

ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

1. คำสั่งมีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด (มาตรา 15 วรรคสอง)

เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ เจ้าหน้าที่ก็จะต้องใช้ดุลยพินิจว่าจะมีคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่ใช่เปิดเผย และในกรณีที่มี คำสั่งมิให้เปิดเผย (การแจ้งผู้ร้องว่าไม่อนุญาตหรือไม่สามารถเปิดเผยได้) จะต้องระบุไว้ในคำสั่งด้วยถึงเหตุผลของการไม่เปิดเผย โดยเหตุผลที่ระบุอย่างน้อยต้องแจ้งว่าข้อมูลข่าวสารที่สั่งไม่เปิดเผยนี้จัดเป็นข้อมูลข่าวสารอยู่ในประเภทใด และเพราะเหตุใดจึงไม่เปิดเผย โดยมีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร เช่น ในกรณีที่มีผู้ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยของเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์และปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่การสอบสวนวินัยดังกล่าวยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เมื่อมีปัญหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ก็จะต้องระบุเหตุผลของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยว่า เหตุผลที่ไม่เปิดเผยนี้เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดอยู่ในประเภทของข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากขณะนั้นการดำเนินการสอบสวนวินัยยังไม่เสร็จสิ้นการเปิดเผยอาจทำให้การดำเนินการสอบสวนไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 เป็นต้น

การที่พระราชบัญญัติกำหนดให้คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องระบุเหตุผลของการสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ด้วย ก็เพื่อประโยชน์หลายประการ คือ

ประการแรก ทำให้เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งมิให้เปิดเผยต้องมีการพิจารณาโดยรอบคอบอย่างจริงจังว่าสมควรที่จะไม่เปิดเผย มีเหตุผลรองรับทั้งทางกฎหมายและข้อเท็จจริง

ประการที่สอง ทำให้ผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารมีความชัดเจนว่าการที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิใช่เป็นการดำเนินการตามอำเภอใจหรือต้องการปกปิด โดยมีอะไรที่ซ่อนเร้นปิดบังไม่ถูกต้อง ซึ่งหากเหตุผลที่ระบุไว้เป็นที่ยอมรับและผู้ขอข้อมูลข่าวสารพอใจ ถือได้ว่าเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือแก่ระบบการบริหารงานของรัฐได้อีกทางหนึ่ง

ประการที่สาม ในกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยกับคำสั่งมิให้เปิดเผยของหน่วยงานของรัฐและใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย เหตุผลที่ระบุไว้ในคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็น่าจะเป็นข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ยิ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ระบุเหตุผลไว้โดยละเอียดมากเท่าใด การวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีกับการส่งเสริมให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อีกทางหนึ่ง

2. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องใช้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่รับแจ้ง (มาตรา 17 วรรคหนึ่ง)

ข้อกำหนดนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้อื่นคำขอไว้แล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหากเปิดเผยไปแล้วอาจทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบหรือเสียหายต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลดังกล่าวพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบการพิจารณาเรื่องนี้แจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องให้เสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด โดยให้เวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งประโยชน์ได้เสียอาจได้รับผลกระทบนั้นถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความจำเป็น เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นได้รับทราบว่ามี การขอข้อมูลข่าวสารและอาจมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว บุคคลที่เกี่ยวข้องจะสามารถพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของตนหรือไม่ และจะ คัดค้านโดยขัดแจ้งหรือโดยละเอียดด้วย เพื่อหน่วยงานสามารถใช้ประกอบการพิจารณาได้ เช่น คัดค้านไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้เสียหายอย่างใดมากเพียงใด เป็นต้น นอกจากนี้ การให้เวลาแก่ผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือได้รับผลกระทบไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก็เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถมีเวลาเพียงพอในการพิจารณาและจัดทำคำคัดค้าน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถไปกำหนดให้เวลาที่มากเกินไปจนสมควรเพราะโดยใช้หลักการแล้วกฎหมายที่ต้องการแล้วกฎหมายต้องการให้ดำเนินการคัดค้านโดยเร็วที่สุด เพื่อไม่ให้กระบวนการพิจารณาเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของประชาชนมีความล่าช้า ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรแจ้งกำหนดเวลาที่อาจรับผลกระทบได้พิจารณาคำคัดค้านภายในเวลาที่เหมาะสม

3. ผู้ที่ได้รับแจ้งตามข้อ 5.2 (มาตรา 17 วรรคหนึ่ง) ผู้ที่รับทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (มาตรา 17 วรรคสอง)

ข้อกำหนดนี้เป็นผลต่อเนื่องจากการดำเนินการในข้อที่ผ่านมา กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทราบแล้ว ผู้ที่ได้รับแจ้งหากประสงค์จะคัดค้านก็จะต้องดำเนินการคัดค้านภายในเวลาตามที่ได้รับแจ้ง ซึ่งหากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้รับหนังสือคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถมีดุลพินิจให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

4. ในกรณีที่มีคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มิได้รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้แล้วแต่กรณี (มาตรา 17 วรรคสาม)

จะเห็นว่า เมื่อบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียหากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีหนังสือคัดค้านมายังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถมีดุลพินิจที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเห็นด้วยกับคำคัดค้าน ก็มีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามแนวทางที่ได้ศึกษามาแล้ว และแจ้งให้ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารทราบ แต่ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้าน ก็จะต้องมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านและจะพิจารณาดำเนินการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้นั้นต่อไป

การที่หน่วยงานของรัฐมีดุลพินิจที่จะไม่รับฟังคำคัดค้าน พระราชบัญญัติได้กำหนดห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจนกว่าจะได้ผ่านเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่างก่อน กล่าวคือ

เงื่อนไขประการแรก “จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18”

มาตรา 18 ได้กำหนดให้ผู้คัดค้านสามารถอุทธรณ์ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับฟังคำคัดค้านต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งนั้น หมายความว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านไปยังผู้คัดค้านรวมทั้งได้แจ้งไปในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้คัดค้านทราบด้วยว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งนั้น ซึ่งถ้าพ้นกำหนดเวลาตามคำสั่งนี้และไม่ปรากฏว่าผู้คัดค้านได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้กับผู้ขอได้ อย่างไรก็ตามหากในการแจ้งคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์และกำหนดวันที่จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผู้คัดค้านทราบ กำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 นี้ก็จะถูกขยายออกไปจากสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40

เงื่อนไขประการที่สอง “หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้แล้ว”

เงื่อนไขนี้สืบเนื่องจากเงื่อนไขประการแรก กล่าวคือ ในกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 18 แล้ว ผู้คัดค้านไม่ดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขประการที่สอง แต่หากผู้คัดค้านได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ในกำหนดเวลาตามเงื่อนไขประการแรกแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะยังเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ได้จนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ซึ่งหากคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีคำวินิจฉัยเห็นด้วยกับการไม่รับฟังคำคัดค้านของหน่วยงานของรัฐก็สามารถดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่หากคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่เห็นด้วยกับการไม่รับฟังคำคัดค้าน หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ หรือหากคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่เพียงบางส่วน หน่วยงานของรัฐก็ต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากในมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติ ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด