

บทที่ 1  
บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บังคับใช้ ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้โดยการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลให้แก่ประชาชนที่ขอให้เปิดเผย โดยไม่จำกัดว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ เว้นแต่จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>1</sup> หรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล<sup>2</sup> องค์กรใดก็ตามที่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐบางประเภทนั้นมีข้อมูลส่วนบุคคล หรือข้อมูลที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย และข้อมูลข่าวสารเหล่านี้บางประเภทก็ยากที่จะกำหนดสถานะให้ชัดเจนได้ เมื่อไม่สามารถกำหนดสถานะของเอกสารให้ชัดเจนได้ การกำหนดขอบเขตในการเปิดเผยให้ชัดเจนย่อมเป็นไปได้ด้วย

ประเด็นนี้จึงกลายเป็นปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อมา โดยจะเห็นได้ในกรณีของการขอให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบของโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งนางสุมาลี ลิมปโหวาท ผู้ปกครองของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท ผู้สมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษาปีที่ 2541 ตามประกาศมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ลงวันที่ 29 มกราคม 2541 ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 เมษายน 2541 ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขอตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารคั้งนี้ คือ กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน แต่ไม่ได้รับผลการพิจารณาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสุมาลี ลิมปโหวาท จึงมีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์และพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร<sup>3</sup> มีประเด็นหลักที่ได้พิจารณาในชั้นนี้คือ กระดาษคำตอบ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 และมาตรา 15

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 24

<sup>3</sup> รายละเอียดโปรดดูคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค.1/2541

และบัญชีคะแนนสอบ<sup>4</sup> เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลส่วนบุคคล และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยว่ากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารตามความหมายของมาตรา 4 และไม่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>5</sup> จึงวินิจฉัยว่า นางสาวมาลี ลิมปโหวาท ในฐานะมารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท มีสิทธิที่จะขอตรวจดูและถ่ายสำเนากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 120 คน จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นที่ต้องพิจารณาอีก คือ ในเรื่องของความเป็นที่สุจริตของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยในเบื้องต้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกับ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่จะใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้ผ่านการสอบคัดเลือกทั้ง 120 คนและของ ค.ณ. ณัฐนิช ได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบ และบัญชีคะแนนของผู้สอบคัดเลือกทั้งหมดได้

ต่อมานางสาวมาลี ลิมปโหวาท ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ถึงประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ว่า หนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 นั้น นางสาวมาลีฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนางสาวมาลีฯ เห็นว่า กรณีของตนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว และเห็นว่า ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ กล่าวอ้างนั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจึงขอให้ทบทวนข้อพิจารณาดังกล่าว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ทบทวนคำวินิจฉัยของตนและได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีความเห็นว่ายังไม่มียกเว้นว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไว้ นางสาวมาลีฯ จึงมีสิทธิที่จะขอให้ทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้

<sup>4</sup> ได้มีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ในกรณีอื่น ๆ อีก เช่นกรณี สค.2/2541 เป็นต้น

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6), (7)

ทางผู้ปกครองของนักเรียนที่ถูกเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้นำคดีขึ้นสู่ศาล โดยมีประเด็นพิจารณาในเรื่องของสถานะของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ และในเรื่องของความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยด้วย โดยได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 4126/2543 วินิจฉัยไว้ในเรื่องของสถานะของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบไว้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นทำได้โดยมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเหตุผลในคำพิพากษาฎีกาแตกต่างกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสาระสำคัญเล็กน้อย

อย่างไรก็ดีในเรื่องของสถานะของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบนั้น ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือ<sup>6</sup> โดยมีความเห็นว่ากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารและคำพิพากษาฎีกา

จะเห็นได้ว่า ความเห็นขององค์กรวินิจฉัยแต่ละองค์กรไม่เหมือนกันในแต่ละประเด็นวินิจฉัย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เพื่อกำหนดสถานะและขอบเขตในการเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ รวมถึงเอกสารอื่นอันเกี่ยวกับการสอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบได้ถึงความหมายของ “เอกสารที่เกี่ยวกับการสอบ” และ ประเภทของเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบ
2. เพื่อกำหนดสถานะของเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบประเภทต่าง ๆ และทราบได้ถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะของเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบในปัจจุบัน
3. เพื่อกำหนดขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบประเภทต่าง ๆ ได้ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบ
4. เพื่ออธิบายถึงการใช้หลักความได้สัดส่วนในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบแต่ละประเภท

<sup>6</sup> รายละเอียดโปรดดู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19, ตอน 1, เมษายน 2543, หน้า 40-136

5. เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
6. เพื่ออธิบายในเรื่อง “ความเป็นที่สุด” ของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงเหตุผลและหลักกฎหมายในการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

### 1.3 ขอบเขตและเนื้อหาของการวิจัย

จะวิจัยในเรื่องของปัญหาในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารการสอบเป็นหลัก โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541, สค2/2541, สค3/2541 และสค5/2541 โดยเฉพาะคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541 ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบของโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4126/2543 รวมถึงปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องคือ ในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และในเรื่องของความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

หลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีการขอให้เปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบ องค์กรที่วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่างมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับเรื่องสถานะของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเชื่อมโยงไปยังเรื่องขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงต้องทำการศึกษาในเรื่องของสถานะของข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารการสอบ เพื่อที่จะได้กำหนดขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบให้ถูกต้อง

### 1.5 วิธีการวิจัย

จะใช้วิธีการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research)

## 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. สามารถทราบได้ถึงความหมายของ “เอกสารที่เกี่ยวกับการสอบ” และ ประเภทของเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบ
2. สามารถกำหนดสถานะของเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบประเภทต่าง ๆ และทราบได้ถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะของเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบในปัจจุบัน
3. สามารถกำหนดขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบประเภทต่าง ๆ ได้ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบ
4. สามารถอธิบายถึงการนำหลักความได้สัดส่วนในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบแต่ละประเภท
5. สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
6. สามารถอธิบายในเรื่อง “ความเป็นที่สุจริต” ของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงเหตุผลและหลักกฎหมายในการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร