

ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิของประชาชน
ในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ
ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. 2540

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทิตอนันต์
สมชัย วัฒนการุณ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิภาคย์ ภูริสินสิทธิ์

ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
ของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
Legal Problems in Promoting Citizens' Rights to Know and Access
Information from State Agencies under the Official
Information Act, B.E. 2540

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์*

Associate Professor Dr. Phunthep Vititanane

สมชัย วัฒนการุณ**

Somchai Wattanagaroon

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิภาคย์ ภูริสินสิทธิ์***

Assistant Professor Dr. Sittipak Purisinsit

*รองอธิการบดีฝ่ายวิทยาเขตและปฏิบัติราชการแทนอธิการบดีในตำแหน่งรองอธิการบดีฝ่ายวิทยบริการจังหวัดสงขลา และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ; น.ม. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; รป.ม. สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์; น.ด. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: phunthep77@hotmail.co.th

Vice President for Campus Affairs and Acting President in the Capacity of Vice President for Academic Services, Songkhla Province, Ramkhamhaeng University and Lecturer in Law at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. Bangkok University; LL.M. Ramkhamhaeng University; M.P.A. National Institute of Development Administration; LL.D. Ramkhamhaeng University.

**รองประธานศาลปกครองสูงสุด; น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. E-mail: somchai_w@admincourt.go.th

Vice President of the Supreme Administrative Court; LL.B. Thammasat University; Barrister at Law at Thai Bar under The Royal Patronage; LL.M. Chulalongkorn University.

***คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; LL.M. in Banking and Financial Law, Boston University, USA.; น.ด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: sittipak_p@ru.ac.th

Dean of Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. (First Class Honors) Chulalongkorn University; Barrister at Law at Thai Bar under The Royal Patronage; LL.M. in Banking and Financial Law, Boston University, USA.; LL.D. Thammasat University.

วันที่รับบทความ (Received) 12 ธันวาคม 2568, วันที่แก้ไขบทความ (Revised) 25 ธันวาคม 2568, วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีได้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในประเด็นเกี่ยวกับคำนิยาม กระบวนการใช้สิทธิของประชาชน กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โครงสร้างองค์กรและการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งผลให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีความเหมาะสมในการนำมาใช้บังคับในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับหลักการขั้นพื้นฐานในการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยการพัฒนากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีหลักการและเหตุผลภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธสัญญาเพื่อใช้บังคับแทนต่อไป

คำสำคัญ: ข้อมูลข่าวสารของราชการ, สิทธิของประชาชน, หน่วยงานของรัฐ

Abstract

The enforcement of the Official Information Act, B.E. 2540 has legal problems and limitations that do not comply with human rights principles and democratic governance principles. These issues concern the definition, the process of exercising citizens' rights, the process of disclosing official information, the organizational structure, and the compliance of state agencies and officials with the law. As a result, the assurance of citizens' rights to know and access information from state agencies is still ineffective and does not align with the intent of the Constitution. Therefore, it is appropriate to amend the Official Information Act, B.E. 2540 to be suitable for practical enforcement, supporting the fundamental principles in assuring citizens' rights to know and access information from state agencies. This involves developing the official information law based on principles and reasoning consistent with the intent of the Constitution of the Kingdom of Thailand, while aligning with democratic governance principles and Thailand's international obligations, in order to ensure effective enforcement in the future.

Keywords: official information, citizens' rights, state agencies

1. บทนำ

ในการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งศึกษาถึงแนวทางในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้แนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมวลมนุษยชาติ ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948)¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล เพื่อให้นานาชาติประเทศที่เป็นรัฐภาคีสมาชิกต้องยึดถือปฏิบัติและสร้างความมุ่งมั่นในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล โดยกำหนดเป็นหลักการพื้นฐานและวางบรรทัดฐานเพื่อให้นานาชาติได้ถือปฏิบัติตาม และกำหนดให้นานาชาติต้องอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ² โดยอนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศด้วยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด³ ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงมิติด้านเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายแม่บทแห่งรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในสถานะกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐซึ่งมีผลเป็นการวางรากฐานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ⁴ และเป็นแนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐานที่มุ่งเน้นให้อำนาจทั้งปวงซึ่งต้องมีผลผูกพันและสร้างจุดเกาะเกี่ยวต่อรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างหลักประกันในการควบคุมการใช้บังคับอำนาจรัฐ โดยหากพิจารณาถึงแนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับนัยความหมายคำว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” จะเห็นได้ว่า หลักสิทธิมนุษยชนได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย

¹Dick Howard, “Constitutions and Constitutionalism in Central and Eastern Europe,” CSECEM ODIHR Bulletin 2, 1 (Winter 1994): 1-8.

²การอนุวัติการกฎหมาย (Implementation) หมายความว่า การดำเนินการให้เป็นผลตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา (Implement the Provisions of a Convention) โดยการตรากฎหมายหรือการปรับแก้ไขกฎหมายภายในรัฐ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ (International Agreements) ทั้งนี้ ย่อมขึ้นกับโครงสร้างรูปแบบการปกครองรัฐและระบบกฎหมายของแต่ละรัฐเป็นสำคัญ.

³United Nation Organization, **The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948** [Online], available URL: <http://www.un.org/en/documents/udhr>, 2012 (August, 5).

⁴Ekkehart Stein, **Staatsrecht** (Aufl: Tuebingen, 1993), p. 14; บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), หน้า 31-32; สมยศ เชื้อไทย, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 55-57.

ในทางกระระหว่างประเทศทั้งการนำหลักสิทธิมนุษยชนมาใช้ในระดับอนุภูมิภาคระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ทั้งนี้ หากพิจารณาตามปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 ที่ได้บัญญัติถึงแนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนไว้หลายกรณี ดังเช่น ในกรณีอารัมภบทที่มีข้อความบัญญัติถึงเจตนารมณ์แห่งการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ⁵ หรือมีข้อความที่บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการยืนยันถึงความเชื่อมั่นแห่งสิทธิสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” หรือข้อความที่ได้บัญญัติว่า “โดยที่ในการยอมรับนับถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิอันเท่าเทียมกัน ย่อมเป็นสิทธิที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพและเสรีภาพ หลักการพื้นฐานแห่งความยุติธรรม และหลักการพื้นฐานแห่งสันติภาพโลก” ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายที่ปรากฏในคำปรารภดังกล่าว หมายความว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิที่ย่อมมีอยู่ในตัวของมวลมนุษยชาติทุกคน เนื่องมาจากมวลมนุษยชาติทุกคนย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ติดต่อกันมาตั้งแต่เกิดจนตาย มีผลทำให้ “สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่กันได้⁶ โดยสามารถแบ่งแยกระดับแห่งการรับรองและคุ้มครอง “สิทธิมนุษยชน” ออกได้เป็นสองระดับ⁷ ได้แก่ “สิทธิมนุษยชน” ประเภทที่ติดตัวมวลมนุษยชาติทุกคนมาตั้งแต่เกิดจนตาย เป็นสิทธิสากลที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่กันได้ รวมทั้งเป็นสิทธิสากลที่มีสถานะและค่าบังคับในทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายบ้านเมืองและบรรดาอำนาจทั้งปวงภายในรัฐ ซึ่งสิทธิในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมดำรงอยู่ในมโนธรรมสำนึกของมวลมนุษยชาติ รวมทั้ง เป็นสิทธิสากลในระดับที่ถือว่าจะต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย หรือได้รับการคุ้มครองโดยอาศัยอำนาจแห่งรัฐ เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีสถานะทางกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการนำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาใช้เป็นรากฐานแห่งการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย⁸ และกำหนดให้นานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมวลมนุษยชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิสากลในกรณีดังกล่าวยังเป็นไปตามกรอบแนวความคิดว่าด้วยทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism Theory)⁹ เพื่อสร้างหลักประกันว่ามวลมนุษยชาติต้องได้รับการรับรองและ

⁵United Nation Organization, op. cit.

⁶กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, **บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ม.ป.ป.), หน้า 1-2.

⁷กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, **แนวทางการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555), หน้า 25.

⁸เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี. เพรส., 2545), หน้า 177-178.

⁹Jacek Kurezewski and Barry Sullivan, “The Bill of Rights and the Emerging Democracies: Law and Contemporary Problems,” **Civil Rights** (2002): 44-51.

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของมวลมนุษยชาติให้มีความเสมอภาคกันต่อไป¹⁰

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า การกำหนดมาตรการทางกฎหมายยังไม่เป็นไปตามแนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมวลมนุษยชาติ ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948) ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากหากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่เป็นข้อมูลและข้อเท็จจริงพื้นฐานแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบให้ประชาชนไม่อาจมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบ การติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น การรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารราชการแผ่นดินอีกแนวทางหนึ่งด้วย¹¹

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

ข้อพิจารณาความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยเบื้องต้นเป็นการศึกษาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐานและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

¹⁰ พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์, กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2566), หน้า 3-5.

¹¹ สมชัย วัฒนการุณ, การใช้สิทธิของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 18; ชังทอง โอภาสศิริวิทย์, กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวด 3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 4 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2553), หน้า 15-16.

ของราชการ พ.ศ. 2540 เริ่มต้นจากการศึกษาถึงความเป็นมาของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย และปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในปัจจุบัน ดังมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

1.1.1 ความเป็นมาของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาถึงความเป็นมาในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจบบทจนกระทั่งรัฐสภา ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540¹² เป็นต้นมา หากพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทย เริ่มเป็นรูปธรรมใน พ.ศ. 2533 ในสมัยรัฐบาลชุดที่มี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในห้วงเวลาต่อมา ความพยายามในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยในสมัยรัฐบาลชุดที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้นมา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การศึกษาถึงสภาพปัญหาในการรับรู้และข้อสรุปสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ¹³ พบว่า ในช่วงแรก มีการกำหนดให้การรับรู้ข่าวสารของราชการเป็นเพียง “สิทธิ” ที่มีอยู่อย่างจำกัด และยังมีได้กำหนดประเภทข้อมูลข่าวสารที่รัฐพึงเปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่ไม่อยู่ในอำนาจดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้อำนาจดุลพินิจในเชิงปฏิเสธที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจัดเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่รัฐสามารถเปิดเผยได้ตามกฎหมายหรือไม่ ประกอบกับโดยสภาพหรือลักษณะเฉพาะของระบบราชการมีลักษณะที่ถือว่าการดำเนินงานของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ จึงไม่มีความจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้แต่อย่างใด มีผลทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากถูกกำหนดให้เป็นข้อมูลความลับของราชการ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในลักษณะดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการของรัฐที่ไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยภาคประชาชนในที่สุด¹⁴

¹²พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 2 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.”

¹³เจียรชัย ณ นคร, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ..... (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2536), หน้า 1- 6.

¹⁴พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า 39-41.

ในการจัดทำร่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ¹⁵ กำหนดหลักการและเหตุผลเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดมาตรการให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับรู้และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะเพื่อให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกที่ภาคประชาชนสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้ด้วยตนเอง ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำ การเก็บรักษา และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ โดยกำหนดและจัดให้มีองค์กรในรูปแบบขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายในการจัดทำ การเก็บรักษา และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน หรือข้อมูลที่ส่วนราชการจัดทำเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

หากพิจารณากรอบแนวคิดของกฎหมายฉบับนี้ พบว่าคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายข้อมูลข่าวสารของรัฐต่าง ๆ¹⁶ ดังเช่นกรณีกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA)¹⁷ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย

¹⁵ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ..... จัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ศึกษาถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน และจัดทำข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

¹⁶พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า 11-15.

¹⁷รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูล พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐและเอกสารที่ไม่เคยเปิดเผยมาก่อนหรือไม่เคยเผยแพร่มาก่อนไม่ว่าจะกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐและเอกสารที่จำเป็นโดยรัฐบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดประเภทข้อมูลข่าวสารและเอกสารของหน่วยงานที่ต้องเปิดเผย การกำหนดขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและเอกสารเท่าที่จำเป็น รวมถึงข้อยกเว้นบางประการของข้อมูลข่าวสารประเภทที่ไม่อยู่ภายใต้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกามีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนชาวอเมริกันสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐทั้งหมดหรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพียงบางส่วน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ และสามารถกดดันให้สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา และ

คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982)¹⁸ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 (Official Information Act 1982)¹⁹ ซึ่งการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ได้ใช้เวลานาน เนื่องมาจากอยู่ในช่วงวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่มีการยุบสภาถึงสองครั้ง โดยการยุบสภาครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และครั้งที่สองเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องตกไปในที่สุด ต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดที่มี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 และเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน²⁰

ต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²¹ ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สำนักเลขาธิการ

สถาบันฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดี ร่วมกันแก้ไขปัญหากับการให้เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้งโดยสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกับสถาบันฝ่ายบริหาร.

¹⁸กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสารของรัฐ ซึ่งกำหนดให้สิทธิที่บังคับได้ตามกฎหมายแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ หรือเอกสารที่รัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลีย และหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ภายใต้โครงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (Information Publication Scheme) ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่ออธิบายวิธีการจัดระเบียบและวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีการแจกจ่ายเพื่อตอบสนองต่อคำขอของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสารในบันทึกการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.

¹⁹กิตติศักดิ์ ปรกติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 15.

²⁰พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 40-41.

²¹สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2550 วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2550.

คณะรัฐมนตรีมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณา²² โดยมีสาระสำคัญว่า “คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเป็นการล่วงหน้า แต่ให้รอผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นการใช้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับประเด็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

ต่อมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เพื่อตรวจพิจารณา โดยเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสร็จแล้ว และดำเนินการส่งให้ทางคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนจะนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการและเหตุผลในการเสนอ ดังต่อไปนี้

“โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ สมควรกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย ตลอดจนกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาคำร้องเรียนแทนได้ด้วย และกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระของรัฐจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับสำหรับหน่วยงานของตน นอกจากนี้ สมควรกำหนดองค์ประกอบ การได้มา อำนาจหน้าที่ วาระในการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

หากกล่าวโดยสรุป ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสร็จ และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในสมัยรัฐบาลชุดที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งในช่วงที่ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับดังกล่าว กลับยังมิได้ถูก

²² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนที่สุดถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0503/5134 ลงวันที่ 5 เมษายน 2547.

เสนอเข้าสู่วาระในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²³ ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก็ยังมีได้ถูกนำกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาจนกระทั่งในปัจจุบัน

1.1.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในปัจจุบัน สำหรับการศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งเน้นการศึกษาถึงแนวทางในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายด้านเนื้อหา ดังมีสาระสำคัญโดยสรุปต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคำนิยาม

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคำนิยาม หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 กำหนดคำนิยาม คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”²⁴ และกำหนดคำนิยาม คำว่า “หน่วยงานของรัฐ”²⁵ ซึ่งเป็นการกำหนดคำนิยามข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่มีความครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะประเภทที่อยู่ในการครอบครองของนิติบุคคลเอกชนที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐแต่อย่างใด²⁶ ซึ่งส่งผลในลักษณะที่เป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อใช้สิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ

²³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในมาตรา 41 (1) และมาตรา 59 และกำหนดให้รัฐสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติให้ประชาชนทราบในมาตรา 120 วรรคสี่ และมาตรา 129 วรรคหก.

²⁴พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

²⁵พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 4 บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

²⁶ในประเด็นดังกล่าวหากพิจารณาถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในการครอบครองของนิติบุคคลเอกชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 4 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542, มาตรา 3 ซึ่งกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่ากระทรวงทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542, มาตรา 3 มีการให้คำนิยามที่มีความครอบคลุมกว่า.

หน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายข้อมูลข่าวสารของรัฐในระดับพระราชบัญญัติ ให้ความเหมาะสมในการนำมาใช้บังคับในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับหลักการขั้นพื้นฐานในการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐต่อไป

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการร้องเรียนและอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนการส่งเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ช่วงระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ และช่วงภายหลังจากที่ได้รับผลการพิจารณาแล้ว โดยได้กำหนดให้ประชาชนสามารถร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ภายหลังจากยื่นคำขอข้อมูลแล้วสิบห้าถึงสามสิบวัน ซึ่งภายหลังจากเรื่องถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ประชาชนก็ยังคงต้องรอผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์อีกประมาณสามสิบถึงหกสิบวันส่วนกระบวนการภายหลังจากที่ประชาชนได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว สามารถสรุปผลการพิจารณากรณีการร้องเรียนได้ว่า กรณีหากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนไม่มีข้อมูลตามที่ขอมีผลให้เรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต้องถือเป็นยุติ แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลตามที่ประชาชนขอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะสั่งให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาและให้คำตอบแก่ผู้ร้องเรียนว่าจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่ต้องปกปิด ซึ่งผู้ร้องเรียนสามารถดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลต่อไป

ส่วนกระบวนการภายหลังจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยหรือดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารล่าช้า ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 วรรคสอง จะได้กำหนดให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด²⁷ แต่ผู้ร้องเรียนก็ยังสามารถที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้

²⁷พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติว่า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้.

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9²⁸ และกรณีมีคำวินิจฉัยว่าเรื่องที่ยื่นอุทธรณ์ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนกรณีมีคำวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หากผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 แต่จะต้องกระทำภายในสิบห้าวันหลังจากได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จากผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งสองกรณีก็ยังไม่เป็นที่สิ้นสุด ประเด็นปัญหาทางกฎหมายจึงเกิดขึ้น เนื่องมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามในทางปฏิบัติ โดยผู้ร้องขอข้อมูลและหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลอยู่ในครอบครองยังสามารถใช้สิทธิในการนำเรื่องสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งยังมีได้มีบทบัญญัติในการลงโทษผู้ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเปิดเผย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 28 (2) (4)²⁹ กำหนดอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

²⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9(1)(2) และ (3) บัญญัติว่า

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร.

²⁹พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 28(2)(4) บัญญัติว่า

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ

(4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13.

ในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ และอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน มาตรา 13 ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง³⁰ กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ แต่กลับมิได้กำหนดบทลงโทษในกรณีการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด ทั้งนี้ บทลงโทษที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กลับมีแต่เฉพาะในส่วนของการไม่ให้ความร่วมมือแก่ทางคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในกรณีการเรียกดูข้อมูลหรือหลักฐาน³¹ และกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่เป็นไปตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ครอบครองข้อมูลกำหนด³² เท่านั้น

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายในกรณีเกี่ยวกับวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 12³³ กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนซึ่งร้องขอข้อมูลไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากหน่วยงาน

³⁰พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 35 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25.

³¹พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 40 บัญญัติว่า

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

³²พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 42 บัญญัติว่า

บทบัญญัติมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ.

³³พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 12 บัญญัติว่า

ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง หรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำ เพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐรับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป.

ของรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 12 กำหนดให้ผู้ซึ่งร้องขอข้อมูลข่าวสารมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง³⁴ แต่เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการรับเรื่องร้องขอข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังเช่น กรณีหน่วยงานของรัฐบางแห่งยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9³⁵

³⁴พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 13 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25.

³⁵พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 9 บัญญัติว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7(4)

(3) แผนงานโครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีค่ารับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง.

โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีสถานที่สำหรับให้ประชาชนสามารถเข้าสืบค้นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ได้สะดวกตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐจำนวนมากยังไม่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการรับเรื่องการร้องขอข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น มีผลทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลต่างด้าวในการตรวจดูข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสี่ และในกรณีการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะราย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคห้า ก็ตาม แต่สิทธิในการตรวจดูข้อมูลและการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะรายก็ยังคงเป็นสิทธิของประชาชนชาวไทยโดยเฉพาะ ซึ่งคนต่างด้าวจะมีสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลและขอข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะรายต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันก็ยังมิได้มีการตรากฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด มีผลทำให้คนต่างด้าวจึงยังไม่สามารถขอตรวจดูข้อมูลและขอข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะราย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสี่ และมาตรา 11 วรรคห้า ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ³⁶ มีผลทำให้ขัดต่อหลักสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมวลมนุษยชาติในฐานะเป็นสิทธิในระดับสากล

³⁶หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการขอตรวจดูข้อมูลและขอข้อมูลข่าวสารมีหลักในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลตามมาตรา 7 ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ถือว่าเป็นการเปิดเผยโดยทั่วไปแล้ว คนต่างด้าวจึงสามารถขอได้

2) หากเป็นตรวจดูข้อมูล หรือกรณีการขอข้อมูลอื่น หรือหากเป็นขอข้อมูลเฉพาะรายจะสามารถตรวจดูหรือขอสำเนาได้เฉพาะเรื่องที่ตนเกี่ยวข้องหรือเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองเท่านั้น โดยคนต่างด้าวอาจใช้สิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 โดยมีเงื่อนไขในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ 2 ประการ คือ

- 1) คนต่างด้าวนั้นต้องเป็นคู่กรณี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5
- 2) เอกสารที่จะขอตรวจดูนั้นจะต้องเป็นเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อโต้แย้งและป้องกันสิทธิตน แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย.

4) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลและ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแล
และวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่
รองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการสอดส่องดูแลนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. 2540 มาตรา 27 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และองค์กร
ที่ทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสาร คือ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น
ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาการและเป็นหน่วยงานสนับสนุน
ด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ด้านการประสานงานและให้คำปรึกษากับหน่วยงานของรัฐ
ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งโครงสร้างผู้ดำรงตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว
เป็นโครงสร้างในระบบราชการ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
เป็นประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
ทั้งหมดมาจากข้าราชการระดับสูง โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
เป็นเลขาธิการ นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการ
พิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง
จากคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นได้ว่า การกำหนด
โครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่
ผู้ดูแลสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังคงไม่มีความอิสระจากอำนาจรัฐทั้งทางด้าน
งบประมาณและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างผู้ดำรงตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ
ดังกล่าวเป็นการกำหนดโครงสร้างในระบบราชการ แต่โครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกลับไม่ได้มีบุคคลซึ่งมีสัดส่วนในการสรรหาผู้ซึ่งมี
ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ตลอดจนบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคส่วนประชาชนและ
ภาคประชาสังคมที่มีกระบวนการสรรหาที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุน
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังคงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้รับคำร้องขอจากผู้ร้องหรือไม่ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารประเภทที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ถูกนิยามในกฎหมายมีกรอบที่กว้างขวางมาก และขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีความเหมาะสมในการนำมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งยังมิได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นอำนาจผูกพันที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อผู้ร้องขอข้อมูลได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในแนวทางที่จะเลือกที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นหลักและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นข้อยกเว้น ดังจะเห็นได้จากการกรณีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผย แต่กลับมิได้กำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามกฎหมาย ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีอัตราโทษเบากว่าอัตราโทษในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดห้ามมิให้เปิดเผย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการออกคำสั่งใดที่มีผลต่อการบังคับโดยตรงให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

2. แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

ในการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ มุ่งศึกษาถึงแนวทางในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้แนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมวลมนุษยชาติ โดยการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

หากพิจารณาถึงนัยของแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่า ความเห็นของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.หยุด แสงอุทัย³⁷ ได้อธิบายถึงความหมาย คำว่า “สิทธิ” หมายความว่า อำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่บุคคลในการแสดงเจตจำนง ส่วนความเห็นของรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ได้อธิบายถึงความหมาย คำว่า “สิทธิ” หมายความว่า อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้³⁸ และสอดคล้องกับความเห็นของรองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต³⁹ ได้อธิบายถึงความหมาย คำว่า “สิทธิ” หมายความว่า อำนาจที่กฎหมายได้รับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นโดยการเรียกร้องให้บุคคลอื่นจะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁴⁰ ในทางปฏิบัติสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลและขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นหนทางอันเป็นจุดมุ่งหมาย แต่ในทางกลับกันเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกซึ่งเป็นแต่เพียงหนทางนำไปสู่จุดมุ่งหมายเท่านั้น เนื่องจากเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงเสรีภาพในการแสดงออก⁴¹ แต่สิทธิในการขอตรวจดูและขอข้อมูลข่าวสารของราชการ⁴² หากพิจารณาโดยนัยของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

³⁷หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527, หน้า 192.

³⁸โกคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 138.

³⁹นิยม รัฐอมฤต, สิทธิและเสรีภาพ [Online], available URL: [⁴⁰วรพจน์ วิศวพิชญ์, รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง \(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565\), หน้า 37.](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E, 2568 (ธันวาคม, 22).</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁴¹ในการเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ มีผลทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถสื่อสารความต้องการกับปัจเจกบุคคลอื่นในสังคมได้ และมีผลทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ และยังสามารถแสดงอัตลักษณ์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม ทั้งการแสดงความเชื่อในทางศาสนา วัฒนธรรม หรือในลักษณะอื่น ๆ มีผลทำให้ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลคนในสังคมสามารถพัฒนาตนเองและสังคมผ่านการได้รับข้อมูลข่าวสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นกับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลคนในสังคม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกและสื่อสารกับผู้แทนของประชาชน ซึ่งปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลคนในสังคมไม่สามารถทำสิ่งเหล่านี้ได้เลย หากไม่มีสิทธิในเสรีภาพการแสดงออก.

⁴²ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “อิสระของข่าวสาร” (Freedom of Information),” วารสารนิติศาสตร์ 9, 4 (2521): 140.

อาจถือได้ว่า “สิทธิ” ในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สิทธิตามหลักกฎหมายมหาชน” หมายความว่า สิทธิที่เป็นอำนาจอันเกิดขึ้นหรือได้อำนาจมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่ได้บัญญัติให้การรับรองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะสามารถกระทำการใดหรือไม่กระทำการอย่างใด ดังนั้น การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลในลักษณะดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะสามารถห้ามมิให้องค์กรหรือบุคคลใดเข้ามาแทรกแซงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของรัฐตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องต่อสถาบันหรือองค์กรของรัฐห้ามมิให้แทรกแซงสิทธิตามขอบเขตแห่งสิทธิภายในของรัฐตน บางกรณีการรับรองในลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้นานาประเทศหรือทบวงการะหว่างประเทศจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวข้างต้น หมายความว่ารวมถึง การให้หลักประกันที่มุ่งเน้นถึงการให้ความคุ้มครองต่อสถาบันและสถานะทางกฎหมายของสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญจึงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ มีผลทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่ต้องให้ความเคารพปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติต่อไป⁴³

หากกล่าวโดยสรุป การที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาได้อย่างแท้จริง ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สอดคล้องกับแนวทางของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948) และสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดแห่งรัฐ⁴⁴

สำหรับข้อพิจารณาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ มีสาระสังเขปโดยสรุป ดังต่อไปนี้

- 1) แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน
- 2) แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- 3) แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

⁴³บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 51.

⁴⁴พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์, **เรื่องเดิม**, หน้า 6-9.

2.1.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน หากพิจารณาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission on Human Rights - UNCHR)⁴⁵ ซึ่งเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่ได้วางกรอบมาตรฐานแห่งความสำเร็จของมวลมนุษยชาติร่วมกัน โดยกำหนดให้การรับรองด้านสิทธิมนุษยชนไว้ทั้งหมด 30 มาตรา ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 มาตรา 19⁴⁶ กำหนดให้มวลมนุษยชาติมีสิทธิและเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น หมายความว่า การแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง การแสวงหาข้อมูลข่าวสาร การรับและการให้ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้ง การแสดงความคิดเห็นโดยไม่มี ขอบเขตจำกัด⁴⁷ โดยมีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสาธารณชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงสถานะของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การ สหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948) ตามหลักกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ พบว่า สิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศ (Customary International Law) หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customs and Traditions)⁴⁸ ซึ่งเป็น ประเด็นที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฯ ดังกล่าว⁴⁹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 จึงได้มีการยกร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของปฏิญญา

⁴⁵คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (United Nations Commission on Human Rights - UNCHR) เป็นคณะกรรมการในอดีตขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization - UN) ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2549 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2549 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถูกแทนที่ โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council - UNHRC).

⁴⁶Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948.

⁴⁷อมร รัชสาสัจย์ และคณะ, **ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 71.

⁴⁸ธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เป็นพันธกรณีทางกฎหมายระหว่าง ประเทศที่เกิดจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับหรือเป็นปกติ ซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เป็น ทางการและจะมีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แตกต่างจากสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์ อักษรอย่างเป็นทางการ โดยทั่วไปธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศมีผลบังคับ ใช้กับทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่ธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีดังกล่าวมักมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจน จึงอาจเกิดข้อสงสัยในทางปฏิบัติ.

⁴⁹Dick Howard, "Constitutions and Constitutionalism in Central and Eastern Europe," CSCEM ODIHR Bulletin 2, 1 (Winter 1994): 1-8.

สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในลักษณะดังกล่าว โดยการกำหนดรายละเอียดและข้อดีที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งได้ให้การรับรองผลของข้อมติและลงนามในสัตยาบันหรือภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509⁵⁰ โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 19 ได้บัญญัติถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดให้มวลมนุษยชาติทุกคนมีสิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง รวมทั้งการมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก หมายความว่ารวมถึง การมีสิทธิและเสรีภาพที่สามารถแสวงหา การรับ และการกระจายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบโดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดน ไม่ว่าด้วยการพูด การเขียนหรือการพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะหรือโดยสื่อประการอื่นตามประสงค์ การใช้สิทธิและเสรีภาพ จะต้องกระทำด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษ และจะกระทำได้แต่เฉพาะตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น⁵¹ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายเพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการคุ้มครองสิทธิตามกติการะหว่างประเทศ ซึ่งในห้วงเวลาต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁵²

2.1.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หากพิจารณาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่เห็นว่าประชาชนต้องสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเท่าที่จะไม่เป็นการก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเหตุที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสเพื่อประชาชนสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐ ประชาชนจึงต้องสามารถรับรู้ข้อมูลว่าภาครัฐใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร นอกจากนี้ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการที่เป็นกลไกสำคัญของภาครัฐ⁵³ จะเห็นได้ว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เพื่อใช้เป็นแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ โดยอาจกล่าวได้ว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ

⁵⁰ พันธเทพ วิฑิตอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า 7-9.

⁵¹ กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 225-226.

⁵² พันธเทพ วิฑิตอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า 9-10.

⁵³ บัญชา เขียวต่าย, “การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 12-13.

ในการถือสิทธิ์ระบอบประชาธิปไตยและเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละรัฐ⁵⁴

2.1.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น นานาประเทศจึงได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น กรณีกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) กฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 (Official Information Act 1982) เป็นอาทิ

2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

หากพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นหลักปฏิบัติทั่วไปและการปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นข้อยกเว้น การกำหนดให้ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของเอกชนที่ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูล การกำหนดให้การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมเพียงพอ การกำหนดให้ผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูลข่าวสารให้เป็นความลับ การกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และการกำหนดให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานอิสระ

2.2.1 หลักการพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหลักการปฏิบัติทั่วไปและการปกปิดข้อมูลเป็นข้อยกเว้น

หากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นหลักการปฏิบัติทั่วไปและการปกปิดข้อมูลเป็นเพียงข้อยกเว้น ศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

⁵⁴ พันธเทพ วิฑิตอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า 10-11.

ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการว่าไม่ได้สะท้อนวัฒนธรรมความโปร่งใสที่ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ หากแต่สะท้อนวัฒนธรรมของการรักษาความลับของทางราชการในยุคของสงครามเย็นมากกว่า ดังจะเห็นได้จากชื่อของกฎหมาย คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information) ถึงแม้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะใช้คำว่า “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” (public information)⁵⁵ โดยคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” มีนัยสำคัญสองประการ คือ สะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนต้องไปร้องขอให้เปิดเผย ซึ่งมีได้เป็นข้อมูลของประชาชนที่หน่วยงานราชการเป็นผู้เก็บรักษา และสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลของรัฐที่มีได้หมายความว่ารวมถึงข้อมูลในลักษณะอื่นที่เป็นข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในการครอบครองหรือการดูแลของหน่วยงานเอกชน ดังเช่น ประวัติของผู้ป่วยในสถานพยาบาลเอกชน เป็นอาทิ ในประเด็นเกี่ยวกับหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยบางประเภทลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ดังเช่น โครงสร้างและการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และข้อมูลประเภทกฎ มติ คำสั่ง หรือ การตีความที่มีผลเป็นการทั่วไป เป็นอาทิ สอดคล้องกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) คือ FOIA § 552(a)(1)⁵⁶ กำหนดให้หน่วยงานต้องเผยแพร่ใน Federal Register เกี่ยวกับ โครงสร้างองค์กร สถานที่ติดต่อ วิธีการขอข้อมูล กฎกระบวนการ แบบฟอร์ม กฎเกณฑ์ทั่วไป และการตีความทั่วไปของหน่วยงาน ดังจะเห็นได้ว่า FOIA § 552(a)(1) กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 ต่างกำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทกฎ นโยบาย หรือโครงสร้างองค์กรโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ประชาชนยื่นคำขอ ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) คือ Part II-Information Publication Scheme, โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 8 Information to be Published, มาตรา 8-A Operational Information, มาตรา 8-D how Information is to be Published กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ “Information Publication Scheme” ที่มุ่งเน้นถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านระบบเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยบางประเภทลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นกลไกหลัก นอกจากนี้ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 (Official

⁵⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 56.

⁵⁶Freedom of Information Act 1966: FOIA § 552(a)(1).

Information Act 1982) คือ มาตรา 4 และมาตรา 5 กำหนดกรอบแนวความคิดหลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นแบบของกฎหมายเสรีภาพข้อมูลข่าวสารในระดับสากล โดยกำหนดกรอบแนวความคิดหลัก คือ การเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก ส่วนการปกปิดข้อมูลเป็นข้อยกเว้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของรัฐ คือ ทรัพยากรสาธารณะที่ไม่ใช่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีผลทางกฎหมายทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิหวงกั้นข้อมูลข่าวสารโดยพลการ และหากปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารจะต้องมีเหตุผลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 กลับพบว่า กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการปกปิดข้อมูลข่าวสารมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากมีการกำหนดข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลที่ค่อนข้างกว้าง โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารสามารถใช้ดุลยพินิจว่า ข้อมูลที่มีผู้ร้องขอนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 คือ FOIA § 552(b)(1)-(9) ถึงแม้จะเรียกว่า Exemptions แต่ FOIA § 552(a)(8)(A) โดยเพิ่มหลักการว่า หน่วยงานของรัฐจะปกปิดข้อมูลข่าวสารได้ก็ต่อเมื่อ Reasonably Foresees เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดอันตรายตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดห้ามเปิดเผย หรือบางกรณีอาจต้องพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังเช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง มีผลทำให้เกิดปัญหาการตีความคำว่า “ความมั่นคง” หมายความว่ากรณีใดบ้างที่ย่อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 ได้กำหนดบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ FOIA Exemptions หลายข้อรวมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณี FOIA (b)(1), (b)(3), (b)(5), (b)(6), (b)(7) แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 กำหนดให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสาร ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 คือ FOIA ที่แบ่งแยกออกเป็น 9 Exemptions ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนกว่า

ส่วนกรณีกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) มาตรา 33 กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ มาตราการป้องกันประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มาตรา 37 ข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ มาตรา 47C ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

พิจารณาไต่ตรองหรือการใช้ดุลพินิจเชิงนโยบายของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 47F ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวของปัจเจกบุคคล มาตรา 45 ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาด้วยความไว้วางใจหรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ มาตรา 38 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติความลับตามกฎหมายอื่น มาตรา 47J ข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการรวมอยู่ในมาตราเดียว และกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลพินิจซึ่งน้ำหนัก “ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือภาคเอกชน” ในขณะที่กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียแยกแต่ละฐานของข้อยกเว้นโดยกำหนดเป็นรายมาตราเฉพาะทั้งนี้ Conditionally Exempt Documents ได้ถูกนำมาใช้ในการทดสอบถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ภายใต้มาตรา 11A(5) และมาตรา 11B อย่างเป็นระบบ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการรวมอยู่ในมาตราเดียวกันและกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่าง “ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือภาคเอกชน” ประกอบกัน

ในทางปฏิบัติเมื่อมีการเรียกร้องให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ของรัฐมักเลือกที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในเชิงปฏิเสธ และต้องรอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งเพื่อที่จะไม่ต้องรับผิดชอบกรณีที่เกิดปัญหาทางกฎหมายขึ้นในภายหลัง เนื่องมาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดบทลงโทษกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมทั้ง กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ทางคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่ง ซึ่งมีการกำหนดอัตราบทลงโทษน้อยกว่าอัตราโทษในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกตีความว่าเป็นข้อมูลลับของราชการหรือข้อมูลประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อาจมีผลทำให้มาตรฐานในการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเสื่อมประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 ในทางปฏิบัติกลับเป็นที่น่าสังเกตว่า ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทลงโทษเฉพาะในกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ควรเปิดเผยเท่านั้น แต่กลับมิได้กำหนดบทลงโทษตามกฎหมายต่อกรณีการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ กระบวนการและขั้นตอนในลักษณะดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลักยิ่งเสียกว่าการให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนนั่นเอง

2.2.2 หลักการพื้นฐานในการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนที่ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ

หากพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนที่ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ นอกเหนือจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว ประชาชนต้องมียุติเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนมากจะมีการกำหนดถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงหรือสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ที่เรียกว่า Freedom of Information Act (FOIA) ดังเช่น กรณีกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982)⁵⁷ คือ มาตรา 11(1) กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงเอกสารของหน่วยงาน (Documents of an Agency) และเอกสารของรัฐมนตรี (Official Documents of a Minister) ส่วนในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐนั้น ครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐในบางกรณีเท่านั้น มิได้ครอบคลุมทุกกรณี ขึ้นอยู่กับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานของเอกชน ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 (Official Information Act 1982) มาตรา 2 กำหนดให้คำนิยาม คำว่า “หน่วยงาน” มิได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจ และองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะแทนรัฐ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการตีความครอบคลุมถึงหน่วยงานของเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐบางประเภทอีกด้วย เป็นอาทิ

มาตรการทางกฎหมายในลักษณะดังกล่าวข้างต้นของหลายรัฐครอบคลุมถึงข้อมูลซึ่งมิได้หมายความว่าเฉพาะกรณีหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น หากแต่ยังหมายความรวมถึง กรณีข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของเอกชนที่ใช้อำนาจมหาชนด้วย ดังเช่น กรณีตลาดหลักทรัพย์ หรือสมาคมธุรกิจที่มีอำนาจในการออกกฎหรือกติกาในการกำกับดูแล

⁵⁷ มาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสารของรัฐ ซึ่งกำหนดให้สิทธิที่บังคับได้ตามกฎหมายแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ หรือเอกสารที่รัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลียและหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ภายใต้โครงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (Information Publication Scheme) ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่ออธิบายวิธีการจัดระเบียบและวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีการแจกจ่ายเพื่อตอบสนองต่อคำขอของประชาชนที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสารในบันทึกการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.

เป็นอาทิ ในขณะที่บางรัฐ ดังเช่น กรณีสหราชอาณาจักรได้กำหนดให้ทางสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (The Information Commissioner's Office-ICO) มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการเข้าถึงหรือการปกปิดข้อมูลทั้งกรณีภาครัฐและข้อมูลส่วนบุคคล ดังเช่น กรณีสหราชอาณาจักร Privacy Law Data Protection Law Environment Information Disclosure Law และ FOIA เป็นอาทิ เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยหรือปกปิดข้อมูลของกฎหมายแต่ละฉบับให้มีความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน ดังนั้น การที่มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยได้กำหนดกรอบบังคับเฉพาะการเข้าถึงเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการ มีผลทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองและการดูแลของหน่วยงานของเอกชน ยังคงมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการก็ตาม แต่ก็ยังคงมีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ยังให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมาย

2.2.3 หลักการพื้นฐานในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูล

หากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูล กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูล ดังเช่น หากมีผู้การร้องขอข้อมูลจากหน่วยงานที่ดำเนินการไม่ถูกต้อง หน่วยงานดังกล่าวควรจะโอนคำร้องดังกล่าวไปยังศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา เป็นอาทิ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 12⁵⁸ ยังได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งร้องขอข้อมูลไว้อย่างชัดเจน ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) คือ FOIA § 552 ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับคำขอต้องให้คำแนะนำในกรณีการไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่ควบคุมดูแลข้อมูลนั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติของหน่วยงานกลางของ

⁵⁸พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 12 บัญญัติว่า

ในกรณีที่มิใช่ผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตามให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและได้ระบุนำมาเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 6 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป.

สหรัฐอเมริกาจะมีระบบส่งต่อคำขอหรือปรึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ตาม ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) มาตรา 16 Transfer of Requests กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอข้อมูลข่าวสารโดยเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่อยู่ในการครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานอื่น โดยกำหนดให้ทางหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอข้อมูลข่าวสารในลักษณะดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้คำแนะนำหรือประสานงานส่งคำขอไปยังหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารหรือเป็นผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารโดยตรงในเชิงหน้าที่ ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 มาตรา 9 กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารทุกประเภทสามารถเปิดเผยได้เป็นหลักเว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุในอันจะสามารถปฏิเสธได้ซึ่งเป็นข้อยกเว้น ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 มาตรา 9(2) ดังเช่น กรณีข้อมูลความเป็นส่วนตัว ข้อมูลผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ข้อมูลความมั่นคงของรัฐหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นอาทิ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 แต่หากพิจารณาตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 มาตรา 9 ซึ่งนำมาใช้ในการชี้แจงนำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารที่สามารถปฏิเสธการเปิดเผยได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 กลับไม่มีบทบัญญัติ Procedural ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 12 แต่มีแนวปฏิบัติในการให้คำปรึกษาโดยไม่มีการแบ่งแยกระหว่าง Substantive และ Procedural และในทุกกรณีจะต้องอยู่ภายใต้หลักการชี้แจงนำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับข้อมูลข่าวสารที่สามารถปฏิเสธการเปิดเผยได้

นอกจากนี้ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการเนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดถึงกระบวนการและขั้นตอนในการรับเรื่องร้องขอข้อมูลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังเช่น กรณีหน่วยงานของรัฐบางแห่งยังไม่มีการจัดพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 โดยประกาศสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีสถานที่สำหรับให้ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารได้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 โดยสะดวก ทั้งนี้ ตามความพร้อมด้านศักยภาพกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มีหรือได้รับการจัดสรร⁵⁹ ปัจจุบันยังคงมีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องการร้องขอข้อมูลโดยเฉพาะมีผลทำให้ประชาชนผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องใช้เวลามากในการหาผู้รับผิดชอบข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนต้องการร้องขอ

⁵⁹ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ ข้อ 1 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541.

2.2.4 หลักการพื้นฐานในการกำหนดให้การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมเพียงพอ

หากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการกำหนดให้การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมเพียงพอ โดยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าในการเปิดเผยข้อมูลจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเป็นรูปธรรม ดังเช่น กรณีการเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐ ข้อยกเว้นเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายในการยกเว้นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะดังกล่าวจากภาระในการเปิดเผยที่เป็นมาตรฐานสากล หากแต่ในรัฐที่พัฒนาแล้วส่วนมากจะมีรายละเอียดขอบเขตของการยกเว้นที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐนำมากล่าวอ้างข้อยกเว้นในลักษณะดังกล่าวเพื่อปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำเป็น แต่ประเด็นสำคัญ คือ การปฏิเสธข้อมูลข่าวสารทุกครั้งจะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียในกรณีผลประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นมากกว่าผลเสียในการเปิดเผยข้อมูล มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีการร้องขอต่อไป ซึ่งตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบาลยัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) คือ FOIA § 552(b)(1)-(9) ถึงแม้จะเรียกว่า Exemptions แต่ FOIA § 552(a)(8)(A) ได้เพิ่มหลักว่าหน่วยงานของรัฐจะปกปิดข้อมูลข่าวสารได้ก็ต่อเมื่อ Reasonably Foresees กำหนดว่าการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประโยชน์ที่กำหนดเป็นข้อยกเว้นและกฎหมายให้ความคุ้มครองห้ามเปิดเผย และต้องพิจารณาเปิดเผยข้อมูลบางส่วนเท่าที่จะสามารถกระทำได้นั้น ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลียคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) มาตรา 33 ข้อมูลข่าวสารที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การป้องกันประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, มาตรา 37 ข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อการใช้กฎหมายและการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ, มาตรา 47C ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาไต่ตรองหรือการใช้ดุลพินิจเชิงนโยบายของหน่วยงานของรัฐ, มาตรา 47F ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของบุคคล, มาตรา 45 ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาด้วยความไว้วางใจหรือมีลักษณะเป็นข้อมูลความลับ, มาตรา 38 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติความลับตามกฎหมายอื่น, มาตรา 47J ข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เครือรัฐออสเตรเลียกำหนดแยกแต่ละฐานข้อยกเว้นและกำหนดเป็นมาตราเฉพาะโดย Conditionally Exempt Documents ถูกนำมาใช้ในการทดสอบข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) มาตรา 11A(5) และมาตรา 11B อย่างเป็นระบบ แต่หากพิจารณาตามกฎหมายข้อมูล

ข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 มาตรา 9 กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารทุกประเภทสามารถเปิดเผยได้เป็นหลัก เว้นแต่จะมีเหตุตามกฎหมายที่สามารถปฏิเสธได้อันเป็นข้อยกเว้น ตามบทบัญญัติมาตรา 9(2) ดังเช่น กรณีข้อมูลความเป็นส่วนตัว ข้อมูลผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ข้อมูลความมั่นคงของรัฐ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและข้อมูลที่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ เป็นอาทิ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 แต่หากพิจารณาตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 มาตรา 9 ซึ่งนำมาใช้ในการชี้แจงน้ำหนักระหว่างข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธได้

2.2.5 หลักการพื้นฐานในการกำหนดให้ผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูลข่าวสารให้เป็นความลับ

หากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการกำหนดให้ผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูลข่าวสารให้เป็นความลับซึ่งข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเปิดเผยหากก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าผลเสียที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปข้อมูลข่าวสารประเภทที่เกี่ยวข้องกับการสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การทุจริตคอร์รัปชันและข้อมูลด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่เกี่ยวข้องต่อประโยชน์สาธารณะ ดังเช่น กรณีการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินตามนโยบายจึงสมควรถูกเปิดเผยต่อประชาชนผู้ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน โดยมีได้จะต้องพิจารณาหรือให้น้ำหนักแก่ประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของเอกชน ในขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 20(2) กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 โดยมีลักษณะเป็นข้อมูลที่ถูกยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย เนื่องจากเห็นว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์ของบุคคลที่สำคัญยิ่งกว่าผลประโยชน์ของบุคคลหรือของหน่วยงานของรัฐที่ควรได้รับการคุ้มครองจากการปกปิดข้อมูลดังกล่าว โดยไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริต แต่หากเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดกลับยังคงจะไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูล ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่มีความสำคัญยิ่งกว่าก็ตาม ทั้งนี้ ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) ไม่มีการกำหนดหลักผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูลข่าวสารให้เป็นความลับ แต่กลับมีหลักการในลักษณะดังกล่าวในเชิงนโยบายสาธารณะและการตีความโดยมิได้บัญญัติให้เป็น “Public Interest Override” แบบทั่วไปในทุกกรณี ส่วนกฎหมายข้อมูล

ข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) มาตรา 11A(5) กำหนดว่าหากข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็น “conditionally exempt document” หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ

2.2.6 หลักการพื้นฐานในการกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ที่ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 13 กำหนดสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมาย และการอุทธรณ์กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลตามคำร้องขอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จใน 30 วันและสามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 60 วัน โดยจะต้องระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาในการพิจารณา ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 17 วรรคสาม กำหนดให้สามารถนำการขอระยะเวลากรณีการรับเรื่องร้องเรียนมาใช้กับกรณีการรับเรื่องอุทธรณ์ด้วย ในกรณีที่มีการนำเรื่องไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองต้องใช้กรอบระยะเวลาตามกระบวนการพิจารณาคดีอีกไม่น้อยกว่า 90 วัน เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ถือว่าเป็นที่สิ้นสุด อันมีผลทำให้สิทธิที่จะสามารถเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 คือ FOIA § 552(a)(6)(A)(i), (ii) เมื่อมี Adverse Determination ผู้ขอข้อมูลข่าวสารย่อมมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐภายในกรอบระยะเวลาตามที่หน่วยงานกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน และหน่วยงานของรัฐต้องวินิจฉัยคำขออุทธรณ์ภายใน 20 วันทำการ ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) กำหนดระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมาย FOI ของเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดระบบการอุทธรณ์หลายขั้นตอน ได้แก่ กรณีมาตรา 54 การทบทวนภายในหน่วยงานของรัฐ (Internal Review), มาตรา 54L การทบทวนโดย Information Commissioner, มาตรา 57A การทบทวนโดย Tribunal (Administrative Appeals Tribunal) และ มาตรา 56 การอุทธรณ์ต่อศาล (Federal Court) ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 (Official Information Act 1982) มาตรา 15 กำหนดกรอบเวลาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล

ตามคำร้องขอต้องพิจารณาและตอบภายใน 20 วันทำการ และมาตรา 15A กำหนดกรอบเวลาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลตามคำร้องขอสามารถขยายระยะเวลาได้ แต่ต้องมีเหตุผลและแจ้งผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร ซึ่งตามมาตรา 17 กำหนดถึงเหตุแห่งการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอตั้งเช่นกรณีหน่วยงานไม่มีข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอหรือเป็นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมเหตุสมผล หรือเป็นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารประเภทที่อยู่ในข้อยกเว้นตามกฎหมาย และตามมาตรา 19 กำหนดให้การให้เหตุผลตามกฎหมายจะต้องแจ้งเหตุผลและอ้างถึงตัวบทกฎหมายรวมทั้ง ต้องแจ้งสิทธิในการร้องเรียนต่อ Ombudsman อีกด้วย

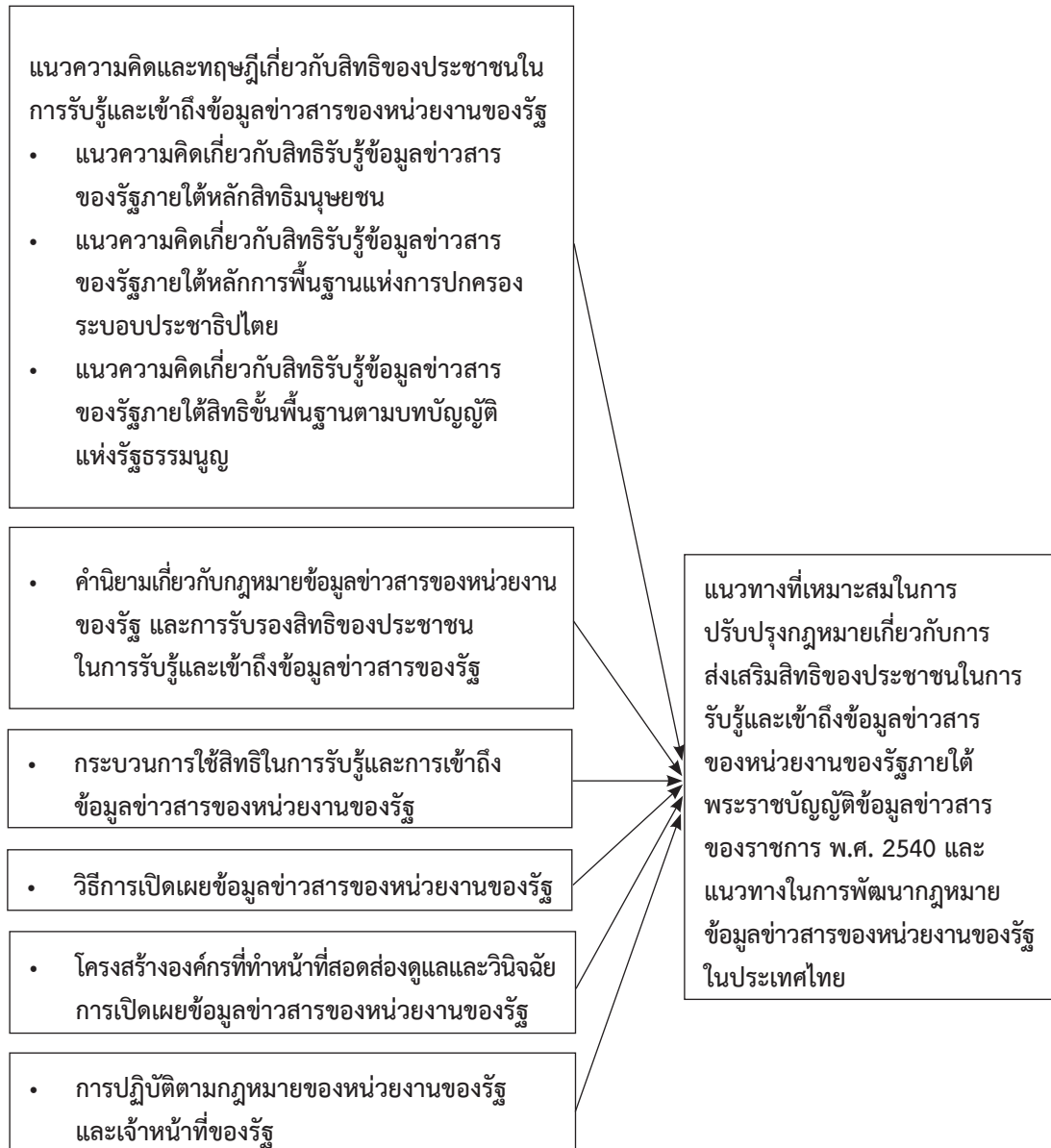
2.2.7 หลักการพื้นฐานในการกำหนดให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานอิสระ

หากพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในกำหนดให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานอิสระ เนื่องจากการพิจารณาความเหมาะสมในการปฏิเสธคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควรกำหนดให้กลไกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอิสระและควรกำหนดโครงสร้างหรือองค์คณะของคณะกรรมการให้มีสัดส่วนจากตัวแทนองค์การภาคประชาสังคมด้วย เนื่องจากในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ และพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารชุดต่าง ๆ พิจารณาดำเนินการ อันเนื่องมาจากการกำหนดสัดส่วนที่มาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมดมีที่มาจากข้าราชการระดับสูงและกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ส่วนคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และสามารถได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้กลับเข้ามาทำหน้าที่ได้อีกภายหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดสัดส่วนที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และได้กำหนดให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันมีผลทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐทั้งทางด้านงบประมาณและด้านการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2509 (Freedom of Information Act 1966: FOIA) คือ 5 U.S.C. § 552(a)(4)(B) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ของสหรัฐอเมริกาไม่มีการกำหนดหน่วยงานอิสระเฉพาะด้าน FOI ที่มีอำนาจวินิจฉัยผูกพันแต่ใช้ระบบ Judicial Review เป็นหลัก โดยศาลมีอำนาจในการตรวจสอบและมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระจึงมาจากองค์กรศาลไม่ใช่องค์กรกำกับเฉพาะด้านข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด

ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) กำหนดให้มีหน่วยงานอิสระโดยตรง คือ Information Commissioner (OAI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจากการควบคุมขององค์กรฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งของ FOI การเปลี่ยนแปลงคำสั่ง การเพิกถอนคำสั่ง ตลอดจน การกำหนดแนวทางในการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2525 (Freedom of Information Act 1982) ถือว่าเป็นต้นแบบมาตรฐานของ Independent Oversight ใน FOI ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2525 (Official Information Act 1982) คือ มาตรา 28-32 OIA 1982 กำหนดให้มี Ombudsman เป็นหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำร้องเรียนและการออก “Recommendation” ให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถึงแม้ว่าในทางเทคนิคจะเป็นเพียงคำแนะนำก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับมีผลผูกพันอย่างมากซึ่งหน่วยงานของรัฐแทบไม่ปฏิเสธคำแนะนำดังกล่าวเลย

2.3 กรอบแนวความคิดหลักในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



3. บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิดทฤษฎี สภาพปัญหาพื้นฐานและแนวปฏิบัติในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจากการศึกษาและวิเคราะห์โดยเบื้องต้นพบว่ายังปรากฏพบปัญหาสิทธิแห่งกฎหมายหลายประการที่ยังไม่มีความสอดคล้องและรองรับกับปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ตามแนวทางในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมวลมนุษยชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ภายใต้ปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations 1948) ที่กำหนดให้เป็นหลักพื้นฐานแห่งการวางบรรทัดฐานเพื่อนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศต้องถือปฏิบัติตาม

ในการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีการกำหนดคำนิยาม

แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ กรณีการกำหนดคำนิยาม ควรกำหนดคำนิยาม คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และคำนิยาม คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ให้ความครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในการครอบครองของนิติบุคคลเอกชนที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐ หรือนิติบุคคลเอกชนที่ใช้อำนาจหลักตามกฎหมายมหาชนแทนรัฐ หรือการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาหลักการและกฎหมายในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำมาใช้บังคับในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับหลักการขั้นพื้นฐานในการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐต่อไป โดยควรกำหนดคำนิยามตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542 มาตรา 3 ในลักษณะเดียว

กับคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจน

ประเด็นที่ 2 การส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีกระบวนการใช้สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ กรณีกระบวนการใช้สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับกระบวนการในการร้องเรียนและอุทธรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนการส่งเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ช่วงระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ และช่วงภายหลังจากที่ได้รับผลการพิจารณาแล้ว หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการใช้สิทธิรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่า จากผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่เป็นที่สิ้นสุด เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ร้องขอข้อมูลและหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลอยู่ในครอบครองยังสามารถใช้สิทธิในการนำเรื่องสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ จึงควรพัฒนาและกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจนในกรณีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเปิดเผย จึงควรกำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามการใช้สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐโดยประชาชน ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวด 7 บทกำหนดโทษ โดยควรกำหนดบทกำหนดโทษในประเด็นดังกล่าวเป็นบทกำหนดโทษทางวินัยและบทกำหนดโทษปรับทางปกครอง นอกเหนือจากบทกำหนดโทษทางอาญา และบทกำหนดโทษทางแพ่งอีกด้วย ดังเช่น กรณีการกำหนดบทกำหนดโทษกรณีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะถูกดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดบทกำหนดโทษให้ต้องมีความรับผิดชอบทั้งบทกำหนดโทษทางวินัย บทกำหนดโทษทางอาญา และบทกำหนดโทษทางแพ่ง หรือการกำหนดบทกำหนดโทษกรณีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของศาลปกครอง จะถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัยแล้วแต่กรณี

ประเด็นที่ 3 การส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีกระบวนการและวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ กรณีกระบวนการและวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการรับเรื่องร้องขอข้อมูลข่าวสาร ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ดังเช่น ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปหลักเกณฑ์และวิธีการ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ โดยหน่วยงานราชการต้องจัดให้มีสถานที่เพื่อให้ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลโดยต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เป็นบทบังคับและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย มิใช่การจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ “ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี” ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 4 การส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีการกำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลและวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ กรณีการกำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลและวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 27 และมาตรา 35 โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้มีบุคคลที่มีส่วนในการสรรหาผู้ที่มีความความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ และบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนประชาชนและภาคประชาสังคมที่มีกระบวนการสรรหาที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นที่ 5 การส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ กรณีการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่เปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารตามที่ได้รับการร้องขอจากผู้ร้องหรือไม่ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารประเภทที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยให้ชัดเจนและมีความเหมาะสมในการนำมาประกอบการพิจารณา ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นอำนาจผูกพันที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อผู้ร้องขอข้อมูลได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในแนวทางที่จะเลือกที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นหลักและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นข้อยกเว้น

บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. **แนวทางการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคุ้มครองพยาน. **คุ้มครองพยานในคดีอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546** [Online]. Available URL: <http://www.rlpd.go.th>, ม.ป.ป. (เมษายน, 12).
- _____. **บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ม.ป.ป.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- กุลพล พลวัน. **พัฒนาการสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- ชังทอง โอภาสศิริวิทย์. “กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ.” **ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวด 3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 4 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธนาเพรส, 2553.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ.” **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน**. หน่วยที่ 9. พิมพ์ครั้งที่ 20. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.
- _____. “การแบ่งแยกอำนาจ Separation of Power.” **วารสารกฎหมายปกครอง 2** (สิงหาคม 2526): 25-50.
- _____. “อิสระของข่าวสาร (Freedom of Information).” **วารสารนิติศาสตร์ 9**, 3 (2521): 137-162.
- _____. “อิสระของข่าวสาร (Freedom of Information).” **วารสารนิติศาสตร์ 9**, 4 (2521): 61-77.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2553.
- _____. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2552.
- ภูริชญา วัฒนารุ่ง. **หลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2551.

- _____. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมดาเพรส, 2552.
- _____. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- _____. “ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญและทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.” วารสารนิติศาสตร์ 6, 10 (กันยายน 2527): 4-12.
- _____. และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เมตัสการพิมพ์, 2542.
- วีรชา ไชยสาร. สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บี. เจ. เพลทโปรเซสเซอร์, 2544.
- พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์. กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2566.
- สมชัย วัฒนการุณ. การใช้สิทธิของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. กลุ่มงานพัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลข่าวสาร (กพส.) [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาเรื่องการเผยแพร่ภาพข่าวเหี่ยวอาชญากรรมของสื่อมวลชน [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการกรณีร้องเรียนให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).

- _____. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและยกร่างอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คณะอนุกรรมการเผยแพร่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน คณะอนุกรรมการเผยแพร่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th>, ม.ป.ป. (พฤษภาคม, 10).
- _____. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศรีเมืองการพิมพ์, 2548.
- _____. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2553.
- _____. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศรีเมืองการพิมพ์, 2548.
- _____. สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไพบรินทร์เทค, 2553.
- _____. สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, 2549.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. คู่มือนักบริหารการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอดีเอสแควร์, 2556.
- _____. คู่มือศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, 2549.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พุทธศักราช 2483.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

Brownlie, Ian. **Basic Documents on Human Right**. Oxford University Press, 1981.

Howard, Dick. "Constitutions and Constitutionalism in Central and Eastern Europe." **CSCE ODIHR Bull** 2, 1 (Winter 1994): 1-8.

International Covenant on Civil and Political Rights.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

Kurezewski, Jacek and Barry Sullivan. "The Bill of Rights and the Emerging Democracies: Law and Contemporary Problems." **Civil Rights** (2002): 44-51.

Schwartz, Bernard. **Legal Control of Governments**. Oxford: Clarendon, 1972.

Stein, Ekkehart. **Staatsrecht**. Aufl: Tuebingen, 1993.

The Freedom of Information Act, 1966.

The United Nations Commission on Human Rights.

United Nation Organization. **The Universal Declaration of Human Rights** [Online]. Available URL: <http://www.un.org/en/documents/udhr>, 2012 (August, 5).

UNDP. "Indicators for Human Right Based Approaches to Development." In **UNDP Programming a Users' Guide** (March 2006): 23.

Universal Declaration of Human Rights, 1948.

Waren, Kenneth E. **Administration Law in the Political System**. Paul, Min: West Publishing, 1988.

