

บทที่ 2

แนวคิดเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2.1 แนวคิดในเรื่องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ในอดีตนั้นหลักเกณฑ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ปฏิบัติกันมาตลอดก็คือ ข้อมูลข่าวสารต้องปิดลับ การเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น แต่ในปัจจุบันนี้ตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง วิธีที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ก็คือ การให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการทำงานของฝ่ายบริหาร จุดนี้จึงทำให้มีการยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ (Right to know)¹ กล่าวคือ ประชาชนต้องรู้ได้ถึงข้อมูลข่าวสารของฝ่ายบริหารว่าฝ่ายบริหารปฏิบัติงานอย่างไรนั่นเอง

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประเทศ โดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐและกระบวนการบริหารราชการทุกขั้นตอนจึงต้องโปร่งใส เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ประชาชนจึงควรได้รับรู้ว่า รัฐใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์คุ้มค่ากับผลที่ได้จากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่²

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย” โดยเป็น “กลไก” ในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ที่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหนทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเอง³

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คันต์, “อิสระของข่าวสาร”. *วารสารนิติศาสตร์*. 137 ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, 2521 หน้า 139

² อรรถพล ใจสว่าง และ วัชรวิทย์ ไชยสาร. *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 8

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9

อาจกล่าวได้ว่าการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ในแง่ของกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังถือว่าเป็นการสร้างและมอบกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐให้ไว้กับประชาชน⁴ อีกด้วย

ดังข้างต้นจึงได้เกิดแนวคิดที่ว่า ประชาธิปไตยดำเนินไปได้ดีที่สุดเมื่อประชาชนได้ข่าวสารทั้งหมดที่รัฐสามารถให้ได้⁵ เกิดเป็นแนวคิดของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) ขึ้น โดยในประเทศไทยก็ได้มีการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 58 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เองก็ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเช่นกัน โดยอาจพิจารณาได้จากบทบาท 2 ด้าน⁶ ดังนี้

1) ในทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ปรัชญานี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทของตนให้ถูกต้องได้นั้น คือประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครองว่าในขณะนี้กฎหมายได้กำหนดเรื่องใดไว้อย่างไรเพื่อที่จะได้ติดตามตรวจสอบและใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองประเทศได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะในการวิพากษ์วิจารณ์ออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ ประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, สารานุกรมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พฤศจิกายน 2540), หน้า 9 - 10

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “อิสระของข่าวสาร”, วารสารนิติศาสตร์. หน้า 140

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 17, ตอน 2, สิงหาคม 2541, หน้า 1-2

2) ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐต่าง ๆ ถูกสร้างขึ้นเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป และเพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมายขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบให้มีอำนาจหน้าที่มากมายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปกครอง และจะมีการออกคำสั่งทางปกครองเมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในทางกฎหมาย กฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อได้ทราบถึงเนื้อหาสาระและแนวทางดำเนินการที่เป็นมา อันจะทำให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้ที่จะพิจารณาได้ว่ากรณีของตนจะมีผลออกมาเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และจะโต้แย้งได้อย่างไรและเพียงใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน

การประกันสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นเครื่องบ่งชี้พัฒนาการทางการเมือง และเป็นเงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้แนวคิดว่าการปรับตัวด้านข้อมูลข่าวสารย่อมเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนา⁷ จนอาจพูดได้ว่าสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนถือเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน

2.2 หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ⁸

- 1) ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผย
- 2) คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการ

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ทางราชการมิไว้ในครอบครองนั้นมีหลายประเภท ซึ่งข้อมูลนั้นๆ อาจเป็นทั้งข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรืออาจเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็ได้ หรืออาจมีทั้งข้อมูลข่าวสารสาธารณะและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล อยู่ในข้อมูลข่าวสารเดียวกันก็ได้ ซึ่งการที่จะจำแนกประเภทของข้อมูลว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลสาธารณะหรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น ถือเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการ

⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2541 หน้า 22

⁸ ชาลูนชัย แสงศักดิ์, สารบัญญัตินิติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 46 - 47

การนั้น โดยหลักแล้วต้องเปิดเผย ประเด็นพิจารณานั้นจะอยู่ที่ว่าถ้าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะแล้ว ข้อมูลข่าวสารของราชการเหล่านั้นจะเปิดเผยได้เพียงใด วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ แต่ถ้าหากข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยแล้ว หลักเกณฑ์ในการพิจารณาก็จะแตกต่างกันไป เพราะโดยหลักแล้วข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไม่จำเป็นต้องเปิดเผย หากจำเป็นต้องเปิดเผยจะมีหลักเกณฑ์ยกเว้นอย่างไร เหตุผลในการเปิดเผย เหล่านี้เป็นต้น

2.2.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการ

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้เอากับข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ อะไรเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วจะมีวิธีการเปิดเผยอย่างไร

1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” เอาไว้ในคำนิยามตาม มาตรา 4 ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

จากข้างต้น จะพบว่ามีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 4 อยู่อีกสองคำ ซึ่งปรากฏอยู่ด้วยในคำนิยามของมาตรา 4 คือ คำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” และ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง⁹ ราชการส่วนภูมิภาค¹⁰ ราชการส่วนท้องถิ่น¹¹ รัฐวิสาหกิจ¹² ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา¹³ ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณา

⁹ เช่น กระทรวง, ทบวง, กรมต่างๆ

พิพากษาคดี¹⁴ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ¹⁵ หน่วยงานอิสระของรัฐ¹⁶ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำนิยามของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นค่อนข้างกว้าง เพราะถ้าเป็นเอกสารที่หน่วยงานของรัฐ¹⁷ มีไว้ในครอบครองแล้ว ก็ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้นประเด็นสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับราชการหรือเอกชน แต่อยู่ที่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่¹⁸ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มุ่งเน้นถึงสาระสำคัญของข้อมูลข่าวสารนั้น¹⁹ ซึ่งนับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญหรือสิทธิของประชาชน ไว้กว้างขวางกว่าใน

¹⁰ เช่น จังหวัด, อำเภอ

¹¹ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, กรุงเทพมหานคร

¹² เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, การบินไทย

¹³ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

¹⁴ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาคดีนั้นเป็นไปตามกฎหมายพิจารณาความ

¹⁵ เช่น สภานายความ แพทยสภา

¹⁶ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

¹⁷ บางหน่วยงานแม้ว่าจะตั้งขึ้นในส่วนของราชการ แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการนั้น หรือโรงเรียนเอกชนก็ไม่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน (ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ : หน้า 13)

¹⁸ ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, พิมพ์ครั้งแรก (สำนักพิมพ์นิติธรรม, ตุลาคม 2542), หน้า 11

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 5

มาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²⁰ เนื่องจากมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญนั้นรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่มิได้รวมถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย

อย่างไรก็ดี แม้คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” จะเน้นที่การครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีได้รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐทำขึ้นเป็นส่วนตัวด้วย แม้ว่าจะทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม เช่น บันทึคนัดหมาย หรือบันทึกแสดงหมายเลขโทรศัพท์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่²¹ หรือเอกสารส่วนตัวที่ปะปนอยู่ในบันทึกการประชุม^{22 23} ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งในการที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐตัดสินใจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ

2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผย การไม่เปิดเผยถือเป็นข้อยกเว้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเอาไว้ 3 วิธี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะ ตามสภาพและความสำคัญของข้อมูลแต่ละประเภท²⁴ ดังนี้

2.1) การเปิดเผยตามมาตรา 7²⁵ (การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา)

²⁰ กิตติศักดิ์ ปกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (สำนักพิมพ์วิญญูชน, โรงพิมพ์เดือนตุลา, สิงหาคม 2541), หน้า 38-39

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39

²² คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศได้มีความเห็นว่า กรณีที่มีเอกสารส่วนบุคคลของเจ้าของซึ่งเป็นอดีตนิติกร ธปท. สามารถแยกแยะออกต่างหากโดยไม่ต้องเปิดเผยได้

²³ โปรดดู คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 3/2542 นายอภิชาติ สถิตนิรามัย ได้มีหนังสือถึงธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อขอให้เปิดเผยเอกสารจำนวน 20 รายการ

²⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 6

²⁵ มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีในการดำเนินงาน

การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามีวัตถุประสงค์ให้มีการแพร่หลายไปมากที่สุด เพื่อต้องการส่งเสริมโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้น การนำลงพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาก็เพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานถาวรใช้ในการอ้างอิงต่อไปได้ด้วย^{26 27}

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 มีดังนี้

1. โครงสร้างและการจัดองค์ระในการดำเนินงาน (มาตรา 7 (1))

หน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างไรเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้ เพราะเป็นสิ่งที่รัฐจัดให้ดีขึ้นเพื่อบริการประชาชน และจะเป็นประโยชน์เบื้องต้นที่ประชาชนอาจค้นหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่ประชาชนเกี่ยวข้องได้ มาตรา 7 (1) จึงบังคับให้มีการจัดพิมพ์โครงสร้างและการจัดองค์ระในการดำเนินงานโดยสรุป²⁸ อย่างไรก็ตามในหน่วยงานของรัฐบางแห่ง ข้อมูลข่าวสารใน (1) (เว้นแต่ในเรื่องวิธีการดำเนินงาน) ได้มีการกำหนดเอาไว้แล้วในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์ระของหน่วยงานนั้น²⁹

2. สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน (มาตรา 7 (2))

ด้วยเหตุผลเดียวกันกับมาตรา 7 (1) อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานเป็นสิ่งที่ต้องจัดพิมพ์ให้ประชาชนได้รับรู้ด้วย

(3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้รับการจัดพิมพ์เพื่อให้หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่าย แจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

²⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คันต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 6

²⁷ สำหรับวิธีการนำลงพิมพ์โดยสรุปนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งข้อมูลข่าวสารที่จะพิมพ์ไปยังสำนักพิมพ์นิติธรรม สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ถ้าข้อมูลข่าวสารใดมีการจัดพิมพ์และแพร่หลายเป็นจำนวนพอสมควร มาตรา 7 วรรคสอง กำหนดว่าไม่ต้องพิมพ์ซ้ำทั้งหมดอีก แต่ให้พิมพ์โฆษณาในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงให้ทราบว่ามีข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่ในสิ่งพิมพ์ใด

²⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คันต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 6

²⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 29

3. สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 7 (3))

มาตรา 7 (3) นี้ทำให้เกิดผลประการหนึ่ง คือ ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการประจำเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย เช่น ที่ห้องสมุดประจำหน่วยงาน เป็นต้น และแม้ประชาชนจะมาติดต่อผิดหน่วยงานแต่เจ้าหน้าที่นั้นก็อยู่ในฐานะที่ต้องให้คำแนะนำให้ไปยังหน่วยงานที่ถูกต้องต่อไป³⁰

4. กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 (4) นั้น หมายถึงบรรดากฎหมายลำดับรองหรือกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทางเนื้อหาเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นไว้บังคับเป็นการทั่วไปแก่บุคคลไม่จำกัดจำนวนแน่นอน³¹

เหตุที่กฎตามมาตรา 7 (4) จะต้องพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษานั้น ก็เพราะว่ากฎ³² คือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยยังไม่เกิดผลกับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรง เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามนั้นแล้วถึงจะมีสภาพบังคับตามกฎหมาย โดยมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทันที และอาจเกิดผลกับผู้ใดก็ได้ จึงมีหลักว่ากฎนั้นจะต้องพิมพ์แพร่หลายให้บุคคลได้ทราบก่อนเป็นการล่วงหน้า เพื่อบุคคลจะได้เตรียมตัวปฏิบัติตามกฎได้³³

ส่วนเหตุที่มาตรา 7 (4) ได้กล่าวถึงมติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความไว้ด้วยก็เพราะว่า ในบางกรณีข้อมูลข่าวสารข้างต้นแม้จะไม่ใช่ข้อเป็นกฎแต่โดยเนื้อหาแล้วกลับมีสภาพเป็นกฎ กล่าวคือ ถ้ามติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความนั้นมีผลบังคับเอากับเอกชนโดยทั่วไปแล้ว ก็ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาภายใต้บังคับของมาตรา 7 (4) นี้ ในทางกลับกัน ถ้ากฎนั้น ไม่ได้มี

³⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 7

³¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 40 - 41

³² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของคำว่า "กฎ" ไว้ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 7

ผลต่อบุคคลภายนอก แต่มีผลต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กรเท่านั้น เช่น ระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กฎนี้ก็ไม่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาภายใต้มาตรา 7 (4) แต่อย่างใด³⁴

หลักที่ว่ากฎจะต้องพิมพ์แพร่หลายให้บุคคลได้ทราบก่อนเป็นการล่วงหน้าก็ได้มีการรับรองไว้อีกชั้นหนึ่งในมาตรา 8³⁵ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยจะบังคับใช้กฎในทางไม่เป็นคุณแก่บุคคลใดมิได้หากไม่ได้มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะใช้บังคับได้แต่ในทางที่เป็นคุณเท่านั้น เว้นแต่บุคคลนั้นจะรู้ข้อมูลข่าวสารนั้นมานานพอที่จะปฏิบัติตามกฎได้โดยไม่มีอุปสรรค ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดเอาไว้โดยตรงว่ากฎนั้นจะบังคับใช้ได้ต่อเมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วถ้ายังไม่ประกาศก็จะไม่สามารถบังคับใช้ได้เลยไม่ว่าจะเป็นคุณหรือโทษก็ตาม³⁶

5. ข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 7 (5) นี้ ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่มีข้อมูลที่จำเป็นต้องพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา โดยได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดเพิ่มเติมได้ในภายหลัง

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรานี้ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่ประชาชนควรรู้ ดังนั้นนอกจากจะต้องพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วมาตรา 7 วรรคสามยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดไว้มีเผยแพร่เพื่อขายหรือเพื่อจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการหน่วยงานของรัฐตามสมควรอีกด้วย

2.2) การเปิดเผยตามมาตรา 9³⁷

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

³⁵ มาตรา 8 ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา 7 (4) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

³⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 7-8

³⁷ มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 (4)

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 9 ถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญรองลงมา จากข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 7 โดยกฎหมายต้องการให้ประชาชนเกิดความสะดวกในการตรวจดู ดังนั้นกฎหมายจึงบังคับให้เป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้³⁸ ซึ่งเป็นการวางระบบเอื้ออำนาจให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้โดยสะดวก โดยจะมีการรวบรวมที่สมบูรณ์และประชาชนสามารถเข้าตรวจดูเมื่อใดก็ได้ (Public inspection)³⁹

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูตามมาตรา 9 มีดังนี้

- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง
- (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาความร่วมมือกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาได้ด้วย
- (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในกรณีนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา 9 นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

³⁸ สำหรับวิธีการตรวจดู มาตรา 9 ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ซึ่งโดยสรุปมีดังนี้

- 1) ต้องมีสถานที่เฉพาะเพื่อที่ประชาชนจะตรวจดูได้โดยสะดวกและสมควร
- 2) ต้องมีตวรรษที่มีรายละเอียดพอให้ประชาชนตรวจดูได้เองโดยสะดวก
- 3) ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ตรวจดู ประชาชนต้องสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก
- 4) หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบของการเข้าไปใช้บริการโดยจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในการตรวจดูของประชาชน
- 5) อาจจัดสถานที่ตรวจดูไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือสถานที่เอกชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้งหน่วยงานของรัฐก็ได้
- 6) ให้ใช้บังคับตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

(อ้างอิงจากประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541)

³⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 9

1. ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัย คือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายอนุนำมาใช้อย่างไรจึงเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพื่อจะได้ทราบว่ากรณีของตนจะมีผลเช่นเดียวกับการพิจารณาที่เคยมีมาแล้วหรือไม่ และในที่สุดได้มีการถือปฏิบัติกันเช่นใด⁴⁰

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่ามาตรา 9 (1) ได้ไม่ได้บัญญัติเอาไว้ชัดเจนอย่างในมาตรา 9 (2) ก็ตาม แต่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยตามมาตรา 9 (1) ก็คือคำสั่งที่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 7 (4) โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างมาตรา 7 (4) และมาตรา 9 (1) แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรา 7 (4) ใช้บังคับกับ “คำสั่ง” ที่มีสภาพอย่างกฎ คือ เป็นผลพิจารณาที่บังคับเอากับเอกชนโดยทั่วไป ไม่ได้เจาะจงให้มีผลกับเอกชนรายใดรายหนึ่ง ในขณะที่มาตรา 9 (1) ใช้บังคับกับ “คำสั่ง” ที่มีผลต่อเอกชนรายใดรายหนึ่งโดยจำเพาะเจาะจง ในจุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่เป็นคำสั่งหรือผลการพิจารณาจะไม่เข้าข่ายต้องเปิดเผยตามมาตรา 7 (4) ก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (1) อยู่ดี ดังนั้นไม่ว่าคำสั่งนั้นจะมีผลต่อเอกชนโดยทั่วไป หรือมีผลโดยตรงต่อเอกชนเฉพาะราย หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นก็จะต้องมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เพียงแต่จะต้องเปิดเผยด้วยวิธีการใดและภายใต้มาตราใดเท่านั้น

2. นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 (4)

นโยบายหรือการตีความที่ไม่ได้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชน เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตามมาตรา 7 (4) แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังคงจัดหามาไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูตามมาตรา 9 (2) ด้วยเหตุผลเดียวกันกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 (1)

3. แผนงานฯ โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

เอกสารเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในปีนั้น ๆ การที่มาตรา 9 (3) บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ให้ประชาชนตรวจดู เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รู้ว่าหน่วยงานของรัฐจะนำเงินงบประมาณ (ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากเงินภาษีอากรของประชาชน) ไปใช้ทำอะไร⁴¹ และยังช่วยเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนที่ต้องการจะเข้ามาทำธุรกิจกับรัฐได้ เพราะที่ผ่าน ๆ มาเอกสารเกี่ยวกับ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

⁴¹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 35

แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้มีการเปิดเผยเป็นการทั่วไป ทำให้เป็นประโยชน์ต่อผู้รับเหมาเพียงบางราย⁴² เท่านั้น

4. คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

เหตุผลที่ข้อมูลตามมาตรา 9 (4) จะต้องเปิดเผยก็เพราะว่าคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะนำมาใช้ในปัจจุบัน ซึ่งหากว่ามีกรณีใด ๆ เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามคู่มือนั้น⁴³ และในเมื่อคู่มือดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน หากประชาชนได้ศึกษาก็จะเข้าใจระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของตนได้⁴⁴ ดังนั้นข้อมูลข่าวสารประเภทนี้จึงมีความสำคัญและต้องเปิดเผยภายใต้วิธีการตามมาตรา 9

5. สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

ตามมาตรา 7 วรรคสอง ข้อมูลข่าวสารที่แพร่หลายเป็นสิ่งพิมพ์แล้วไม่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีกเพื่อลดความซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง แต่กระนั้นมาตรา 9 (5) ก็บังคับให้ต้องจัดให้มีสิ่งพิมพ์นั้นไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ เพื่อป้องกันปัญหาในกรณีจัดหาซื้อภายหลัง⁴⁵

6. สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่ามีสัญญาอยู่สามแบบ คือ⁴⁶

สัญญาสัมปทาน คือ สัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาให้เอกชนจัดทำเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาผูกขาดตัดตอน คือ สัญญาที่ให้สิทธิเอกชนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แต่เพียงผู้เดียว

สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐ แต่มีการร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำ

⁴² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 9

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

⁴⁴ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 36

⁴⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 10

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 9 (6) เป็นสัญญาต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชน ซึ่งสัญญาทั้ง 3 ประเภทตามมาตรา 9 (6) นี้ ตามหลักแล้วแต่เป็นสัญญาที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงสัญญาของรัฐทั้งสิ้น เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนตามสัญญาเหล่านี้ไม่ได้เท่าเทียมกันตามกฎหมายแพ่ง แต่เป็นความสัมพันธ์ของคู่สัญญาโดยอาศัยหลักกฎหมายมหาชน กล่าวคือ รัฐยังคงอำนาจพิเศษบางอย่างเหนือคู่สัญญาที่เป็นเอกชนในการที่จะเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาหรือยกเลิกสัญญา เป็นต้น⁴⁷ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก และด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าว จึงทำให้รัฐมีฐานะเท่าเทียมกับเอกชนตามหลักความเท่าเทียมกันของคู่สัญญาไม่ได้ (เว้นแต่รัฐประสงค์จะให้ตนเองเท่าเทียมกับคู่สัญญาตามความสัมพันธ์ในกฎหมายเอกชน) เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีผลกระทบกับผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว ก็น่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้⁴⁸ ส่วนสัญญาทั่ว ๆ ไปที่ไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 9 (6) หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจเข้าตรวจดูตามมาตรานี้⁴⁹ ซึ่งที่ผ่าน ๆ มานั้นสัญญาในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐมักจะไม่เป็นที่เปิดเผยเท่าที่ควรทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษาติดตามการทำงานของรัฐบาล บางครั้งปรากฏว่ามีสัญญาที่ทำไปโดยรัฐเสียเปรียบหรือไม่สำเร็จตามที่มุ่งหมาย⁵⁰

7. มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุนายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญในทางบริหารราชการที่ประชาชนควรได้รู้ กฎหมายจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ และจะต้องระบุชื่อรายงานและข้อมูลข่าวสารที่ใช้

⁴⁷ แต่ถ้าหากเอกชนเกิดความเสียหายจากการกระทำของรัฐ เอกชนนั้นก็ได้รับการเยียวยาความเสียหาย แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายเอกชน (เช่น เอกชนคู่สัญญาไม่สามารถเรียกค่าขาดกำไรจากการยกเลิกสัญญาหรือเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้ เป็นต้น)

⁴⁸ จุดที่น่าพิจารณาอีกจุดก็คือ การเปิดเผยสัญญาของรัฐตามมาตรา 9 (6) นี้ น่าจะเกิดประโยชน์ต่อการตรวจสอบโดยประชาชนตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยในอนาคต เช่น การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ในบางประเทศการที่เอกชนจะมาลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุน กฎหมายจะกำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนในท้องถิ่นด้วย ดังนั้น หากมีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ การเปิดเผยสัญญาของรัฐตามมาตรา 9 (6) นี้ก็น่าจะเป็นเครื่องมือที่จะอำนวยความสะดวกในการทำประชาพิจารณ์ได้

⁴⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 36

⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 10

พิจารณา แม้ไม่ต้องถึงขนาดนำรายงานฉบับเต็มและข้อมูลดังกล่าวมาแสดง แต่ก็ยังเป็นข้อมูลให้แก่ประชาชนที่สนใจจะไปขอตรวจดูเป็นรายบุคคลต่อไปได้⁵¹

8. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

เช่นเดียวกับมาตรา 7 (5) กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยอาจกำหนดข้อมูลข่าวสารขึ้นภายหลังให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้เอง

2.3) การเปิดเผยตามมาตรา 11⁵²

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 11 คือข้อมูลข่าวสารนอกเหนือจากมาตรา 7 ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารสำคัญที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา 9 ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนผู้สนใจควรได้รู้จึงมีการจัดระบบให้ตรวจค้นได้ง่าย แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักของการปกครองที่โปร่งใสจึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกชนิดให้แก่เอกชนที่สนใจได้เมื่อมีคำขอขึ้นมาเป็นการเฉพาะรายโดยมาตรา 11 นี้เอง

ตามมาตรา 11 บุคคลอาจมีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสาร โดยระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ถ้าระบุไม่เข้าใจเจ้าหน้าที่

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10 - 11

⁵² มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควรวันแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่มีข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นมาใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา 11 โดยอนุโลม

อาจปฏิเสธได้ว่าไม่จัดหาให้ แต่ฝ่ายผู้มีคำขอก็อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้ทบทวนได้ว่าการระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารนั้น ไม่สามารถเข้าใจได้จริงหรือไม่⁵³ โดยทั่วไปแล้วผู้ขอไม่ต้องระบุเหตุผลที่จะขอข้อมูลข่าวสาร⁵⁴ เว้นแต่ขอข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง ผู้ขอจะต้องแสดงเหตุผลอันสมควร เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนใช้สิทธิเกินสมควรหรือโดยไม่สุจริต⁵⁵ หากเป็นการขอข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมากเกินไปหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามความต้องการของผู้นั้นได้เพราะผู้นั้นร้องขอเกินที่จะได้ข้อมูลข่าวสารเกินสิทธิไว้แล้ว⁵⁶

ประเด็นที่จะพิจารณาคือในเรื่องการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตามมาตรา 11 นี้ โดยกฎหมายบัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่ยาวนานเกินไปนัก⁵⁷ และการให้ข้อมูลข่าวสารมิใช่เป็นการจัดหาให้โดยเพิ่มงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารที่จัดหาให้ประชาชนควรจึงเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนที่มีอยู่แล้วในสภาพพร้อมจะให้⁵⁸ (มาตรา 11 วรรค 3) โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวมหรือจัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด ภายใต้ข้อยกเว้นคือ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 13

⁵⁴ แม้ว่าผู้ขอข้อมูลข่าวสารจะไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสาร แต่ผู้เขียนเห็นว่า ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดให้มีคำขอเป็นหนังสือเพื่อเป็นหลักฐานว่าได้มีการขอข้อมูลข่าวสารนั้นจริง และการระบุเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสารก็น่าจะเป็นประโยชน์ในการรวบรวมสถิติของหน่วยงานรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารเองด้วยว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนได้ถูกขอไปทำประโยชน์อะไรได้บ้าง โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจะปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยเหตุผลของผู้ขอข้อมูลข่าวสารเองไม่ได้ ซึ่งจุดนี้ก็ไม่เป็นการกระทบต่อหลักการของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

⁵⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 49

⁵⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 13

⁵⁷ คำว่าในเวลาอันสมควรนั้น นับได้ว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเวลาอันสมควรนั้นควรจะเป็นเท่าใด เพราะขึ้นอยู่กับประเภทของข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ข้อมูลข่าวสารบางประเภทสามารถเปิดเผยได้ในทันที บางประเภทก็ต้องใช้เวลาในการรวบรวมพดสมควร ผู้เขียนเห็นว่าในเวลาอันสมควรนั้นน่าจะเป็นเวลาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถจัดหามาได้ โดยไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานตามปกติของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เช่น หากสามารถหยิบยืมข้อมูลข่าวสารนั้นได้ในทันทีที่น่าจะเปิดเผยทันทีเป็นเวลาอันสมควร หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ใช้เวลาในการรวบรวมก็ต้องเปิดเผยในทันทีที่ใช้เวลารวบรวมเสร็จ เป็นต้น

⁵⁸ ในช่วงที่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ใหม่ ๆ นั้น ในเรื่องของสภาพพร้อมที่จะให้ข้อมูลข่าวสารนั้นยังมีปัญหาอยู่บ้าง เช่น ผู้เขียนได้คุยกับผู้ขอข้อมูลข่าวสารคนหนึ่งซึ่งขอร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง จากหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูล และได้ถูกปฏิเสธการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นโดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสาร (ตัวร่างกฎหมาย) นั้นไม่อยู่ในสภาพพร้อมที่จะเปิดเผยได้ เพราะยังเป็นตัวร่างกฎหมายอยู่ จุดนี้น่าสังเกตว่าสภาพพร้อมที่จะเปิดเผยได้ของร่างกฎหมายนั้นอยู่ที่จุดใด เพราะโดยสภาพของร่างกฎหมายเองก็ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่สมบูรณ์

- 1) กรณีเป็นการแปรสภาพของข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น นำเทปมาเปิดฟัง นำวีดีโอมาฉายดู พิมพ์ข้อมูลออกมาจากคอมพิวเตอร์ เป็นต้น
- 2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขออนุญาตมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ
- 3) กรณีที่เป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาตามมาตรา 11 นี้ เพราะว่ามีข้อมูลส่วนใหญ่ของหน่วยงานของรัฐมักจะเป็นข้อมูลตามมาตรา 11 นี้เอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐรักษาไว้ และไม่เปิดเผยเป็นการทั่วไป” และมาตรา 11 นี้ก็เป็นมาตราที่ให้อิสระในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐพอสมควรในการตัดสินใจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ซึ่งกรณีตัวอย่างที่เป็นปัญหาได้แก่การขอให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย⁶⁰ เป็นต้น

2.2.2 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนี้ จะตรงข้ามกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นต้องเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น แต่การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น โดยหลักแล้วจะเปิดเผยไม่ได้เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย⁶¹

1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” เอาไว้ในคำนิยามตาม มาตรา 4 ดังนี้

อยู่แล้ว หากเอกชนประสงค์จะขอร่างกฎหมายก็คาดว่าจะต้องเป็นร่างกฎหมายในขั้นตอนใดจึงจะถือเป็นขั้นตอนที่เสร็จแล้วพร้อมที่จะเปิดเผยได้ หรืออาจจะต้องให้เอกชนเป็นผู้ระบุไว้ในคำขอเองว่าต้องการขอร่างกฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนใดของการร่าง

⁵⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 48

⁶⁰ โปรดดู คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541, สค2/2541 และ สค3/2541

⁶¹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 66

"ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล" หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัสหรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้หนึ่งได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

2) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นแตกต่างกับหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยสิ้นเชิง เพราะโดยหลักแล้วข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะเปิดเผยไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของข้อมูลนั้นจะให้ความยินยอม (มาตรา 24⁶² วรรคแรก) ดังนั้นกฎหมายจึงไม่บัญญัติถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเอาไว้ แต่จะบัญญัติไว้ในเรื่องของการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและวิธีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารเอาไว้แทน (มาตรา 23⁶³)

⁶² มาตรา 24 หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ได้รับล่วงหน้าหรือในขณะที่นั้นมีได้เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
- (4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด
- (5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา
- (6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะคดีประเภทใดก็ตาม
- (7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล
- (8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶³ มาตรา 23 หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังต่อไปนี้

เพราะกฎหมายในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะคุ้มครองและรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งต่างจากในส่วนของข้อมูลข่าวสารของราชการที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เปิดเผย ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจึงได้แก่เจ้าของข้อมูล (มาตรา 25⁶⁴) และบุคคลที่เจ้าของข้อมูลให้ความยินยอมเท่านั้น เว้นแต่จะมีหลักยกเว้นตามกฎหมายซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

-
- (1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอเท่าที่เพียงพอและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น
 - (2) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น
 - (3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้
 - (ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
 - (ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
 - (ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
 - (ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
 - (จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล
 - (ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล
 - (4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ
 - (5) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่น่าจะให้อำนาจให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีที่มีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

⁶⁴ มาตรา 25 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอม

2.3 หลักกเว้นการเปิดเผยของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้สร้างหลักกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเอาไว้ ดังนี้

2.3.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยได้ ดังนั้น หลักกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็คือ การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 14 และ 15 ดังนี้

1) ข้อยกเว้นตามมาตรา 14⁶⁵

ตามมาตรา 14 หากข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้ มาตรานี้เป็นบทบังคับ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “จะเปิดเผยมิได้” ซึ่งเป็นไปโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือต้องพิจารณาข่งน้ำหนักเป็นอย่างอื่น⁶⁶ ต่างจากมาตราที่ให้อำนาจในการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้สิทธิในการจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ โดยกฎหมายจะใช้คำว่า “อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย⁶⁷”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกประเด็นก็คือ การที่กฎหมายใช้คำว่า “ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย” แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ หากเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยเห็นว่า ถ้าเปิดเผยไปแล้ว เพียงแต่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายจริง ๆ ก็เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาหรือข่งน้ำหนักว่า หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 ออกไปแล้ว จะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าหรือไม่⁶⁸ ดังนั้นจึงเหลือประเด็นพิจารณาเพียงว่าจะนำมาตรฐานใดเป็นเกณฑ์ใน

แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ตั้งแก่กรรมแล้วได้

⁶⁵ มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

⁶⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 15

⁶⁷ มาตรา 15

⁶⁸ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 53

การพิจารณาว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

2) ข้อยกเว้นตามมาตรา 15⁶⁹

ข้อยกเว้นตามมาตรา 15 นี้แตกต่างจากมาตรา 14 โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ แม้ว่ามาตรา 15 จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นไปตามกลไกบังคับของกฎหมาย กลับเป็น “อำนาจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองในการที่จะใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่โดยอาศัย การชั่งน้ำหนักระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน กล่าวคือ หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 15 เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องพิจารณาอีกทีว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าการไม่เปิดเผยหรือไม่ หากเห็นว่าเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยไม่จำเป็นต้องไม่เปิดเผยเสมอไป ในทางกลับ

⁶⁹ มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าเปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

กันหากข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการและไม่มีลักษณะตามมาตรา 15 เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น⁷⁰ โดยต้องพิจารณาถึงส่วนได้ส่วนเสียหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

ตามมาตรา 15 เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (มาตรา 15 (1))

ถึงกฎหมายฉบับนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ตาม แต่ก็มีได้มีความมุ่งหมายที่จะบั่นทอนประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น⁷¹ ซึ่งความมั่นคงของประเทศและประโยชน์ของประเทศนั้นเป็นประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นประโยชน์สาธารณะอันสำคัญเป็นที่สุดอย่างหนึ่ง ถ้าหากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แต่อย่างไรก็ดี คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” นั้น หากพิจารณาโดยรวมแล้วจะมีความหมายกว้างรวมไปถึงความมั่นคงในทุก ๆ ด้าน⁷² เพราะ “ความมั่นคงของประเทศ” หรือ “ความมั่นคงของรัฐ” หมายถึงความเป็นเอกภาพ และบูรณภาพของรัฐหรือความมั่นคงในองค์ประกอบแห่งรัฐอันได้แก่ความมั่นคงในบูรณภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงในสำนึกความเป็นปึกแผ่นและการดำรงอยู่ร่วมกันของพลเมืองของรัฐ และความมั่นคงอันได้แก่อำนาจอธิปไตยอันได้แก่ความมั่นคงของระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ อำนาจการปกครอง ระบบกฎหมาย และการบังคับตามกฎหมาย ในแง่นี้ความมั่นคงในฐานะทางเศรษฐกิจ หรือฐานะทางการเงินที่อาจกระทบต่ออำนาจการต่อรองของรัฐกับรัฐต่างประเทศ หรือกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายก็นับเป็นความมั่นคงของรัฐด้วย⁷³ ดังนั้นประเด็นสำคัญในการพิจารณาตามมาตรา 15 (1) นี้จึงไม่ได้อยู่ที่ว่าจะอะไรคือความมั่นคงของประเทศ

⁷⁰ เช่น คำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 10/2542 เมื่อข้อมูลข่าวสารของราชการที่ขอไม่มีลักษณะตามมาตรา 15 สำนักงานอัยการสูงสุดต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอ

⁷¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 37

⁷² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 16

⁷³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 23

แต่อยู่ที่น้ำหนักของเรื่องว่าสำคัญถึงระดับกระทบถึงความมั่นคงของประเทศจริงหรือไม่⁷⁴ หากไม่ได้สำคัญมากจริง ๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้⁷⁵

2. การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 15 (2))

มาตรา 15 (2) ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แก่ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะทำให้การดำเนินการตามกฎหมายไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น โดยกฎหมายมิได้จำกัดว่าต้องเป็นเรื่องประเภทใด จึงเป็นได้ทั้งการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร⁷⁶

ประเด็นพิจารณาของมาตรา 15 (2) นั้นต้องพิจารณาจากความมุ่งหมายของกฎหมายเป็นเกณฑ์⁷⁷ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เช่นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นเหตุให้แหล่งข้อมูลหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ควรได้รับความคุ้มครองต้องได้รับอันตรายหรือเป็นการเปิดเผยที่ทำให้รูปคดีเสียไป ดังนี้เป็นต้น แต่หากไม่จำเป็นต้องปกปิดข้อมูลข่าวสารนั้นอีกต่อไปเนื่องจากการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น⁷⁸

⁷⁴ โปรดดู คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 4/2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายละเอียดหนังสือประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงคดีได้

⁷⁵ เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 2/2542 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของ ปรส. จะเข้าลักษณะตามมาตรา 15(6) จริง แต่เมื่อได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 15 วรรคแรกแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบน่าจะเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่า จึงวินิจฉัยให้ ปรส. เปิดเผยสัญญาซื้อขายสินค้าเชื้อเพลิงที่ทำกับ บริษัทโกลด์แมน ซาคส์ (เอเซีย) ไฟแนนซ์ จำกัด

⁷⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 16-17

⁷⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 40

⁷⁸ เช่น คำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ ศค 17/2542 เมื่อการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นและมีการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาทางวินัยแล้วสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของ 5 จังหวัด ก็สามารถเปิดเผยได้ กระทรวงสาธารณสุขไม่เปิดเผยตามมาตรา 15 (2) ไม่ได้

3. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (มาตรา 15 (3))

ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐมักมีเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นกันหลายชั้น ในระหว่างนั้นก็ยังไม่เกิดข้อยุติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอิสระในการเสนอความเห็นไว้เต็มที่โดยไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ กฎหมายจึงให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานได้⁷⁹ ซึ่งจะต้องเป็นเฉพาะส่วนของความเห็นเท่านั้นไม่รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณา

4. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

รัฐมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของสมาชิกในสังคม ข้อมูลข่าวสารใดหากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้⁸⁰ เช่น สถานที่อยู่ของพยานในคดีอาญา เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐก็มักอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา 15 (4) ในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเช่นกัน⁸¹

5. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

มาตรานี้ก็มักจะเป็นมาตราที่หน่วยงานของรัฐนำไปอ้างในทางปฏิบัติ⁸² เพราะมาตรานี้เป็นมาตราที่กล่าวถึง “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามมาตรา 4 กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าถ้าเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใดแล้วจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ ตามมาตรา 15 (5) นี้ (ซึ่งรายงานการแพทย์ตามมาตรานี้ก็รวมอยู่ในความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 อยู่แล้ว) หรือหากข้อมูล

⁷⁹ โปรดดู คำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 9/2542 ข้อความส่วนที่ถูกลบออกนั้นเป็นชื่อบุคคลผู้เสนอความคิดเห็นในการประชุม จังหวัดนครปฐมอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ ตามมาตรา 15 (3), (4) การที่จังหวัดนครปฐมได้จัดหาสำเนาบันทึกที่รายงานการประชุมโดยลบและตัดทอนชื่อบุคคลที่เสนอความเห็นออกนั้นชอบแล้ว

⁸⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, *วารสารกฎหมายปกครอง*, หน้า 17

⁸¹ เช่น คำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 2/2542, 9/2542, 16/2542

⁸² เช่น คำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2542, 2/2542, 11/2542

ข่าวสารใดมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจลบหรือตัดทอนข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นได้เช่นกัน⁸³

6. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

กรณีที่มีข้อมูลข่าวสารนั้นมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย⁸⁴ หน่วยงานของรัฐก็อาจจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น⁸⁵ ส่วนกรณีของข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ประสงค์จะเปิดเผย⁸⁶ นั้น การที่ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงความประสงค์ของผู้ให้ข้อมูลข่าวสารก็เพื่อการบริหารงานของรัฐเป็นไปโดยได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ หากหน่วยงานของรัฐนำข้อมูลข่าวสารไปเปิดเผยผู้ให้ข้อมูลข่าวสารก็จะไม่เชื่อถือให้ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานของรัฐอีก⁸⁷ ซึ่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้อาจเป็นข้อมูลข่าวสารเฉพาะของเอกชนหรือไม่อยู่ในอำนาจหรือความสามารถของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดหาได้เอง⁸⁸ ก็ได้ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นความลับทางการค้า หรือทางการเงิน เป็นต้น

มาตรา 15 (6) นี้ นับเป็นอีกมาตราหนึ่งที่ทางหน่วยงานของรัฐมักจะอ้างเป็นเหตุในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในทางปฏิบัติเช่นกัน⁸⁹

7. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดกรณีอื่นเพิ่มได้อีก แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้และรัฐธรรมนูญอยู่ดี

⁸³ เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 3/2542 กรณีมีเอกสารส่วนบุคคลของเจ้าของซึ่งเป็นอดีตนิติกร รมท. สามารถแยกแยะออกต่างหากโดยไม่ต้องเปิดเผยได้

⁸⁴ เช่น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2), พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 เป็นต้น

⁸⁵ ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 61

⁸⁶ โปรดดู คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 2/2542

⁸⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 18

⁸⁸ กิตติศักดิ์ ปกรติ, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายสหทัยธรรมราชา, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2541 หน้า 42

⁸⁹ เช่น คำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ ศค 1/2541, 2/2541, 3/2541, 5/2541 เป็นต้น

2.3.2 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น โดยหลักข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะเปิดเผยไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของข้อมูลนั้นจะให้ความยินยอม ดังนั้นหลักยกเว้นของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็คือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอาจเปิดเผยได้ โดยอาศัยกรณีดังต่อไปนี้

1) ข้อยกเว้นตามมาตรา 15(5)

มาตรา 15 (5) นี้แม้ว่าดูเผิน ๆ แล้วจะเป็นมาตราที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของราชการ แต่อีกนัยหนึ่งมาตรา 15(5) นี้ก็เป็นช่องทางที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน เพราะว่ามาตรา 15 นั้นวางหลักบนแนวคิดของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผย ถึงแม้ว่าจะมีข้อยกเว้นไม่ให้เปิดเผยแต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วว่าการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์มากกว่าการ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 15 (5) ได้⁹⁰ โดยต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลนั้นทราบเพื่อให้เสนอคำคัดค้านตามมาตรา 17

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 15 (5) เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 วรรคสองโดยกฎหมายให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ⁹¹ เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา ซึ่งหมายความว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยมาตรา 15 (5) ถือเป็นการใช้ดุลพินิจปรับเข้ากับข้อกฎหมาย ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองในการพิจารณาทางปกครอง คือ ในการวินิจฉัยเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ จะต้องให้น้ำหนักแก่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ให้มาก⁹² เพราะถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง แต่กฎหมายก็ได้

⁹⁰ โปรดดูคำวินิจฉัยของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2542 บันทึกเรื่องสรุปประวัติและพฤติการณ์ของพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 15(5) แต่ตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศ ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นประโยชน์ต่อทั้งหน่วยงานของรัฐและต่อสาธารณะ ดังนั้น จึงมีมติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

⁹¹ ถึงมาตรา 15 วรรคสองจะใช้คำว่า การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็หมายความรวมถึงทั้งในกรณีมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย

⁹² ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 18

ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะพิจารณาในเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่เอาไว้เช่นกัน ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูลโดยตรงก็ได้ ซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคสองนี้ก็สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 47⁹³ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทีหนึ่ง

2) ข้อยกเว้นตามมาตรา 24

นอกจากหลักกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 15 (5) แล้วการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอาจทำได้ตามมาตรา 24 โดยมาตรา 24 นี้ถือเป็นหนึ่งในมาตราสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ทีเดียว เพราะมาตรา 24 เป็นบทบัญญัติที่ทั้งวางหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ในที่เดียวกัน กล่าวคือหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไม่ได้เว้นแต่เจ้าของข้อมูลนั้นยินยอม หากจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยเจ้าของข้อมูลนั้นยินยอมแล้วต้องเป็นการเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

1. ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

กรณีนี้เป็นเรื่องปกติที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อนำไปใช้งานตามปกติ เช่น ทะเบียนหรือประวัติของบุคคล ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของข้อมูลเองด้วย

2. เป็นการใช้อัตนุตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

เช่นเดียวกับมาตรา 24 (1) ที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลย่อมต้องมีวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้น การเปิดเผยเพื่อการใช้อัตนุตามวัตถุประสงค์นั้นจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบก่อนตามมาตรา 23 วรรคสอง

⁹³ มาตรา 47 การใดที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับกระบวนการพิจารณาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติหมวด 2 นี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว

3. ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

หน่วยงานตามมาตรา 24(3) นี้เป็นหน่วยงานที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้โดยตรง ซึ่งก็มีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น⁹⁴

4. เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

เพื่อการศึกษาวิจัยแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ตามมาตรา 24(4) นี้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ระบุชื่อเจ้าของข้อมูลที่จริงก็น่าจะเพียงพอในการที่จะเปิดเผยแล้ว เนื่องจากการไม่ระบุชื่อเจ้าของข้อมูลทำให้ไม่ทราบว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลใด เมื่อไม่รู้ว่าเป็นของบุคคลใดก็ย่อมนำไปใช้เป็นผลร้ายแก่เจ้าของข้อมูลไม่ได้⁹⁵

5. ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

ที่กฎหมายให้เปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 ก็เพื่อตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา ส่วนหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็เป็นไปตามมาตรา 26 คือเมื่อข้อมูลข่าวสารนั้นครบกำหนด 20 ปี

6. ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

การรักษากฎหมายเป็นภาระหลักอันสำคัญของรัฐ กฎหมายจึงให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามมาตรา 24(6) นี้

7. เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24(7) นี้ ใกล้เคียงกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยอาศัยมาตรา 15(5) คือ หากเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นประโยชน์กว่าการไม่เปิดเผย (ซึ่งในกรณีนี้คือความจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล) หน่วยงานของรัฐก็อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นได้

⁹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คันต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 22

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

8. ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อศาลเพื่อใช้ประโยชน์ในการพิจารณาคดี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นเรื่องปกติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเอง ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ⁹⁶

9. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เป็นกรณีสำหรับกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกรณีดังกล่าว

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าแม้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยหลักแล้วจะเปิดเผยไม่ได้โดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูล จะเปิดเผยได้ก็โดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา 24(1) – (9) หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 24(1) – (9) แต่ถ้าเปิดเผยไปแล้วจะเกิดประโยชน์กับส่วนรวมมากกว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เจ้าหน้าที่ก็สามารถอาศัยมาตรา 15(5) เป็นวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้อีกทางหนึ่ง

2.4 การอุทธรณ์ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

การอุทธรณ์ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีดังนี้

2.4.1 การร้องเรียนในด้านบริหารจัดการและการให้บริการข้อมูลข่าวสาร

หากประชาชนได้รับการบริการด้านข้อมูลข่าวสารไม่เป็นที่น่าพอใจ ประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้นเองเป็นขั้น ๆ ไป หรือจะใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 13⁹⁷ ก็ได้ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน

⁹⁶ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 97

⁹⁷ มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15

30 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องเรียน โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจตามมาตรา 32⁹⁸ ที่จะเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือเอกสารมาประกอบการพิจารณาก็ได้⁹⁹

2.4.2 การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ผู้ร้องอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องเรียน ได้ดังนี้

1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

หากผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44¹⁰⁰ วรรคแรก เพื่อที่จะได้พิจารณาไปลำดับสายการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์สามารถทบทวนคำสั่งได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง (ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 46¹⁰¹)

หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียนในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

⁹⁸ มาตรา 32 ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

⁹⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 80 - 81

¹⁰⁰ มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดชั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

¹⁰¹ มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปก

2) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารอาจอุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเลขที่ได้ตามมาตรา 15 บรรคท้าย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูลโดยตรง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 46) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุดในทางปกครอง (มาตรา 37) และมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

3) การนำคดีขึ้นสู่ศาล

ในเบื้องต้นที่ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และต้องการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

ประเด็นนี้อาจพิจารณาจากมาตรา 271 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 271 ได้บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่ คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” โดยเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรา 276 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย” ประกอบกับมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็น

ครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ แล้ว จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเองมีลักษณะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 (1) นี้ และยิ่งถือเป็นที่สุดเ็นทางปกครองตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น หากจะโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ดังนั้นในปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่เป็นคดีที่ค้างอยู่ในศาลยุติธรรม¹⁰²

เมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแล้วอาจพิจารณาในเรื่องของผู้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยพิจารณาในกรณีของผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และในกรณีหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

3.1) กรณีของผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.2) กรณีของหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสาร กรณีของหน่วยงานของรัฐนี้มีความแตกต่างจากกรณีของผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰³ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเอาไว้อย่างชัดเจน โดยใช้คำว่า “ผู้ใด” จึงมีความเห็นในทางวิชาการเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 นี้

¹⁰² อมร จันทรสุมบุรณ์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, กรกฎาคม 2543, หน้า 105-106

¹⁰³ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้เนื่องจากเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 276 ที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันได้ ทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาขึ้นมา โดยจะขอนำไปกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4

โดยศาลจะวินิจฉัยได้ในเรื่องของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ส่วนความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองที่เป็น “ดุลพินิจ โดยเฉพาะ” ของเจ้าหน้าที่นั้น โดยหลักแล้วศาลจะให้น้ำหนักแก่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีเหตุผลขัดแย้งเป็นอย่างอื่น ในขณะที่การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถพิจารณาในเรื่องนี้ได้โดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 15 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนั่นเอง