

การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15
แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
Failure to disclose official information under Section 15
of the Official Information Act, B.E. 2540

ทศพร มุรรัตน์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Thotsaphorn Munrat

Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University

80 Moo 9, Ban Du Sub-district, Mueang District, Chiang Rai Province 57100

Email: Lawland2004@hotmail.com

Received: April 9, 2024

Revised: June 20, 2024

Accepted: July 4, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาถึงลักษณะของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อหาแนวทางพัฒนากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 วิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสารจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จากการศึกษาพบว่า การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประโยชน์ของสาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ประกอบกัน และมีลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจมีคำสั่งให้เปิดเผยตามมาตรา 15 คือ (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการ

* Assistant Professor, Dean of the Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือ ข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (5) รายงานการแพทย์ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 15 และให้บัญญัติเพิ่มเติมคำนิยาม ศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจและให้เกิดความชัดเจน ในการใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการและเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ ราชการของประชาชน

คำสำคัญ: ข้อมูลข่าวสาร, ข้อมูลข่าวสารของราชการ, ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

Abstract

The purpose of this research was to study the nature of non-disclosure of official information under Section 15 of the Official Information Act, B.E. 2540 in order to find guidelines for developing the law on official information according to the Official Information Act, B.E. 2540. This research is a documentary research based on the judgment of the Administrative Court. Rulings of the Information Disclosure Tribunal and Related Laws. The study found that non-disclosure of official information under section 15 is an exercise of discretion by government agencies and government officials. taking into account the compliance with the law Public interests and private interests go hand in hand. and the characteristics of official information that may be ordered not to be disclosed under section 15 are: (1) the disclosure will cause damage to national security; international relations or stability in the economy or finance of the country (2) Disclosure will cause the law enforcement to deteriorate or fail to achieve its objectives. Whether it involves prosecution, prevention, suppression, testing, investigation or knowing the source of information. (3) an opinion or recommendation within a State agency in the execution of any matter; But this does not include academic reports. fact report (4) The disclosure will cause danger to the life or safety of any person. (5) Medical reports or personal information, the disclosure of which would be an unreasonable invasion of privacy. (6) official information protected by law from disclosure or information provided by a person without intention of being disclosed by the government to others.

From the study, there were recommendations to define the word “Public interests” and “National security” in accordance with the Official Information Act B.E. 2540. In order to create the framework for government officials in disclosing or not disclosing official information and ensuring the right of people to access official information.

Keywords: Information, Government information, Personal information

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อประชาชนขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐก็มักจะอ้างอยู่เสมอว่าเป็นข้อมูลความลับของทางราชการจึงไม่สามารถเปิดเผยได้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัยและความไม่ไว้วางใจต่อการใช้อำนาจของรัฐของรัฐ และยังก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Right to Know)¹ บังเกิดผลอย่างแท้จริง รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2540 ใช้บังคับในฐานะเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของตนให้แก่ประชาชนได้รับทราบ อันจะทำให้ประชาชนมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและสามารถนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ในการปกป้องรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและของตนได้ ตลอดจนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐเกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”² ซึ่งการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไป ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 วิธี คือ วิธีที่ 1 การลงพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 วิธีที่ 2 การจัดข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 และข้อมูลเอกสารประวัติศาสตร์ตามมาตรา 26 วิธีที่ 3 การจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้เมื่อประชาชนมีคำขอตามมาตรา 11 ซึ่งการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้เฉพาะที่มีกำหนดไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย มี 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 และ ประเภทที่ 2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 15 ซึ่งในปัจจุบันพบว่าเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายอันส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่น ปัญหาความชัดเจนของลักษณะการใช้ดุลพินิจในการไม่ให้เปิดเผยในข้อมูลข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

¹ อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรนา ไชยสาร, *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), 2 – 3.

² สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*, (กรุงเทพฯ : บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549), 11.

ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ การคลังของประเทศตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) หรือการไม่เปิดเผยข้อมูลที่จะทำให้การ บังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการ ฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูล ข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) เป็นต้น³ ซึ่งความไม่ชัดเจนของกฎหมายจึงเป็นอุปสรรค ในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงมีจุดประสงค์ที่หา ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาลักษณะการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และเพื่อที่หน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางของคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.2.3 เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตการวิจัย คือ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและ ลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารและคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวิธีดำเนินการวิจัยในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทางนิติศาสตร์ โดยเน้นการวิจัยจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากรา บทความ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคำพิพากษาของศาล ปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากขั้นตอนที่ 1 คือศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักบริการสาธารณะ หลักการใช้อำนาจ

³ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล*, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561), 305 – 306.

ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน และประโยชน์ของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่ ลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ลักษณะของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การเปิดเผยและคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การโต้แย้งการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาแนวทางคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากคำพิพากษาของศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนที่ 3 ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายซึ่งเป็นขั้นตอนการนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 และที่ 2 มาวิเคราะห์จนได้แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป และขั้นตอนที่ 4 สรุปผลการศึกษาเป็นรูปเล่มงานวิจัย และนำเสนอผลงานวิจัยในรูปคำอธิบาย

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 ทำให้ทราบถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางของคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.4 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลการศึกษา

2.1 พบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของตนให้แก่ประชาชนได้รับทราบ ตามหลักการที่ว่า

“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”⁴ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการทั่วไป มี 3 วิธี คือ วิธีที่ 1 การลงพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 7 ในราชกิจจานุเบกษา วิธีที่ 2 การจัดข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ และการให้ค้นคว้าข้อมูลเอกสารประวัติศาสตร์ตามมาตรา 26 วิธีที่ 3 การจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้เมื่อประชาชนมีคำขอตามมาตรา 11 ส่วนการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่นในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 คือข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และมาตรา 15 คือข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจไม่เปิดเผย รวมถึงข้อยกเว้นในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 36 ที่บัญญัติห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว เป็นต้น

2.2 ลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 นั้น ปัจจุบันตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง คือ “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ... (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น”

2.3 การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของ

⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*, (กรุงเทพฯ : บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549), 11.

เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “...ให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา...” ดังนั้น การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา โดยคำนึงถึง (1) การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ (2) ประโยชน์สาธารณะ และ (3) ประโยชน์ของเอกชน ทั้งสามกรณี ประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนายสมชัย วัฒนการุณ ได้อธิบายว่า “การใช้ดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในทางเลือกที่จะออกคำสั่งตั้งแต่ 2 ทางขึ้นไป ซึ่งกฎหมายแล้วล้วนออกคำสั่งได้ทั้งสิ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งไปในทางใดและมีเนื้อความอย่างไร กล่าวโดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แต่หากข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐมิใช่ข้อมูลข่าวสารตามที่บัญญัติในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) – (6) แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนขอหรือไม่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า อำนาจผูกพัน”⁵ และหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการใช้ดุลพินิจที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ โดยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า หลักการนี้มีสาระสำคัญ 3 หลักการย่อย คือ (1) หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) (2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) ซึ่งหลักความได้สัดส่วนบังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด (หลักความสัมฤทธิ์ผล) แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) และห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่บุคคลและหรือแก่สังคมโดยส่วนรวม (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ)⁶

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล

⁵ สมชัย วัฒนการุณ, คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2561), 56 – 57.

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับ การรับรองจาก ก.ศ.ป.แล้ว) วันที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนกฤษฎีธรรม ทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, 2561), 32 – 34.

ข่าวสารของราชการ และเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคำนิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจศึกษาคำนิยามศัพท์จากที่เหล่านักกฎหมายได้อธิบายไว้เช่น พันวิชัย โรจนตันติ ได้อธิบายคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดหรือต่อบุคคลที่ดำเนินการเองหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมทั้งในทางความมั่นคงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย แต่ทั้งนี้ไม่ว่าทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์สาธารณะดังกล่าว เพียงแค่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอ และประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ ซึ่งทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์ เช่นว่านั้นไม่เท่าเทียมกัน และสมาชิกของสังคมอาจจะสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่นั้นก็สำคัญ”⁷ หรือ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายว่า “บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ โดยบริการสาธารณะนั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ (1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึง การที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการและยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน”⁸ เป็นต้น จากคำนิยามศัพท์ของเหล่านักกฎหมายข้างต้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ผลประโยชน์นี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ไม่ว่าคนในสังคมจะได้รับประโยชน์ในปัจจุบันหรือในอนาคตก็ได้ และไม่ว่าคนในสังคมจะรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ตาม”

2.4 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจไม่ให้เปิดเผยนั้น ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ด้วย ซึ่งมาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของ

⁷ พันวิชัย โรจนตันติ, “ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ,” *บทความพิเศษ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* 2, ฉ.2 (ตุลาคม 2546 - มีนาคม 2547): 56 - 65.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 32-34.

ราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน” และ “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ส่วนกรณีผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้นต้องไม่มีลักษณะเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งตามมาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลดังต่อไปนี้ (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ (2) สมาคมที่มีสมาชิกกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว (3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว (4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็น คนต่างด้าว นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิกหรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการหรือสมาชิกหรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. 7/2562 ได้พิพากษาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอตรวจสอบและรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสูตรเครื่องสำอางของบริษัท รินาวน์ ฟาร์อีสท์ จำกัด และบริษัท อิชเชิล จำกัด ที่นำมาจดแจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีเพียงใดนั้น จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่ปัจจุบันยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย

2.5 การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่แม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องระบุนเหตุผลในการมีคำสั่งเอาไว้ในคำสั่งด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด ซึ่งตามมาตรา 15 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด...” การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องระบุนเหตุผลในการออกคำสั่งเป็นการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนในการได้ทราบเหตุผลของการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่เพื่อการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้นต่อไป ส่วนเหตุผลในการออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอาจมาตรา 15 ประกอบด้วยอนุมาตราหนึ่งมาตราใด

หรือหลายอนุมาตราก็ได้ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร.152/2564 ได้พิพากษาว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดถ่ายสำเนาเอกสารโดยให้ปกปิดชื่อหรือข้อความที่อ่านมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้ให้เหตุผลในการไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทำให้ผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียนต้องรับภัยใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียน จึงเห็นได้ว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่อนุญาตให้คัดถ่ายสำเนาเอกสารโดยปกปิดชื่อหรือข้อความปรากฏชื่อคณะกรรมการผู้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และหนังสือมอบหมายของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่มอบให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดให้การกับผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.6 เหตุผลในการออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต้องระบุข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนและสอดคล้องกับเหตุผลของอนุมาตราหนึ่งมาตราใดหรือหลายอนุมาตราของมาตรา 15 ตัวอย่างเช่น

2.6.1 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.735/2563 ได้พิพากษาว่า เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของกองทัพอากาศ กรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ ได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในชั้นการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ยกเว้นข้อมูลข่าวสารรายการที่ 23 ใบจัดซื้อที่ 181/56 เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทางยุทธการกองทัพอากาศ หรือสนับสนุนโดยตรงทางยุทธการกองทัพอากาศ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศซึ่งกองทัพอากาศได้กำหนดชั้นความลับเอกสารของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นชั้นลับและลับมาก ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 23 ใบจัดซื้อที่ 181/56 เป็นเอกสารสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้วมีคำวินิจฉัย ที่ สค 70/2558 ลงวันที่ 22 เมษายน 2554 ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลเกี่ยวกับทางยุทธการกองทัพอากาศ หรือสนับสนุนโดยตรงทางยุทธการกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ และมีข้อมูลข่าวสารสนับสนุนสถาบันพระมหากษัตริย์ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือจะเปิดเผยมิได้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งในชั้นการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้นำข้อมูลข่าวสารจำนวน 105 เรื่องดังกล่าว มาให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา ซึ่งเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า สาระสำคัญของข้อมูลข่าวสาร

ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศตามนัยมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจริง กรณีจึงรับฟังได้ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำนวน 105 เรื่อง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ ตม. 1/2546 ที่ได้วินิจฉัยว่า การขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเกาหลีเหนือ ซึ่งมีข้อมูลรายละเอียดในสัญญาและการบังคับตามสัญญาซึ่งเป็นความลับทางการค้าของประเทศที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดผลเสียต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ จึงเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) ที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคำนิยามศัพท์คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธนาชัย สุนทรอนันตชัยและคณะ ที่เห็นว่าปัญหาการตีความคำว่าความมั่นคงอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเป็นการรุกร้าแดนสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล⁹ และจากการศึกษาคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติไว้เช่น ตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิต โดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ” หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495

⁹ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล*, 359 – 361.

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นต้น จากคำนิยามศัพท์ของกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอเพิ่มเติมคำนิยามศัพท์คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

2.6.2 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม” ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร.74/2564 ได้พิพากษาว่า เมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ยังอยู่ระหว่างดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 การเปิดเผยรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่และจำนวนเงินที่พยานบุคคลทั้ง 5 รายอ้างว่านำไปมอบให้ผู้ฟ้องคดีนั้น แม้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีในการแก้ข้อกล่าวหา แต่อาจจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะกรรมการไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีของผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพื่อประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เนื่องจากอาจมีผลให้บุคคลที่จะมาเป็นพยานหรือให้ยินยอมให้ข้อเท็จจริงหรือถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ต่อการไต่สวนและพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่กล้ามาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำหรืออาจมีผลทำให้เกิดการเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นและเพียงพอในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ที่มุ่งให้ความคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสดังจะเห็นได้จากมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ห้ามไม่ให้เปิดเผยข้อความข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ไดมานี้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหาผู้แจ้งเบาะแสดและผู้ซึ่งเป็นพยานหรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองบุคคลที่มาให้ข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการทุจริตและการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ เรื่องกล่าวหาที่ยังอยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงต่อการปราบปรามการทุจริตในอนาคต

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดตามที่ถูกล่ามหนำแล้ววินิจฉัยชี้มูลความผิดวินัย หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นตกไปแล้ว อีกทั้งเมื่อได้มีการเปิดเผยชื่อของผู้ให้ถ้อยคำแก่ผู้ฟ้องคดีมาก่อนแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อไป และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องสอบสวนใหม่ และผู้ถูกล่ามหนำที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีมูลหรือไม่มีมูลความผิดทางวินัยแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังขึ้นบางส่วน และตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. 159/2565 ได้พิพากษาว่า เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอากลาง) เปิดเผยเป็นหนังสือร้องเรียนกรณีขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่เนื่องจากมีความประพฤติไม่เหมาะสมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีตำบลเก่ากลอยให้เทศบาลตำบลเก่ากลอย ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว เมื่อในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ การสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 การเปิดเผยรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหนังสือร้องเรียนดังกล่าว แม้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีในการทราบข้อเท็จจริงที่ถูกร้องเรียน แต่อาจมีผลให้บุคคลที่จะมาเป็นพยานไม่เต็มใจมาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำที่อาจเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เพื่อประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้นว่าการกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความจริงหรือไม่ อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเมื่อมีการร้องเรียน ประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ยังไม่ถูกระงับจากการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2.6.3 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า “ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว” ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 114/2547 วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยบัตรลงคะแนนที่โรงพยาบาลชลบุรีจัดทำขึ้นเพื่อทำประชามติ ภายในโรงพยาบาลเกี่ยวกับการลงคะแนนความดีความชอบแก่ผู้อุทธรณ์ แต่เนื่องจากบัตรลงคะแนนที่โรงพยาบาลจัดทำขึ้นเฉพาะกิจเพื่อรับฟังความเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน มีความคิดเห็นอย่างไรต่อการปฏิบัติงานของผู้อุทธรณ์ มิใช่ข้อมูลที่ราชการกำหนดให้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) จึงไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

2.6.4 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.983/2564 ได้พิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ข้อมูลเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอ ตรวจสอบพร้อมทั้งขอคัดสำเนาเอกสารเป็นบันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลจำนวน 52 ราย ที่ให้การว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย และบันทึกการ แจ้งข้อกล่าวหาได้ระบุสาเหตุเกิดระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม 2551 ในท้องที่ จังหวัดพิษณุโลก ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 7 ปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทุ่งแสลงหลวง สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 11 (พิษณุโลก) ได้อำศัยหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือผู้อื่นโดยมิชอบ โดยกระทำการเรียกรับหรือรวบรวมเงิน หรือกระทำการใด ๆ โดยข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่จำนวน 52 ราย โดยระบุชื่อนามสกุลและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการก่อสร้างฝายและเพาะชำ/ปลูกหญ้าแฝก ตามโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อลดผลกระทบภาวะวิกฤติโลกร้อน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวน 770 ล้านบาท มอบให้หรือหามาให้ซึ่งเงินเป็นจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นหรือผู้บังคับบัญชาาระดับสูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ทั้ง 52 ราย จำต้องยอมนำเงินมามอบให้ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งแจ้งรายละเอียดข้อกล่าวหาว่าเป็นพฤติการณ์การกระทำความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย จึงเห็นได้ว่าบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ และพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำความผิด รวมถึงได้ระบุชื่อนามสกุล ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของเจ้าหน้าที่ทั้ง 52 ราย ที่ให้การกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเรียกรับเงินโดยไม่สุจริตด้วย เมื่อข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนซึ่งยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี จึงอาจทำให้พยานที่เคยให้ถ้อยคำไว้แล้วเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าให้ความร่วมมือในการดำเนินการทางอาญาและทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี

ต่อไป ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ อันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลทั้ง 52 ราย ดังกล่าวอาจมีการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีมากนักน้อยแตกต่างกันไป หรืออาจเกี่ยวพันไปถึงบุคคลภายนอก การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี จึงอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2.6.5 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) บัญญัติว่า “รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.115/2560 ได้พิพากษาว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยให้ดำเนินคดีกับผู้ร้องสอดที่ 1 (นางสิริภัทร) ฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา และประสงค์จะนำลายมือชื่อของผู้ร้องสอดที่ปรากฏในคำขอเปลี่ยนชื่อไปเป็นพยานเอกสารในคดีดังกล่าว ส่วนคำขอคัดและรับรองสำเนาคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ก็มีเหตุจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยให้ดำเนินคดีกับผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ฐานส่งเสียงดังรบกวนในเวลากลางคืนและทำให้เสียทรัพย์ จึงขอคัดและรับรองสำเนาคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 เพื่อนำไปประกอบในการดำเนินคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่จึงได้มีหนังสือสอบถามไปยังสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551 ถึงความจำเป็นที่ต้องใช้คำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ประกอบการสอบสวนหรือฟ้องคดีในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาลหรือไม่ และใช้เป็นประโยชน์ต่อรูปคดีอย่างไร ปรากฏว่าสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยแจ้งว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้คำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ประกอบสำนวนคดีแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอคัดและรับรองรายการคำขอมิบัตร (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 1 (นางสิริภัทร) เพื่อนำไปประกอบการดำเนินคดีข้อหาหมิ่นประมาทโดยอ้างว่าต้องการดูรายการเกี่ยวกับอาชีพ เหตุผลดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ส่วนได้เสียโดยตรงกับรายการที่ขอคัดและรับรอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลทั่วไปและเป็นคู่กรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีความกับผู้ร้องสอดทั้งสอง และผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอโดยไม่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ร้องสอดทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ร้องสอดทั้งสองตามคำขอ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (หัวหน้าฝ่ายทะเบียนสำนักงานเขตลาดพร้าว) มีคำสั่งไม่อนุญาตให้คัดและรับรองสำเนาข้อมูลของผู้ร้องสอดทั้งสองท้ายคำร้องของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 7 มกราคม 2551 ลงวันที่ 18 มกราคม 2551 และลงวันที่ 1 มิถุนายน 2552 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค 52/2545

ที่ได้วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยข้อมูลทะเบียนบ้านเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่น่าจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) แต่ให้เปิดเผยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

2.6.6 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น” ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร.140/2564 ได้พิพากษาว่า เมื่อพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ครอบครัว การศึกษา การประกอบอาชีพ นิสัย ความประพฤติ ประวัติการกระทำความผิดของนางสาวสุริสา อันเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่พนักงานคุมประพฤติได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วนำมาวิเคราะห์ จัดทำรายงาน และเสนอความเห็นต่อศาล เพื่อที่ศาลจะได้ใช้ประกอบดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษจำเลย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวของนางสาวสุริสาแก่ผู้ฟ้องคดี โดยปราศจากความยินยอมของนางสาวสุริสา ย่อมเป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร และเมื่อรายงานการสืบเสาะและพินิจจำเลยก่อนคำพิพากษาดังกล่าว นอกจากจะมีข้อมูลที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของนางสาวสุริสาแล้ว ยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องการสอบปากคำพยานบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วยอีกทั้งยังมีความเห็นของพนักงานคุมประพฤติที่เสนอต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีว่าสมควรรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษจำเลยหรือไม่ และจะมีเงื่อนไขการคุมประพฤติอย่างไร หรือจะใช้มาตรการใดจึงจะเหมาะสมกับจำเลย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ อีกทั้งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มานั้นไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่นด้วย กรณีจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติซึ่งครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลดังกล่าวมีอำนาจที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อไม่ปรากฏว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติเป็นไปโดยไม่สุจริต หรือไม่มีข้อเท็จจริงหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ วท 3/2545 ที่วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการประกวตราค่าและการเสนอราคาด้านเทคนิค แต่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีข้อมูลหากผู้อื่นหรือบริษัทคู่แข่งทางการค้าได้รู้อาจนำไปใช้ในทางที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบริษัท ย. ได้ และเป็นข้อมูลที่บริษัท ย. ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่ประสงค์ที่จะให้หน่วยงาน

ของรัฐนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

2.7 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 15 วรรคสอง บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นคำอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นโดยให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่อย่างไรก็ดี ระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานเท่านั้น มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อกำจัดสิทธิผู้อุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงอาจมีดุลพินิจเพื่อที่จะรับเรื่องที่อุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาไว้พิจารณาได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค. 49/2547)

ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เมื่อมีการยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ตามมาตรา 37 ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้อัยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่มิได้เหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 60 วัน และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 ให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างหนึ่ง หากผู้นั้นไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรืออุทธรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ถือว่าผู้นั้นมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2545)

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การมีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามหลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยต้องมีลักษณะตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) เท่านั้น คือ (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ในผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาในความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติอันส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องศึกษาแนวทางบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและจากคำพิพากษาของศาลปกครองมาประกอบการใช้ดุลพินิจ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการให้เปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจและให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนดังต่อไปนี้

3.2.1 เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ผลประโยชน์นี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการ

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ไม่ว่าคนในสังคมจะได้รับประโยชน์ในปัจจุบันหรือในอนาคตก็ได้ และไม่ว่าคนในสังคมจะรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ตาม”

3.2.2 เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์ คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการทำให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยในครั้งต่อไป

3.3.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่เป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลเกินสมควร

3.3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบถึงลักษณะการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ว่ามีความแตกต่างหรือสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร

บรรณานุกรม

- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กษมา สุขนิวัฒน์ชัย, *มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล*, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561.
- พันวิชัย โรจนตันติ. “ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ.” *บทความพิเศษ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* 2, ฉ.2 (ตุลาคม 2546 - มีนาคม 2547): 56 – 65.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, 2561.
- สมชัย วัฒนการุณ. *คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2561.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*, กรุงเทพฯ: บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549.
- อรรถพล ไใหญ่สว่าง และวัชร ไซยสาร, *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541.