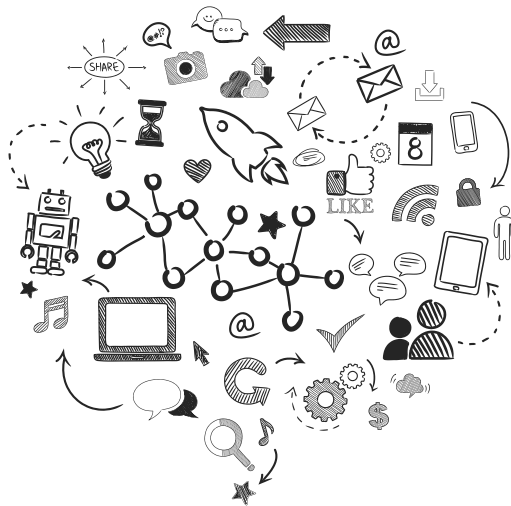


การใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพื่อ
ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยกลไก
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
The Exercise of Citizens' Right to Access Official Information
for Monitoring Government Agencies under the Official
Information Act B.E. 2540

ธัชฎา มาศ อุไรวรรณ
Thatchadamas Uraiwan





การใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพื่อตรวจสอบ การทำงานของหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

The Exercise of Citizens' Right to Access Official Information for
Monitoring Government Agencies under the Official Information
Act B.E. 2540

ธัชฎา มาศ อุไรวรรณ¹

Thatchadamas Uraiwan

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต ภูเก็ต 83000 ประเทศไทย

Faculty of Humanity and Social Sciences, Phuket Rajabhat University, Phuket 83000, Thailand

e-mail: thatchadamas.u@gmail.com

Received : April 28, 2025 Revised : September 24, 2025 Accepted : September 29, 2025

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งนำเสนอสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนหลักการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผลการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายจะกำหนดสิทธิของประชาชนและหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน รวมถึงมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกวินิจฉัยข้อพิพาท แต่การบังคับใช้กลับประสบปัญหาทั้งด้านโครงสร้าง เช่น การขาดระบบจัดเก็บและสืบค้นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ยังถือว่าข้อมูลข่าวสารเป็นสมบัติของรัฐไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน นอกจากนี้ การที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันทางปกครองโดยตรง และการไม่มีบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ที่ละเมิดสิทธิ ยิ่งทำให้ประชาชนต้องพึ่งกระบวนการศาลปกครอง ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านเวลาและค่าใช้จ่าย

บทความจึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มผลผูกพันของคำวินิจฉัยและกำหนดมาตรการลงโทษหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืน พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้าง เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศ การอบรมเจ้าหน้าที่ และสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนว่าการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารคือการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาล ป้องกันการทุจริต และเสริมสร้างวัฒนธรรม การตรวจสอบถ่วงดุลในสังคมประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร; ความโปร่งใส; การตรวจสอบภาครัฐ

Abstract

This article explores the right of citizens to access official information under Thailand's Official Information Act B.E. 2540 (1997), which serves as a crucial mechanism embodying the principle of “disclosure as the rule, secrecy as the exception” in a democratic system where sovereignty belongs to the people. The study finds that, despite the Act clearly stipulating the rights of citizens and the duties of the state—alongside the establishment of the Official Information Disclosure Board as a dispute resolution body—practical implementation faces significant challenges. These include structural constraints, such as the lack of efficient information storage and retrieval systems, as well as the attitudes of certain officials who still regard official information as state property rather than a fundamental right of citizens. Furthermore, the fact that the Board's rulings are not directly binding in administrative terms, coupled with the absence of penalties for officials who violate these rights, compels citizens to rely on the Administrative Court process, which involves lengthy procedures and legal costs.

This article therefore proposes legislative reforms to enhance the binding effect of the Board's rulings and establish penalties for agencies or officials who fail to comply. It also advocates structural improvements—such as developing modern information systems, providing training for officials, and raising public awareness that exercising the right to request official information is a means of safeguarding public interests. Such measures would strengthen good governance, prevent corruption, and foster a sustainable culture of accountability and checks and balances in a democratic society.

Keywords: Right to Access Information, Transparency, Government Accountability



บทนำ

แนวคิดที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศและอำนาจมีรากฐานทางทฤษฎีในงานของ ฌอง-ฌาคส์ รูโซ (Jean-Jacques Rousseau) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอใน The Social Contract ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทั้งหมด (popular sovereignty) และกฎหมายที่แท้จริงจะต้องสะท้อน เจตจำนงทั่วไป (General Will) ของประชาชน (Rousseau, 2018) อำนาจของรัฐจึงไม่ใช่อำนาจที่ดำรงอยู่โดยตัวของมันเอง หากแต่เป็นอำนาจที่ประชาชนมอบให้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐโดยตรวจสอบจากข้อมูลข่าวสารของรัฐจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงไว้ซึ่งเจตจำนงทั่วไป และเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าดำเนินไปตามประโยชน์สาธารณะตามที่ประชาชนมอบอำนาจให้อย่างแท้จริงหรือไม่

การที่ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สะท้อนถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ (ศุภชัย คล่องขยัน และสัญญา เคนาภูมิ, 2567) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงไม่ใช่เพียงหน้าที่ทางการบริหาร แต่ยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (พระมหาไถยน้อย ญาณเมธี และพระศิลาศักดิ์ สุขเมโธ, 2560) ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง

ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับหลักการดังกล่าวไว้ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐได้โดยสะดวก ครอบคลุมถึงสิทธิในการขอรับข้อมูลเอกสาร หรือสำเนาเอกสาร รวมถึงการอุทธรณ์หากไม่ได้รับข้อมูลตามที่ร้องขอ (กุลปราณี ศรีวัย, 2555) ตามหลักเปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเพิกเฉยต่อคำขอ การปฏิเสธโดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจน หรือแม้แต่การเปิดเผยข้อมูลเพียงบางส่วน (วโรตม บุนญัน, 2560) จนทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ตรวจสอบอย่างได้ผล อันเป็นอุปสรรคที่ทำให้หลักการที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศมีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ และรับรู้ข้อมูลข่าวสารยังไม่เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

ปัญหาเชิงโครงสร้างและแนวปฏิบัติของหน่วยงานรัฐหลายแห่งที่มักตีความ บทบัญญัติกฎหมายไปในทางจำกัดสิทธิประชาชน เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กฎหมาย ฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ได้อย่างสมบูรณ์ (วีรธรณ์ ดำรงค์กุลนันท์, 2563) การที่ประชาชนจำนวนมากที่ต้องการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐแต่ ถูกปฏิเสธจนต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ควรเปิดเผยตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างหลักกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมายที่ยังต้องการการทบทวนและปรับปรุง

ยิ่งไปกว่านั้น การปกปิดข้อมูลบางส่วนในการเปิดเผยเอกสารโดยอ้างเหตุผลด้าน ความมั่นคงหรือผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐ โดยมีได้ประเมินความเหมาะสมอย่าง สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของประชาชน ยิ่งทำให้การใช้พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารฯ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐด้วยประสิทธิภาพ (วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2563) ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาทางวิชาการในเชิงลึก เพื่อหาทางพัฒนาแนวทางการตีความและการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับ หลักการของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว บทความนี้มุ่งนำเสนอเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ ปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในทางปฏิบัติ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและแนวปฏิบัติ ของหน่วยงานรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง พร้อมทั้งเสนอแนวทางการ พัฒนากฎหมาย และกลไกการคุ้มครองสิทธิเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสของภาครัฐในระยะยาว

หลักการสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นสิทธิพลเมืองที่มีรากฐาน มาจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์และกฎหมายสมัยใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน สิทธิดังกล่าวจึงไม่ใช่เพียงสิทธิที่มีลักษณะเฉื่อย (passive) แต่เป็นสิทธิที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาท (active) ต่อกิจการสาธารณะ



(คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี (Good Governance)

หลักการนี้ยังได้รับการรับรองในระดับสากล เช่น Universal Declaration of Human Rights มาตรา 19 ที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง รวมไปถึงการแสวงหา รับ และถ่ายทอดข้อมูลและความคิดเห็นผ่านสื่อใด ๆ และไม่คำนึงถึงขอบเขตพรมแดน (United Nations, 2009) และ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) มาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิดังกล่าวรวมถึงเสรีภาพในการแสวงหา รับ และถ่ายทอดข้อมูลและความคิดทุกประเภทโดยไม่คำนึงถึงขอบเขต ไม่ว่าจะเป็นโดยวาจา ลายลักษณ์อักษร หรือการพิมพ์ ในรูปแบบงานศิลปะ หรือสื่ออื่นใดตามที่ตนเลือก เป็นการยืนยันถึงสิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารโดยไม่ถูกขัดขวาง และรัฐมีพันธกรณีเชิงบวกในการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน (อานนท์ มาม้าย, 2558) ในประเทศไทย หลักการนี้ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 (1) โดยบัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับแรกที่บัญญัติสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) ส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (2) สร้างกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ (3) สร้างมาตรฐานในการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารในระบบราชการ (ณัฐดนัย นาจันทร์, 2562)

มาตรา 7 ถึง 9 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยไว้ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2549) ได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เช่น โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อหน่วยราชการ กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง เป็นต้น

(2) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ แต่ไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานำมาซึ่งบังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้

(3) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

แม้กฎหมายจะมีความชัดเจนในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของทั้งรัฐและประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหน่วยงานจำนวนมากยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน หรือมีทัศนคติที่มองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลเป็นการรบกวนภาครัฐมากกว่าจะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย (หยุด แสงอุทัย (แก้ไขเพิ่มเติม โดย สมยศ เชื้อไทย), 2560)

แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอรับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ แต่ก็มีข้อยกเว้นที่สำคัญในมาตรา 14–20 ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลในกรณีที่มีเหตุผลอันชอบธรรม ตัวอย่างของข้อยกเว้น ได้แก่

- (1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์
- (2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจทบทวนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการภายใน 15 วัน

- (4) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น

ข้อยกเว้นเหล่านี้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติพิเศษ (Special Provisions) ที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัด ตามหลักการทั่วไปของการจำกัดสิทธิในทางกฎหมาย กล่าวคือ การจำกัดสิทธิจะต้อง (1) เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (2) มีวัตถุประสงค์ชอบธรรม และ (3) ไม่เกินสมควรแก่เหตุ (proportionality) (Andrew Ashworth and Lucia Zedner, 2014) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐหลายแห่งมักตีความข้อยกเว้นอย่างกว้างเกินไป เช่น การอ้างเรื่องผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยไม่มีหลักฐาน หรือการปกปิดข้อมูลสัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดยอ้างว่าเป็นข้อมูลภายในทั้งที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน



ปัญหาที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่า กลไกในการตีความข้อยกเว้นยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนที่ถูกปฏิเสธการให้ข้อมูลจึงต้องใช้สิทธิตามมาตรา 35 โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาและอาจเป็นอุปสรรคต่อประชาชนผู้ขาดความรู้ด้านกฎหมาย

การตีความและแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกลไกหลักตามกฎหมายที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน โดยมีอำนาจชี้ขาดคำอุทธรณ์จากประชาชนที่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำร้องขอข้อมูล (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2544) คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านและคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางปฏิบัติและใช้เป็นแนวทางการตีความกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

10

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 151/2568 กรณีประชาชนขอยื่นอุทธรณ์ให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยโครงการประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีหลักการสำคัญคือ เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น เมื่อพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้ร้องขอเอกสาร ข้อมูล เปรียบเทียบกับเหตุผลในคำคัดค้านแล้วจึงเห็นว่า คำร้องอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้ร้องขอเอกสารข้อมูลนั้น มิใช่ข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอในส่วนที่เป็นสาระสำคัญและเป็นข้อมูลทางเทคนิคของผู้ยื่นข้อเสนอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อโต้แย้งเสียเปรียบระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอด้วยกัน ตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยดังที่มีการให้เหตุผลในการคัดค้าน และมีใช้ข้อมูลข่าวสารที่จะสามารถกำหนดไม่เปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) ได้ ประกอบกับโครงการประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ได้มีการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ผู้ชนะการ

ประกวดราคาในครั้งนี้ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในครั้งนี้ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น ข้อมูลข่าวสารตามคำขอจึงเป็นข้อมูลข่าวสารในการปฏิบัติราชการปกติของหน่วยงานรัฐ และไม่มีข้อความที่เข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลในขอบเขตสิทธิส่วนบุคคลที่ปรากฏ คือ สำเนาบัตรประชาชน ก่อนเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ขอข้อมูลทราบ ดังนั้น ค่าคัดค้านของผู้ถือหุ้นในกรณีนี้จึงฟังไม่ขึ้น

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 28/2568 กรณีประชาชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ในการขายปลีก-ส่งยางรถยนต์ ยางรถจักรยานยนต์และแบตเตอรี่ ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการประกวดราคาซื้อขายยางรถยนต์ของหน่วยงานรัฐ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการประกวดราคาซื้อขายยางรถยนต์ โดยขอข้อมูลข่าวสาร 3 รายการ คือ เอกสารชุดยื่นเสนอราคา (ใบเสนอราคา ระบุขนาด ยี่ห้อ รุ่น) สำเนาบัญชีหลักฐานการแสดงเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือหลักฐานการจัดทะเบียนกระทรวงอุตสาหกรรมที่แสดงยี่ห้อ รุ่น ประเทศผู้ผลิต และสำเนาใบอนุญาตแสดงเครื่องหมายมาตรฐานกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและรายละเอียดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาต ซึ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวได้เสร็จสิ้นแล้ว แต่หน่วยงานไม่อนุญาตเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ราชการนำไปเปิดเผย และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของผู้ชนะการเสนอราคา (ได้มีหนังสือแจ้งคัดค้านการให้ข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมูลเสนอราคาตามโครงการฯ ดังกล่าว) คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาเห็นว่า ข้อมูลที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอไม่เป็นข้อมูลทางเทคนิคของผู้ยื่นข้อเสนอ เห็นสมควรให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากผู้อุทธรณ์เป็นผู้ที่ได้มีการยื่นเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นสมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบได้ โดยให้ปกปิดข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือข้อมูลข่าวสารในขอบเขตสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลอื่นในการจัดทำสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 308/2567 กรณีประชาชนได้อุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของโรงเรียนเกี่ยวกับเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ รายงานขอซื้อขอยืม การเบิกจ่ายงบประมาณ ใบเสร็จรับเงิน และใบตรวจรับพัสดุการจัดซื้อหรือจัดทำเครื่องแบบผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหาร ปี 2562 – 2567 แต่โรงเรียนปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอ้างว่าเพราะไม่มั่นใจว่าผู้อุทธรณ์มีการขัดผลประโยชน์กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อบุคคลดังกล่าวได้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์คือ รายงานการขอซื้อขอยืมการเบิกจ่ายงบประมาณ ใบเสร็จรับเงิน และใบตรวจรับพัสดุ การจัดซื้อหรือจัดทำเครื่องแบบผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหาร ปี 2562-2567 ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นข้อมูลข่าวสารในการปฏิบัติราชการตามปกติของหน่วยงานรัฐ แต่ปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลในขอบเขตสิทธิส่วนบุคคลของผู้ขาย ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งการเปิดเผยอาจเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ โดยให้ปกปิดสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ขาย ก่อนเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 6/2567 กรณีประชาชนอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างโดยผู้อุทธรณ์ได้ขอข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 3 รายการ ได้แก่ สำเนาคำสั่งแต่งตั้งช่างควบคุมงานจ้างปรับปรุงถนนลูกรัง สำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และสำเนาสัญญาจ้างปรับปรุงซ่อมแซมถนนลูกรัง ทางองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธโดยอ้างว่า สำเนาคำสั่งแต่งตั้งช่างควบคุมงาน และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ส่วนสัญญาจ้างปรับปรุงซ่อมแซมถนนลูกรังเป็นเอกสารที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิยื่นขอตรวจดูได้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาเห็นว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ร้องทุกข์ กรณีผู้รับจ้างโครงการปรับปรุงซ่อมแซมพื้นผิวถนน ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์คือข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 สำเนาคำสั่งแต่งตั้งช่างควบคุมงาน รายการที่ 2 สำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุงานจ้างปรับปรุงถนนลูกรัง ข้อมูลข่าวสารทั้ง 2 รายการเป็นข้อมูลข่าวสารการปฏิบัติราชการตามปกติของหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีคำสั่งได้เปิดเผยได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2560 ประกอบกับผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจึงควรได้รับทราบข้อมูล ข่าวสารเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของตน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์ สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสาร รายการที่ 1 และรายการที่ 2 เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 42/2566 กรณีประชาชนอุทธรณ์ คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเทศบาลตำบลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ บุกเบิกถนนทางสาธารณะ โดยผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 7 รายการจากเทศบาลตำบลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการบุกเบิกถนนทาง สาธารณะ ได้แก่ รายงานการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงาน รายงานสรุปผลการโอนเงินเพื่อ เข้าบัญชีผู้ควบคุมงานของโครงการ รายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจรับของ โครงการฯ รายงานสรุปผลการโอนเงินเพื่อเข้าบัญชีคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงาน จ้างก่อสร้างโครงการฯ รายงานการประชุมหรือบันทึกของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ สัญญาจ้างของโครงการฯ และประกาศราคากลางของโครงการ ซึ่งเทศบาลตำบลปฏิเสธ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามรายการที่ 1 3 5 และ 6 และแจ้งไม่มีข้อมูลข่าวสาร รายการที่ 2 4 และ 7 คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตาม รายการที่ 1 3 และ 5 เป็นข้อมูลข่าวสารในการปฏิบัติงานปกติของเทศบาลตำบลและ ไม่มีข้อความที่เข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ จึงเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ รายการที่ 6 ให้เทศบาลตำบล



ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลในขอบเขตของสิทธิส่วนบุคคลก่อนเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 4 และ 7 เทศบาลตำบลแจ้งว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารอันเป็นวัตถุในการวินิจฉัย พิจารณาแล้วไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ที่จะพิจารณาวินิจฉัย หากผู้อุทธรณ์ไม่เชื่อว่าหน่วยงานไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครอง ก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ตรวจสอบได้

ผู้เขียนเห็นว่า แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ปรากฏในตัวอย่างข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน คือ การยึดหลักเปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ และเป็นมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล

จากแนววินิจฉัยที่ยกมา จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชน และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยในคดีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน คณะกรรมการฯ จะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารในการปฏิบัติราชการปกติของรัฐที่ควรเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้งบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชนได้อย่างโปร่งใส เว้นแต่ในกรณีที่มีข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลภายนอก เช่น สำเนาบัตรประชาชน ซึ่งจะต้องปกปิดก่อนเปิดเผย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเป็นรายกรณีโดยพิเคราะห์ถึงความเกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียโดยตรงของผู้ร้อง เป็นแนวทางที่มีประโยชน์ เพราะช่วยให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งต้องปกป้องสิทธิของตน สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าบุคคลภายนอกทั่วไปเป็นการส่งเสริมหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน และหลักการมีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังเห็นข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ แม้แนววินิจฉัยโดยรวมจะสอดคล้องกับหลักการเปิดเผย แต่การตีความข้อยกเว้นโดยหน่วยงานของรัฐในขั้นต้น (ก่อนถึงชั้นอุทธรณ์) ยังมีลักษณะตีความกว้างและเคร่งครัดเกินควร เช่น การอ้างว่าเป็นข้อมูลภายใน หรือข้อมูลที่ผู้ชนะการประมูลไม่ประสงค์ให้เปิดเผย ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาอย่างเคร่งครัดและต้องพิสูจน์ได้ว่าเข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา 14 หรือ 15 จริง มิใช่เพียงข้อสันนิษฐาน นอกจากนี้ แม้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ

จะมีอำนาจชี้ขาดที่ถือเป็นที่สุดในทางปกครอง แต่กระบวนการอุทธรณ์ก็ยังใช้เวลาค่อนข้างนาน และผู้ร้องส่วนใหญ่ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปมักไม่เข้าใจกระบวนการหรือขาดทรัพยากรในการติดตามเรื่อง ทำให้กลไกนี้ยังไม่สามารถทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่เข้าถึงได้ง่ายและทั่วถึงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนบรรลุผลอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการพัฒนาแนวทางวินิจัยที่ยืนยันหลักการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้นอย่างเข้มข้นยิ่งขึ้น รวมถึงให้หน่วยงานของรัฐระดับปฏิบัติการมีความเข้าใจและยึดถือแนววินิจัยของคณะกรรมการวินิจัยฯ อย่างเป็นบรรทัดฐาน เพื่อลดภาระการอุทธรณ์ และทำให้สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ใช้งานได้จริง ไม่ใช่สิทธิที่ยังต้องพึ่งพากระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการรับรองเกือบทุกกรณี

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ

แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะกำหนดกลไกสำคัญโดยกำชับให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้งเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารขึ้นเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติกลับแตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ิตา วงศ์สุนทร, 2552) ที่มักประสบปัญหาการขาดแคลนทั้งบุคลากรและงบประมาณ หลายหน่วยงานแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารเพียงในนามแต่ไม่ได้มอบหมายให้บุคคลนั้นปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่บางคนกลับปฏิบัติหน้าที่อื่นเป็นหลักและไม่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ส่งผลให้เมื่อประชาชนมายื่นคำขอข้อมูล เจ้าหน้าที่อาจเกิดความลังเล ไม่แน่ใจว่าข้อมูลใดเปิดเผยได้หรือไม่ หรืออาจเลือกปฏิเสธโดยง่ายเพื่อหลีกเลี่ยงภาระความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญคือ การไม่มีระบบการจัดเก็บและสืบค้นข้อมูลข่าวสารที่เป็นระบบ หน่วยงานจำนวนมากยังคงเก็บเอกสารในรูปแบบแฟ้มกระดาษ ไม่มีการจัดเก็บในรูปแบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ การสืบค้นเอกสารย้อนหลังจึงเป็นไปได้ยากหรือใช้เวลานาน เมื่อเจ้าหน้าที่ขาดเครื่องมือที่ทันสมัย ก็ยิ่งลดทอนความพร้อมในการตอบสนองสิทธิของประชาชน (อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต, 2561) ตัวอย่างเช่น ในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อประชาชนขอสำเนาতিสภาท้องถิ่น



เจ้าหน้าที่อาจแจ้งว่าต้องใช้เวลานานนับเดือนในการค้นหา หรือไม่สามารถหาข้อมูลที่ขอได้ ทั้งที่ควรเป็นข้อมูลสาธารณะที่เข้าถึงได้ง่าย

นอกจากนั้นปัญหาที่สำคัญคือ ทศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนหนึ่งที่ยังยึดติดกับแนวคิดอนุรักษนิยม มองว่าข้อมูลข่าวสารเป็นสมบัติของรัฐที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องล่วงรู้ เว้นแต่หน่วยงานยินยอมให้เปิดเผย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) แนวคิดเช่นนี้สวนทางกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักธรรมาภิบาลที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และข้อมูลข่าวสารของรัฐควรอยู่ในสถานะที่ประชาชนเข้าถึงได้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน ทศนคติดังกล่าวส่งผลให้เกิดพฤติกรรมปฏิเสธคำขอของประชาชน โดยอ้างเหตุผลกว้าง ๆ เช่น เป็นเอกสารภายใน เป็นข้อมูลส่วนบุคคล หรือไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้อง โดยไม่มีการตรวจสอบข้อกฎหมายที่แท้จริงว่าตรงกับข้อยกเว้นตามมาตรา 14 หรือ 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ หรือไม่ อีกทั้งยังไม่แสดงหลักฐานหรือคำชี้แจงเหตุผลเชิงข้อเท็จจริงที่สามารถตรวจสอบได้ ส่งผลให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนอยู่ในลักษณะที่ต้องขึ้นอยู่กับอหิยาศัยของเจ้าหน้าที่รัฐ มากกว่าจะเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเด็ดขาด

10

ข้อจำกัดทั้งในเชิงโครงสร้างและทัศนคติเหล่านี้ ยังก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อหลักความโปร่งใส (transparency) และการตรวจสอบถ่วงดุล (accountability) ในการใช้อำนาจรัฐ หากเจ้าหน้าที่รัฐยังคงยึดถือทัศนคติว่าเป็นผู้ครอบครองข้อมูลโดยเด็ดขาด ไม่ตระหนักว่าตนมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาล และลดความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ในระยะยาว การแก้ปัญหาจำเป็นต้องอาศัยทั้งมาตรการปรับปรุงโครงสร้าง เช่น จัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบจัดเก็บและสืบค้นข้อมูลที่ทันสมัย และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจหลักสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งปรับทัศนคติให้เคารพต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนบรรลุผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้ง เจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหลายหน่วยงานไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เฉพาะ

หรือไม่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เกิดจากข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง อาทิ ขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ หรือแม้กระทั่งการไม่มีระบบจัดเก็บเอกสารที่เอื้อต่อการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนั้น ทศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนหนึ่งยังคงมองว่าข้อมูลข่าวสารเป็นทรัพย์สินของรัฐ มิใช่ข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิขอรับและตรวจสอบได้ตามกฎหมาย ส่งผลให้มีพฤติกรรมปฏิเสธคำขอของประชาชนโดยอ้างเหตุผลเลื่อนลอย เช่น ไม่จำเป็นต้องรู้ เป็นเอกสารส่วนบุคคล หรือเป็นเอกสารภายใน โดยไม่มีการอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน ข้อจำกัดเชิงทัศนคติและโครงสร้างเหล่านี้ ส่งผลให้สิทธิในการรับรู้ของประชาชนตกอยู่ในสถานะที่ต้องพึ่งพาอติยาศัยของเจ้าหน้าที่มากกว่าจะเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นระบบในทางกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่าข้อจำกัดทั้งในเชิงโครงสร้างและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่กล่าวมานี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รับรองไว้นั้นไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ในด้านหนึ่ง ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ หรือระบบจัดเก็บข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน ย่อมทำให้การตอบสนองต่อคำร้องขอข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างล่าช้า และอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยในความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ ขณะที่อีกด้านหนึ่ง ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ยังมองว่าข้อมูลข่าวสารเป็นทรัพย์สินของรัฐมิใช่สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับเปลี่ยนมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และตระหนักว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนมิใช่ความกรุณาของรัฐ แต่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน หากปัญหาทัศนคตินี้ยังคงอยู่โดยไม่ได้รับการแก้ไข การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็จะเป็นสิทธิที่ต้องขึ้นกับอติยาศัยของเจ้าหน้าที่ มากกว่าจะเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถใช้ได้อย่างเป็นปกติในฐานะสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระยะยาวจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบอบราชการไทย และอาจกระทบต่อประสิทธิภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชน

การแก้ปัญหานี้จึงควรดำเนินควบคู่กันทั้งในเชิงโครงสร้างและทัศนคติ กล่าวคือ ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศของหน่วยงานรัฐให้สามารถจัดเก็บและสืบค้นข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันควรมีการอบรมให้เจ้าหน้าที่



รัฐทุกระดับเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และตระหนักว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นอย่างจำเพาะและต้องตีความอย่างเคร่งครัด การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล จะช่วยลดปัญหาการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่มีความหมายและใช้การได้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ช่องว่างเชิงนโยบายและการบังคับใช้

ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐนั้น ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตามแม้คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่กลับไม่ได้มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยตรง หากหน่วยงานรัฐไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัย ประชาชนต้องมีการะในการไปใช้สิทธิทางศาล เช่น ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นภาระที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น และหลักสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

นอกจากนี้ ยังไม่มีบทลงโทษแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ โดยการปกปิดข้อมูลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ส่งผลให้เกิดภาวะไร้ผลผูกพันในเชิงระบบ (non-binding effect) ซึ่งลดทอนศักยภาพของคณะกรรมการฯ ในการทำหน้าที่เสมือนศาลกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เช่น สหราชอาณาจักร ที่มี Information Commissioner's Office (ICO) ซึ่งสามารถออกคำสั่งทางปกครองและมีบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานฝ่าฝืนคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูล จะเห็นได้ว่าระบบไทยยังขาดกลไกบังคับใช้ในเชิงรุก (Legislation.gov.uk, n.d.)

ผู้เขียนเห็นว่าช่องว่างเชิงนโยบายและการบังคับใช้ตามที่กล่าวมา เป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการเป็นกลไกหลักสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลได้อย่างเต็มที่ แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ แต่เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพัน

โดยตรงในการบังคับให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตาม ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิกลับไปที่ตกอยู่ที่ประชาชน ซึ่งต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เพิกเฉยต่อคำวินิจฉัยหรือจงใจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ยิ่งทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขาดพลังบังคับใช้ในเชิงปฏิบัติ ซึ่งอาจนำไปสู่พฤติกรรมเพิกเฉย หรือการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างเกินไปของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่ต้องกังวลถึงผลทางวินัยหรือทางกฎหมาย

ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากประเทศไทยมีความประสงค์จะยกระดับมาตรฐานความโปร่งใสของการบริหารราชการแผ่นดิน ควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลผูกพันทางปกครองโดยตรง และควรกำหนดบทลงโทษทั้งในทางวินัยหรือทางอาญาในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพื่อทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิที่ใช้งานได้จริง และบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเป็นกลไกสุดท้ายเมื่อหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยหรือปฏิเสธคำร้องขอข้อมูล แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีอำนาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์ แต่คำวินิจฉัยนั้นไม่มีผลผูกพันในทางปกครอง ทำให้ประชาชนยังต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ตามสิทธิ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2558)

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมักเป็นลักษณะคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องที่ประชาชนร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่อำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้อง



ตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (รติกร เจือกวั้น, 2552)

ในตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเด่นชัด เช่น กรณีคดีหมายเลขแดงที่ 458/2549 ของศาลปกครองกลาง (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, 2549) ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้เริ่มจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสารวัตรในสถานีตำรวจแห่งหนึ่งกับพวกว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ได้ทำหนังสือขอตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงรวมทั้งความเห็นทั้งหมดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่ง ป.ป.ช. ได้มีมติสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลในความครอบครองและการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่ต้องรักษาความลับ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนตามคำร้องขอ โดยอาจใช้ดุลพินิจปกปิดเพียงชื่อพยานบุคคลหรือข้อความที่อาจทำให้ทราบได้ว่าผู้ใดเป็นพยาน หากเห็นว่าการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลนั้น พร้อมทั้งสั่งให้จัดทำสำเนาและรับรองสำเนาเอกสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ศาลปกครองกลางเห็นว่าสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. นั้น แม้จะเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 120 ของกฎหมายเดียวกันกำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ศาลวินิจฉัยว่ามาตรา 120

เป็นเพียงบทบัญญัติที่ใช้รักษาความลับในเชิงอาญา มิได้เป็นบทที่ห้ามโดยตรงหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีเหตุสมควร ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยตรง ได้บัญญัติในมาตรา 15 (6)ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐพิจารณาว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีกฎหมายอื่นคุ้มครองความลับ แต่ก็ต้องใช้ดุลพินิจอย่างสมเหตุและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ แล้ว และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้วินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารกรณีนี้อาจเปิดเผยได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง อีกทั้งไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือการบังคับใช้กฎหมาย หรือทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. เสื่อมประสิทธิภาพ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงถือว่าเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายในกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่ไม่ได้เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยเปิดเผยสำนวนการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีตามที่ร้องขอ โดยอาจปกปิดเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยของพยาน (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, 2567)

คำพิพากษานี้ นับเป็นอีกตัวอย่างสำคัญที่ยืนยันถึงแนวทางการตีความกฎหมายของศาลปกครองไทยที่ยึดถือหลักการเปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น และเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐเพื่อใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจและการบริหารราชการได้ตามหลักธรรมาภิบาล

ในอีกกรณีที่สะท้อนบทบาทของศาลปกครองในการตีความและบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้อย่างชัดเจน คือ คดีหมายเลข อ.150/2548 ของศาลปกครองสูงสุด (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, 2567) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนใช้สิทธิร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ กรณีผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของกรมธนารักษ์ จำนวน 5 รายการ ได้แก่ (1) เอกสารการพิจารณาคำขอรับสิทธิ



การเข้าที่ราชพัสดุ (2) ทะเบียนผู้เข้าที่ราชพัสดुरายนาย ช. (3) คำขอรับโอนสิทธิการเข้าอาคารราชพัสดุแทนนาง ล. (4) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหนังสือขอโอนและขอรับโอนการเข้าอาคารราชพัสดุ และ (5) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแบบคำขอโอนและขอรับโอนสิทธิการเข้าที่ราชพัสดุ แต่กรมธนารักษ์ปฏิเสธว่าไม่มีเอกสารในข้อที่ 2 คือทะเบียนผู้เข้าที่ราชพัสดुरายนาย ช. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ปักใจเชื่อว่าเป็นความจริง และได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกลับมิได้แจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาบังคับให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ ต่อมาแม้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีหนังสือแจ้งเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2545 ว่าได้ตรวจสอบแล้วไม่พบทะเบียนผู้เข้าตามที่ผู้ฟ้องร้องเรียน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่าการตรวจสอบดังกล่าวมิใช่การตรวจสอบโดยสมบูรณ์ตามที่มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนด เมื่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ก็ได้มีการประชุมและมีมติเห็นชอบตามความเห็นของเลขาธิการว่า ไม่พบข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีในวันที่ 22 สิงหาคม 2545 ว่าสิ้นสุดกระบวนการแล้ว ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่าการประชุมดังกล่าวไม่ได้เป็นการตรวจสอบเอกสารโดยแท้ แต่เป็นเพียงการพิจารณายุติเรื่องร้องเรียนของตน ทั้งยังไม่ได้มีการตรวจสอบเอกสารของกรมธนารักษ์อย่างครบถ้วน และเห็นว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ใช้เพียงหนังสือชี้แจงของกรมธนารักษ์มาเป็นเหตุผลประกอบการยุติเรื่องไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 33 ที่กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าไม่พบเอกสารทะเบียนผู้เข้าตามที่ร้องเรียน จึงถือว่าได้ใช้อำนาจตามมาตรา 13 ประกอบมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อย่างครบถ้วนแล้ว ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยโต้แย้งว่าการตรวจสอบดังกล่าวมิได้เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเชิงเอกสารอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการยอมรับคำชี้แจงจากกรมธนารักษ์ ซึ่งไม่ใช่การตรวจสอบโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูล

ข่าวสารฯ เองตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับทราบผลการตรวจสอบเชิงเอกสารหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ด้วยตนเอง ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เอกสารที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึง เช่น ประกาศรณารักษ์ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2544 หนังสือรณารักษ์ ลงวันที่ 22 มกราคม 2545 และใบเสร็จรับเงินค่าโอนสิทธิการเช่า ล้วนแสดงให้เห็นว่าจะมีทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุอยู่จริง แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ กลับมิได้ปรากฏว่าได้พิจารณาหรือตรวจสอบเอกสารเหล่านี้ให้ชัดเจนก่อนมีหนังสือแจ้งยุติเรื่องร้องเรียน การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ แจ้งผู้ฟ้องคดีเพียงว่าไม่มีทะเบียนผู้เช่าตามที่ร้องเรียน โดยไม่ให้เหตุผลที่หักล้างหลักฐานซึ่งส่อว่ามีทะเบียนผู้เช่าอยู่จึงถือว่ายังมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ อันถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีใหม่ และให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา โดยการพิจารณาดังกล่าวให้ถือเป็นคำวินิจฉัย ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, 2549) อันมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองโดยตรง

กรณีนี้จึงเป็นอีกตัวอย่างสำคัญที่ยืนยันถึงมาตรฐานการตรวจสอบของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ที่ไม่อาจอ้างเพียงคำชี้แจงของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ หากต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยรอบคอบ จึงจะถือว่าปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างถูกต้องและครบถ้วน

คำพิพากษาทั้งสองคดีนี้ จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่สะท้อนว่า ศาลปกครองมีบทบาทในการยืนยันหลักการว่าข้อมูลข่าวสารของรัฐต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้ของประชาชน และหากหน่วยงานรัฐจะอ้างข้อยกเว้นเพื่อปฏิเสธต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติ มิใช่เพียงการอ้างอย่างเลื่อนลอย หลักการดังกล่าวช่วยเสริมสร้างกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ และทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่บังคับใช้ได้จริง ไม่ใช่เพียงนามธรรม ในกฎหมาย ศาลปกครองเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการบังคับใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยศาลได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาตามหลักการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 วรรคสอง ที่ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ



อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังมีข้อจำกัดในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาคดีที่ยาวนาน และมีค่าใช้จ่ายด้านกฎหมาย ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางอาจไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง (วิมพิทธิ์ ราชประดิษฐ์ และคณะ, 2563) ไม่เหมาะสำหรับกรณีทั่วไปที่ต้องการความรวดเร็วในการตรวจสอบ จึงอาจไม่ตอบโจทย์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างทั่วถึง จำเป็นต้องพัฒนากลไกก่อนถึงศาลให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีตัวอย่างคำพิพากษาทั้งสองคดีที่นำมาแสดงในหัวข้อนี้ สะท้อนให้เห็นบทบาทของศาลปกครองอย่างเด่นชัดในฐานะกลไกสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ภายใต้กรอบกฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญมาตรา 41 (1) ที่กำหนดให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานที่สำคัญไว้ว่า การใช้ข้อยกเว้นเพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต้องอาศัยเหตุผลและพยานหลักฐานที่ตรวจสอบได้ มิใช่การอ้างเหตุผลทั่วไปหรือเลื่อนลอย ดังที่ปรากฏในคดีหมายเลขแดงที่ 458/2549 ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธเปิดเผยสำนวนการสอบสวน โดยอ้างบทบัญญัติเรื่องการรักษาความลับเชิงอาญาโดยลำพังนั้น ไม่เพียงพอหากไม่พิสูจน์ให้เห็นว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ เช่นเดียวกับในคดีหมายเลขอ.150/2548 ที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า หน่วยงานรัฐและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ไม่อาจใช้เพียงหนังสือชี้แจงของหน่วยงานต้นเรื่องเป็นหลักฐาน แต่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาเอกสารอย่างรอบคอบ จึงจะถือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายครบถ้วน

แนวคำพิพากษาดังกล่าวเป็นการตอกย้ำหลักการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนและสังคม ซึ่งถือเป็นหัวใจของหลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้รับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในด้านเวลาและทรัพยากร เนื่องจากการพิจารณาคดีในศาลปกครองต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร และอาจมีค่าใช้จ่ายด้านกฎหมายที่ผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มเปราะบางไม่อาจแบกรับได้ ทำให้ในทางปฏิบัติการ

ใช้สิทธิโดยผ่านกลไกศาลจึงอาจไม่ใช่ทางเลือกที่เข้าถึงได้ง่ายหรือรวดเร็วสำหรับประชาชนทั่วไป

ดังนั้น หากต้องการให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารบรรลุผลอย่างแท้จริง ไม่ควรปล่อยให้ภาระตกอยู่ที่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียวโดยต้องใช้ช่องทางศาลเท่านั้น แต่ควรมีการเสริมสร้างกลไกก่อนถึงศาล เช่น การทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลผูกพันทางปกครองโดยตรง และมีกลไกบังคับใช้หรือบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เพิกเฉยต่อคำวินิจฉัย เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องรอลงชั้นศาลปกครองในทุกกรณี

การส่งเสริมสิทธิในการรับรู้ของประชาชนและภาคประชาสังคม

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามที่ปรากฏทั้งในหลักสากลและในกฎหมายไทย สะท้อนวิวัฒนาการสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลยุคใหม่ที่มุ่งยืนยันว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และข้อมูลข่าวสารของรัฐนั้น ควรถือเป็นสมบัติสาธารณะ ที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้และตรวจสอบได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นอย่างจำเพาะและตีความเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อเท็จจริงทางปฏิบัติ พบว่า แม้ตัวบทกฎหมายจะบัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและกลไกคุ้มครองสิทธิไว้อย่างค่อนข้างครอบคลุม ทั้งในด้านสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร ประเภทข้อมูลที่รัฐต้องเปิดเผย และกระบวนการอุทธรณ์เมื่อถูกปฏิเสธข้อมูล แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏอุปสรรคสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคจากหน่วยงานของรัฐที่หลายแห่งยังมีทัศนคติที่มองข้อมูลข่าวสารเป็นทรัพย์สินของรัฐ มิใช่ข้อมูลที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้ได้ตามหลักสิทธิของประชาชน ส่งผลให้มักอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา 14–20 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยตีความอย่างกว้างเกินสมควร เช่น การอ้างเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐ ความลับของทางราชการ ไม่ใช่เรื่องของประชาชนที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุน ทั้งที่หลักการของกฎหมายมุ่งเน้นเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น อีกทั้งกลไกการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อเป็นช่องทางตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐ กลับมักใช้เวลาาน มีระยะเวลาอุทธรณ์เพียงเล็กน้อยคือ 15 วันเท่านั้น และประชาชนที่ขาดความรู้ด้านกฎหมายหรือ



ทรัพยากรในการต่อสู้จึงอาจไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้เต็มที่ ทั้งที่เจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายคือการทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิที่สามารถบังคับใช้ได้จริง ไม่ใช่เพียงหลักการเชิงนามธรรม

การทำให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารบรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ต้องอาศัยทั้งการปรับปรุงมาตรการเชิงโครงสร้าง เช่น การพัฒนาระบบจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐให้เป็นมาตรฐาน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐให้เข้าใจสิทธิขั้นพื้นฐานนี้อย่างลึกซึ้ง ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตีความข้อยกเว้นให้แคบและตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็ต้องได้รับการส่งเสริมให้ตระหนักรู้สิทธิของตนเอง รวมถึงได้รับการสนับสนุนให้ใช้สิทธิผ่านกลไกกฎหมาย โดยไม่รู้สีกว่าตนกำลัง ต่อสู้หรือร้องขอกับรัฐ

หลักสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงไม่ควรถูกมองเพียงเป็นเครื่องมือสนองความอยากรู้อยากเห็นของสาธารณชน หากแต่เป็นกลไกสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นรากฐานสำคัญในการป้องกันการทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบ ตลอดจนเสริมสร้างวัฒนธรรมการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

10

บทสรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์แนวคิด สิทธิ และกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย โดยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนหลักการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การศึกษาพบว่า แม้ตัวบทกฎหมายจะบัญญัติสิทธิของประชาชนและหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ในทางปฏิบัติกลับพบอุปสรรคสำคัญ ทั้งในด้านข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น การขาดระบบจัดเก็บข้อมูลและบุคลากรที่มีความรู้ ตลอดจนทัศนคติของเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ยังมองข้อมูลข่าวสารเป็นทรัพย์สินของรัฐไม่ใช่สิทธิของประชาชน ส่งผลให้การใช้สิทธิของประชาชนต้องพึ่งพาอาศัยเจ้าหน้าที่มากกว่าการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย นอกจากนี้ แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะวางบรรทัดฐานที่ตอกย้ำหลักการเปิดเผยเป็นหลัก แต่ข้อจำกัดเรื่อง

อำนาจบังคับใช้และการไม่มีบทลงโทษหากหน่วยงานรัฐเพิกเฉยต่อคำวินิจฉัย ทำให้ประชาชนยังต้องนำคดีเข้าสู่ศาลปกครองเพื่อให้สิทธิตามกฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการนี้มีค่าใช้จ่ายและใช้เวลานาน ไม่เอื้อต่อประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง

ผู้เขียนจึงเห็นว่าการยกระดับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้เป็นสิทธิที่ใช้งานได้จริง ต้องดำเนินควบคู่กันทั้งการปรับปรุงโครงสร้าง เช่น พัฒนาระบบสารสนเทศ การอบรมเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจสิทธิของประชาชนตามกฎหมาย และการกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีผลผูกพันทางปกครอง พร้อมบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ที่ละเลยหน้าที่ นอกจากนี้ การสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนให้เห็นว่าการใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารคือการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพียงความอยากรู้อยากเห็น เป็นสิ่งสำคัญที่จะเสริมสร้างธรรมาภิบาล ลดการทุจริต และสร้างวัฒนธรรมการตรวจสอบถ่วงดุลในสังคมประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กุลปราณี ศรีโย. (2555). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม), SPU. <https://dspace.spu.ac.th/items/bc1dcba8-b44f-44db-b1e7-b3bbb7aeb84f>.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). คู่มือการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. (2562). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. นิตยธรรม.
- พระมหาไทยน้อย ญาณเมธี และพระศิลาศักดิ์ สุขเมธ. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ, 3(2), 196-213.
- พิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร. (2552). การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกระทรวงสาธารณสุข. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). NRCT. <https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/240120>.



- รติกร เจือกโฉน. (2552, 28 กรกฎาคม). *ศาลปกครอง*. สถาบันพระปกเกล้า. <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ศาลปกครอง>.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2558). *ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย*. สถาบันคลังสมองของชาติ. <https://nuir.lib.nu.ac.th/dspace/bitstream/123456789/6161/1/RuethaiHong Siri.pdf>
- วโรดม บุญมั่น. (2560). *การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). คลังปัญญาจุฬาฯ. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/59590>.
- วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์ และศิริรัช ศิริชุมแสง. (2563). หน้าที่และสิทธิของผู้เสียภาษีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 49(2), 272-296.
- วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นิติธรรม.
- ศุภชัย คล่องขยัน และสัญญา เคนาภูมิ. (2567). แนวทางการส่งเสริมพลเมืองสู่ความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารจัดการภาครัฐ. *วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่*, 2(6), 75-96.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2544). *คู่มือประชาชน สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2549). *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*. สามเจริญพาณิชย์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). *รายงานผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อค่านิยมหรือมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โครงการศึกษาเพื่อเตรียมการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ: การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ*. (รายงานผลการสำรวจ). สำนักงาน ก.พ. https://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/raayngaanphlkaarsamrwcchthasnkhtikhngprachaachnaelaecchaahnaathiiikhnggrath_0.pdf.

- สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2567, 16 ธันวาคม). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร*. ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์. <https://aclib.admincourt.go.th/article/675fd1d8c416d>.
- หยุด แสงอุทัย. (2560). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 21). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต. (2561). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). TU Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:165890
- อานนท์ มาเฝ้า. (2558). *ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Andrew Ashworth and Lucia Zedner. (2014). *Preventive Justice* (Oxford: Oxford University Press.
- Rousseau, J.-J. (2018). *Rousseau: The Social Contract and other later political writings*. Cambridge University Press.
- United Nation (2009, April 27). *Universal Declaration of Human Rights*. UN. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

