

การเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบของรัฐตามพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



นายเอกสิทธิ์ ทองเนอด์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0969-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

16 พ.ค. 2546

I 1991913X

**THE DISCLOSURE OF OFFICIALS' EXAMINATION DOCUMENTS
UNDER THE OFFICIAL INFORMATION ACT B.E. 2540**

Ek-it Thongnuadee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of LAWS in LAWS

Department of LAW

Faculty of LAW

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-0969-4

นายเอกสิทธิ์ ทองเนื้อดี : การเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (THE DISCLOSURE OF OFFICIALS' EXAMINATION DOCUMENTS UNDER OFFICIAL INFORMATION ACT B.E. 2540) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร. บรรเจิด ลิงคะเนติ, 163 หน้า . ISBN 974-13-0969-4

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถือเป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญฉบับหนึ่งที่คุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยกฎหมายฉบับนี้มีหลักการในการรองรับถึง “สิทธิได้รู้” ของประชาชน ด้วยกฎหมายฉบับนี้จะสามารถทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของหน่วยงานของรัฐ อันส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐในที่สุด ซึ่งหลักการดังกล่าวก็ได้สอดคล้องกับสิทธิได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58 ด้วย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไปแล้วก็ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐบางประเภทนั้นมีข้อมูลส่วนบุคคล หรือข้อมูลที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย และข้อมูลข่าวสารเหล่านี้บางประเภทก็ยากที่จะกำหนดสถานะให้ชัดเจนได้ เมื่อไม่สามารถกำหนดสถานะของเอกสารให้ชัดเจนได้ การกำหนดขอบเขตในการเปิดเผยให้ชัดเจนย่อมเป็นไปได้เช่นกัน โดยมีกรณีของการขอให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบเกิดขึ้นเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญ

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น โดยมุ่งที่จะศึกษาสถานะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะได้สามารถกำหนดขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจน โดยใช้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารเกี่ยวกับการสอบซึ่งมีกรณีศึกษาเกิดขึ้นแล้วในการวิเคราะห์และวิจัย และหาแนวทางแก้ไขปัญหามาเพื่อให้สามารถคุ้มครองประโยชน์ของทุกฝ่ายได้ และไม่ทำให้กระทบกระเทือนต่อระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐตามระบอบประชาธิปไตย สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เอง

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2543

ลายมือชื่อนิติศ 10๓๐๑/5 พ.๑๖/๐๖
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

4086147034 : MAJOR LAW

KEY WORD: DISCLOSURE / THE OFFICIAL INFORMATION ACT / EXAMINATION / DOCUMENT

EK-IT THONGNUADEE : THE DISCLOSURE OF OFFICIALS' EXAMINATION DOCUMENTS UNDER OFFICIAL INFORMATION ACT B.E. 2540 . THESIS ADVISOR: , ASST. PROF. DR. KRIENKRAI CHAREONTHANAVAT THESIS COADVISOR: BANJERD SINGKANETI, 163 pp. ISBN 974-13-0969-4

“The Official Information Act B.E. 2540” is the one of the important acts which protect and serve the “Right” of people to check the activities of the state institutions under the democracy governance . The purpose of this act is to serve the “Right to Know” of people. With this Act people can access all of the informations in controlling or monitoring of state institutions, that’s resulted for the checking the activities of the state institutions . This concept is applied with the “Right to Know the public Information” in section 58 of The Constitution of Kingdom of Thailand .

However, after this Act is enforced . There are many problems. Because of some state institutions’ informations are possibly consist of the personal information or public interest information and some of them are hard to identify . If these informations are not clear to identify, we can not scope how much to open for these informations . These problems are shown in the case of “the request to access answering papers and list of their score ”

Because of this reason, I write this thesis . This thesis intends to study the status of state institutions’ informations for clearing the scope of access by use the examination documents (they have real cases) to research and find the way to solve the problem for protect all parties interest and contain the checking of state institutions’ activities under democracy governance . That’s for the purpose of this Act .

Department of Law

Field of study Law

Academic year 2000

Student’s signature.....*1000015 นวนิเวศ*.....

Advisor’s signature.....*Kriengkrai*.....

Co-advisor’s signature.....*B. Singkaneti*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของท่านคณาจารย์ผู้มีพระคุณที่ให้ความช่วยเหลือแนะนำ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และท่านอาจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าทั้งที่ท่านทั้งสองมีงานราชการมากมายมาเพื่อตรวจสอบ ให้คำแนะนำ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาปัญหาตลอดจนให้แนวทางการศึกษาค้นคว้าอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนตั้งแต่แรกเริ่มจนงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ตลอดจนอดทนและให้ความเมตตากับความเขลาเบาปัญญาและไม่เอาใจหาของผู้เขียน นอกจากนี้ผู้เขียนยังขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์มานิต จุมปา ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน รวมทั้งให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรอท่านอาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ ที่ได้กรุณาให้แนวคิดและข้อมูลในเบื้องต้นในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนตั้งแต่ในชั้นโครงร่างวิทยานิพนธ์ จนสามารถทำสำเร็จลุล่วงเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ได้ และขอขอบพระคุณคณาจารย์ด้านนิติศาสตร์ที่ได้อบรมสั่งสอนให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าของงานนิพนธ์ทุกท่านที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาและอ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่เป็นกำลังใจและช่วยสนับสนุนในเรื่องต้นทุนในการวิจัย จนทำให้ผู้เขียนสามารถทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาที่ได้เมตตาให้เวลาบางส่วนแก่ผู้เขียนเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และท้ายที่สุดขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกท่าน ที่ให้ความเอื้อเฟื้ออำนวยความสะดวกด้านเอกสาร ตำรา และข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้เขียนด้วย

นายเอกสิทธิ์ ทองเนื้อดี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่

1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตและเนื้อหาของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 เนื้อหาของการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
2 แนวคิดเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	6
2.1 แนวคิดในเรื่องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	6
2.2 หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540.....	8
2.2.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	9
1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”.....	9
2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	11
2.1) การเปิดเผยตามมาตรา 7.....	11
2.2) การเปิดเผยตามมาตรา 9.....	14
2.3) การเปิดเผยตามมาตรา 11.....	19
2.2.2 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	21
1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”.....	21
2) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล.....	22
2.3 หลักกเกณฑ์ในการเปิดเผยของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	24
2.3.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	24

สารบัญ

1) ข้อยกเว้นตามมาตรา 14.....	24
2) ข้อยกเว้นตามมาตรา 15.....	25
2.3.2 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	30
1) ข้อยกเว้นตามมาตรา 15(5)	30
2) ข้อยกเว้นตามมาตรา 24.....	31
2.4 การอุทธรณ์ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	33
2.4.1 การร้องเรียนในด้านบริหารจัดการและการให้บริการข้อมูลข่าวสาร.....	33
2.4.2 การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	34
1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูล.....	34
2) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....	35
3) การนำคดีขึ้นสู่ศาล.....	35
3 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ.....	38
3.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกฎหมายข้อมูลข่าวสารในต่างประเทศ.....	38
3.1.1 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของอเมริกา (Freedom of Information Act 1966).....	38
1) ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	39
1.1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”	39
1.2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	40
1.3) ข้อยกเว้นหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	45
2) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (Privacy Act 1974)	52
2.1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”	52
2.2) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตาม Privacy Act 1974.....	53
2.3) ข้อยกเว้นหลักการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตาม Privacy Act 1974.....	55
3.1.2 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของฝรั่งเศส (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)	56
1) ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	56
1.1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”.....	56
1.2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	58
1.3) ข้อยกเว้นหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	60
2) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	62
2.1) ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”	63

สารบัญ

2.2) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล.....	63
2.3) ข้อยกเว้นหลักการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล.....	63
3.1.3 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศแคนาดา	
(Access to Information Act 1985 และ Privacy Act 1985).....	64
1) ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Access to Information Act 1985)	65
1.1) ความหมายของข้อมูลข่าวสาร.....	66
1.2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม Access to Information Act 1985.....	67
1.3) หลักกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม	
Access to Information Act 1985.....	75
2) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (Privacy Act 1985)	90
2.1) ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล.....	90
2.2) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตาม Privacy Act 1985.....	93
2.3) หลักกเว้นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตาม Privacy Act 1985.....	100
3.2 การอุทธรณ์ร้องเรียนตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ.....	102
3.2.1 การอุทธรณ์ร้องเรียนตาม Freedom of Information Act 1966 ของอเมริกา.....	103
1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการอุทธรณ์	
(Administrative Appeal)	103
2) การนำคดีขึ้นสู่ศาล.....	104
3.2.2 การอุทธรณ์ร้องเรียนตาม (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978) ของฝรั่งเศส.....	104
1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อ Commission d'access aux documents	
administratifs (C.A.D.A.)	105
2) การนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง.....	106
3.2.3 การอุทธรณ์ร้องเรียนตาม Access to Information Act ของแคนาดา.....	107
1) การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อ กรรมการข้อมูลข่าวสาร	
(Information Commissioner)	107
2) การนำคดีขึ้นสู่ศาลกลาง (Federal Court).....	110
4 ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ	
พ.ศ. 2540.....	111
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องเอกสารการสอบ.....	111

สารบัญ

4.1.1 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541.....	111
4.1.2 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 2/2541.....	114
4.1.3 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 3/2541.....	115
4.1.4 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2541.....	117
4.2 ความหมาย, ประเภท และสถานะของ “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ”	120
4.2.1 ข้อสอบ.....	120
4.2.2 กระดาษคำตอบ.....	121
4.2.3 บัญชีคะแนนของผู้สอบ.....	122
4.2.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณา.....	122
4.2.5 คุณพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร.....	123
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ.....	124
4.3.1 สถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบในประเทศไทย.....	124
4.3.2 สถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบในต่างประเทศ.....	128
4.4 ขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบ.....	129
4.4.1 ปัญหาในเรื่องขอบเขตการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบ ในประเทศไทย.....	130
4.4.2 การเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการ สอบตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของต่างประเทศ.....	131
4.5 หลักทั่วไปที่เป็นพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ.....	132
4.5.1 หลักความได้สัดส่วน.....	132
4.5.2 การแยกประเภทของการสอบ	136
4.6 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล.....	142
4.6.1 การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ.....	142
4.6.2 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....	144
4.7 ปัญหาในเรื่ององค์การบังคับใช้กฎหมาย (คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร)	146

สารบัญ

4.7.1 สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....147

4.7.2 การทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....150

5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....152

 รายการอ้างอิง.....158

 ประวัติผู้เขียน.....163