามคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดให้มีความหมายครอบคลุมองค์กรของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นที่กำหนดโดยกำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ศาลในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี ซึ่งสำหรับสำนักงานคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง ดังนั้นมาตรา 25³⁴ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว และเป็นหน่วยงานอิสระ เพราะไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลต่างๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดก็ได้ ดังนั้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในความหมายของราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ได้มีความหมายครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท คงมีขเว้นเฉพาะรัฐสภา และศาล ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ เพราะในการปฏิบัติงานของ “รัฐสภา” นั้น มาตรา 188³⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชุมเป็นไปโดยเปิดเผยตามข้อบังคับการประชุม เว้นแต่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ร้องขอให้มีการประชุมลับ ฉะนั้นอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา จึงเป็นอำนาจหน้าที่เด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ส่วน “ศาล” นั้น การพิจารณาคดีจะเป็นไปโดยเปิดเผย กรณีใดเป็นการพิจารณาคดีเป็นความลับ หรือจะเปิดเผยบางส่วน รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเปิดเผยอย่างไร

³⁴ มาตรา 25 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด.

³⁵ มาตรา 188 การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยต่อลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนรวมกันทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่ร่วมกัน แล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับก็ให้ประชุมลับ.

มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา หรือวิธีพิจารณาคดีอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตราไว้อยู่แล้ว โดยเป็นอำนาจหน้าที่เด็ดขาดของศาลตามกฎหมายดังกล่าว ในเมื่อทั้งสององค์กรมีอำนาจเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายที่จะกำหนดความลับที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงไม่ใช่บังคับกับรัฐสภา และศาล ในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดี

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง ตรวจสอบ และวินิจฉัยเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทกฎหมายใด กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีสิทธิเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่า ข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในการจะยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแล้วจะต้องมีบทบัญญัติที่แสดงข้อยกเว้นไว้โดยชัดเจน

ประเด็นปัญหาที่สาม ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เปิดเผยนั้น ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของผู้ร้อง และพยาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นว่า เหตุต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยกขึ้นอ้างดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ รวมทั้งอาจมีข้อสังเกต เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามที่เห็นสมควรก็ได้ ดังนั้น เมื่อในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมจะต้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเห็นว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้ให้ความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐไว้ว่า หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานอิสระของรับและมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า จนท.ของรัฐไว้ว่า หมายความว่า ผู้รับปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมาตรา 26 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 บัญญัติว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นจนท.ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็น จนท.ของรัฐตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มิใช่การใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่เห็น ว่า มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันทำให้ได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้นตามหลักของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการได้เสมอไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้น จะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้นจึงต้องพิจารณาตามมาตรา 58 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกฟ้องคดี ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยนั้นมีใช่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าว จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เห็นว่ากรณีนี้ไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะทำให้การบังใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามความในมาตรา 15 (2) หรือ(4) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่พิพาท ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่พิพาทจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้ข้อมูลอาจไม่ประสงค์จะให้เปิดเผย แต่เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลที่พิพาทจะก่อให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในอันที่จะแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ต้องการให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่พิพาทก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยนั้นปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ และที่อยู่ของผู้ให้ข้อมูลได้ โดยอาจทำการลบ หรือตัดทอน หรือกระทำด้วยประการใดกับข้อมูลหรือภาพ หรือสัญลักษณ์ใดที่จะแสดงให้เห็นถึงชื่อ หรือที่อยู่ของผู้ให้ข้อมูลข่าวสารใด ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่ากรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ

จากการศึกษาถึงสาระสำคัญในเรื่องของการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ทราบถึงที่มา ขั้นตอน รูปแบบ ลักษณะ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งในด้านเนื้อหาของบทกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้ดุลพินิจแตกต่างกันไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ว่า”การเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรพิจารณาอยู่บางประการ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และหน่วยงานของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบัน ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล สามารถจัดเป็นกลุ่มประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดังต่อไปนี้

4.1 การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

โดยหลักการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ อธิบายได้ว่าตามกฎหมายจะเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้มีขึ้นตามความต้องการของสังคม และกฎหมายต่างๆ จะบังเกิดผลได้ต่อเมื่อมีกลไกบังคับให้เกิดผล กฎหมายส่วนใหญ่จะมีกลไกบังคับโทษเจ้าหน้าที่ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพจึงหมายถึง การใช้กฎหมายไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

4.1.1 กรณีข้อมูลการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวพันบุคคลหลายคน

กรณีศึกษา (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2542)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนวินัยที่ตมถูกการรถไฟแห่งประเทศไทย สั่งลงโทษตัดเงินเดือนฐานผิดวินัย อนุญาตให้กลุ่มผู้คัดค้านใช้เป็นที่ชุมนุม

คัดค้านการยกที่ดินบริเวณสนามกอล์ฟให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่การรถไฟปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลหลายคน

การวินิจฉัย สำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลหลายคน และยังไม่สำเร็จ จึงเป็นเอกสารที่ควรเก็บไว้เป็นความลับในระหว่างเรื่องที่ยังไม่ยุติ ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงบุคคลหลายคนได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษแล้ว

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลการสอบสวนที่เกี่ยวข้องบุคคลหลายคน ถ้าสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ยุติลงแล้ว มีการพิจารณาลงโทษแล้ว ก็ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 49/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนวินัยของพลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ ที่ผู้ขอข้อมูลร้องเรียนเกี่ยวกับการยกยอกเครื่องประดับอัญมณี ซึ่งผลการสอบสวนทางวินัยยุติลงแล้ว โดยพลเอก บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476 แต่กองบัญชาการทหารสูงสุดปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลด้วยเหตุผลเนื่องจากในสำนวนการสอบสวนพาดพิงและอาจกระทบถึงประโยชน์คู่กรณีหรือบุคคลอื่น ซึ่งการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์

การวินิจฉัย บันทึกการสอบสวนวินัย เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการภายในหน่วยงานของรัฐที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ในความครอบครองของกองบัญชาการทหารสูงสุด การเปิดเผยข้อมูลไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ส่วนข้อมูลใดจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลที่ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนนั้น

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลการสอบสวนที่เกี่ยวข้องบุคคลหลายคน หรือมีการพาดพิงบุคคลอื่นด้วยนั้น หากดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ว่าไม่มีความผิด การเปิดเผยข้อมูลก็ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ แต่หากข้อมูลส่วนใดจะเป็นอันตรายบุคคลอื่นหรือความปลอดภัยบุคคลอื่นก็ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนนั้นได้

4.1.2 กรณีข้อมูลเป็นความลับของราชการ

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 12/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยรายงานประชุม อบต.ไชยสถานสมัยสามัญที่ 4 ประจำปี 2545 ครั้งที่ 7/2545 และหนังสือรับรองมติ อบต.ไชยสถาน ที่มี

พิจารณาให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)พ้นจากตำแหน่งพร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง ซึ่งรายงานการประชุมดังกล่าวเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ในฐานะประธานสภา อบต.ไชยสถาน โดยสมาชิกที่ประชุมได้อภิปรายถึงพฤติกรรมของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ได้มีมติให้พ้นจากสมาชิกของ อบต.ไชยสถาน

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ต้องการ เป็นข้อมูลที่กระทบส่วนได้เสียของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)โดยตรง แม้ในที่ประชุมสภา อบต.ไชยสถานมีมติให้เป็นการประชุมลับก็ตาม แต่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ได้อยู่ด้วยในที่ประชุมก็ไม่ใช่ความลับกับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขณะนี้ผลการพิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว ให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)พ้นจากการเป็นสมาชิก อบต.ไชยสถาน จึงมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลเพื่อป้องกันสิทธิของตน นอกจากนี้ได้พิจารณาเนื้อหาของรายงานก็ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อใดเข้าข่ายมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้ว การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์มากกว่า จึงให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ แม้ในที่ประชุมหน่วยงานของรัฐมีมติให้เป็นการประชุมลับก็ตาม แต่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ได้อยู่ด้วยในที่ประชุมก็ไม่ใช่ความลับกับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) การพิจารณาสอบสวนยุติลงแล้ว ลงโทษแล้ว เนื้อหาของรายงานการประชุมไม่เข้าข่ายข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ก็เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 28/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนวินัยกรณีผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ถูกสั่งไล่ออกจากงาน การสื่อสารแห่งประเทศไทย ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเหตุผลว่าเป็นความลับของทางราชการ การสอบสวนข้อเท็จจริงได้จัดทำขึ้นโดยสำนักงาน ปปช.ระบุว่า “ลับ” สมควรปฏิบัติตามมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดหน่วยงานของรัฐข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นผู้พิจารณาคำขอ และประกอบกับมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และนอกจากนี้การสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องถือปฏิบัติตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 ว่าด้วยระเบียบวินัย ฯลฯ พ.ศ. 2520 ข้อ 109 วรรคสอง กำหนดว่า “ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเก็บรักษาสำนวนการสอบสวนหรือสำเนาสำนวนการสอบสวนไว้มิให้เปิดเผยหรือเป็นอันตราภายในระยะเวลาสิบปีบริบูรณ์นับแต่วันรายงานผลการสอบสวน”

การวินิจฉัย เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกรณีกำหนดให้เป็นขั้นตอนการพิจารณาเบื้องต้นของหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอจะต้องพิจารณาดำเนินการ ซึ่งกรณีนี้คือให้เป็นหน้าที่ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย จะต้องพิจารณาจัดส่งคำขอให้ ปปช. เป็นผู้พิจารณา แต่เมื่อการสื่อสารไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 12 วรรคสอง และมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ถือว่าล่วงเลยเวลาข้างต้นดังกล่าวมาแล้ว สำหรับการยกมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2520 ขึ้นอ้างการปฏิเสธการเปิดเผยไม่ได้เพราะในกรณีนี้การสื่อสารต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ในส่วนเอกสารรายงานการไต่สวน ปปช.เป็นเพียงข้อมูลตามข้อกล่าวหาเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสอบสวนปกติไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่ของ ปปช. และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ไม่ทำให้การปฏิบัติงานสองหน่วยงานเสื่อมประสิทธิภาพ

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ กรณีหน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐอื่น ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วลงข้อความว่าเป็นเอกสารลับ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องการขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องสอบถามหน่วยงานของรัฐที่ทำการสอบสวนในเรื่องนั้นๆ ก่อนว่าเปิดเผยข้อมูลให้กับผู้ขอข้อมูลได้หรือไม่ ตามมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหน่วยงานของรัฐจะอ้างว่ามีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา120 ขึ้นปฏิเสธการเปิดเผยไม่ได้ เพราะหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

4.1.3 กรณีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะใช้ข้อมูลดำเนินคดีต่อไป

กรณีศึกษา (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์คือเอกสารที่แสดงแนวเขตที่ดินสาธารณะและเอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ ผลการสอบสวนว่า ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) และนางกัน ทยะสิทธิ์ มารดาของผู้อุทธรณ์ เข้าครอบครองที่ดินสาธารณะประโยชน์และบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ต่อมาถึงอำเภอนาตาลได้ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ที่ได้บุกรุกที่ดิน และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ระหว่างการไต่สวนประกอบการดำเนินการเพื่อแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์)

การวินิจฉัย เอกสารกำหนด หรือแสดงแนวเขตที่ดิน และเนื้อที่ของที่ดินสาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นแผนที่ แผนผัง ทะเบียน หรือเอกสารสิทธิใดๆ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องประกาศหรือแจ้ง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ ดังนั้นข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้จึงเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

ส่วนเอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบ การบุกรุกที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของสภาพที่ดิน สาธารณประโยชน์ ถือได้ว่าเป็นเอกสารที่คณะกรรมการได้จัดทำขึ้นเพื่อตรวจสอบว่าบริเวณใดเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ สภาพที่ดินเป็นอย่างไร ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบ ผลการตรวจสอบเป็นการวิเคราะห์จากเอกสารหลักฐานทางราชการและการสำรวจสภาพพื้นที่แล้ว ลักษณะการใช้พื้นที่ของประชาชนตามความเป็นจริง รายงานการตรวจสอบจึงมีลักษณะเป็นผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน ก่อนการมีการตรวจสอบจึงไม่มีเหตุใดที่เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่ หรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ เอกสารเกี่ยวกับการกำหนด หรือแสดงแนวเขตที่ดิน และเนื้อที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ เช่น แผนที่ แผนผัง ทะเบียน หรือเอกสารสิทธิใดๆ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศหรือแจ้งให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

ส่วนเอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ดินการบุกรุกที่ดิน ที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และผลจากการวิเคราะห์เอกสารหลักฐานทางราชการตามความเป็นจริง ผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมกระทบสิทธิหน้าที่ของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลย่อมไม่กระทบกระเทือนการใช้สิทธิหน้าที่หรือการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

4.1.4 กรณีข้อมูลข่าวสารที่อยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 22/2548)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีข่าวข้อสอบคัดเลือกบุคคลเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปี 2547 รั่วไหลที่มีนายสุเมธฯ เป็นประธานกรรมการสอบสวน แต่กระทรวงศึกษาธิการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าเป็นเอกสารที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบวินัยแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขณะนี้อยู่

ระหว่างดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น หากเปิดเผยจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน

การวินิจฉัย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อสอบคัดเลือกบุคคลเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรั่วไหล ซึ่งมีผลกระทบต่อนักเรียนจำนวนมาก และเป็นที่สงสัยของสาธารณะว่า ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะในการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และในกรณีที่การสืบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว แม้ว่าจะมีการสอบสวนวินัยต่อไป แต่ก็เป็นการสอบสวนไม่ร้ายแรงไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน การเปิดเผยไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ การสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว แต่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่า แม้การสอบสวนวินัยยังไม่แล้วเสร็จ แต่การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงและไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ประโยชน์สาธารณะมากกว่า ก็เปิดเผยข้อมูลได้

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาลังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 27/2548)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้ขอข้อมูล (ผู้อุทธรณ์), บันทึกคำให้การเพิ่มเติม, ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งองค์การคลังสินค้า ซึ่งผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์)เคยได้รับคำสั่งไปตรวจสอบคลังสินค้าห้างหุ้นส่วนจำกัดวงสมบูรณ์อบพิชและไซโล ในโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตรวจสอบมีปริมาณข้าวโพดตามบัญชี 7,490,341 กิโลกรัม ตรวจวัดได้ 7,489,350 กิโลกรัม เป็นความแตกต่างไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งยอมรับได้ แต่เมื่อตรวจสอบเสร็จพบว่าสินค้าขาดบัญชีเป็นจำนวน 5,000 ตัน องค์การคลังสินค้าจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง พบการกระทำผิดของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) รวมอยู่ด้วย องค์การคลังสินค้าปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบว่ามีเอกสารอยู่หรือไม่และข้อมูลบางอย่างอยู่ระหว่างใช้ในการสอบสวนวินัย

การวินิจฉัย ข้อมูลที่เป็นคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) และบันทึกคำให้การเพิ่มเติมที่ให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)มีสิทธิของตรวจดูข้อมูลว่าได้มีการบันทึกคำให้การไว้ถูกต้องหรือไม่ บันทึกคำให้การจึงไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนผลการสอบสวนข้อเท็จจริงจากคำสั่งองค์การคลังสินค้า มีรายละเอียดเกี่ยวกับคำให้การของบุคคลที่เกี่ยวข้อง 41 คน การรับฟัง

ข้อเท็จจริงและความเห็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงว่าบุคคลใด จากผลการสอบข้อเท็จจริงเป็นเหตุให้องค์การคลังสินค้าตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ขอข้อมูล (ผู้อุทธรณ์) กับพวกเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2545 จนถึงปัจจุบัน การสอบสวนวินัยยังไม่แล้วเสร็จคือดำเนินล่าช้ากว่าปกติ ประกอบกับผู้ขอข้อมูลข่าวสารถูกระงับสิทธิการรับเงินจากองค์การคลังสินค้าเนื่องจากถูกสอบสวนวินัย กรณีการสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วจึงมีเหตุอันควรที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ขอข้อมูลดังกล่าวได้ การเปิดเผยข้อมูลไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

หลักการการใช้ดุลพินิจ กรณีข้อมูลที่เป็นบันทึกคำให้การของผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์) และบันทึกคำให้การเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ใช่ข้อมูลที่มีลักษณะตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนข้อมูลผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง มีรายละเอียดของบุคคลที่เกี่ยวข้องการรับฟังข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการว่าบุคคลใดกระทำความผิดหรือไม่ซึ่งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นผลให้มีการสอบสวนวินัย เมื่อการสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว แต่การสอบสวนวินัยยังไม่แล้วเสร็จ เพื่อปกป้องรักษาสิทธิของตน และการเปิดเผยไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ จึงเปิดเผยข้อมูลได้ แต่อาจใช้ดุลพินิจ ลบ หรือตัดทอนทำด้วยประการอื่นที่ไม่เปิดเผยชื่อ ลายมือชื่อ ตำแหน่งของผู้ให้การเป็นพยาน

4.1.5 กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการสอบสวนวินัย

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 54/2547)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนวินัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการอุทธรณ์ ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ถูกกล่าวหาได้ร่วมกับผู้อื่นกล่าวคำหาบคายหมิ่นประมาท และกล่าวโจมตีผู้บังคับบัญชาระดับสูง องค์การพอกหน้จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผลปรากฏว่าการกระทำของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)เป็นความผิดตามข้อบังคับองค์การพอกหน้ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ.2525 ให้ลงโทษโดยตัดเงินเดือนร้อยละ 10 เป็นเวลา 1 เดือน แต่องค์การพอกหน้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลการสอบสวนเพราะเป็นข้อมูลตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

การวินิจฉัย สำนวนการสอบสวนทางวินัยมีสาระสำคัญว่ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นจริงอย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นการกล่าวถ้อยคำและพฤติการณ์ของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ในวันเกิดเหตุที่พยานแต่ละคนให้การไว้รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ปรากฏว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่ปลอดภัยต่อพยานหรือบุคคลหนึ่งบุคคล

ใด การสอบสวนได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วและมีการลงโทษแล้ว และมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)โดยตรง

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ การสอบสวนวินัยได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และมีการลงโทษผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์) แล้ว ส่วนบันทึกถ้อยคำของพยานแต่ละคนให้การเป็นพยานซึ่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)โดยตรง

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 56/2547)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนวินัยคือ รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการทางวินัย, บันทึกคำให้การพยานบุคคล, เอกสารทุกฉบับที่ผู้บังคับบัญชาใช้ในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ซึ่งมีผู้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการโรงเรียนชะอวดว่า ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีความเห็นว่าผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) มีความผิดจึงลงโทษทางวินัย ตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 2 เดือน

การวินิจฉัย คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูล รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการทางวินัย, บันทึกคำให้การพยานบุคคล, เอกสารทุกฉบับที่ผู้บังคับบัญชาใช้ในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ส่วนบันทึกคำให้การพยานบุคคลเขียนด้วยลายมือชื่อของผู้ให้การเองซึ่งเป็นนักเรียนโรงเรียนชะอวดถึงแม้จะไม่เปิดเผยชื่อก็อาจจำลายมือชื่อได้ซึ่งอาจทำให้รู้ผู้ให้การเป็นพยานจึงเห็นควรไม่เปิดเผย

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ การสอบสวนวินัยดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการทางวินัย, บันทึกคำให้การพยานบุคคล, เอกสารทุกฉบับที่ผู้บังคับบัญชาใช้ในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ส่วนบันทึกที่เป็นลายมือชื่อของผู้ให้การเป็นพยานถ้าหากผู้ขอข้อมูลข่าวสารจำได้ก็ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผย

4.1.6 กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการประกาศประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง

กรณีศึกษา (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 52/2548)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาจัดซื้อรถบรรทุกน้ำมันดับเพลิง โดยมีผู้ยื่นซองเสนอราคา 3 ราย ซึ่งผู้ขอข้อมูลเป็นผู้หนึ่งที่ได้ยื่นซองเสนอราคา แต่ปรากฏว่าบริษัท เอเอ็มซี อีคิวปเมนต์ จำกัด เป็นผู้ได้รับการ

คัดลอก ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเห็นว่าการประกวดราคาไม่โปร่งใสเรื่องการกำหนดคุณลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจงและมีการสมยอมกันในการเสนอราคา แต่เทศบาลนครศรีธรรมราชปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลการประกวดราคาโดยให้เหตุผลว่าการดำเนินการยังไม่เสร็จ

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคา มีการทำสัญญาซื้อขายแล้ว จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับผลการพิจารณา การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารอาศัยอำนาจตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารอื่นที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีไว้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ตามมาตรา 9 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องเอกสารที่ยื่นขอประกวดราคาให้เปิดเผยเฉพาะของผู้ชนะการประกวดราคา นอกนั้นมิให้เปิดเผยเพราะอาจกระทบส่วนได้เสียบุคคลอื่น

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคา ผลการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารราชการตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ส่วนผู้เข้าประมูลรายอื่นซึ่งมิได้เป็นผู้ชนะการประกวดราคาก็มิให้เปิดเผยเพราะจะกระทบส่วนได้เสียบุคคลอื่น

4.1.7 กรณีข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม

1) ข้อมูลข่าวสารของพนักงานสอบสวน กรณีศาลมีคำพิพากษาแล้ว

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 43/2547)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยการสอบสวนข้อเท็จจริงและบันทึกถ้อยคำของบุคคล ตามที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีขอความเป็นธรรมให้แก่บิดาและน้องชาย กรณีที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจจรธำเภอสีเกา จังหวัดตรัง มิได้ดำเนินการตามหน้าที่ในเหตุการณ์ที่นายกเทศมนตรีตำบลสีเกาได้ก่อเหตุข่มขู่และพยายามทำร้ายบิดาและน้องชายของตน แต่ตำรวจจรธำเภอสีเกาจังหวัดตรังได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเรื่องอยู่ในชั้นพนักงานอัยการจังหวัดตรังเพื่อพิจารณาตั้งฟ้องผู้ต้องหา การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะกระทบถึงรูปคดีทั้งสองฝ่ายได้

การวินิจฉัย ผลการสรุปตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียน และบันทึกถ้อยคำของบุคคลที่เกี่ยวกับการตรวจสอบข้อเท็จจริง มีการสอบสวนเป็นที่ยุติแล้ว และดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับเหตุที่มีการร้องเรียน และศาลจังหวัดตรังได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การเปิดเผย

รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงย่อมไม่กระทบถึงรูปคดีทั้งสองฝ่าย แต่จะเป็นประโยชน์ทำให้ผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์) สามารถตรวจสอบได้ว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรมหรือไม่

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ การขอให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นพนักงานสอบสวน เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว และศาลมีคำพิพากษาแล้ว การเปิดเผยรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงย่อมไม่กระทบต่อรูปคดีทั้งสองฝ่าย

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 55/2548)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการสอบสวนและบันทึกปากคำพยาน กรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ถูกร้องเรียนว่าประกอบอาชีพค้าขายของเก่าหรือขายทอดตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาต พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอภินทรบุรี จึงได้ดำเนินสืบสวนสอบสวน ต่อมาศาลจังหวัดภินทรบุรีได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 998/2547 ลงโทษปรับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร จึงได้ขอสำนวนการสอบสวนจากศาลมาตรวจสอบพบว่าไม่ปรากฏคำให้การของพันตำรวจโทอำนาจ และร้อยตำรวจเอกโสณกุญช์ ทำให้ผู้ขอข้อมูลเข้าใจว่าศาลอาจพิจารณาคดีโดยที่หลักฐานไม่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องย้อนกลับว่าสำนวนการสอบสวนส่วนที่หายไปนั้นหายไปไหนตอนไหน จึงขอคัดสำนวนรายงานการสอบสวนและคำให้การจากพนักงานอัยการจังหวัดภินทรบุรีแต่ถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลให้เหตุผลว่าสำนักงานอัยการได้วางแนวปฏิบัติในการเข้าตรวจดูหรือคัดสำเนาในสำนวนผู้เสียหายหรือจำเลยมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนเท่านั้น

การวินิจฉัย ข้อมูลการสอบสวนในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และพยานผู้การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเครือญาติของผู้ขอข้อมูลข่าวสารการเปิดเผยข้อมูลไม่ก่อให้เกิดอันตราย

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ คดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การเปิดเผยรายงานการสอบสวนและบันทึกปากคำพยาน ในชั้นของพนักงานอัยการย่อมไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ส่วนบันทึกปากคำพยานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเครือญาติของผู้ขอข้อมูลข่าวสารย่อมไม่ก่อให้เกิดอันตราย เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

2) ข้อมูลข่าวสารของพนักงานสอบสวน กรณีอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี

กรณีการศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 44/2543)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนคดีอาญาและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหาของพนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก แต่

สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลโดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับราชการ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ข้อมูลข่าวสารต้องเปิดเผยในชั้นศาล เท่านั้น

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารที่ขอให้สำนักงานอัยการเปิดเผยนั้น ส่วนของการสอบสวนคดีอาญาการดำเนินการได้ยุติลงแล้ว โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา ส่วนของการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของพนักงานอัยการ และผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)มีสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 241 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี

หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ การขอให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนคดีอาญา ที่มีการดำเนินการยุติลงแล้ว โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้ขอข้อมูลข่าวสารย่อมมีสิทธิขอให้พนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาลังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 81/2548)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนคดีอาญา ที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) เป็นมารดาของนายศักดิ์ฯ ซึ่งถูกกระสุนปืนถึงแก่ความตายขณะนั่งอยู่บนรถจักรยานยนต์ของนายธีรศักดิ์ฯ ซึ่งเป็นผู้ขับขี่ ต่อมาพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบลเพนียดได้รับแจ้งเหตุและดำเนินการสืบสวนโดยกล่าวหานายศักดิ์ฯและนายธีรศักดิ์เป็นผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2 ตามลำดับ ในข้อหาฆ่าผู้อื่นและเครื่องกระสุนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน พนักงานสอบสวนปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาและเป็นความลับของราชการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว

การวินิจฉัย สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับคดีอาญานั้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา 241 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 8(6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติให้สิทธิจำเลยหรือผู้เสียหายตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่สิทธิตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิขั้นต่ำของบุคคลเท่านั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้ขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เมื่อผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีจึงมีเหตุ

อันสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดของสำนวนการสอบสวนเพื่อแสวงหาความเป็นธรรม

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ การสอบสวนคดีอาญา กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ผู้ขอข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้พนักงานสอบสวนเปิดเผยข้อมูลการสอบสวนทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและรายละเอียดของสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

3) ข้อมูลข่าวสารของพนักงานสอบสวน กรณีพนักงานอัยการงดการสอบสวน

กรณีศึกษาเรื่อง (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 25/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้ร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาวว่ามีคณะครูและนักการภารโรง 33 ราย ร่วมกันลงลายมือชื่อร้องเรียนผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเชื่อว่าการปลอมลายมือในหนังสือร้องเรียนฉบับนั้น และต่อมาสำนักงานอัยการมีคำสั่งให้งดการสอบสวน แต่สถานีตำรวจอำเภอสอยดาวปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลโดยให้เหตุผลว่า การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

การวินิจฉัย สำนวนการสอบสวนคดีอาญา สถานีตำรวจสอยดาวจัดทำขึ้น และปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวเป็นที่ยุติแล้ว การเปิดเผยย่อมไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ สำนวนการสอบสวนคดีอาญา ผลการสอบสวนไม่มีผู้ใดกระทำผิดกฎหมายพนักงานอัยการสั่งงดการสอบสวน ซึ่งเป็นที่ยุติลงแล้ว การเปิดเผยข้อมูลไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

4) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นบันทึกการจับกุมในชั้นสอบสวน

กรณีศึกษา (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 39/2547)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกการจับกุมของพนักงานสอบสวน ซึ่งได้ถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหมายจับของศาลจังหวัดสระบุรี มีความประสงค์ขอสำเนาทันทีการจับกุมเพื่อตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการตามขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และเพื่อจะได้ต่อคดีในชั้นศาลต่อไป แต่สถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนสารปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า บันทึกการจับกุมมิใช่เอกสารข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลถึงเฉพาะตัว และมีใช้เอกสารเอกสารประกอบคำให้การ

การวินิจฉัย บันทึกการจับกุมผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) เป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรดอนพุด ได้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายละเอียดการจับกุมผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) และแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ได้ลงนามรับทราบข้อกล่าวหาบันทึกการจับกุมแล้ว บันทึกการจับกุมจึงไม่ใช่เอกสารส่วนบุคคลหรือเอกสารประกอบคำให้การ แต่ก็มีรายละเอียดการจับกุมและแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุม และเพื่อการต่อสู้คดีในชั้นศาล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวสามารถทำให้นำไปใช้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในการต่อสู้คดีในชั้นศาลได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกการจับกุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเอกสารที่แสดงรายละเอียดการจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารนำไปใช้ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในการต่อสู้คดีในชั้นศาลไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

5) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นบันทึกคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสารในชั้นพนักงานสอบสวน กรณีศึกษา (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 37/2547

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกคำให้การของตนที่เป็นผู้เสียหาย ซึ่งได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาล บางนา กล่าวหาผู้ต้องหาว่าใช้อาวุธปืนข่มขู่เอาชีวิตผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ใหยอมมอบเงินจำนวนหนึ่งล้านบาท ต่อมาให้การต่อพนักงานสอบสวนเพิ่มเติม ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ต้องการตรวจสอบว่าพนักงานสอบสวนบันทึกคำให้การของตนถูกต้องหรือไม่ จึงขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แต่ถูกปฏิเสธการเปิดเผยโดยเหตุว่า การขอคัดสำเนาให้การของผู้กล่าวหา ตามกฎหมายให้ไปขอจากพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำเนาให้อัยการแล้วเท่านั้น

การวินิจฉัย บันทึกคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสารที่เป็นผู้เสียหายที่ให้การต่อพนักงานสอบสวน มีรายละเอียดของผู้ให้การและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหาที่อ้างว่าเป็นความผิด การเปิดเผยคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเองไม่น่าจะมีผลกระทบต่อคดีอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 241 วรรคสาม บัญญัติว่า ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน หรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหาย หรือจำเลยในคดีอาญาในการตรวจค้นหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน โดยมีบัญญัติห้ามไว้ว่า ก่อนที่พนักงาน

อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลห้ามมิให้เปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้เสียหายหรือจำเลย เมื่อข้อมูลข่าวสารพนักงานสอบสวนบันทึกตามคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) จึงย่อมมีสิทธิขอข้อมูลดังกล่าวได้

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ บันทึกคำให้การของผู้เสียหายซึ่งผู้เสียหายได้ให้การต่อพนักงานสอบสวน มีรายละเอียดของผู้ให้การและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา การเปิดเผยคำให้การของผู้ขอข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเอง ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อคดีอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะส่งบันทึกการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการแล้วก็ตาม ก็เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

4.2 ข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด

ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ อาจอธิบายได้ว่า ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐมักมีเจ้าหน้าที่ที่เสนอความเห็นกันหลายชั้น ในระหว่างนั้นก็ยังไม่เกิดข้อยุติ เรื่องที่เสนออย่างหนึ่งในชั้นที่สุดอาจจบลงเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอิสระในการเสนอความเห็นไว้เต็มที่โดยไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ กฎหมายจึงให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันเป็นความเห็น หรือคำแนะนำภายในหน่วยงานได้

4.2.1 กรณีข้อมูลความเห็นจากการสอบสวนข้อเท็จจริง

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 42/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเมืองเก่า จังหวัดปราจีนบุรี ได้ร้องเรียนว่าผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองเก่า ทุจริต โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักที่ซอยดงเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ผลการสอบสวนสรุปได้ว่าเป็นความบกพร่องของเทศบาลตำบลเมืองเก่า ผู้ว่าจ้างที่มีได้มีการทดสอบสภาพการรับน้ำหนักของดินและมีได้ประมาณการรายการทำเสาเข็มไว้ในขั้นตอนของการกำหนดราคากลาง แต่ไม่ปรากฏว่าความบกพร่องดังกล่าวทำให้ทางราชการได้รับเสียหาย และไม่มีพยานหลักฐานว่ามีการทุจริต ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ต้องการตรวจสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดปราจีนบุรี แต่ถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยมีเหตุผลว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

การวินิจฉัย ความเห็นของโยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรี เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองจังหวัดปราจีนบุรี ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสารประมาณราคา โดยยึดถือความเห็นของโยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรีเป็นสำคัญ ซึ่งความเห็นนั้นได้มาจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยอ้างอิงหลักวิชาการ และเป็นการแสดงความเห็นตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือว่าเป็นรายงานทางวิชาการ มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามความในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ กรณีหน่วยงานของรัฐทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีการยึดถือความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญและความเห็นนั้นได้มาจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยอ้างอิงตามหลักวิชาการและตามตำแหน่งหน้าที่ราชการถือเป็นรายงานทางวิชาการ ไม่ใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 61/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ประกอบกิจการดูทรายเพื่อการค้า ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับค่าให้การของราษฎรจำนวน 10 ราย คัดค้านไม่ต้องการให้ทางจังหวัดยโสธรอนุญาตให้ผู้ขอข้อมูล(ผู้อุทธรณ์)ดูทราย ต่อมาคณะอนุกรรมการพิจารณาได้รับฟังความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลคือเหนือได้ความว่า ทรดูทรายของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ในปีที่ผ่านมาทำให้อ่างน้ำลึกลงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงมีมติไม่อนุญาตให้ดูทราย ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) จึงขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อตรวจสอบว่าราษฎร 10 ราย แจ้งข้อเท็จจริงว่าได้รับผลกระทบอย่างไร และอาจมีการเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ถูกสำนักงานที่ดินจังหวัดยโสธรปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน

การวินิจฉัย บันทึกถ้อยคำราษฎร 10 ราย เป็นข้อมูลข่าวสารมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยชอบ

หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกถ้อยคำให้การของราษฎรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด อันมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

4.2.2 กรณีข้อมูลความเห็นหรือสรุปผลของคณะกรรมการประกาศประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 51/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยบันทึกของคณะกรรมการเปิดซองราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 3 ตำบลแขวง

บาดาล จังหวัดกาฬสินธุ์ องค์การบริหารส่วนตำบลแขวงบาดาลปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นเอกสารสำคัญของทางราชการ

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โครงก่อสร้างถนน ซึ่งเป็นโครงการสาธารณูปโภคที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เมื่อพิจารณาถึงหลักการบริหารงานปกครองท้องถิ่นที่ดี ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน อีกทั้งมีสิทธิที่จะเข้าร่วมติดตามตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสในการบริหารงาน ดังนั้นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำขึ้นในกระบวนการ ขั้นตอนการพิจารณาผล เมื่อผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารนี้ภายหลังที่เสร็จสิ้นการพิจารณาผลการสอบราคา บันทึกรายงานของคณะกรรมการสอบราคาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำขึ้น เมื่อการพิจารณาผลการสอบราคาเสร็จสิ้นแล้ว บันทึกรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบราคาดังกล่าว มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ซึ่งมีผลบังคับให้หน่วยงานต้องจัดเตรียมข้อมูลไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา สังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 18/2547)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้กรมธนารักษ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาซื้อเงินบริสุทธี ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) เป็นผู้หนึ่งที่เข้ายื่นซองประกวดราคาซื้อเงินบริสุทธี และการประกวดราคาค้างนี้มีผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว กรมธนารักษ์จึงยกเลิกการประกวดราคา แต่กรมธนารักษ์ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลโดยเหตุผลว่าความเห็นหรือข้อสรุปของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา กองพัสดุ กลุ่มงานกฎหมาย และฝ่ายบริหารทุกลำดับชั้น เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

การวินิจฉัย การเสนอความเห็นตามเอกสารดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามปกติของหน่วยงานของรัฐในการเสนอข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณาสั่งการ แม้จะมีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ป็นรายงานข้อเท็จจริงและข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้เพื่อเสนอในการทำความเห็นและคำสั่งตามลำดับชั้น อันเป็นการดำเนินการตามปกติของหน่วยงานของรัฐ เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวทำให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ การเสนอความเห็นและคำสั่งตามลำดับชั้น เป็นการดำเนินการตามปกติของหน่วยงานของรัฐ แม้จะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานก็ตาม แต่เมื่อคำนึง การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ก็ย่อมที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

4.2.3 กรณีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายงานการประชุม

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้กรมทางหลวงชนบท(กรมโยธาธิการและผังเมือง) เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเวนคืนในเขตท้องที่ตำบลบางกรวย จังหวัดนนทบุรีและเขตดิ่งชัน กรุงเทพมหานคร แต่กรมทางหลวงชนบท(กรมโยธาธิการ และผังเมือง) ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นเอกสารที่เป็นความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิใช่เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวซึ่งเป็นรายงานการประชุมที่มีชื่อ นามสกุลของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มีการสรุปข้อเท็จจริง ความเห็นและมติของคณะกรรมการ โฉนดเลขที่แปลงเลขที่ ที่จำเป็นต้องมาใช้ในการทำความเข้าใจในการพิจารณาอุทธรณ์ดังนั้นจึงเป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ มิใช่ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีดุลพินิจไม่เปิดเผย ส่วนข้อมูลที่น่ามาใช้ประกอบในการทำความเข้าใจในการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 9/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร

ระดับผู้กำกับเป็นรองผู้บังคับการและรายงานการประชุมพิจารณาจัดทำบัญชีข้อมูล แต่ กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยมีเหตุผลว่าเป็น ความเห็นหรือคำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอ ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับ ผู้กำกับเป็นรองผู้บังคับการและรายงานการประชุมพิจารณาจัดทำบัญชีข้อมูล จัดทำขึ้นตามอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามคำสั่งของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และเป็นไป ตามหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ และตามแนวทางที่กำหนดไว้ และไม่ปรากฏว่ามีการ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการต่อผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับพิจารณาแต่งตั้งไว้เป็นรายบุคคล และไม่มี ข้อความใดเป็นความเห็นภายในของหน่วยงาน จึงเปิดเผยข้อความดังกล่าวได้

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ และ รายงานการประชุม ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์และตามแนวทางที่กำหนดไว้ ไม่มีการบันทึกความเห็นของคณะกรรมการพิจารณา แต่งตั้งเป็นรายบุคคล และไม่มีข้อความเห็นภายใน จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้

4.2.4 กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการวินิจฉัย สั่งการ ส่วนงานสอบสวนข้อเท็จจริง

กรณีศึกษาเรื่องที่ 1 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา สังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 53/2546)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เปิดเผยข้อมูลรายงานผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ โดยผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ต้องการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ รับผิดชอบเรื่องร้องทุกข์ของตน เนื่องจากสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการเรื่องร้องทุกข์ล่าช้าและ รายงานต่อผู้บังคับบัญชาไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ทำให้เรื่องร้องทุกข์ของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องรวดเร็ว แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิเสธการ เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการประชุมและมติที่ประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดย เหตุผลว่าเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นใช้ในการดำเนินการภายในหน่วยงาน

การวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารของราชการที่นายอนุกุล ทองระย้า นิติกร 4 สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อเสนอ ข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องร้องทุกข์ของผู้ขอข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อ พิจารณาและสั่งการให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย บันทึกข้อความดังกล่าวมิได้มี

ความเห็นที่เป็นทางเลือกเพื่อประกอบการของผู้บังคับบัญชาด้วย และไม่ใช้ความเห็นเฉพาะของเจ้าหน้าที่ว่าควรเลือกแนวทางใด คงมีแต่ความเห็นที่เป็นการนำข้อเท็จจริงมาปรับแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นที่หน่วยงานใช้ดุลพินิจไม่ต้องเปิดเผย

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้จัดทำขึ้นในหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อเสนอความเห็นและข้อเท็จจริง เพื่อให้มีการพิจารณาและสั่งการไปตามกฎหมายและบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้มีความเห็นเป็นทางเลือกทางใดทางหนึ่งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ดังนั้นข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงมิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน

กรณีศึกษาเรื่องที่ 2 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 61/2548)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารการเสนอแก้ไขสัญญาจ้างของคณะกรรมการตรวจจ้างและรายงานของช่างผู้ควบคุมงานในการก่อสร้างถนนสายท่าสเม็ด-โยธาธิการ ซึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์)เป็นผู้รับจ้าง ระหว่างก่อสร้าง ช่างผู้ควบคุมมีบันทึกข้อความถึงคณะกรรมการตรวจการจ้างรายงานข้อผิดพลาดในการก่อสร้างและแนวทางแก้ไขเสนอให้ปรับลดค่างาน คณะกรรมการตรวจรับงานประชุมปรึกษาและเห็นชอบจึงรายงานนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯเห็นว่ามียาญรื้อเรียนจึงยังไม่อนุมัติให้แก้ไข และให้ผู้รับจ้างหยุดงานก่อสร้าง ต่อมาผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่มีความบกพร่องบางประการ คณะกรรมการจึงมีมติไม่รับมอบงานจนกว่าผู้รับจ้างจนกว่าผู้รับจ้างได้แก้ไขให้ถูกต้อง ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร(ผู้อุทธรณ์) ขอข้อมูลดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชปฏิเสธการเปิดเผยโดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน

การวินิจฉัย รายงานของช่างผู้ควบคุมเป็นรายงานผลการตรวจสอบการก่อสร้างโดยอ้างอิงหลักวิชาการซึ่งเป็นข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นรายงานข้อเท็จจริง มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ส่วนบันทึกข้อความของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เป็นการเสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชปรับลดมูลค่างาน โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้พิจารณาตามบันทึกของช่างผู้ควบคุม กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯไม่อนุญาตให้แก้ไขย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ขอข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นผู้รับจ้าง จึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบเหตุแห่งการไม่ให้แก้ไขได้รวมทั้งข้อเสนอของคณะกรรมการตรวจการจ้าง แม้ว่าบันทึกข้อความตรวจการจ้างอาจมีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน แต่เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติตามของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว เป็นควรให้เปิดเผย

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ รายงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นรายงานผลตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยอ้างอิงหลักวิชาการซึ่งเป็นข้อเท็จจริง มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด

4.2.5 กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฟ้องคดี

กรณีศึกษา (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 47/2547)

ประเด็นปัญหา ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร (ผู้อุทธรณ์) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฟ้องคดี ซึ่งต้องการทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมธนารักษ์ ที่เสนอให้มีการใช้อำนาจและการมอบอำนาจของกระทรวงการคลังเพื่อให้บริษัทพัฒนาตลาดใหม่คอนเมือง จำกัด ฟ้องขับไล่ผู้เช่าเดิมและผู้บุกรุกในบริเวณที่ดินราชพัสดุ และมีการนำไปจัดให้ประชาชนเช่าทำประโยชน์ได้เกิดเพลิงไหม้ กรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินราชพัสดุมีสภาพนำมาพัฒนาจัดประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ โดยให้ผู้เช่าเดิมทั้งหมดมอบอำนาจให้บริษัทพัฒนาตลาดใหม่คอนเมือง จำกัด เป็นผู้ดำเนินการแทน และได้ขอให้กรมธนารักษ์มอบอำนาจให้บริษัทดำเนินคดีกับผู้เช่าเดิมและผู้บุกรุกที่ไม่ยอมรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน โดยกรมธนารักษ์เสนอให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ฟ้องคดี แต่กรมธนารักษ์ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยเหตุผลว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน

การวินิจฉัย เอกสารเกี่ยวกับการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ จัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เมื่อพิจารณาบันทึกข้อความของกองนิติการ และเอกสารอ้างอิงทั้งหมดแล้วเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีสาระเกี่ยวกับการเสนอข้อเท็จจริงโดยมีข้อเสนอของกองนิติการให้อธิบดีกรมธนารักษ์พิจารณาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการฟ้องคดีตามกฎหมาย ไม่ปรากฏว่ามีข้อความใดเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ เอกสารเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฟ้องคดี เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย และบันทึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีสาระเกี่ยวกับข้อเท็จจริงมีข้อเสนอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสม จึงไม่ใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

4.3 การวิเคราะห์ที่มาของปัญหาการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตั้งแต่ปี 2541-2550 ที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่าการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ของกฎหมายการเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน หรือผู้ขอข้อมูลมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ การบริหารงานของราชการมากยิ่งขึ้น แต่ประชาชน หรือผู้ขอข้อมูลกลับถูกปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีการอ้างเหตุผลว่าเป็นข้อมูลซึ่งหากเปิดเผยไปจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักอ้างเหตุผลดังกล่าวมากที่สุดในการปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จนทำให้เกิดปัญหาประชาชน หรือผู้ขอข้อมูลไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ในทันทีทันใดจะต้องไปดำเนินการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อุทธรณ์คำสั่งไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ดำเนินการพิจารณา เนื้อหาสาระ ตลอดจนข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ ของข้อมูลข่าวสาร แล้วพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้อุทธรณ์ ต่อมาภายหลังประชาชน หรือผู้ขอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องอื่นที่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับใช้ดุลพินิจไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่นเดิมอีก โดยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเคยมีคำวินิจฉัย และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาแล้ว ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงขอแยกประเด็นการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

1. การควบคุมการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้น ในการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครองในหลักแห่งความได้สัดส่วน โดยพิจารณาเฉพาะตามความในมาตรา 15

(2) และ (3) สามารถแบ่งแนวทางในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เป็นประเด็นย่อยได้ดังนี้

1) หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความเหมาะสมนี้ในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นด้วยเหตุผลที่เหมาะสมหรือไม่ หรือเหตุผลที่กล่าวอ้างมาเพื่อปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นเหตุผลที่เป็นเหตุเป็นผลหรือไม่ ดังตัวอย่างเช่น

(1) นายพนา จันทรวีโรจน์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น นายอดิศักดิ์ ลิ้มปรุ่งพัฒนกิจ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูลในนามของตัวแทน 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ขอถ่ายสำเนาผลการสอบสวนกรณีการทุจริตการจัดซื้อและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(ป.ป.ป.)ปฏิเสธการเปิดเผยโดยให้เหตุผลว่า ถ้าเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และกรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ผู้ร้องทั้งสามจึงได้อุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าการปฏิเสธมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ป. โดยอ้างว่าข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะกับทั้งห้ามมิให้เปิดเผย ถ้าเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 25 นั้น ไม่อาจรับฟังได้ จึงมีมติให้เปิดเผยสำนวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขให้แก่ผู้ร้องทั้งสาม(คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 18/2542)

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเหตุผลที่สำนักงาน ป.ป.ป. ใช้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ร้องทั้งสามนั้น เป็นเหตุผลที่ไม่เป็นเหตุเป็นผล เพราะสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยในส่วนของกรณีข้าราชการประจำ ได้มีการพิจารณาลงโทษทางวินัยเรียบร้อยแล้ว และสำหรับกรณีข้าราชการการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอความเห็นให้ส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนดำเนินการทางอาญา ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการในกระบวนการสอบสวนทางอาญาต่อไป กรณีทุจริตดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยเฉพาะต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. เหตุผลที่ให้ดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลที่ไม่เหมาะสม

(2) คาบตำรวจ สมชาย ยิ้มสุคใจ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลเมืองเก่า อำเภอ กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ได้มีหนังสือถึงจังหวัดปราจีนบุรีขอคัดสำเนาความเห็นของ โยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรีที่ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วสรุปผลว่า โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักน้ำที่ซอยคงพญาเย็น-บ้านเมืองใหม่ เป็นความบกพร่องของเทศบาลตำบลเมืองเก่าผู้ว่าจ้างที่มีได้มีการทดสอบสภาพการรับน้ำหนักของดินและมีได้ประมาณการรายการค่าเสาเข็มไว้ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดราคากลาง แต่ไม่ปรากฏว่าความบกพร่องดังกล่าวทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อีกทั้งไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงว่ามีการทุจริต แต่จังหวัดปราจีนบุรีได้มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คาบตำรวจ สมชาย ยิ้มสุคใจ จึงได้มีหนังสือยื่นอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าวินิจฉัยว่า ความเห็นของ โยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรีเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของจังหวัดปราจีนบุรี กรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริต จังหวัดปราจีนบุรีได้ทำการสอบสวนโดยพิจารณาจากรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารประมาณราคาโดยยึดถือความเห็นขอโยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรีเป็นสำคัญ ซึ่งความเห็นขอโยธาธิการจังหวัดได้มาจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยอ้างอิงหลักวิชาการ และเป็นการแสดงความเห็นตามตำแหน่งหน้าที่ราชการถือเป็นรายงานทางวิชาการมิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน จึงมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร(คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 42/2546)

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเหตุผลที่จังหวัดปราจีนบุรีใช้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับ คาบตำรวจ สมชาย ยิ้มสุคใจนั้น เป็นเหตุผลที่ไม่เป็นเหตุผลเพราะความเห็นขอโยธาธิการจังหวัดปราจีนบุรีมาจากการตรวจสอบข้อจริงโดยอ้างอิงหลักวิชาการการแสดงความเห็นตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน ดังนั้นเหตุผลที่อ้างไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นเหตุผลที่ไม่เป็นเหตุเป็นผลเป็นเหตุผลที่ให้โดยไม่เหมาะสม

2) หลักแห่งความจำเป็น การพิจารณาในแง่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องว่า แม้จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องคำนึงถึงการกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง หรือ

เป็นการล่วงเข้าไปรบกวนสิทธิส่วนบุคคลหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของเอกชนอื่น หรือเป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์หรือความปลอดภัยของเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีผลกระทบต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด หรือหากก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐว่า จะเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการมากน้อยเพียงใด และต้องพยายามให้ประโยชน์ของราชการที่เกี่ยวข้องกระทบกระเทือนให้น้อยที่สุด ดังตัวอย่างเช่น

(1) นางมนัสนันท์ รัตนกาญจน์ ได้ยื่นขอข้อมูลข่าวสารสำเนาเอกสารบันทึกการสอบสวนพลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์รงค์ ของคณะกรรมการสอบสวนกองบัญชาการทหารสูงสุด พร้อมรับรองสำเนา เพื่อขอความเป็นธรรมและขอให้สอบสวนวินัย กรณีเกี่ยวกับการยกยอเครื่องประดับอัญมณีและใช้อำนาจหน้าที่ราชการทำให้ผู้ขอข้อมูล(ผู้ร้องเรียน)ได้รับความเสียหาย แต่กองบัญชาการทหารสูงสุดได้ปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า ส่วนงานการสอบสวนฯ พาดพิงและอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของกลุ่มและ/หรือบุคคลอื่น ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) นางมนัสนันท์ รัตนกาญจน์ จึงได้ยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า บันทึกการสอบสวนวินัยดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยภายในหน่วยงานของรัฐที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ในความครอบครองของกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ทั้งการเปิดเผยไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากข้อมูลข่าวสารส่วนใดมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด กองบัญชาการทหารสูงสุดก็อาจใช้ดุลพินิจมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเฉพาะส่วนนั้นได้ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจึงเปิดเผยให้ทราบได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของกองบัญชาการทหารสูงสุดที่จะลบหรือปกปิดชื่อหรือข้อความที่อาจทำให้รู้ถึงตัวบุคคลที่ให้ถ้อยคำในสำนวนได้ตามที่เห็นสมควร(คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 49/2546)

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาถึงประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ซึ่งต้องการขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนวินัยที่ตนได้ร้องเรียนว่าถูกยกยอทรมานได้รับความเสียหายกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องคือการคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เป็นพยาน จึงไม่มีความจำเป็นอย่างใดที่ต้องเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารเกี่ยวกับชื่อของบุคคลที่ให้การเป็นพยานให้แก่ผู้อุทธรณ์ เพราะถ้อยคำของพยานที่ให้การเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก็เพียงพอแล้ว

(2) นางสาว ก. ได้ยื่นขอข้อมูลข่าวสารขอตรวจและคัดสำเนาหลักฐานการดำเนินคดีทางวินัยต่ออธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ได้ลงโทษปลดจากราชการฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่ได้รับอนุญาตให้คัดสำเนาเฉพาะรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น ส่วนบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลและเอกสารอื่นไม่อนุญาตให้เปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) หรือการเปิดเผยจะเป็นการก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล ตามมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นางสาว ก. จึงอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายวินิจฉัยว่า การปฏิเสธมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลนั้น ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะการดำเนินการทางวินัยในเรื่องนี้ได้ยุติลงแล้ว ส่วนการสอบสวนทางวินัยจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัย และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย จึงมีสิทธิที่จะตรวจดูหรือคัดสำเนาเอกสารการสอบสวนทั้งหมด แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานในกรณีที่สำนวนสอบสวนดังกล่าวมีข้อความที่ระบุหรือทำให้ทราบถึงชื่อและตำแหน่งของพยานหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ให้เป็นดุลพินิจของทางมหาวิทยาลัยมหิดลที่จะลบหรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 19/2543)

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาว่า ผลการสอบสวนของมหาวิทยาลัยเสร็จสิ้นแล้วมีการลงโทษผู้อุทธรณ์ให้ปลดจากราชการแล้ว ย่อมกระทบสิทธิผู้อุทธรณ์โดยตรง ความเห็นในการสอบสวนสั่งลงโทษไม่ใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ซึ่งต้องการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องคือการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานที่ให้ถ้อยคำ ดังนั้นการเปิดเผยชื่อของพยานย่อมทำให้พยานได้รับ

ความเสียหาย จึงเห็นควรปกปิด ลบ ตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใด ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข่าวสารในส่วนนั้น

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ การพิจารณาในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว พิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ป้องกันความเสียหายต่อความมั่นคงทางทหารหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กับประโยชน์สาธารณะอื่น คือ ความโปร่งใสและสิทธิของประชาชนที่จะได้รู้เพื่อตรวจสอบการตัดสินใจการบริหารราชการแผ่นดิน ดังตัวอย่างเช่น อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่านหนึ่งมีหนังสือถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีการปกป้องค่าเงินบาท กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และกรณีการช่วยเหลือสถาบันการเงิน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินที่อยู่ในความครอบครองหรือที่อยู่ในความควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปฏิเสธ โดยอ้างว่า การสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และเอกสารฉบับดังกล่าวยังเป็นเอกสารของข้าราชการที่มีชั้น(ลับมาก) ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 และคณะกรรมการศึกษารายงาน สปร.ไม่ประสงค์ให้มีการยกเลิกชั้นความลับและเผยแพร่เอกสารดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพบุคคลตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งอาจกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานไปตามกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ อาจารย์ผู้ขอข้อมูลข่าวสารจึงได้ยื่นอุทธรณ์พร้อมแสดงเหตุผลว่าประสงค์จะได้ข้อมูลเนื่องจากเห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายรวมทั้งประชาชนได้รับเป็นหนี้สาธารณะ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นรายงานของคณะกรรมการศึกษารายงาน สปร. มีการเปิดเผยสาธารณะโดยสื่อสารมวลชนและอีกทั้งคดียังได้มีการฟ้องร้องทางแพ่งต่อศาลแล้วด้วยการเปิดเผยจะสร้างความน่าเชื่อถือแก่หน่วยงานในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศให้เป็นที่ยอมรับ จึงมีมติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีปกป้องค่าเงินบาท กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และกรณีการช่วยเหลือสถาบันการเงินไทยโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา

พัฒนาระบบสถาบันการเงินตามยุทธศาสตร์แก่ผู้ยุทธศาสตร์ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยอาจใช้ดุลพินิจในการปิดชื่อบุคคลให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ยุทธศาสตร์หากเห็นว่าจะทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลนั้น

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ชี้แจงให้ระหว่างประโยชน์สาธารณะทั้งสองทางคือประโยชน์สาธารณะในเรื่องความมั่นคง และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อหาผู้รับผิดชอบละเมิดกับความโปร่งใส และการตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐรวมถึงบทเรียนที่เกิดขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงเห็นสมควรที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ยุทธศาสตร์ร้องขอ

2. บทบัญญัติของกฎหมาย

กรณีศึกษาตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป็นเพียงกำหนดไว้อย่างกว้างๆ การดำเนินการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงหลากหลาย มีความแตกต่างกันไป กฎหมายจึงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการ ปรับข้อเท็จจริงต่างให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

เห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 15(2) กำหนดว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่สามารถบังคับได้หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องพิจารณาในเรื่องต่างๆ ที่มีเนื้อหาสาระข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด แล้วพิจารณาในการวินิจฉัยสั่งการ และมีคำสั่งเปิดเผย หรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุด การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เนื้อหาสาระ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดแล้ว ผลของคำสั่งยุติลงแล้ว และมีการลงโทษผู้ถูกวินิจัยแล้ว มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ถูกลงโทษโดยตรง จึงเป็นการบังคับตามกฎหมายที่บังคับอยู่สำเร็จลงแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ อย่างเช่นในกรณีรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ด้านโครงการพลังงานโรงไฟฟ้าแก่งคอย 2 เป็นรายงาน EIA ฉบับสมบูรณ์โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์แล้ว ยุติลงแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมไม่มีต่อการเปลี่ยนรายงานฉบับดังกล่าว ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จ

ตามวัตถุประสงค์(คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ที่ วท 2/2552) หรือในกรณีในเรื่องการสอบสวนวินัย และการสอบสวนในข้อเท็จจริงซึ่งได้ดำเนินการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว และมีคำสั่งลงโทษแล้ว การเปิดเผยข้อมูลก็ไม่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย(คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2542) หรือในกรณีพนักงานอัยการ มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิ ก็ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปผลพยานหลักฐาน และความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดี (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 44/2543)

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มีเนื้อหาสาระ และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวนยังไม่เสร็จ ยังไม่ยุติ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงคำสั่ง และไม่สามารถลงโทษผู้ถูกพิจารณาได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ อย่างเช่น ในกรณีการขอให้เปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการ โรงถลุงเหล็ก และยังไม่เป็นที่สรุป และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ การเปิดเผยรายงานดังกล่าวก่อนที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาของกรรมการผู้ชำนาญการ ได้พิจารณาเห็นชอบและเป็นที่ยุติ อาจส่งผลนำไปวิพากษ์วิจารณ์ หรือโจมตี ในทางต่างๆ ซึ่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ทำให้ขาดความอิสระในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ การเปิดเผยย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ที่ วท 3/2551) หรือในเรื่องการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม กรณีพนักงานอัยการยังไม่ได้สั่งคดี อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ การเปิดเผยข้อมูลไปอาจส่งผลต่อคำสั่งของพนักงานอัยการ จึงยังไม่สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 58/2546)

กรณีตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งไม่ได้กำหนดขอบเขตความหมายมากนักน้อยเพียงใด

เห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องต่างๆ ภายในหน่วยงานของรัฐ อาจมีการเสนอความเห็นกันหลายชั้นตามลำดับของการบังคับบัญชา ในระหว่างนั้นความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เกิดข้อยุติ ซึ่งในขั้นที่สุดอาจจบลงอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความอิสระในเสนอความเห็น ไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ กฎหมายให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ อย่างเช่นในกรณี ความเห็นการสอบสวนข้อเท็จจริงของโยธาธิการจังหวัดสอบสวนผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองเก่าทูลุจิง โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ ความเห็นของโยธาธิการ ได้มาจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยอ้างอิงตามหลักวิชาการและตำแหน่งหน้าที่ของตน ถือเป็นรายงานทางวิชาการ มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 42/2546) หรือในกรณีข้อมูลเกี่ยวกับการวินิจฉัย สั่งการ การสอบสวนข้อเท็จจริง ของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา พิจารณาและสั่งการ ไปตามกฎหมาย ซึ่งบันทึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่ความเห็นเป็นไปในทางใดทางหนึ่งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ข้อมูลเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมิใช่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 18/2547)

กล่าวโดยสรุป การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการมีความหมายกว้างขวาง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ และมีข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชนซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย การเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น อาจมีผลกระทบหรือผลดีผลเสียต่อประโยชน์ของบุคคลแต่ละฝ่ายต่างกันไป และอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้นในการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ จะต้องมีการชั่งน้ำหนัก ประโยชน์ได้เสีย อย่างเช่น การขอให้เปิดเผยบันทึกถ้อยคำของพยานหรือที่ผู้ร้องเรียนยอมเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหาการแก้ไขข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียน แต่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพยานหรือผู้ร้องเรียน และอาจมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ การขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีปกป้องค่าเงินบาท และการช่วยเหลือสถาบันการเงินของประเทศ แต่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น จะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยกำหนดเป็นหลักการในบทบัญญัติของกฎหมายว่าให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมา

ประมวลถึงผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่าง ๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ แล้วชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียดังกล่าวทุกด้านที่มีอยู่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แล้วนำมาตัดสินใจเลือกว่าควรจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่

4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการพบว่ากฎหมายของแต่ละประเทศมีการกำหนดข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

ในประเทศอเมริกา อย่างเช่นในคดีของ *Barncy V. IRS* ศาล เห็นว่าถ้ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีข้อยุติลง ก็จะไม่มีการได้รับการยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลตามข้อยกเว้นอีก แต่ถึงกระนั้นแม้ว่าจะมีการยุติคดีหรือกระบวนการไปแล้ว แต่มีข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทอาจทำให้การดำเนินคดีกับตัวการร่วมอื่นได้รับผลเสียหายไปด้วย ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายศาลตีความค่อนข้างกว้าง ซึ่งรวมถึงการดำเนินคดีทางอาญา คดีทางแพ่ง และการดำเนินการควบคุมตามกฎหมายในคดีของ *Rosenglick V. IRS*

ผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศอเมริกา หลักการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่นั้น กรณีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายมีข้อยุติลงแล้วข้อมูลข่าวสารก็จะไม่ได้รับการยกเว้นไม่เปิดเผย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตามข้อมูลข่าวสารบางอย่างอาจได้รับการยกเว้นการเปิดเผยหากข้อมูลข่าวสารนั้นเกี่ยวข้องกับตัวการร่วมคนอื่นได้รับความเสียหาย

ในประเทศแคนาดาอย่างเช่นในคดีของ *Who Blew the Whistle* ข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะสามารถนำมาใช้กับการบังคับใช้กฎหมายที่เสร็จสิ้นไปแล้วไม่ได้ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผย ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศแคนาดา หลักการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น การสืบสวนตามกฎหมายของการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ไม่รวมถึงกระบวนการสืบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น การสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะอาจเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามหากกระบวนการสอบสวนยังไม่แล้ว

เสร็จเจ้าหน้าที่ย่อมมีดุลพินิจที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ในประเทศฝรั่งเศส การวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา L.28 แห่งประมวลกฎหมายการเลือกตั้งสามารถบังคับใช้ร่วมกันได้ตามหลักการแห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 เอกสารบัญญัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายหลังที่ได้มีการแก้ไขเรียบร้อยแล้วย่อมขอตรวจดูได้ และปกปิดข้อมูลข่าวสารส่วนที่ต้องคุ้มครองในฐานะเป็นความลับ

ผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศฝรั่งเศส หลักการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น หากเอกสารข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการสอบสวนเสร็จแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะแล้ว ย่อมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารเหล่านั้น

กล่าวโดยสรุป ในระบบกฎหมายของต่างประเทศกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่าข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการพิจารณาอยู่นั้น ได้ดำเนินการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ เสร็จสิ้นหรือยัง หากเป็นการพิจารณาเสร็จสิ้นลงแล้ว ไม่มีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หากกรณีการพิจารณายังไม่เสร็จสิ้น ยังไม่ยุตินั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตามแม้ว่าการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ จะยุติลงแล้วหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับตัวการร่วมกันด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ย่อมมีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ จะเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายของต่างประเทศหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย ที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เคยมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งในการวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีผลของการสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ยุติลงแล้ว มีคำสั่งลงโทษแล้ว และไม่มีกฎหมายคุ้มครองไม่เปิดเผย การเปิดเผยนั้นไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อม ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นให้กับผู้ข้อมูลข่าวสาร หากมีข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ด้วยก็ให้ปกปิดข้อมูลข่าวสารในส่วนนั้น

4.5 ผลการศึกษาปัญหาและการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามที่ได้วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้ทราบถึงสาเหตุในการใช้

ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสร้างหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ได้วิเคราะห์ในกรณีของปัญหาต่างๆ เหล่านั้น มาวางแนวทางที่เหมาะสมกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการที่ได้ยกประเภทปัญหาต่างๆ ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ได้แนวทางในการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะลดปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจากการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาต่างๆ ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้เสนอหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัญหาแต่ละเรื่อง ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรคำนึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกัน และจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องนำหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น หลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ มาประกอบในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อลดปัญหาด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

แนวทางที่จะสร้างหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สามารถจำแนกประเภทข้อมูลข่าวสารในเรื่องต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

กรณีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการพิจารณาในเรื่องนั้นๆ เสร็จสิ้นแล้ว ยุติลงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูล หากมีข้อมูลข่าวสารบุคคลอื่นร่วมอยู่อาจใช้ดุลพินิจ ลบ ตัดทอน ปกปิดข้อมูลข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐยังดำเนินการพิจารณาในเรื่องนั้นๆ ไม่แล้วเสร็จ และยังไม่ยุติ ย่อมมีดุลพินิจไม่เปิดเผยก็ได้

2. ในเรื่องกระบวนการยุติธรรม

กรณีพนักงานอัยการ มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิ ขอรทราบสรุปผลพยานหลักฐาน ความเห็นของพนักงานสอบสวน และของพนักงานอัยการในการสั่งคดี

กรณีพนักงานอัยการ ยังไม่มีคำสั่งคดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ จึงยังไม่สมควรเปิดเผย

กรณีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว สามารถสร้างเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสาร ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเช่น การร้องเรียน การสอบสวนต่างๆ การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัย สั่งการเสร็จสิ้น ยุติลงแล้ว ความเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

2. ความเห็นหรือคำแนะนำเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ภายในหน่วยงานของรัฐ มีการเสนอความเห็นกันหลายชั้นตามลำดับของการบังคับบัญชา ในระหว่างนั้นความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เกิดข้อยุติ ซึ่งในชั้นที่สุดอาจจบลงอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความอิสระในเสนอความเห็นไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่หากความเห็นยุติลงแล้ว มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูล

3. ความเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงความเห็นตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นรายงานทางวิชาการ มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน

จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในกรณีของปัญหาต่างๆ ทำให้ทราบถึงการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในแต่ละกรณีของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้ได้แนะนำแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มาวางเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในกรณีของปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า การสร้างหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตาม มาตรา 15 (2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อไปสู่การ
แก้ไขกฎหมาย จะทำให้สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ
กฎหมาย “การเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น”



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นใช้บังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ จึงมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการ การรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนเป็นการสร้างกลไกในการควบคุม การตรวจสอบ และการถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของรัฐ ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐได้ แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ก็มีข้อมูลข่าวสารบางอย่างจะต้องปกปิดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยก็ได้ หากว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุดจึงเป็นไปตามหลักที่ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น

สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ หากข้อมูลข่าวสารนั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด ประชาชนหรือผู้ขอให้เปิดเผยหากไม่เห็นชอบกับคำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยเพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณามีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งต่อไป

ภายหลังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพร้อมวางหลักและเหตุผลแล้ว กลับพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังใช้ดุลพินิจไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารข่าวสารตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และมีการอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบเป็นส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นเหตุให้ประชาชนหรือผู้ขอให้เปิดเผยต้องใช้

สิทธิอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เรื่อย ๆ ไป เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในส่วนของระบบกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศคือ ประเทศอเมริกา ฝรั่งเศส และแคนาดานั้นมีการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความคล้ายคลึงกันกับหลักการใช้ดุลพินิจในระบบกฎหมายไทยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเคยมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งและวางหลักไว้ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการสอบสวนเสร็จไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะอ้างข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกระบวนการสอบสวนที่เสร็จสิ้นกระบวนการแล้วไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนหรือผู้ขอให้เปิดเผย

สำหรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ามาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการมีความหมายกว้าง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารของเอกชนซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น อาจมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้นในการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ จะต้องมีการชั่งน้ำหนัก ประโยชน์ได้เสียทุกทาง อย่างเช่น การขอให้เปิดเผยบันทึกถ้อยคำของพยานหรือผู้ร้องเรียน อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้เป็นพยานหรือผู้ร้องเรียนในทางกลับกันการเปิดเผยย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ถูกกล่าวหา และอาจมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยกำหนดเป็นหลักการในบทบัญญัติของกฎหมายว่าให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาประมวลถึงผลดีผลเสียหรือผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ แล้วชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียดังกล่าวทุกด้านที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แล้วจึงตัดสินใจเลือกว่าควรจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่

จากผลการศึกษาปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปัญหาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการสร้างหลักเกณฑ์การใช้

ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 15 (2) และ(3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังต่อไปนี้ คือ

1. ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ เสร็จสิ้นแล้ว ยุติลงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูล กรณีมีข้อมูลข่าวสารบุคคลอื่นร่วมอยู่ด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจ ลบ ตัดทอน ปกปิดข้อมูลข่าวสารบุคคลอื่นด้วย แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐยังดำเนินการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ ไม่แล้วเสร็จ และยังไม่ยุติ หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

2. ในเรื่องกระบวนการยุติธรรม

กรณีพนักงานอัยการ มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียยอมมีสิทธิ ขอทราบสรุปผลพยานหลักฐาน ความเห็นของพนักงานสอบสวน และ ของพนักงานอัยการในการสั่งคดี

กรณีพนักงานอัยการ ยังไม่มีคำสั่งคดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ จึงยังไม่สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สำหรับกรณีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลข่าวสาร ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเช่น การร้องเรียน การสอบสวนวินัย การสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน เป็นต้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัย สั่งการเสร็จสิ้น ยุติลงแล้ว ความเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ

2. ความเห็นหรือคำแนะนำเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ภายในหน่วยงานของรัฐ มีการเสนอความเห็นกันหลายชั้นตามลำดับของการบังคับบัญชา ในระหว่างนั้นความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เกิดข้อยุติ ซึ่งในชั้นที่สุดอาจจบลงอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความอิสระในเสนอความเห็นไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่หากความเห็นยุติลงแล้ว มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูล

3. ความเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงความเห็นตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นรายงานทางวิชาการ มิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทางด้านเนื้อหา และโครงสร้างของหลักการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสภาพแห่งปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับการสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา จะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังใช้ดุลพินิจตรงกันข้ามกับคำวินิจฉัยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรสรุปหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

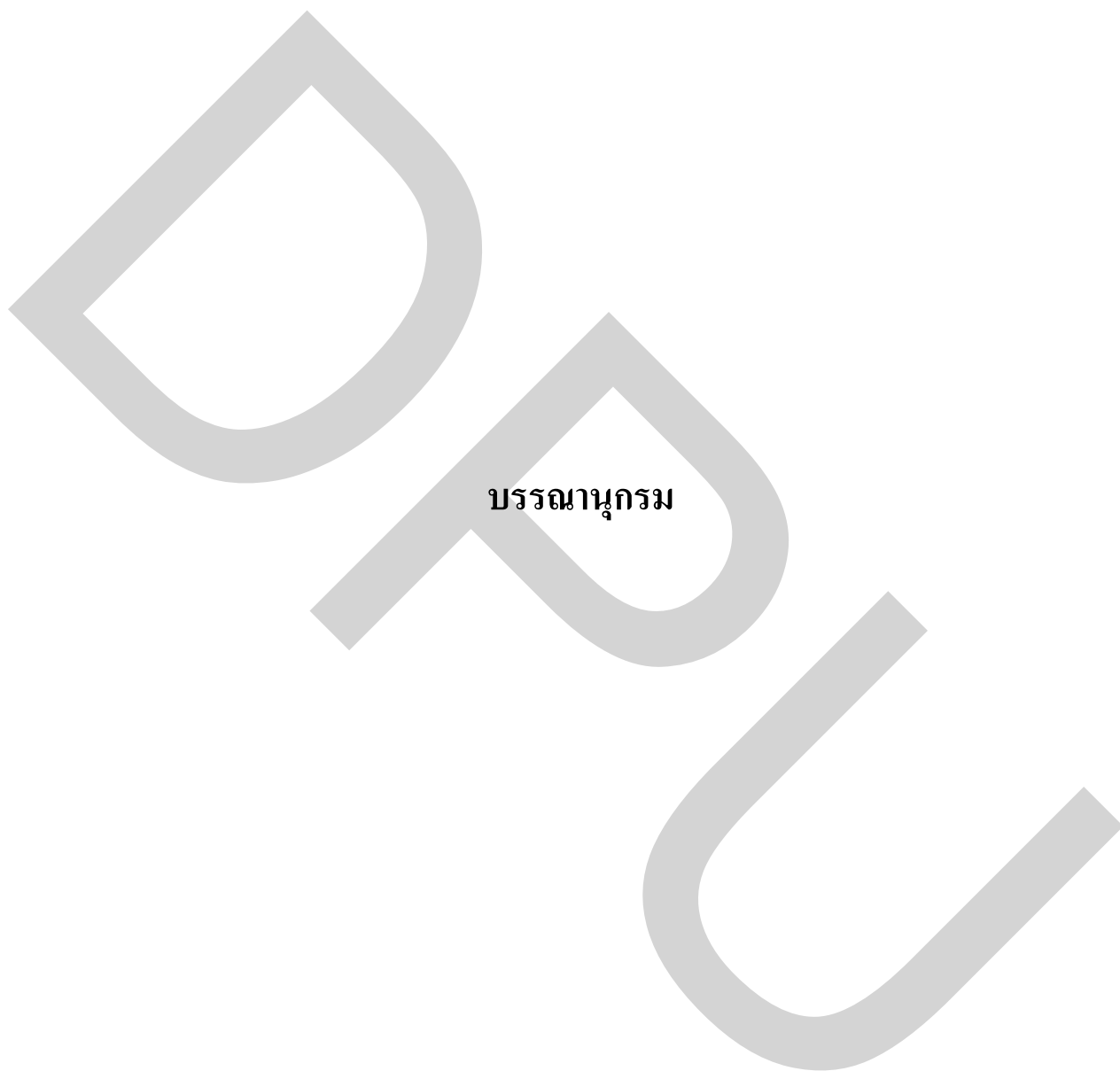
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพราะเกรงว่าจะถูกตรวจสอบ หรือเกรงว่าเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไปแล้วจะมีความผิด จึงผลักดันความรับผิดชอบไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตนเองจะได้ไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้มีการแก้ไขปรับทัศนคติเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานทางข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว โดยความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ แต่ความเห็นหรือคำแนะนำทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยไม่ได้ ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เคยแยกว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นรายงานทางวิชาการ หรือรายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายใน ดังนั้นควรมีการกำหนดแยกข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4. จากการศึกษารายงานของวิทยานิพนธ์นี้ ได้พบประเด็นปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วางหลักกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐควรเก็บรวบรวมข้อมูลและสรุปแนวทางในการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็ย่อมเป็นแนวทางการตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์นี้ได้นำเสนอสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญที่จะต้องพิจารณาในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งทำการศึกษาปัญหาในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐและหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศเพื่อศึกษาเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทยมีความคล้ายคลึงกันกับแนวคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผลการศึกษานั้น หากสร้างหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2546). **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). **คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ .
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). **การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม .
- นัยนา เกิดวิชัย. (2543). **กฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบัญญัติ .
- มานิตย์ จุมปา. (2549). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกระทำทางปกครองและควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2547). **คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**. นนทบุรี.
- ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. (2542). **คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ** (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2547). **หลักกฎหมายล้อมวลชน** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วัชรรา ไชยสาร. (2541). **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ** (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. (2549). **คู่มือของฝ่ายปกครอง (คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์ .
- อิสระ นิตินันท์ประภาศ. (2523). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง .
- พิศิษฐ์ ชวลาวัช. (2544). **รัฐกับสิทธิใ้รู้ข้อมูล** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: อักษรภาพิพัฒน์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2547). **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ : วิทยุชนบรรเจิด ถึงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน _____ . (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- สมชัย วัฒนการุณ. (2544). การใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: วิทยุชน .
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2547). สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการและสรุปย่อคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์การพิมพ์.
- _____. (2548). คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์.

บทความ

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2541, สิงหาคม). “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.” วารสารกฎหมายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), เล่ม 17, ตอน 2. หน้า 1-29.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2529). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” วารสารบทบัญญัติ, เล่ม 42 ตอน 3. หน้า 70-74 .
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2534). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” วารสารบทบัญญัติ, เล่ม 47, ตอน 1. หน้า 57.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2543). “ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, ฉบับที่ 2. หน้า 195-222 .

วิทยานิพนธ์

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กาญจนา โนนทวงศ์. (2544). ปัญหาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์.

จุมพล นาคะปักษิณ. (2538). รูปแบบที่เหมาะสมของข้อยกเว้นในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ
ราชการตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ... วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ประชา ประสพดี. (2545). สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของฝ่ายนิติบัญญัติ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
โทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

วิรัชณี ลักขีพิณสกุล. (2549). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กร
นิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Kennet C. Davis. (1972). **Administrative Law Text**. 3 rd ed. St. Paul: west.

S.A.de Smith and J.M. Evans. (1980). **Judicial Review of Action**. London : Stevens & Sons.

Mahendra P. SINGH. (1985). **German Administrative Law in Common Law Perspective**.

Berlin Heidelberg : Springer-Verlag.

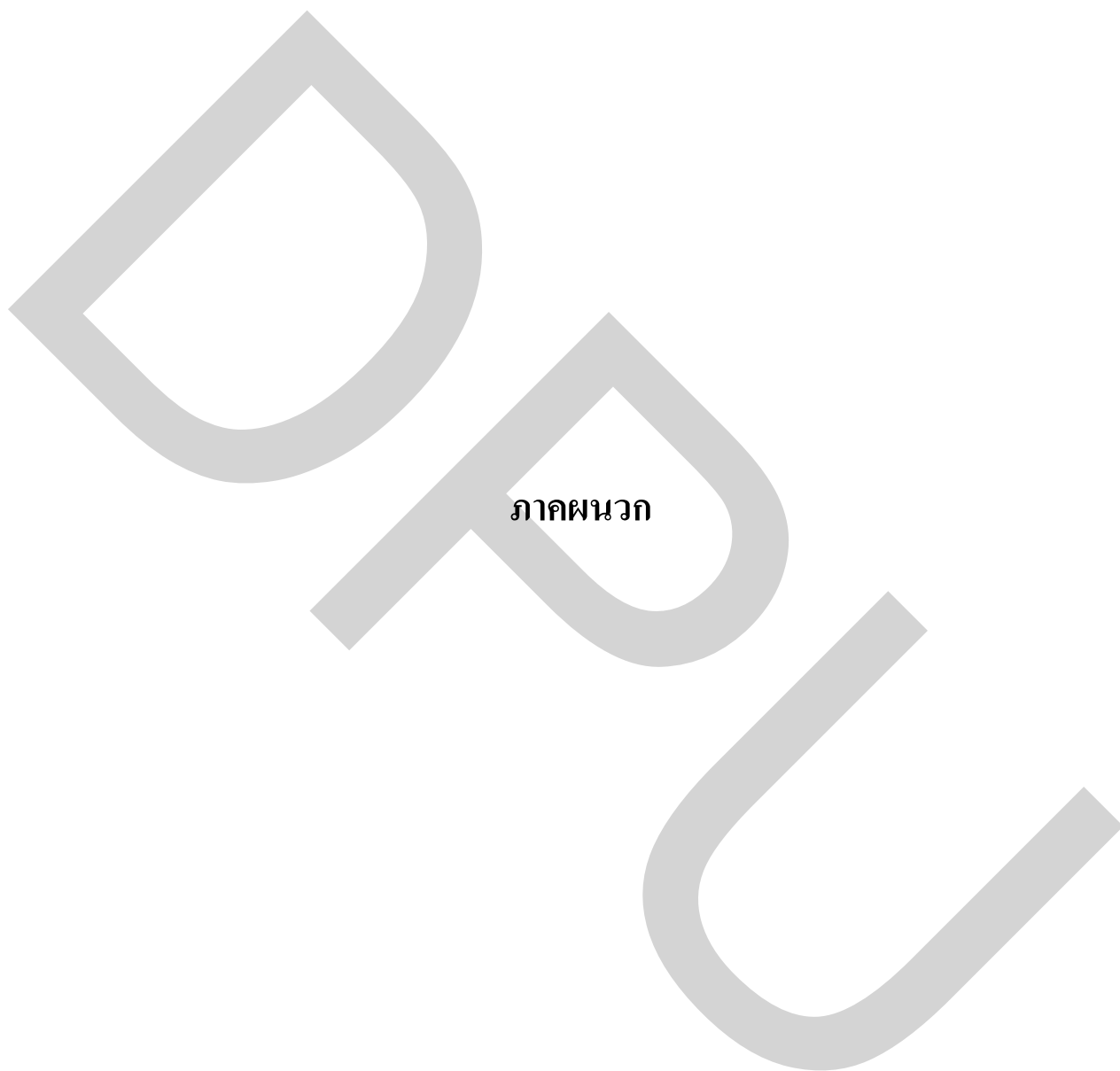
ELECTRONIC SOURCES

Freedom of Infourmation Act (FOIA), from

<http://www.usdoj.gov/oip/index.html>.

Office of the Information Commissioner of Canada, from

<http://www.infocom.gc.ca>.



ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. ๒๕๔๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐
เป็นปีที่ ๕๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐”

มาตรา ๒1[๑] พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณา

พิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้ นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินครึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) สมาคมที่มีสมาชิกเกินครึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

(๓) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว

(๔) นิติบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินครึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิก หรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการ หรือสมาชิก หรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๓ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๔ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๓ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

มาตรา ๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(๒) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๓ (๔)

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา ๗ วรรคสอง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดตอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๑๐ บทบัญญัติมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผย ด้วยวิธีการอย่างอื่น

มาตรา ๑๑ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาไว้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้อีก

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบ

การบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขออนุญาตนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่ต้องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดชิ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๑ แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่จะขออยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา ๑๖ ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

มาตรา ๑๓ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๕ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่คนตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

หมวด ๒

ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

มาตรา ๑๔ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๖ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผยต่อบุคคลใดได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด และสมควรมีวิธีการรักษามิให้รั่วไหลให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องใช้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๑๙ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือศาลก็ตาม จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณาและในกรณีที่จำเป็นจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายใดก็ได้

มาตรา ๒๐ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใดให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา ๑๖

(๒) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่ง

นั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว

หมวด ๓

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

มาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

มาตรา ๒๒ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่ง (๑) ของมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานดังกล่าวก็ได้

หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่จะกำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งนั้น ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเปิดเผยประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๑) จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว

มาตรา ๒๓ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

(๒) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

(๓) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้

- (ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
- (ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- (ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- (ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล

(จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล

(ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล

(ค) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(ข) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่อาจให้ข้อมูลได้ด้วยความสมัครใจหรือเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

มาตรา ๒๔ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

(๑) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๒) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(๓) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(๔) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(๕) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจคุณค่าในการเก็บรักษา

(๖) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(๗) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(๘) ต่อศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(๕) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา ๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีความขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใดๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลได้ถึงแก่กรรมแล้วได้

หมวด ๔
เอกสารประวัติศาสตร์

มาตรา ๒๖ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

กำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามวรรคหนึ่งให้แยกตามประเภท ดังนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ เมื่อครบเจ็ดสิบห้าปี

(๒) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๕ เมื่อครบยี่สิบปี

กำหนดเวลาตามวรรคสอง อาจขยายออกไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

(๒) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ยังไม่ควรเปิดเผยโดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย คำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละห้าปีไม่ได้

การตรวจสอบหรือทบทวนมิให้มีการขยายระยะเวลาไม่เปิดเผยจนเกินความจำเป็นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่คณะรัฐมนตรีออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำลายหรืออาจทำลายได้โดยไม่ต้องเก็บรักษา

หมวด ๕
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

มาตรา ๒๗ ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี คนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๒๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ

(๓) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓

(๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(๗) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๒๗ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

มาตรา ๓๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๒๗ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๓๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มิคำขอไม่ว่าจะเป็นกรณีตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๒๕ ถ้าผู้มีคำขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริงและร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้และแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องเรียนทราบ

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยินยอมให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนได้ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๓๔ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ และให้นำความในมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๖

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๓ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรา ๓๖ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะหนึ่งๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้

กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการไม่ได้

มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาวิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๙ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ และบทกำหนดโทษที่ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม

หมวด ๓

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่ตั้งตามมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดตามมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๒ บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง หรือจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจะได้กำหนด

มาตรา ๔๓ ให้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๖ จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้

ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

สมบัติ โชติวงศ์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีการศึกษา 2535

บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารธุรกิจ

มหาวิทยาลัยเอเซียอาคเนย์ ปีการศึกษา 2540

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน
การเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย)