

มาตรา ๙ (๔)

ดูมือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน

ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีผลกระทบ

ต่อสิทธิหน้าที่ ของเอกชน



คู่มือ

พระราชบัญญัติ

ข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ พ.ศ. 2540

จัดทำโดย

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ



คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

โดย นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

จัดทำโดย

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

โดย นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์

๑. วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยอาจพิจารณาได้จากบทบาท ๒ ด้าน ดังนี้

(๑) ในทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญานี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ การให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (participatory democracy) พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะรับบทบาทของคนให้ถูกต้อง ได้นั้นคือ ประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครอง ว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไรเพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการ ปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณา การประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

James Madison ประธานาธิบดีคนที่ ๔ ของสหรัฐอเมริกาผู้เป็นกำลังสำคัญ ในการร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับสมบูรณ์ฉบับแรกของโลก ได้กล่าวเตือนไว้ว่า การปกครองของประชาชนที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้นั้นก็เหมือนเป็นเพียง ละครฉากหนึ่งซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความหกลกกลางจอมปลอม ในอดีตที่ผ่านมาการ ปกครองของไทยได้โน้มเอียงไปในทางไม่เปิดเผยเป็นส่วนใหญ่ การขอข้อมูลข่าวสารจาก ภาครัฐมักได้รับการปฏิเสธ ทั้งที่เรื่องที่ขอไม่เป็นความลับ จนในที่สุดก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการปกครองและการทุจริตคอร์รัปชันตามมามากมาย บางครั้งเมื่อทราบข้อเท็จจริง ในภายหลังก็สายเกินแก้เสียแล้ว

(๒) ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบให้มีอำนาจ หน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่างๆ ขึ้นใช้ในการ ปกครอง และจะมีการออก “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลใน

กฎหมาย ดังนั้น กฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรารู้เพื่อได้ทราบถึงเนื้อหาสาระและแนวทางดำเนินการที่เป็นมา ทำให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้ที่จะวิเคราะห์ได้ว่ากรณีของคนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และจะได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน

โดยสรุปสิทธิได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย ๔ ประการ คือ

๑) การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนได้รู้สภาพความเป็นจริงของการปกครองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ต้องแสดงความเห็นบนข้อมูลที่แท้จริงที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การให้ความเห็นต่างๆ จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ผลของข้อขัดแย้งต่างๆ นำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผล ท้ายที่สุดจะทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการปกครองโดยประสงค์จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง อันเป็นพื้นฐานให้เกิดความรักความสามัคคีในสังคม

๒) การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอทำให้ประชาชนสามารถติดตามการปกครองของรัฐได้ ไม่ว่าในระดับท้องถิ่นหรือส่วนกลาง ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิใช้เสียงและมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากขึ้นอันจะทำให้การปกครองต้องโปร่งใสและสะท้อนความต้องการของประชาชน

๓) การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้ ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเรื่อง ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากรณีต่างๆ ได้ดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐจะทำให้เกิดการตรวจสอบยับยั้งเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการกลั่นแกล้งหรือเอื้อประโยชน์แก่คนบางคนจะถูกเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป ทำให้อาจถูกตรวจสอบพบได้ง่าย

๔) การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ การได้รู้ถึงการใช้อำนาจของรัฐในกรณีต่างๆ ที่เป็นมาทำให้ประชาชนมีโอกาสวิเคราะห์ได้ว่ากรณีของคนจะเกิดผลเช่นใด ทำให้สามารถพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของตนได้โดยถูกต้องในการสัมพันธ์กับรัฐ

๒. ความสัมพันธ์กับกฎหมายมหาชนอื่น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฎหมายอื่น ๓ ฉบับทางด้านกฎหมายมหาชน คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยทั่วไปเป็นการเตรียมตัวในแง่ของเนื้อหาสาระ (substantive) แต่ถ้าเมื่อใดประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์เป็นรายกรณีกับทางภาครัฐแล้ว เช่น ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาต ความสัมพันธ์ส่วนนี้จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีการคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนในแต่ละขั้นตอนในแง่ของกระบวนการวิธีพิจารณา (procedural) กฎหมาย ๒ ฉบับนี้แตกต่างกันแต่เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและรับช่วงกัน ส่วนหลักในการปกครองจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๐ ค่อยจากนั้นถ้าพ้นขั้นตอนการพิจารณาให้เป็นธรรมในฝ่ายปกครองแล้ว การทบทวนเพื่อเยียวยาโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามหลักกฎหมายปกครองนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายและการเยียวยา ๓ ลักษณะ

(๑) เจ้าหน้าที่ทำล่าช้า กฎหมายปกครองจะมีวิธีการเร่งรัดโดยให้สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องศาลบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำงานภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒) และมีการให้วางระเบียบกำหนดกรอบเวลาของการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องได้ด้วย (มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

(๒) เจ้าหน้าที่ออกกฎหรือคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายปกครองก็จะมีวิธีการให้มีการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้นแล้วดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องได้ (มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

(๓) เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายการกระทำที่ล่วงมาไม่ว่าจะเป็นการ
ออกคำสั่งหรือการกระทำทางกายภาพหรือการใด ๆ หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน
เอกชนก็สามารถได้รับการแก้ไขเยียวยาไม่ว่าตามหลักกฎหมายเรื่องละเมิดหรือสัญญา
ซึ่งกรณีละเมิดจะอยู่ในบังคับโดยตรงของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

ดังนั้น กฎหมาย ๔ ฉบับนี้จึงมีส่วนเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดโครงสร้างทางกฎหมาย
ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การพิทักษ์สิทธิแต่ละเรื่อง กระบวนการพิจารณาทางปกครอง
การเยียวยาทางกฎหมาย และการทบทวนทางกฎหมาย โดยองค์การภายนอกฝ่ายปกครอง

๓. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ในต่างประเทศมีการใช้กฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกันหลายประเทศแล้ว
สวีเดนมีกฎหมาย Freedom of the Press ค.ศ. ๑๙๔๙ แต่โครงสร้างกฎหมายยังไม่
ละเอียด สหรัฐอเมริกามีกฎหมายระบุให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการในปี
ค.ศ. ๑๙๔๖ แต่ไม่มีรายละเอียดสำหรับปฏิบัติจริงจึง ต่อมาได้ขยายให้มีโครงสร้างที่
สมบูรณ์ขึ้นตามกฎหมาย Freedom of Information Act ค.ศ. ๑๙๖๖ ฝรั่งเศสก็ได้
ตรากฎหมายเรื่องนี้ใน ค.ศ. ๑๙๗๘ หลังสุดออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ได้
ตรากฎหมายเรื่องนี้พร้อมกันในปี ค.ศ. ๑๙๘๒

ผู้เขียนได้เคยศึกษากฎหมายสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้และเขียนเป็นบทความชื่อ
“อิสระของข่าวสาร (Freedom of Information)” ลงพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์ พ.ศ.
๒๕๒๑ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๓ หน้า ๑๓๗-๑๖๒ และฉบับที่ ๔ หน้า ๖๑-๗๗ ต่อมา
พ.ศ. ๒๕๓๔ อาจารย์เอียรชัย ณ นคร แห่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้ทำงาน
วิจัยในกฎหมายเรื่องนี้และจัดสัมมนาขึ้นครั้งหนึ่ง

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เน้นกระบวนการที่โปร่งใสใน
ราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอต่อรัฐบาลให้จัดตั้งคณะกรรมการร่าง
กฎหมาย เรื่องนี้การยกร่างสำเร็จในระดับหนึ่งแต่ไม่มีโอกาสเสนอต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม
การจัดทำร่างกฎหมายนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่วมอาจารย์
มหาวิทยาลัยต่างๆ ทั้งธรรมศาสตร์ จุฬาและรามคำแหง และจัดสัมมนาปรับปรุงร่าง
กฎหมายร่วมกันหลายครั้ง ทำให้แนวความคิดในกฎหมายข้อมูลข่าวสารแพร่หลายออกมา
อย่างกว้างขวาง ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาจึงสนับสนุนให้มีกฎหมายนี้มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็น

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้บัญญัติในมาตรา ๔๘ ทวิ ว่าบุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบถึงคน ซึ่งบทบัญญัตินี้ขอบเขตแคบไปกว่าหลัก “สิทธิได้รับ” แสดงถึงความเข้าใจของบางท่านที่ยังไม่แจ่มแจ้ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ประกาศเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐ โดยมีหลักการรองรับสิทธิได้รับไว้ชัดเจนให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ครบเท่าที่ข้อมูลข่าวสารนั้นไม่เป็นความลับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยหลักการจึงต้องเปิดเผยทั้งหมด เว้นแต่กรณีของความลับซึ่งต้องเป็นความลับที่แท้จริงและคงถือเป็นความลับเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ขณะนี้รัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มาตรา ๕๘ ได้บัญญัติรองรับสิทธิได้รับไว้ชัดเจน โดยกว้างขวางกว่าการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยมีเนื้อหาใกล้เคียงและสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราช พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ประกาศใช้ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญนั้นเล็กน้อย

๔. ขอบเขตของกฎหมาย

ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม ฯลฯ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ (มาตรา ๔) ข้อมูลข่าวสารจึงเน้นที่การสื่อความหมายได้เป็นหลัก ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด เช่น ข้อความ ตัวเลข สัญลักษณ์ เสียง แสง ประจุแม่เหล็กไฟฟ้า ถ้ามนุษย์สามารถใช้เป็นสื่อความหมายได้ก็จะเป็นข้อมูลข่าวสารทั้งหมด

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” นั่นคือ “อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ” (มาตรา ๔) ซึ่ง “การครอบครอง” คือการที่เราสามารถใช้กำลังทางกายภาพในการยึดถือไว้ได้ แต่กรณี “ควบคุมดูแล” นั้น การครอบครองเป็นของผู้อื่นแต่เราควบคุมดูแลได้ว่าจะให้เปิดเผยแก่ใครเมื่อใด เช่น เอกสารฝากไว้ที่ธนาคารแต่เรามีกุญแจที่จะไปไขเปิดออกได้อันนี้ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” นี้เน้นที่การอยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วย

งานของรัฐ มิได้เน้นที่สาระของข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น สาระของข้อมูลข่าวสารอาจเกี่ยวกับเรื่องของรัฐ เช่น รายงานการทำงานของหน่วยราชการหรืออาจเกี่ยวกับเรื่องของเอกชนก็ได้ เช่น รายงานการประกอบธุรกิจเอกชนที่ต้องแจ้งให้รัฐทราบ

“หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้จะมีความหมายรวมถึง (มาตรา ๔)

- ๑) ราชการส่วนกลาง
- ๒) ราชการส่วนภูมิภาค
- ๓) ราชการส่วนท้องถิ่น
- ๔) รัฐวิสาหกิจ
- ๕) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ๖) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นส่วนการใช้อำนาจตุลาการโดยตรงของศาลที่การเปิดเผยเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ โดยตรงอยู่แล้ว
- ๗) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งบางองค์กรแม้เป็นองค์กรของเอกชนแต่เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐก็ต้องอยู่ในบังคับของหลักความโปร่งใสอย่างเดียวกัน เช่น สภานายความ เป็นต้น
- ๘) หน่วยงานอิสระของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นนอกจากรูปแบบปกติใน ๑) ถึง ๔) ข้างต้น เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- ๙) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อความสมบูรณ์ที่จะเพิ่มเติมได้ภายหลัง แต่โดยหลักการก็ต้องเป็นหน่วยงานในภาครัฐหรือใช้อำนาจรัฐ

๕. วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพและความสำคัญ กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ ๓ วิธี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลข่าวสาร คือ

- ๑) การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๗)
- ๒) การจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู (มาตรา ๙)

๓) การจัดหาให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย (มาตรา ๑๑)

๖. การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามีวัตถุประสงค์ให้มีการแพร่หลายไปมากที่สุด เพื่อต้องการส่งเสริมโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารนั้น โดยเฉพาะการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็เพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานถาวรใช้ในการอ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่างๆ ในทางกฎหมายต่อไปได้ด้วย แม้การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาจะมีการค่าใช้จ่ายสูงกว่าการเปิดเผยโดยวิธีการอื่นก็ตาม

๖.๑ ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๑) การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างไรเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพราะเป็นสิ่งที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการประชาชน และจะเป็นประโยชน์เบื้องต้นที่ประชาชนอาจค้นหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่ประชาชนเกี่ยวข้องได้ มาตรา ๗ (๑) และ (๒) จึงบังคับให้มีการจัดพิมพ์โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานตลอดจนอำนาจหน้าที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานโดยสรุป

ในระยะแรกแต่ละหน่วยงานก็จะต้องจัดข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์แยกกัน แต่ในปีต่อไป น่าจะจัดทำเป็นราชกิจจานุเบกษาเล่มพิเศษให้รวมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ไว้ในที่เดียวกันเพื่อความสะดวกในค้นหาของประชาชน

(๒) สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร เมื่อประชาชนทราบถึงหน่วยงานที่ควรติดต่อแล้ว สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำเปรียบเสมือนประตูแรกที่ประชาชนจะเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารได้โดยถูกต้อง มาตรา ๗ (๓) จึงบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ “สถานที่ติดต่อ” ในราชกิจจานุเบกษาด้วย ในขณะเดียวกันจากบทบัญญัตินี้เท่ากับว่าเดี๋ยวนี้ไปทุกหน่วยงานของรัฐต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการประจำเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย และแม้ประชาชนจะมาติดต่อผิดหน่วยงานแต่เจ้าหน้าที่นั้นก็อยู่ในฐานะที่ต้องให้คำแนะนำให้ไปยังหน่วยงานที่ถูกต้องต่อไป (มาตรา ๑๒)

(๓) กฎ กฎเป็นมาตรการที่นำมาใช้กันมากมายในการปกครอง โดยสภาพของ “กฎ” นั้นคือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยยังไม่เกิดผลกับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรงต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตรงกับที่กำหนดในกฎนั้นแล้วจึงจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยทันที โดยที่กลไกการ

ทำงานของกฎเป็นเช่นนี้และอาจเกิดผลกับผู้ใดก็ได้ จึงมีหลักว่ากฎนั้นจะต้องพิมพ์
แพร่หลายให้บุคคลได้ทราบก่อนเป็นการล่วงหน้า (fair warning) เพื่อที่บุคคลจะได้
เตรียมตัวปฏิบัติตามกฎได้

ในทางปฏิบัติสิ่งที่เป็น “กฎ” อาจเรียกกันหลายชื่อ เช่น ข้อกำหนด ข้อบังคับ
ข้อบัญญัติ ระเบียบ ฯลฯ ในหลายกรณีสิ่งซึ่งโดยชื่อแล้วไม่น่าจะเป็นกฎแต่เนื้อหากลับเป็นกฎ
ดังนั้น ในมาตรา ๗ (๔) จึงได้กล่าวถึงมติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง หนังสือเวียน แบบแผน
นโยบาย หรือการตีความที่เนื้อหา มีสภาพอย่างกฎไว้ด้วย และถ้ากฎใดมีผลเป็นการทั่วไป
แก่เอกชนแล้วก็ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยปกติในการปกครองกฎอาจ
จำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) กฎที่มีผลต่อเอกชนทั่วไป และ (๒) กฎที่มีผล
เฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กร เช่น ผู้บังคับบัญชาวางระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธี
ปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ กฎประเภทหลังนี้ไม่มีผลต่อเอกชนจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้อง
พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อ “กฎ” จำเป็นต้องนำลงพิมพ์ หากไม่มีการนำลงพิมพ์ก็ย่อมไม่เป็นธรรม
แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น มาตรา ๘ จึงกำหนดว่ากฎที่ยังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
นั้น จะนำมาใช้บังคับในทางไม่เป็นคุณแก่บุคคลใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูล
ข่าวสารอันเป็นกฎนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร นั่นคือได้รู้มานาน
พอที่จะปฏิบัติตามกฎนั้นได้โดยไม่มีอุปสรรค กฎที่ยังมิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาจึง
คงใช้บังคับได้ในทางที่เป็นคุณกับบุคคลเท่านั้น อนึ่ง การออกกฎในบางเรื่องกฎหมายที่ให้
อำนาจออกกฎจะกำหนดไว้โดยตรงว่ากฎนั้นจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีการประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีนี้หากยังมิได้ประกาศก็จะมีผลบังคับเลยไม่ว่าในทาง
เป็นคุณหรือเป็นโทษก็ตาม

(๔) ข้อมูลข่าวสารอื่น มาตรา ๗ (๕) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมี
อำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลข่าวสารอย่างอื่นลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพราะเป็นระยะเริ่มแรกของการวางระบบราชการที่เปิดเผยโปร่งใส ความไม่
คุ้นเคยกับแนวปฏิบัติใหม่ยังมีอยู่ กฎหมายจึงบังคับแต่กรณีจำเป็นพื้นฐานไว้ก่อน แต่ต่อ
ไปอาจเพิ่มเติมเรื่องอื่นได้อีกให้ทันกับความต้องการของสังคม

๖.๒ วิธีการนำลงพิมพ์ หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งข้อมูลข่าวสารที่จะลง
พิมพ์ไปยังสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัด

พิมพ์ราชกิจจานุเบกษา สำหรับในการพิมพ์นั้นถ้าข้อมูลข่าวสารใดมีการจัดพิมพ์ไว้แล้ว และแพร่หลายเป็นจำนวนพอสมควร กล่าวคือ มากพอที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ไม่ว่าจะโดยการซื้อ ยืม หรือทำสำเนาภาพถ่ายก็ตาม มาตรา ๘ กำหนดว่าไม่ต้องนำลงพิมพ์ซ้ำทั้งหมดในราชกิจจานุเบกษาอีก แต่ให้พิมพ์โฆษณาในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงให้ทราบว่าข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่แล้วในสิ่งพิมพ์ใดเป็นต้น

๖.๓ จัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานี้ (รวมทั้งสิ่งพิมพ์ที่อ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา) มาตรา ๗ วรรคสาม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีไว้เผยแพร่จะโดยวิธีขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการหน่วยงานของรัฐตามที่เห็นสมควร ซึ่งการจะจัดไว้ก็ชุดก็ขึ้นกับจำนวนความต้องการของประชาชนที่มาถามหาข้อมูลข่าวสารนั้น แต่อย่างน้อยก็ต้องมีไว้ ๑ ชุด

๖.๔ ข้อมูลข่าวสารก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจกำหนดการพิมพ์ข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (ก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐) ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ออกประกาศกำหนดให้มีการจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ (๑) (๒) และ (๓) ในราชกิจจานุเบกษาภายในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ หน่วยงานใดทำไม่ทันต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ขยายเวลา แต่ก็ขยายได้ไม่เกิน ๓ เดือน ส่วนข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ (๔) อันได้แก่ กฎต่าง ๆ นั้น เนื่องจากมีจำนวนมากจึงได้กำหนดให้จัดพิมพ์ให้เสร็จภายในหนึ่งปี (ภายในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) แต่ถ้าไม่เสร็จก็ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ขยายเวลาได้ แต่ระยะเวลาที่ขยายจะเกินหนึ่งปีไม่ได้

๗. การจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ นี้ เป็นประเภทที่มีความสำคัญรองลงมาจากประเภทที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ แต่ก็ก็เป็นประเภทที่ประชาชนควรได้รู้จึงมีการวางระบบเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้โดยสะดวก โดยจะมีการรวบรวมที่สมบูรณ์และประชาชนจะเข้าตรวจดูเมื่อใดก็ได้ (public inspection)

๗.๑ ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

(๑) ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ผลการพิจารณา (คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง) เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมายกฎหมายได้ถูกนำมาใช้อย่างไรจึงเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพื่อจะได้ทราบว่ากรณีของตนจะมีผลเช่นเดียวกับการพิจารณาที่เคยมีมาแล้วหรือไม่ เพราะผลการพิจารณาในอดีตอาจเป็นบรรทัดฐานที่จะนำมาใช้อีกได้มาตรา ๙ (๑) จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้ประชาชนได้ตรวจสอบ โดยให้รวมความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อให้รู้ว่าผลการพิจารณานั้นมีผลหนักแน่นเพียงใด และในที่สุดได้ถือปฏิบัติเช่นใด

(๒) นโยบายและการตีความ แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นสิ่งที่ประชาชนควรได้รู้เพราะจะเกิดเป็นผลปฏิบัติจริง ๆ ในปัจจุบันทำนองเดียวกับสิ่งที่กล่าวมาใน (๑) ดังนั้น นโยบายที่กำหนดไว้หรือการตีความการใช้กฎหมายใด ๆ แม้ไม่เข้าข่ายเป็น “กฎ” ที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗ (๔) แต่เมื่ออาจมีผลต่อเอกชนในปัจจุบันก็ต้องนำมาจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณ เอกสารงบประมาณที่ผ่านมาไม่เปิดเผยทั่วไปทำให้เป็นประโยชน์ต่อผู้รับเหมาเพียงบางราย อนึ่ง เอกสารงบประมาณเกี่ยวกับแผนงานและโครงการนี้เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในปีนั้น ๆ มาตรา ๙ (๓) จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดแผนงานโครงการและงบประมาณของปีที่กำลังดำเนินการอยู่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน กรณี (๑) ข้างต้นเป็นผลการพิจารณาที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตที่อาจเป็นบรรทัดฐานมาใช้ในปัจจุบัน และกรณี (๒) ข้างต้นเป็นสิ่งที่จะนำมาใช้ในปัจจุบัน ส่วนกรณี (๔) นี้ ก็เป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐใช้อยู่ในปัจจุบันและจะใช้ต่อไปในอนาคตเช่นกันและชัดเจนถึงขนาดปรากฏในคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งแน่นอนว่าหากมีกรณีใดเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติตามคู่มือนั้นแน่นอน ดังนั้น มาตรา ๙ (๔) จึงบังคับให้จัดคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานให้ประชาชนได้ตรวจสอบด้วย แต่ทั้งนี้เฉพาะที่เป็นคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานที่มีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชนเท่านั้น ส่วนคู่มือหรือคำสั่งใดหากเปิดเผยออกไปจะกระทบถึงผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยตามมาตรา ๑๕ (๒) ก็ได้

(๕) สิ่งพิมพ์ที่มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๗ วรรคสอง ข้อมูลข่าวสารที่แพร่หลายเป็นสิ่งพิมพ์แล้วไม่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีก เพื่อลดความซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง แต่ถึงกระนั้นมาตรา ๙ (๕) ก็บังคับให้ต้องจัดให้มีสิ่งพิมพ์นั้นไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้เพื่อป้องกันปัญหาในกรณีจัดหาสื่อภายหลังไม่สะดวก

(๖) สัญญาสำคัญของรัฐ สัญญาในการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐโดยปกติทั่วไปย่อมไม่เป็นความลับ แต่ที่ผ่านมามักไม่เปิดเผยเท่าที่ควรทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษาติดตามการทำงานของรัฐบาล จนบางครั้งปรากฏว่ามีสัญญาบางกรณีที่ทำไปโดยรัฐเสียเปรียบหรือไม่สำเร็จตามที่มุ่งหมาย มาตรา ๙ (๖) จึงกำหนดให้จัดสัญญาดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนตรวจดูเพื่อความสะดวกในการศึกษาข้อมูล

ก. สัญญาสัมปทาน ได้แก่ สัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเดินรถประจำทาง หรือสัญญาให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำไม้ หรือทำเหมืองแร่

ข. สัญญาผูกขาดตัดตอน คือสัญญาที่ให้สิทธิเอกชนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แต่เพียงผู้เดียว เช่น สัญญาให้ผลิตสุรา

ค. สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ คือกิจการที่เป็นของรัฐแต่มีการร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำ เช่น สัญญาให้บริการโทรศัพท์

(๗) มติของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี โดยที่เห็นว่ามติของคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญในการบริหารราชการที่ประชาชนควรได้รู้ มาตรา ๙ (๗) จึงกำหนดให้จัดพิมพ์ของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเหล่านี้ให้ประชาชนได้ตรวจดู และจะต้องระบุชื่อรายงานและข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณา แม้ไม่ต้องถึงขนาดนำตัวเต็มของรายงานและข้อมูลดังกล่าวมาแสดง แต่ก็ให้ประชาชนที่สนใจจะไปขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นรายชิ้นต่อไปได้

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารใดๆ ให้ประชาชนตรวจดูเพิ่มเติมได้ตามมาตรา ๙ (๘)

๗.๒ วิธีการจัดให้ตรวจดู

การจัดให้ประชาชนได้ตรวจดู (public inspection) จะต้องกระทำเช่นใด

มาตรา ๙ กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามความมุ่งหมายของกฎหมายและสอดคล้องกับภาวะทางการเงินและความจำเป็นในการบริหารประเทศในแต่ละสมัย ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(๑) ต้องมีสถานที่เฉพาะสำหรับประชาชนสามารถใช้ในการตรวจดูและศึกษาได้โดยสะดวกตามสมควรตามกำลังบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นส่วนตัวในการตรวจดูและศึกษา

(๒) ต้องจัดให้มีครุชนที่มีรายละเอียดเพียงพอให้ประชาชนสามารถเข้าใจวิธีการค้นหาได้โดยสะดวก กล่าวคือ มิใช่ต้องคอยสอบถามหรือขอให้เจ้าหน้าที่ต้องช่วยเหลือมากเกินไปจนควรอันจะทำให้การตรวจดูชะงักและขาดความเป็นส่วนตัวในการศึกษา ส่วนการค้นหาจะใช้ครุชนนี้เป็นบัตรรายการอย่างห้องสมุดหรือระบบบริการของคอมพิวเตอร์ก็ได้

(๓) ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ตรวจดู ประชาชนต้องสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก เช่น สามารถหยิบหาเองได้ ในกรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่อาจแยกเก็บและให้บริการ ณ สถานที่แยกกันก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ตรวจดูด้วย

(๔) ในกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีระเบียบเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเข้าใช้บริการหรือความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร การกำหนดระเบียบจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในการตรวจดูของประชาชนด้วย

(๕) การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู อาจจัดไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือสถานที่ของเอกชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้

ในการจัดให้ประชาชนตรวจดูนี้มาตรา ๙ วรรคสาม ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา (right to copy) หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐอาจวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมได้ เพราะการได้สำเนาเป็นประโยชน์เฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน แต่การเรียกค่าธรรมเนียมหน่วยงานของรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน และต้องคำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย

๗.๓ ผู้มีสิทธิตรวจดู

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ นี้ อย่างไรก็ตาม สิทธิได้รู้นี้เป็นพื้นฐานของการจัดการปกครองในรัฐ สิทธินี้จึงเป็นของคนไทยโดยเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวหากจะมีก็จะอยู่ในเรื่องการปกป้องสิทธิของคนเท่านั้นมาตรา ๙ วรรคสี่ จึงวางหลักว่าคนต่างด้าวจะมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ ได้หรือไม่ เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้เพื่อความยืดหยุ่นถ้าต่อมามีการตกลงร่วมมือกันระหว่างประเทศใดอีกว่านี้ “คนต่างด้าว” ในที่นี้รวมถึงนิติบุคคลที่ทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าวหรือมีวัตถุประสงค์ประโยชน์ของคนต่างด้าว หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว แต่คนต่างด้าวนี้ไม่รวมถึงผู้ไม่มีสัญชาติไทยแต่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ (มาตรา ๔ นิยามคำว่า “คนต่างด้าว”) เพราะกรณีนั้นผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยแล้วสมควรมีสิทธิอย่างคนไทยในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการได้

๗.๔ ความลับ

ข้อมูลข่าวสารที่จะให้เปิดเผยตามมาตรา ๙ นี้บางกรณีอาจเป็นความลับที่เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยได้ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ (มาตรา ๙) ในกรณีข้อมูลข่าวสารใดมีความลับรวมอยู่ด้วย การจัดให้ประชาชนตรวจดูอาจมีการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ (มาตรา ๙ วรรคสอง)

๘. การจัดหาให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย

๘.๑ ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่จัดหาให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ เป็นข้อมูลข่าวสารสำคัญที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ ส่วนข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ เป็นข้อมูลข่าวสารสำคัญที่ประชาชนผู้สนใจควรได้รู้จึงมีการจัดระบบให้ตรวจค้นได้ง่าย สำหรับข้อมูลข่าวสารอื่นที่เหลือทั้งหมดนั้นไม่ลงทุนให้มีระบบการจัดเก็บเพื่อการเผยแพร่ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักของการปกครองที่โปร่งใสข้อมูลข่าวสารทุกชนิดก็พร้อมที่จะเปิดเผยให้แก่เอกชนที่สนใจได้เมื่อมีคำขอขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย เว้นแต่กรณีที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยเพื่อเก็บไว้เป็นความลับเท่านั้น

๘.๒ วิธีการจัดหาให้

ผู้ประสงค์ได้ข้อมูลข่าวสารจะต้องมีคำขอขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ควบคุมหรือครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นโดยระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ตามควร (มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง) ถ้าระบุไว้ไม่เข้าใจเจ้าหน้าที่ก็อาจปฏิเสธว่าไม่อาจจัดหาให้ แต่ฝ่ายผู้มีคำขอก็อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ทบทวนได้ว่าการระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สามารถเข้าใจได้จริงหรือไม่ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดหาให้นี้อาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ แต่อยู่ในการครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอ แต่ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและมีการระบุห้ามเปิดเผยไว้ หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอจะต้องส่งคำขอไปให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปว่าจะเปิดเผยให้ได้หรือไม่ (มาตรา ๑๒ วรรคสอง)

ในกรณีบุคคลมีคำขอขึ้นมาโดยถูกต้องหน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่ยาวนานเกินไปนัก อย่างไรก็ตาม โดยที่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นบริการของรัฐตามหลักของการปกครองที่โปร่งใสแต่มีค่าใช้จ่ายเพื่อให้ประชาชนไปหาประโยชน์เป็นกำไรให้แก่ตนเอง ดังนั้น ถ้าผู้ใดขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากไปหรือขอบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามความต้องการของผู้นั้นได้ (มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง) เพราะผู้นั้นร้องขอเกินที่จะได้ข้อมูลข่าวสารตามสิทธิได้รู้แล้ว

การให้ข้อมูลข่าวสารแก่เอกชนมิใช่เป็นการจัดหาให้โดยเพิ่มภาระงานของรัฐเพื่อประโยชน์เฉพาะของเอกชนบางคน การที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนจึงต้องเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนที่มีอยู่แล้วในสภาพพร้อมจะให้ได้ มิใช่ว่าเมื่อประชาชนคนใดต้องการรู้เรื่องใดแล้วหน่วยงานของรัฐจะต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือ จัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด (มาตรา ๑๑ วรรคสาม) แต่ทั้งนี้มิใช่ว่าในการนี้หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใดเพื่อช่วยเหลือมิได้ โดยกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถดำเนินการ ๓ กรณี คือ

๑) กรณีเป็นเพียงการแปรสภาพของข้อมูลข่าวสาร เช่น นำเทปมาเปิดฟังนำวิดีโอมาฉายดู พิมพ์ข้อมูลออกจากคอมพิวเตอร์ หรือการแปรสภาพข้อมูลข่าวสารอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้กำหนด (มาตรา

๑๑ วรรคสาม) ซึ่งทางปฏิบัติคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการคงเลือกกำหนดการแปรสภาพข้อมูลข่าวสารที่เป็นลักษณะเป็นการใช้ตามปกติ โดยไม่ยุ่งยากแก่ภาระของรัฐเกินควร

๒) กรณีที่มีใช้การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า หน่วยงานของรัฐมีขึ้นเพื่อบริการประชาชนการดำเนินการใดเป็นไปให้ทางให้เกิดประโยชน์จึงย่อมอยู่ในแนวทางที่ควรสนับสนุนหากมิใช่กรณีก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการค้าเป็นการเฉพาะตัว อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๑ วรรคสาม ก็กำหนดในเชิงสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดหาข้อมูลที่มีได้มีอยู่แล้วนั้นให้ได้เฉพาะเมื่อการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้นั้น (ก) เป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือ (ข) เป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

๓) กรณีเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๑ วรรคสี่) หน่วยงานของรัฐหลายแห่งจะมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาและช่วยเหลืออยู่ด้วย การจัดหาข้อมูลข่าวสารใหม่ให้จึงเป็นกรณีต้องกระทำอยู่แล้ว เช่น ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ในการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนเป็นการเฉพาะรายนี้ หน่วยงานของรัฐพึงต้องคำนึงถึงการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารนั้นด้วย เพื่อมิให้นับสลายหรือเสียหาย ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใดที่มีสภาพอาจนับสลายง่าย เช่น เอกสารมีสภาพเก่ามากจนกรอบ ก็อาจขอขยายเวลาเพื่อจัดทำสำเนาก็ได้ (มาตรา ๑๑ วรรคสอง)

ในการจัดหาให้ถ้าข้อมูลข่าวสารนั้นมีส่วนเป็นความลับปะปนอยู่ก็อาจคัดลอกออกได้ และการจัดหาให้ การขอสำเนาหรือการขอให้มีการรับรองความถูกต้องนั้น หน่วยงานของรัฐอาจคิดค่าธรรมเนียมได้ตามอัตราที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา ๑๑ วรรคห้า)

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขออยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนสาขา หรือหน่วยงานอื่นๆ หน่วยงานที่รับคำขอต้องให้คำแนะนำให้ไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง) บทบาทของเจ้าหน้าที่ต่อไป จึงจะเปลี่ยนแปลงไปมากและการดำเนินงานของรัฐจะมีลักษณะเป็นเชิงให้บริการและต้อนรับแก่ประชาชนมากขึ้นกว่าที่เป็นมา

๘.๓ ผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสาร

บุคคลไม่ว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ย่อมมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้เว้นแต่

กรณีที่เป็นความลับหรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่น ส่วนคนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใดเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงอีกชั้นหนึ่ง รายละเอียดทำนองเดียวกับข้อ ๗.๓ ข้างต้น (มาตรา ๑๑ วรรคห้า)

๘.๔ ความลับ

รายละเอียดเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวในข้อ ๗.๔ ข้างต้น

๘.๕ ข้อมูลข่าวสารที่กระทบประโยชน์ได้เสียของผู้อื่น

ข้อมูลข่าวสารที่ขออาจเป็นเรื่องส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือเป็นความเห็นส่วนตัวหรือมีกฎหมายคุ้มครองมิให้ผู้อื่นรู้หรือนำไปใช้ประโยชน์ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร หรือประโยชน์ทางการค้าอย่างอื่น ในกรณีที่เห็นว่าอาจกระทบประโยชน์ได้เสียของผู้ใด เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบเพื่อว่าผู้นั้นอาจคัดค้านไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอ การคัดค้านจะต้องกระทำภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (มาตรา ๑๗)

ไม่ว่ากรณีใดๆ หากผู้ใดทราบว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดอันกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนก็อาจยื่นคำคัดค้านเข้ามาได้ ไม่จำเป็นต้องได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่เสียก่อน ในการนี้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอและคำคัดค้านประกอบกัน ถ้าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน ผู้คัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (มาตรา ๑๘) ในการนี้เจ้าหน้าที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นยังมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ๑๕ วันดังกล่าวเพื่อจะได้ทราบว่าผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์หรือไม่ และหากมีการยื่นอุทธรณ์ก็จะยังเปิดเผยไม่ได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๑๗ วรรคสาม)

๘. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นความลับได้ (ไม่ต้องเปิดเผย) มีการแยกไว้เป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์กฎหมายกำหนดว่าจะเปิดเผยมิได้ ซึ่งเป็นไปโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือต้องพิจารณาขังน้ำหนักเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๑๔)

(๒) ข้อมูลข่าวสารทั่วไป ข้อมูลข่าวสารแต่ละชั้นมักมีคุณค่าหลายด้านและ

แต่ละด้านก็อาจจะส่งผลที่ขัดกันเอง ในการจะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด กฎหมายจึงให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และ ประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (มาตรา ๑๕) โดยปกติประโยชน์สาธารณะ อันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมีความสำคัญที่ต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนตนของบุคคล แต่ในการอยู่รวมเป็นสังคมสมาชิกสังคมย่อมหวังจะได้รับการคุ้มครองจากสังคมด้วยไม่ เช่นนั้นความสามัคคีที่จะอยู่รวมเป็นสังคมจะไม่มี การคุ้มครองประโยชน์ส่วนตนที่เป็น พื้นฐานบางประการจึงมีความสำคัญใกล้เคียงกับประโยชน์สาธารณะ เพราะการคุ้มครอง ประโยชน์พื้นฐานดังกล่าวเป็นไปเพื่อความมั่นคงของสังคมอันเป็นประโยชน์สาธารณะใน แง่หนึ่งนั่นเอง ตามพระราชบัญญัตินี้สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นเป็นหลัก ส่วน การไม่เปิดเผยจะเป็นเพียงข้อยกเว้น (เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติฯ) การไม่เปิดเผยจึง ต้องใช้เท่าที่จำเป็นโดยจำกัดในเรื่อง ๖ ประการดังที่กำหนดในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง นั้น เท่านั้นเว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดรายการข้อมูลข่าวสารอื่นเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๕ (๗)

ข้อยกเว้นที่ ๑ ความมั่นคงของประเทศ เป้าหมายหลักของการรวมตัว เป็นรัฐคือความมั่นคงของประเทศเพราะเป็นหลักประกันพื้นฐานในการอำนวยความสะดวก ประชาชนดำเนินไปในสังคมได้อย่างสงบสุข มาตรา ๑๕ (๑) ได้กล่าวถึง “ความมั่นคง ของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลัง ของประเทศ” แต่คงเป็นการยกตัวอย่างของความมั่นคงเท่านั้น เพราะ “ความมั่นคงของ ประเทศ” หากพิจารณาโดยองค์รวมแล้วจะมีความหมายกว้าง รวมไปถึงความมั่นคงในทุกๆ ด้าน เช่น การปกครองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทหาร การเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาการ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ แม้ความหมายของความมั่นคงจะกว้าง แต่ ความสำคัญอยู่ที่น้ำหนักของเรื่องว่าสำคัญถึงระดับกระทบถึงความเป็นอยู่ของประเทศจริง หรือไม่

ข้อยกเว้นที่ ๒ การบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้ มีเพื่อบังคับให้เกิดผลตามความต้องการของสังคม และกฎหมายต่างๆ จะบังเกิดผลได้ ต่อเมื่อมีกลไกบังคับให้เกิดผล กฎหมายส่วนใหญ่จะมีกลไกบังคับโดยเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใด หากทำให้ “การใช้บังคับกฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ได้” แล้วกฎหมายก็ให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้

เพราะย่อมเป็นการขัดต่อความมุ่งหมายของสังคม สำหรับแง่มุมที่ทำให้การใช้บังคับกฎหมายไม่เกิดผลนั้นกฎหมายมิได้จำกัดว่าต้องเป็นเรื่องประเภทใดอาจเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร ก็ได้

ข้อยกเว้นที่ ๓ ความเห็นภายใน ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐมักมีเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นกันหลายชั้น ในระหว่างนั้นก็ยังไม่เกิดข้อยุติ เรื่องที่กำลังดำเนินการอาจมีข้อเสนออย่างหนึ่งแต่ในชั้นที่สุดอาจจบลงเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเสนอความเห็นได้เต็มที่โดยไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติกฎหมายจึงให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานได้ (เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เช่น ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือการจัดทำประชาพิจารณ์) และแม้จะล่วงพ้นจนเกิดข้อยุติและจะยังคงสั่งมิให้เปิดเผยต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตามถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามีใช้เรื่องสำคัญที่จะกระทบอิสระและผลสำเร็จในการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะสั่งให้เปิดเผยก็ได้ หรือให้เปิดเผยเมื่อเกิดผลยุติแล้วก็ได้ อนึ่ง กรณีที่จะไม่เปิดเผยนี้ต้องเป็นส่วนของความเห็นเท่านั้น ไม่รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณา

ข้อยกเว้นที่ ๔ ความปลอดภัยของบุคคล รัฐมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของสมาชิกในสังคม ข้อมูลข่าวสารใดหากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แต่ในหลายกรณีอาจต้องมีการชั่งน้ำหนักของประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ชีวิตของคนหนึ่งคนหากจำเป็นอาจจะต้องแลกกับชีวิตของคนร้อยคนหรือกับความมั่นคงที่สำคัญของประเทศก็ได้

ข้อยกเว้นที่ ๕ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารของราชการอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกชนคนใดคนหนึ่งก็ได้ มาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติก็ได้วางหลักว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใดถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ อนึ่ง มาตรา ๑๕ (๕) นี้ได้กล่าวถึง “รายงานการแพทย์” ด้วย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วก็เป็นเพียงการขยายความเพราะรายงานการแพทย์เป็น “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” อย่างหนึ่งตามคำนิยามใน มาตรา ๔

ข้อยกวันที่ ๖ กรณีกฎหมายหรือบุคคลเจ้าของข้อมูลกำหนดมิให้เปิดเผย ถ้ากฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด ก็ย่อมต้องบังคับตามกฎหมายนั้น เช่น การเปิดเผยงานว่ามีลิขสิทธิ์ต่อสาธารณชนเป็นสิทธิแต่ผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗) การห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการขอรับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ก่อนที่จะส่งให้ประกาศโฆษณาคำขอ นั้นได้ (มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒) ส่วนข้อมูลข่าวสารที่เอกชนผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้เปิดเผยย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงขณะที่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารมาว่าไม่ได้แสดงความประสงค์ไว้เช่นใด ซึ่งอาจเป็นกรณีโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายก็ได้ การที่กฎหมายให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงความประสงค์ของเอกชนผู้ให้ข้อมูลข่าวสารก็เพื่อให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปโดยได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐไม่รักษาความไว้วางใจที่ให้ข้อมูลข่าวสารมา และกลับนำไปเปิดเผยเสียต่อไปเอกชนจะไม่เชื่อถือให้ข้อมูลข่าวสารใดๆ แก่หน่วยงานของรัฐอีก

วิธีการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดว่า จะต้องระบุในคำสั่งด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และที่เปิดเผยไม่ได้นั้นเป็นเพราะเหตุใด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (ผู้มีคำขอ) พอมีข้อมูลบางประการเพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสาร และเป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเข้าใจถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสารลักษณะนั้น โดยกระจางว่าหากมีการเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดผลใดตามมาบ้าง มาตรา ๑๕ วรรคสอง จึงวางหลักให้ถือว่าคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยนี้เป็น “ดุลยพินิจโดยเฉพาะ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองจะถือว่าในชั้นการพิจารณาทบทวนทางกฎหมายโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง (ศาลปกครอง) จะต้องให้น้ำหนักแก่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ให้มาก เว้นแต่จะมีเหตุผลขัดแย้งอย่างมากเป็นอย่างอื่น มิใช่ไปสั่งกลับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยง่าย แต่การจะให้เปิดเผยหรือไม่นี้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์โดยตรงสามารถพิจารณาทบทวนได้เต็มที่

ข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นจะมีสภาพเป็น “ความลับ” นั้นเอง โดยอาจมีชั้นความลับตั้งแต่ “ปกปิด” ไปจนถึง “ลับที่สุด” การรักษาความปลอดภัยของ

ข้อมูลข่าวสารว่าข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขใด กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ (มาตรา ๑๖) และในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดระเบียบขึ้นใหม่กฎหมายให้ถือว่าระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการยังใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบของคณะกรรมการขึ้นใหม่ ตามนัยมาตรา ๑๖ (มาตรา ๕๓)

๑๐. ความคุ้มกันสำหรับเจ้าหน้าที่

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน โดยผิดพลาดย่อมนำมาซึ่งความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง อาญา และวินัย ซึ่งบทบังคับเหล่านี้อาจทำให้เจ้าหน้าที่พยายามหาความปลอดภัยไว้ก่อนโดยหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพราะการไม่เปิดเผยไม่มีโทษทางอาญาคงมีแต่ทางแพ่งและทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงนัก แต่การเปิดเผยอาจมีโทษอาญาเพิ่มขึ้นได้ กฎหมายซึ่งกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติโดยสมควรแล้วเพื่อลดแรงกดดันดังกล่าวซึ่งมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่มี ๒ กรณีคือ

(๑) การปฏิบัติโดยถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับ บทบัญญัติมาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการกำหนดระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ ซึ่งระบียบดังกล่าวจะกำหนดชั้นความลับ วิธีการรักษาความลับ เครื่องหมายชั้นความลับ เจ้าหน้าที่ที่จะเข้าถึงความลับ และเงื่อนไขในการเปิดเผยความลับ ระเบียบนี้จะเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ ระดับล่างลงมาปฏิบัติ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐวางระเบียบไว้เช่นใดและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระบียบนั้นแล้ว หากระเบียบไม่รอบคอบทำให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดที่ไม่ควรเปิดเผยก็ไม่สมควรจะให้เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เพราะได้ปฏิบัติตามระเบียบโดยสุจริตแล้ว

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ละชั้นย่อมมีคุณค่าในหลายด้าน ซึ่งประโยชน์ในแต่ละด้านอาจขัดกันได้มิใช่ถ้าเข้าข้ออ้างเป็นความลับแล้วจะต้องลับและเปิดเผยมิได้เสมอไป เพราะอาจเกี่ยวพันกับประโยชน์ยิ่งใหญ่กว่าที่ความลับเล็กน้อยอาจต้องพิจารณาหลักทางให้ มาตรา ๒๐ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ระดับสูงเพียงพอจะรับผิดชอบได้) อาจวินิจฉัยได้ว่าข้อมูลข่าวสารใดควรเปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะแก่บุคคลใด หากมีประโยชน์ที่สำคัญยิ่งกว่าเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือ

ประโยชน์อื่นของบุคคล หากการให้เปิดเผยได้ดำเนินการไป โดยสมควรแก่เหตุ (proportionality) ซึ่งในการตัดสินใจเปิดเผยดังกล่าวอาจมีการรอนสิทธิประโยชน์ของเอกชนบางประการก็ได้ แต่เพื่อรักษาประโยชน์ที่สำคัญกว่า สมควรให้ความคุ้มครองกันแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้ไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลโดยย่อมต้องมีการเยียวยา ดังนั้น มาตรา ๒๐ วรรคสอง ยังคงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐยังคงต้องรับผิดชอบตามปกติ แม้เจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว แต่องค์กรคือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ ส่วนในแง่โทษอาญาหากมีก็เป็นแต่บังคับตามโทษปรับเพราะจะใช้โทษจำคุกแก่นิติบุคคลไม่ได้โดยสภาพอยู่แล้ว

๑๑. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

๑๑.๑ ความหมาย ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล คือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับ “สิ่งเฉพาะตัว” ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นแง่มุมใด เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม ประวัติการทำงาน ฯลฯ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวบุคคลธรรมดา ยังไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะมีสิ่งบ่งชี้ด้วยว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของบุคคลใดด้วย โดยอาจเป็นชื่อ รหัส หมายเลข รูปถ่าย หรือสิ่งบ่งชี้อย่างอื่นก็ได้ โดยปกติคนเราจะมีความเป็นอยู่ส่วนตัวในการดำรงชีวิตระดับหนึ่งที่ไม่ต้องการให้ผู้อื่นนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งอาจทำให้เราเกิดความไม่สบายใจ หรือรำคาญใจ ซึ่งมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญได้รับรองว่าบุคคลมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว โดยผู้ใดจะกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายไปยังสาธารณชนอันเป็นการกระทบสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวมิได้ เว้นแต่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงวางหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล

๑๑.๒ ผู้ได้รับความคุ้มครอง คนไทยทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ แต่บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย อันได้แก่ คนต่างด้าวที่มีใบประจำตัวคนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิอยู่โดยถาวรในประเทศไทยก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองในเรื่องข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลด้วย (มาตรา ๒๑) และแม้บุคคลใดจะถึงแก่กรรมไปแล้ว แต่ก็ยังได้รับความคุ้มครองในแง่ของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอยู่

(คำนิยามในมาตรา ๔) อนึ่ง เป็นที่พึงสังเกตว่าผู้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องนี้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคล

๑๑.๓ การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

(๑) จัดเก็บเท่าที่เกี่ยวข้อและจำเป็น โดยหลักการหน่วยงานของรัฐจะไม่จัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เว้นแต่จะเกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ๆ และจะต้องยกเลิกการจัดเก็บเมื่อหมดความจำเป็น (มาตรา ๒๓ (๑))

(๒) เก็บจากเจ้าของข้อมูลโดยตรง การเก็บข้อมูลข่าวสารผ่านบุคคลอื่นอาจผิดพลาดได้ง่าย จึงมีหลักการว่าให้พยายามจัดเก็บ โดยตรงจากเจ้าของข้อมูลก่อน หากไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะทำได้จึงจะใช้วิธีการอื่น (มาตรา ๒๓ (๒)) โดยในการจัดเก็บจากเจ้าของข้อมูลหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบถึง “วัตถุประสงค์” ที่จะนำข้อมูลมาใช้และ “ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ” (มาตรา ๒๓ วรรคสอง) เพื่อให้เจ้าของข้อมูลจะได้ทราบถึงผลกระทบจากการให้ข้อมูลข่าวสารและขอบเขตที่จะนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้ เพราะการใช้นอกเหนือจากลักษณะการใช้ตามปกติจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน อนึ่ง ในการขอข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ทราบด้วยว่าการขอข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการบังคับหรือไม่ (มาตรา ๒๓ วรรคสอง) เพื่อให้เจ้าของข้อมูลมีอิสระที่จะตัดสินใจว่าตนควรให้ข้อมูลข่าวสารหรือไม่

(๓) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนอาจถูกจัดเก็บไว้โดยหน่วยงานใดในลักษณะเช่นใด กฎหมาย จึงบังคับให้ลงประกาศรายการดังต่อไปนี้ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง)

- ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
- ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
- จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล
- ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล

การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวนี้นี้มีข้อยกเว้นสำหรับสำนักข่าวกรอง

แห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีภารกิจเกี่ยวกับราชการลับอยู่มาก การเปิดเผยประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้สาธารณชนรู้อาจเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว (มาตรา ๒๒)

(๔) ตรวจสอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอาจมีการนำมาใช้ประกอบในการออกคำสั่งทางปกครองก็ได้ หากข้อมูลนั้นผิดพลาดก็ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดว่าในกรณีมีการเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะต้องมีการตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๔))

(๕) จัดระบบรักษาความปลอดภัย เพื่อมิให้บุคคลได้รับความเสียหายจากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ พระราชบัญญัตินี้จึงบังคับโดยตรงว่าต้องมีการจัดระบบรักษาความปลอดภัยไว้ตามความเหมาะสมแก่ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้ให้เกิดผลเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๕))

๑๑.๔ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยหลักการข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในหน่วยงานของรัฐจะนำไปเปิดเผยโดยเจ้าของข้อมูลไม่ยินยอมไม่ได้ ส่วนความยินยอมนั้นจะจัดทำไว้ล่วงหน้าหรือจะทำการครั้งคราวที่จะเปิดเผยก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูลและเทคนิคในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่ต้องการความยินยอมของเจ้าของข้อมูลให้กระทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๒๔)

๑) เปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนเพื่อนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแห่งนั้น กรณีนี้เป็นเรื่องปกติเพราะการทำงานภายในหน่วยงานของรัฐจะต้องมีเจ้าหน้าที่หลายคนช่วยกันทำงาน กรณีอยู่ในวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามปกติอยู่แล้ว

๒) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารซึ่งขอบเขตเพียงใดเป็นลักษณะการใช้ตามปกตินั้นได้มีการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบตั้งแต่ในชั้นขอข้อมูลแล้ว (มาตรา ๒๓ วรรคสอง) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกตินี้อาจมิใช่การใช้ภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็ได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลบางประเภท

อาจมีไว้เพื่อให้บริการหรือใช้ร่วมกับหน่วยงานอื่นก็ได้ ถ้าลักษณะการใช้ตามปกติเป็นเช่นนั้นก็ยังเข้าช้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ตามลักษณะดังกล่าว

๓) การเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโน ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น ช้อยกเว้นเป็นเรื่องจำเป็นในงานราชการที่ต้องการข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และยังมีการรักษาไว้เป็นความลับและหยุดอยู่เพียงนั้น

๔) เป็นการให้เพื่อการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นเกี่ยวกับบุคคลใด ช้อยกเว้นนี้แท้จริงไม่ถือเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแล้วเพราะขาดองค์ประกอบตามที่กำหนดในคำนิยาม (มาตรา ๔) เมื่อไม่รู้ว่าเป็นของบุคคลใดก็ย่อมนำไปใช้เป็นผลร้ายแก่เจ้าของข้อมูลไม่ได้

๕) การเปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารประวัติศาสตร์ เพื่อการตรวจสอบคุณค่าในการเก็บรักษา กรณีนี้ก็เป็นประโยชน์แก่การทำงานของรัฐบาลตามปกติโดยเป็นเพียงขั้นการตรวจสอบคุณค่า ส่วนการจะเปิดเผยหรือไม่เป็นปัญหาในขั้นตอนต่อไปว่าจะกระทำหรือไม่

๖) การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตลอดจนกระบวนการในการสืบสวน สอบสวน หรือฟ้องคดี ทั้งนี้ เพราะการรักษากฎหมายเป็นภาระหลักของรัฐและสำคัญ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปจะเปิดเผยต่อบุคคลใดต่อไปหรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขใด ต้องพิจารณาภาระหน้าที่และความจำเป็นแล้วแต่กรณี

๗) เป็นการเปิดเผยที่จำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล ซึ่งความปลอดภัยต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลย่อมมีความสำคัญมากกว่าความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล

๘) การเปิดเผยต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อเป็นกรณีที่มีอำนาจตามกฎหมายหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารก็ย่อมไม่อาจปฏิเสธที่จะไม่ให้ได้

๙) กรณีอื่นที่กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งขณะนี้ยังไม่มี

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การเปิดเผยตาม (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) ต้องมีบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับ

ไว้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้ตรวจสอบได้หากมีการรั่วไหลเป็นไปโดยเกี่ยวข้องกับบุคคลใด (มาตรา ๒๔ วรรคสอง) อนึ่ง การเปิดเผยไปยังบุคคลใดหากเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบด้วย (มาตรา ๒๓ วรรคสาม) เพื่อเขาจะได้ติดตามพิทักษ์สิทธิของตนเองต่อไป

๑๑.๕ เจ้าของข้อมูลขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร เพื่อมิให้มีการนำข้อมูลข่าวสารที่ผลิตออกไปใช้ให้เกิดผลร้ายแก่บุคคล พระราชบัญญัตินี้ได้ยอมรับให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนได้ และจะขอสำเนาข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ (มาตรา ๒๕) แต่ถ้าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นความลับหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่ให้ตรวจดูได้ เช่น ผลการสืบสวนการกระทำของบุคคลในระหว่างการสืบหาข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ใดก็ย่อมจะให้ผู้นั้นไม่รู้ไม่ได้ มิฉะนั้นจะมีการไหวตัวและการสืบสวนจะไม่สัมฤทธิ์ผล การเปิดเผยรายงานทางการแพทย์ของบุคคลใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดให้เปิดเผยเฉพาะต่อแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับมรรยาทวิชาชีพและวิธีการรักษาของแพทย์ (มาตรา ๒๕ วรรคสอง)

ถ้าบุคคลใดพบว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้อง ผู้นั้นมีสิทธิทำคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาและแจ้งผลให้ผู้นั้นทราบโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๒๕ วรรคสาม) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำขอแก้ไข ผู้มีคำขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยเช่นใด หน่วยงานของรัฐก็ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมียุทธธรรณหรือไม่ หรือผลการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นเช่นใด เจ้าของข้อมูลมีสิทธิขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของคนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นได้ (มาตรา ๒๕ วรรคสี่) ทั้งนี้ เมื่อแต่ละฝ่ายยืนยันว่าตนเป็นฝ่ายถูก การให้หมายเหตุไว้จึงเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะเตือนให้ผู้จะนำข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นมาใช้ได้ตระหนักและใช้ดุลพินิจ โดยระมัดระวังว่าที่ถูกต้องเป็นเช่นใดแน่

๑๒. มาตรการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

๑๒.๑ ไม่จัดพิมพ์ ไม่ให้ตรวจดู ไม่จัดหาให้ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาคตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ ให้ประชาชนได้ตรวจดู

หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้เมื่อมีการยื่นคำขอ ตลอดจนการปฏิบัติล่าช้าหรือไม่ให้ความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่ากรณีใดๆ ผู้นั้นอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ (มาตรา ๑๓) ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน หากจะขยายเวลารวมแล้วจะต้องไม่เกิน ๖๐ วัน

๑๒.๒ อ้างว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ ถ้าหน่วยงานของรัฐอ้างว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอตามมาตรา ๑๑ หรือโดยเหตุขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องคนตามมาตรา ๒๕ กรณีจะนำไปสู่ความยุ่งยากแก่การหาข้อยุติว่า ฝ่ายใดถูกต้องกันแน่ ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จะให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ (มาตรา ๓๓) โดยจะดำเนินการเองหรือมอบหมายบุคคลใดทำแทนก็ได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องยินยอมให้เข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของคนได้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับหรือไม่ก็ตาม

๑๒.๓ คำสั่งไม่ให้เปิดเผย ถ้าหน่วยงานของรัฐอ้างว่าเป็นความลับเปิดเผยไม่ได้ผู้ประสงค์ได้ข้อมูลข่าวสารนั้นอาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการภายใน ๑๕ วันนับแต่ได้รับแจ้งคำร้อง (มาตรา ๑๘) ซึ่งจะมีการส่งต่อไปภายใน ๗ วัน เพื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้พิจารณาชี้ขาด และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ตามพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน หรือหากจะขยายก็รวมแล้วต้องไม่เกิน ๖๐ วัน (มาตรา ๓๗)

๑๒.๔ คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน กรณีที่เอกชนบุคคลที่ ๓ มีคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแก่ผู้มีคำขอ เพราะจะกระทบประโยชน์ได้เสียของตน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านนั้น ผู้มีคำคัดค้านอาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาต่อไป (มาตรา ๑๘) ซึ่งขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาจะเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาในข้อ ๑๒.๓ (มาตรา ๓๗)

๑๒.๕ คำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กรณีเจ้าของข้อมูลขอให้แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน หากหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ตามคำขอ เจ้าของข้อมูลอาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายใน ๓๐

วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขซึ่งจะมีการส่งคำอุทธรณ์ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป (มาตรา ๒๕ วรรคสี่)

ในระหว่างการศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือศาลจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลใดที่ไม่จำเป็นแก่การศึกษา (มาตรา ๑๙) ทั้งนี้ เพื่อรักษาความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการจนกว่าผลการพิจารณาจะเสร็จสิ้นว่าจะให้ปฏิบัติเป็นประการใด

๑๓. เอกสารประวัติศาสตร์

ข้อมูลข่าวสารในราชการย่อมเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทั้งทางด้านประวัติศาสตร์และด้านวิทยาการต่างๆ ในอนาคต การเก็บรักษาเอกสารเหล่านี้หากไปขึ้นอยู่กับความเห็นของแต่ละหน่วยงานจะไม่เหมาะสม โดยมาตรฐานในการคัดเลือกเก็บจะลึกลับอาจสูญเสียข้อมูลข่าวสารหลายประการที่ควรได้จัดเก็บ อีกประการหนึ่งการจัดเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ก็มีเทคนิคเฉพาะที่จะดูแลมิให้บุบสลาย มิใช่เทคนิคที่จะรู้กันทั่วไป ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดเป็นหลักการว่า (๑) ข้อมูลข่าวสารใดที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือ (๒) มีอายุครบกำหนดตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง จะต้องจัดส่งให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เพื่อจะได้คัดเลือกเก็บไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า ไม่เช่นนั้นข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะถูกทอดทิ้งเก็บไว้โดยไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน นอกจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติแล้วอาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานอื่นของรัฐให้ทำหน้าที่คัดเลือกและเก็บรักษาเอกสารประวัติศาสตร์บางประเภทให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าได้เช่นกัน ถ้าในอนาคตจะมีการแยกความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการเก็บรักษาเอกสารประวัติศาสตร์ (มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องส่งไปคัดเลือกนี้ไม่ใช่บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่คณะรัฐมนตรีหรือกระเบียบกำหนดให้ต้องทำลายหรืออาจทำลายได้โดยไม่ต้องรักษา (มาตรา ๒๖) เพราะข้อมูลบางประเภทเห็นได้โดยสภาพว่าไม่มีคุณค่าที่จะเก็บไว้ศึกษา และการเก็บไว้หรือจัดส่งไปให้คัดเลือกจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยใช่เหตุ

กำหนดเวลาที่ต้องส่งข้อมูลข่าวสารไปยังหอจดหมายเหตุแห่งชาติได้จำแนกข้อมูลข่าวสารเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) ข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งไม่เปิดเผยเพราะจะเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

กษัตริย์ตามมาตรา ๑๕ มีกำหนดอายุ ๗๕ ปี

(๒) ข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งไม่เปิดเผยอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ มีกำหนดอายุ ๒๐ ปี

การกำหนดอายุของข้อมูลข่าวสารเพื่อให้จัดส่งไปคัดเลือกไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้านี้มีผลโดยปริยายเป็นการกำหนดอายุของความลับในตัว กล่าวคือเมื่อครบกำหนดอายุดังกล่าวก็ต้องเปิดเผยหรือต้องพิจารณากันอย่างจริงจังว่าสมควรเปิดเผยได้แล้วหรือไม่

กำหนดอายุของข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดส่งไปคัดเลือกอาจขยายออกไปได้ ๒ กรณี คือ

๑. หน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องเก็บไว้ใช้งานของหน่วยงานของรัฐแต่ในกรณีนั้นเพื่อสนองวัตถุประสงค์ของเอกสารประวัติศาสตร์ หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องจัดระบบไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าได้ตามที่จะมีการตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ (มาตรา ๒๖ วรรคสาม (๑))

๒. หน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นยังคงเป็นความลับไม่สมควรเปิดเผยซึ่งอาจเป็นไปได้ เพราะเนื้อหาของความลับขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่จะมีอายุไม่เท่ากัน ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งกำกับข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการเฉพาะราย แต่เพื่อเป็นการเร่งรัดให้พิจารณาถึงความลับให้จริงจัง พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าจะสั่งไม่เปิดเผยเกินคราวละ ๕ ปีไม่ได้ (มาตรา ๒๖ วรรคสาม (๒)) การตรวจสอบทบทวนมิให้ขยายเวลาเกินความจำเป็นต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย (มาตรา ๒๖ วรรคสี่) ซึ่งอาจให้จัดทำในรูปคณะกรรมการโดยมีบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ เพื่อให้การตรวจสอบทบทวนมีคุณภาพและเป็นกลาง

๑๔. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนัก

งบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น จากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก
เก้าคนเป็นกรรมการ โดยที่คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่สอดส่องดูแลโดยทั่วไป ในการ
ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้องค์ประกอบจึงขยายให้รวมผู้มีความรู้ในข้อมูลข่าวสารของ
ราชการประเภทต่างๆ ให้มาก แต่ขณะเดียวกันคงแต่งตั้งทุกคนไม่ได้เพราะจะมากเกินไป
และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งเพื่อให้มีทัศนะหลากหลายไม่จำกัดแต่ความต้องการของ
ภาครัฐ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแล
และผลักดันให้หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐปฏิบัติให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของพระราช
บัญญัตินี้ ได้แก่

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อำนาจหน้าที่จึงครอบคลุมทั้ง
การคอยดูแลความผิดพลาดและการแนะนำให้ปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้อง

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพนักงานของรัฐเกี่ยวกับการ
ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงาน
ของรัฐที่ประสงค์ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะมีโอกาสของคำปรึกษาได้เสมอ

(๓) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวง หรือ
ระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ต้องการทั้งความ
รับผิดชอบทางการเมืองที่จะให้เป็นรัฐบาลที่โปร่งใสแต่ในขณะเดียวกันต้องการความรู้ทาง
เทคนิคที่จะจัดการให้ความโปร่งใสในการปกครองเป็นจริง ความรับผิดชอบทางการเมือง
เมืองและการต้องการความรู้ทางเทคนิคจึงมีคู่กันซึ่งการให้นักการเมืองรับผิดชอบโดย
ลำพังอาจทำให้มุ่งรักษาสถานภาพของตนแทนการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของพระราช
บัญญัตินี้ กฎหมายจึงให้นักวิชาการเข้ามามีส่วนในการกระตุ้นและยับยั้งเพื่อให้เกิดผล
ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๔) พิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องที่มีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้
เช่นการไม่จัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การไม่จัดให้ตรวจค้น การไม่จัดทำให้ การ
ดำเนินการโดยล่าช้าหรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อที่คณะกรรมการ
ข้อมูลข่าวสารของราชการอาจมีความเห็นให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการอยู่ในมาตรฐานที่
กฎหมายต้องการ

(๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี

เป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง การจัดทำรายงานเสนอรัฐบาลจะเป็นการแก้ไขปัญหในระดับชาติ แต่ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานละเลยโอกาสอันนี้ แต่พระราชบัญญัตินี้กระตุ้นให้ดำเนินการโดยเข้มงวดตามแต่สถานการณ์ หากปัญหาน้อยจะทำปีละครั้งก็ได้ หากปัญหามากจะปีละหลายครั้งก็ได้

(๖) อาจมีหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย แต่การเข้าตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ขอโดยอ้างว่าไม่มี

๑๕. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการนี้อาจมีได้หลายชุดตามสาขาความชำนาญและปริมาณของคดี โดยกฎหมายให้ความยืดหยุ่นไว้แล้วว่า คณะหนึ่งจะต้องมีไม่น้อยกว่า ๓ คน จึงเปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้องกับปริมาณและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

กำหนดเวลาและขั้นตอนการดำเนินการโปรดยข้อ ๑๒ ข้างต้นประกอบ ส่วนการพัฒนาที่ถูกต้องว่าข้อมูลข่าวสารใดจะมีคำสั่งให้เปิดเผยได้หรือไม่ได้จะต้องมีการเลือกพิมพ์คำวินิจฉัยในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเผยแพร่เพื่อการศึกษา ซึ่งต่อไปจะเป็นแนวทางในการใช้กฎหมายมิให้เกิดความลักลั่นอีก

๑๖. บทส่งท้าย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ ยังมีกฎหมายลูกบทอีกหลายประการที่ต้องจัดทำขึ้นให้เกิดกลไกที่สมบูรณ์ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเปิดโอกาสให้ข้อมูลข่าวสารของราชการแพร่หลายสู่ประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อถึงจุดสมบูรณ์นั้นเมื่อใด ระบอบประชาธิปไตยที่โปร่งใสและประชาชนมีส่วนร่วมก็จะเกิดความเป็นจริงขึ้น พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายที่ปูรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ให้ออกัสการมีส่วนร่วมของประชาชน (participatory democracy) ส่วนรายละเอียดในการใช้กฎหมายคงต้องรอการพัฒนาอีกระดับหนึ่งโดยการสร้างบรรทัดฐานในการตีความและในการออกกฎหมายลูกบทต่างๆ แต่หากได้ดำเนินการโดยสมบูรณ์เต็มที่เมื่อใดระบบประชาธิปไตยของไทยคงจะก้าวไกลและเข้มแข็งขึ้นอีกมาก