



คู่มือ

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ
เพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ
อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

คำนำ

คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อมีคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องการให้ประชาชนมีโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ อีกทั้งยังคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการทำงานของระบบราชการให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ยึดหลักว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ผู้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือฉบับนี้จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายและเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมกระบวนการคุ้มครองสิทธิรับรู้และสิทธิส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เป็นอย่างดี หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือผู้เกี่ยวข้องที่ได้นำไปศึกษาแล้ว พบว่าคู่มือฉบับนี้มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใด กรุณานำเสนอปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมาที่งานนิติการ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ จักขอบคุณยิ่ง สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ น้อมรับข้อเสนอ เพื่อจักได้นำไปพัฒนาให้มีความเหมาะสมต่อไป

วันที่ ๓๑ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๔

สารบัญ

บทที่	หน้า
๑ บทนำ	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๑.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดทำคู่มือฉบับนี้	๑
๑.๒ หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย	๒
๒. ขอบเขตการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	๓
๒.๑ ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย	๓
๒.๒ ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	๔
๓. หลักการขอกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการสำหรับข้อมูลข่าวสารประเภทต่างๆ	๖
๓.๑ ประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการในความหมายอย่างกว้าง	๖
๓.๒ ประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการตามโครงสร้างของกฎหมาย	๖
๓.๓ ประเภทของข้อมูลที่มีคำสั่งให้เปิดเผยโดยต้องใช้ดุลพินิจ	๑๐
๒ กระบวนการใช้สิทธิของประชาชน	
๑. กระบวนการใช้สิทธิของประชาชน	๑๑
๒. ขั้นตอนและระยะเวลาในการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารและสิทธิอุทธรณ์	๑๒
๓ การใช้ดุลพินิจและการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่	
๑. แนวคิดสำคัญในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่	๑๓
๒. ขั้นตอนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่	๑๕
๓. หลักการและหลักกฎหมายที่ใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่	๑๖
๔. ตัวอย่างการใช้ดุลพินิจ	๑๗
เอกสารอ้างอิง	๒๑
ภาคผนวก	
๑. บันทึกขออนุมัติจัดทำคู่มือ	
๒. รายงานผลการจัดทำคู่มือ	

บทที่ ๑

บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ (Right to know) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารของราชการ มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ๗ ให้แก่ประชาชนตามวิธีที่กำหนด และกำหนดหลักเกณฑ์ ที่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยหรืออาจไม่เปิดเผย และให้ความคุ้มครองข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง รวมทั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ อันจะเป็นการส่งเสริมให้มีการบริหารบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ เป็นราชการส่วนท้องถิ่นถือหน่วยงานทางปกครองที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน ภารกิจประการหนึ่งที่สำคัญคือทำให้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะเป็นแนวทาง ในการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในวิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การจัดทำคู่มือเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการดำเนินการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเปิดเผย หรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการรับคำขอข้อมูลข่าวสารจนกระทั่ง สิ้นสุดกระบวนการสุดท้ายกรณีที่หน่วยงานมีคำสั่งเปิดเผย หรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจุดประสงค์ก็ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ และมุ่งหมายให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้นชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเกิดดุลภาพระหว่างประโยชน์ สาธารณะกับประโยชน์เอกชนไปพร้อมกัน

๑.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดทำคู่มือฉบับนี้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นภารกิจอย่างหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เมื่อประชาชนขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองขององค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุเป็นการเฉพาะ รายประชาชนผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารและองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุมีข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองและมีใช้ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่เป็นข้อมูลข่าวสารลับ จึงมี ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุต้องเปิดเผยหรือไม่ หากต้องเปิดเผย หรือไม่ต้องเปิดเผยจะมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คู่มือฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นการลดปัญหาดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เป็นคู่มือการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุและเจ้าที่หน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอของผู้ใช้สิทธิรับรู้ให้เป็นไปโดยถูกต้องภายใต้หลักการและเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. มีข้อเสนอแนะวิธีการ แนวทางปฏิบัติสำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการแต่ละประเภท หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย และหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงประกอบการใช้ดุลพินิจเพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเปิดเผย หรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓. องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุและเจ้าที่หน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถจำแนกและระบุได้ว่าข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ใช้สิทธิขอเปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด เนื่องจากหากมีการใช้ดุลพินิจอย่างไม่ถูกต้องจะส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอน กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้

๔. องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุและเจ้าที่หน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้นชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเกิดดุลภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์เอกชนไปพร้อมกัน

๑.๒ หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีหลักการและสาระสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

หลักการที่ ๑ หลักสิทธิมนุษยชน ในด้านสิทธิในการรับรู้ ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนควรได้รับจากรัฐ เป็นข้อกำหนดพื้นฐานตามหลักสากลที่ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางภาครัฐและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้ ทั้งนี้ ได้มีการระบุหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑

หลักการที่ ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายถึง ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือข้อมูลที่อยู่ในครอบครองของรัฐบาล หรือข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะรู้หรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ผู้มีสิทธิตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร คือ ประชาชนทั่วไปไม่ว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตามย่อมสามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นได้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิอื่น ๆ ได้แก่ สิทธิ ในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ประสงค์จะรู้ หรือเพื่อนำไปเผยแพร่ให้ผู้อื่นได้รู้ สิทธิในการขอตรวจสอบหรือขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง สิทธิในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่ถูกต้องตามที่ เป็นจริง สิทธิในการร้องเรียนหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่มีข้อมูลตามที่กำหนดไว้ ประชาชนสามารถร้องเรียนได้เมื่อมีการไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ รวมถึงการปฏิบัติที่ล่าช้า และไม่ได้รับความสะดวก โดยไม่มีเหตุอันสมควร และมาตรา ๓๓ หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ แต่ผู้ขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริง

หลักการที่ ๓ มาตรา ๕๙ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก ทั้งนี้หากหน่วยงานรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวประชาชนสามารถร้องเรียนได้

หลักการที่ ๔ คือ หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือเป็นการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส กล่าวคือ ทุกสิ่งสามารถเปิดเผย เข้าถึง รับรู้ได้ โดยยึดหลักที่ว่า “รัฐรู้อย่างไร ประชาชนรู้อย่างนั้น”

หลักการที่ ๕ “ราชการ ๔.๐” คือหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่อาศัยหลักปฏิบัติ ๓ อย่างคือ Digital Government, Open Government, Connected Government ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือว่าอยู่ในด้าน Open Government คือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ โดยทั่วกัน ทั้งนี้รัฐต้องมีการปฏิบัติ ๔ ประการ ดังนี้

๕.๑ เปิดเผยข้อมูลที่บังคับให้รัฐต้องเปิดเผย เช่น กฎ ระเบียบ ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปจะต้องตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา และจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ

๕.๒ เปิดเผยข้อมูลที่ประชาชนสามารถขอได้ โดยมากจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล อาจนำมาใช้เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง หรือใช้เป็นหลักฐานเพื่อดำเนินการต่างๆทางกฎหมาย หากหน่วยงานมีข้อมูลจะต้องดำเนินการสำเนาเอกสารให้แก่ผู้ร้องขอ และหากไม่มีแต่ทราบว่าจัดเก็บอยู่ที่ใดจะต้องส่งเรื่องต่อหรือแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบข้อมูลหรือแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ นอกจากนี้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิแก้ไขข้อมูลของตนเอง

๕.๓ เปิดเผยข้อมูลทั่วไปอันมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง แม้จะไม่มีกฎหมายบังคับ เช่น วิธีการและขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การลงทะเบียนว่างงาน เป็นต้น

๕.๔ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณที่อยู่ในขอบเขตการรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ โดยชี้แจงรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. ขอบเขตการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๒.๑ ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

การจำแนกประเภทของข้อมูลข่าวสารมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสามารถบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วถูกต้องตรงตามข้อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภท ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำแนกประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการในหลายมิติ ขึ้นอยู่กับลักษณะและแนวทางการปฏิบัติสำหรับข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้โดยถือหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย การจำแนกประเภทข้อมูลข่าวสารในที่นี้เป็นการจำแนกเพื่อมุ่งผลสำเร็จด้านการปฏิบัติงาน มิได้มุ่งประสงค์แบ่งประเภทข้อมูลข่าวสารในเชิงวิชาการหรือทฤษฎี เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจในการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง

ทั้งใช้เป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบสถานะของข้อมูลข่าวสารในกระบวนการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

ก. ประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการในความหมายอย่างกว้าง

ในความหมายอย่างกว้างของการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐสามารถจำแนกข้อมูลข่าวสารของราชการได้เป็น ๒ ประเภท ทั้งนี้ เป็นการจำแนกตามลักษณะเด่นของข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ได้แก่

- (๑) ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป (เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิรับรู้)
- (๒) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล)

ข. ประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการตามโครงสร้างของกฎหมาย

เป็นการจำแนกประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการที่สอดคล้องกับลักษณะของโครงสร้างแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วยกฎหมายฉบับนี้มีการแบ่งข้อบัญญัติต่างๆไว้เป็นหมวดๆ โดยมีข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ๔ ประเภท คือ

- (๑) ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ ได้แก่ หมวด ๑ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และ มาตรา

๑๑

- (๒) ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ หมวด ๒ มาตรา ๑๔ ถึง มาตรา ๑๗
- (๓) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ได้แก่ หมวด ๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕
- (๔) ข้อมูลข่าวสารประวัติศาสตร์ ได้แก่ หมวด ๔ มาตรา ๒๖

ค. ประเภทของข้อมูลที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นการจำแนกตามลักษณะการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาปฏิเสธการเปิดเผยและอาจมีคำสั่งปฏิเสธคำขอของประชาชนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามข้อยกเว้นที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้อมูลข่าวสารในลักษณะนี้สามารถจำแนกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

- (๑) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๔
- (๒) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องใช้ดุลพินิจตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย มาตรา ๑๕
- (๓) ข้อมูลข่าวสารที่มีวิธีการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล มาตรา ๑๖
- (๔) ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้มิประโยชน์ได้เสีย มาตรา ๑๗

๒.๒ ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

(๑) ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายโดยทั่วไป

โดยหลักการแล้วบุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ ย่อมมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งสิทธิได้รู้ดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยสิทธิได้รู้ตามกฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของคนไทยโดยเฉพาะคนต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิได้รู้เช่นคนไทย แต่อย่างไรก็ตามคนต่างด้าวจะมีสิทธิได้รู้หรือไม่นั้นตามกฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสสำหรับคนต่างด้าวไว้เพื่อให้คนต่างด้าวบางสถานะใช้สิทธิได้เพียงพอเท่าที่จำเป็นเพื่อการปกป้องสิทธิของตนเท่านั้น ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายโดยทั่วไป มีดังนี้

๑. บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย มาตรา ๙ วรรคสาม และมาตรา ๑๑ วรรคท้าย กำหนดให้บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้

๒. นิติบุคคล หรือเอกชนที่มีสัญชาติไทย คำว่าบุคคลในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ นอกจากหมายถึงบุคคลธรรมดาแล้ว ยังหมายความรวมถึง เอกชน กลุ่มหรือคณะบุคคล และนิติบุคคล

๓. คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย มาตรา ๔ วรรคเจ็ด กำหนดว่า คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลหมายความว่าคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยก็มีสิทธิรับรู้

๔. คนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หมายถึง นิติบุคคลที่ทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าวหรือมีผู้จัดการหรือกรรมการครึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าวคนต่างด้าวประเภทนี้ในปัจจุบันยังไม่มีสิทธิได้รู้ มาตรา ๙ วรรคท้าย กำหนดว่าคนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา ๙ เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องนี้ทำให้คนต่างด้าวยังไม่มีสิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (สิทธิเข้าตรวจดู สิทธิขอสำเนา)

ข้อสังเกตสำคัญ หน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายนี้แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีความจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เหตุผลคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐในเรื่องของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการการขอข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเป็นความสัมพันธ์ในทางบริหารราชการ หรือการปกครองภาครัฐจึงใช้กลไกการบริหารของภาครัฐซึ่งมีกฎหมายระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการรับรองอยู่แล้ว และหากผู้ขอข้อมูลข่าวสารมิได้อยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิรับรู้หน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอมิคว่าให้ยกคำขอข้อมูลนั้นได้

(๒) ผู้ทรงสิทธิในฐานะเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

๑. บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ตามมาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บุคคลหมายความว่าบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย

๒. บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ตามมาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บุคคล หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

๓. แพทย์ที่เจ้าของข้อมูลนั้นมอบหมาย ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใดถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้ข้อ

๔. บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ใช้อำนาจปกครอง (กรณีผู้เยาว์) ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ ผู้ดำเนินการแทนผู้ถึงแก่กรรมตามลำดับ ดังนี้ คือ ๑. บุตรชอบด้วยกฎหมาย ๒. คู่สมรส ๓. ปิตาดาหรือมารดา ๔. ผู้สืบสันดาน ๕. พี่น้องร่วมบิดามารดา ๖. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อสังเกตสำคัญ กรณีที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

๓. หลักการขอกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการสำหรับข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ

๓.๑ ประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการในความหมายอย่างกว้าง

๑. ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป ข้อมูลข่าวสารลักษณะนี้เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารมหาชนรวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นหรือได้มาในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือจากการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ตามปกติและในขณะที่มีคำขอข้อมูลข่าวสารนั้นมีความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ข้อมูลข่าวสารของทางราชการประเภทนี้ต้องตกอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งสิทธิรับรู้ของประชาชนหน่วยงานที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหลักการตามกฎหมายบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตาม ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ ตามหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ต้องจัดหาหรือเปิดเผยให้โดยเร็ว

๒. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลหากมีการเปิดเผยวิญญูชนทั่วไปคาดหมายได้ว่าจะเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวได้ หลักการก็คือโดยหลักแล้วข้อมูลประเภทนี้ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารทางราชการที่จัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบภายใต้กระบวนการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมายการเปิดเผยต้องถือหลักความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ ซึ่งมีแนวปฏิบัติ ดังนี้กรณีที่ผู้ขอข้อมูลเป็นเจ้าของข้อมูลเองเจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน กล่าวคือ เมื่อบุคคลเจ้าของข้อมูลมีคำขอเป็นหนังสือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น หากเป็นกรณีที่ผู้ขอข้อมูลมิได้เป็นเจ้าของข้อมูลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอื่นจะเป็นการละเมิดหรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลจะกระทำมิได้วิธีการคือหน่วยงานจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อผู้ขอได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้น กรณีไม่มีหนังสือยินยอมและผู้ขอประสงค์จะให้เปิดเผยหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องใช้ดุลพินิจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๓.๒ ประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการตามโครงสร้างของกฎหมาย

๑. ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้มี ๓ ประเภท คือ ๑. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตาม มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญที่ประชาชนต้องรู้เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานต้องใช้เป็นหลักฐานถาวรเพื่อการบริหารประชาชนหรือเพื่อใช้ในการอ้างอิงหรือมุ่งผลให้มีผลทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องให้มีการแพร่หลายมากที่สุดเพื่อให้ประชาชนได้รู้และเข้าถึงได้โดยง่ายและรวดเร็วและเป็น

ข้อมูลข่าวสารที่เชื่อถือได้ใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ก็เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปโดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยโดยส่งโรงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา วิธีการก็คือหน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ไปยังสำนักนิติธรรมสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ไว้เผยแพร่จะกระทำโดยวิธีการใดตั้งแต่การตั้งแสดงการขายจำหน่ายการแจกจ่ายหรือการประกาศเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไว้ในหน่วยงานของรัฐนั้นเองและต้องจัดให้มีอย่างน้อยจำนวน ๑ ชุด เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไปโดยวิธีจัดเตรียมไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐนั้นเอง *ข้อสังเกต* คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบตาม มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารที่สำคัญรองจาก (๑) เป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่ประชาชนควรได้รู้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆของภาครัฐเพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงและเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความโปร่งใสการบริหารงานภาครัฐในเบื้องต้นได้โดยง่ายและสะดวกรวดเร็วโดยหลักการของเรื่องนี้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการทั่วไปโดยการจัดเตรียมไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐนั้นๆโดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้คือหน่วยงานของรัฐต้องรวบรวมข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องเป็นปัจจุบันและจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ณ.สถานที่ที่กำหนดสามารถปกปิดข้อความบางส่วนที่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ได้เท่าที่จำเป็นหน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมสถานที่ให้ประชาชนได้เข้ามาใช้บริการข้อมูลข่าวสารซึ่งเรียกปัจจุบันว่าศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยจะต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไว้ให้บริการประชาชนและให้คำแนะนำที่ถูกต้องในการติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารนั้นด้วยการปฏิบัติในศูนย์ข้อมูลข่าวสารจะต้องจัดตั้งจะต้องจัดแฟ้มข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ (๑-๘) ไว้ให้ครบถ้วนเป็นปัจจุบันจัดทำแฟ้มดัชนี ไว้สำหรับค้นหาข้อมูลได้โดยสะดวกปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด *ข้อสังเกต* คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดทำให้ประชาชนตามคำขอตามมาตรา ๑๑ ลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชนที่ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะรายเป็นข้อมูลข่าวสารทั้งหมดที่สมควรให้มีการเปิดเผยอันเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่นอกขอบข่ายบังคับตามมาตรา ๗ และมาตรา ๙ หลักการของเรื่องนี้ก็คือข้อมูลข่าวสารของราชการทุกชนิดที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปให้เป็นไปตามหลักการปกครองที่โปร่งใสทั้งนี้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยนี้ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม มาตรา ๑๕ แนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐต้องทำจัดให้มีข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เปิดเผยให้บุคคลที่สนใจเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เมื่อมีบุคคลมาใช้สิทธิยื่นคำร้องขอโดยถูกต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควรการที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วและอยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้บริการประชาชนวิธีการดำเนินการก็ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ให้แก่ผู้ใช้สิทธิโดยเร็วไม่ควรเกิน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ *ข้อสังเกต* คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

ลักษณะทั่วไปของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่ไม่สมควรให้เปิดเผยได้โดยง่ายเพราะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐรวมทั้งประโยชน์สาธารณะและเอกชนที่เกี่ยวข้องหลักการของเรื่องนี้ก็คือว่าหน่วยงานมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยได้หากมีความจำเป็นก็มีดุลพินิจพิจารณาให้เปิดเผยได้ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑. ข้อมูลข่าวสารประเภทที่กฎหมายห้ามมิให้เปิดเผยลักษณะคือเป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แนวปฏิบัติก็คือหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ไม่ได้ ทั้งนี้ตามความในมาตรา ๑๔ วิธีการก็คือว่า หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งห้ามมิให้เปิดเผยโดยเด็ดขาด ๒. ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่ต้องใช้ดุลพินิจก่อนมีคำสั่งมิให้เปิดเผยลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ก็คือว่า มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดใน ๗ ลักษณะตามความในมาตรา ๑๕ โดยแนวทางปฏิบัติก็คือว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้แต่ต้องอยู่ในดุลพินิจโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ทั้งนี้ตามความในมาตรา ๑๕ วิธีการก็คือว่า หน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลพินิจซึ่งน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ ๓ ประการประกอบการ คือ

๑. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ๒. ประโยชน์สาธารณะ และ ประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ๓. ข้อมูลข่าวสารประเภทที่มีการรักษาความปลอดภัยลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้จะมีการกำหนดชั้นความลับไว้ ได้แก่ ชั้นลับ ชั้นลับมาก และชั้นลับที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยหน่วยงานของรัฐต้องมีวิธีรักษาไม่ให้รั่วไหลโดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดวิธีการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยข้อมูลข่าวสารนั้นให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๖ วิธีการก็คือว่าในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารหน่วยงานต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วย ทั้งนี้ ตามในมาตรา ๑๕ เช่นเดียวกัน ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารลับนั้นเพราะเหตุผลจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนยิ่งกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเสนอให้ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับนั้นยกเลิกชั้นความลับนั้นเสียก่อนที่จะมีการเปิดเผยต่อไปในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา ๑๖ ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปตามมาตรา ๑๒ วรรค ๒ ๔. ข้อมูลข่าวสารประเภทที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด มาตรา ๑๗ ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลที่ ๓ คำว่าประโยชน์ได้เสียมีความหมายที่แคบกว่าส่วนได้เสียโดยปกติเป็นเรื่องที่กระทบประโยชน์ทางธุรกิจหรืออาจทำให้เสียหายที่ตีค่าความเสียหายเป็นเงินได้ แนวทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านได้ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งวิธีการก็คือว่าเมื่อได้รับคำร้องคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้าในกรณีมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้แล้วแต่กรณี

๓. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลและมีความหมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย ประวัติสุขภาพ ประวัติการศึกษาฐานะทางการเงินโดยหลักการของเรื่องนี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลการเปิดเผยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกคนและรวมถึงข้อมูลข่าวสารบุคคลของบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและรักษาความปลอดภัยของข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเป็นหนังสือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่บุคคลอื่นให้ทำได้เท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเมื่อเจ้าของข้อมูลข่าวสารใช้สิทธิขอหน่วยงานมีหน้าที่ต้องเปิดเผยกรณีผู้อื่นใช้สิทธิขอหน่วยงานต้องแนะนำให้ผู้ขอไปคัดคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน

๔. ข้อมูลข่าวสารทางประวัติศาสตร์

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ๑. ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ เมื่อครบ ๗๕ ปี ๒ ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๕ เมื่อครบ ๒๐ ปีหลักการของเรื่องนี้ก็คือว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ต้องเก็บรักษาโดยหน่วยงานที่เชี่ยวชาญด้านจดหมายเหตุไว้ให้ประชาชนตรวจสอบค้นคว้าเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ โดยมีแนวทางปฏิบัติคือให้หน่วยงานของรัฐสำรวจตรวจสอบการครบกำหนดเวลาส่งให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติกรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อประเมินคุณค่าทางประวัติศาสตร์แล้วคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าต่อไปวิธีการนี้หน่วยงานของรัฐส่งมอบข้อมูลข่าวสารทางประวัติศาสตร์ให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

๓.๓ ประเภทของข้อมูลที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยโดยต้องใช้ดุลพินิจ

ตามมาตรา ๑๕ มีดังนี้

๑. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านความมั่นคงของประเทศ
๒. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านการบังคับใช้กฎหมาย
๓. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่
๔. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านความปลอดภัยของบุคคล
๕. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านสิทธิส่วนบุคคล
๖. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านที่มีกฎหมายคุ้มครอง
๗. ข้อมูลข่าวสารด้านอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ลักษณะทั่วไปของข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้นรวมทั้งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันข้อมูลข่าวสารประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะด้านดังต่อไปนี้ ๑. เป็นข้อมูล

ข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ๒. จะทำให้การบังคับการใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดีการป้องกันการปราบปรามการทดสอบการตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ๓. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ๔. จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ๕. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลโดยไม่สมควร ๖. ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ๗. ปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเพิ่มเติมใด

บทที่ ๒

กระบวนการใช้สิทธิของประชาชน

๑. กระบวนการใช้สิทธิของประชาชน

๑.๑ สิทธิรับรู้ ในการใช้สิทธิรับรู้ของประชาชนต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในการใช้สิทธิให้ถูกต้องเบื้องต้นหน่วยงานของรัฐควรแนะนำให้ใช้สิทธิดังต่อไปนี้

๑. แนะนำให้ทำคำขอข้อมูลข่าวสารเป็นหนังสือหนังสือคำขอควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้และเบอร์โทรศัพท์และหน่วยงานของรัฐควรจัดเตรียมแบบคำขอข้อมูลไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
๒. แนะนำให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารที่ต้องการให้ชัดเจนหากสามารถจำแนกเอกสารที่ขอเป็นรายการจะช่วยให้ง่ายและรวดเร็วต่อการพิจารณา
๓. แนะนำให้ผู้ขอให้เหตุผลการขอหรือนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ไว้ในคำขอด้วยกรณีข้อมูลที่มีลักษณะที่อาจไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา ๑๕ ได้เพื่อใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจชี้แจงน้ำหนักระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน
๔. หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอต้องพิจารณาคำขอโดยเร็วภายในเวลาอันสมควร
๕. หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้าในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่ขอยุ่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม
๖. ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา ๑๖

๑.๒ สิทธิร้องเรียน การใช้สิทธิร้องเรียนหน่วยงานของรัฐบุคคลผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถใช้สิทธิร้องเรียนโดยยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ในกรณีที่

๑. หน่วยงานของรัฐพัฒนาคำขอล่าช้าเกินสมควร
๒. หน่วยงานปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามคำขอและผู้ขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริง
๓. ผู้ขอไม่ได้รับการบริการที่ดีหน่วยงานของรัฐไม่อำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิรับรู้
๔. หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเช่นไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๒๓ เป็นต้น

๑.๓ สิทธิอุทธรณ์ การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐบุคคลผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิเสธคำขอโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) กรณีที่บุคคลจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐได้มี ๓ กรณี ดังนี้

๑. สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบข้อมูลข่าวสารนั้นมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามผมขอไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน
๒. อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่รับทำครับค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้มีประโยชน์ได้เสีย

๓. อุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยินยอมแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามคำขอของเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

๒. ขั้นตอนและระยะเวลาในการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารและสิทธิอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ. ศ. ๒๕๔๐ มีขั้นตอนการใช้สิทธิรับรู้และระยะเวลาในการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ โดยการใช้สิทธิขอเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารทั่วไปตามมาตรา ๑๑ คำขอต้องระบุเอกสารที่เข้าใจได้ตามสมควรหรือเป็นกรณีขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

๒. หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอกรณีมีคำสั่งให้เปิดเผยเรื่องเป็นอันยุติหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งคำสั่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ประชาชนมีคำขอ

๓. ประชาชนใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยต่อประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอประชาชนต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นสำหรับกรณีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเจ้าของข้อมูลต้องยื่นคำขออุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร

๔. กขร. พิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.) ตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำขออุทธรณ์นั้น

๕. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดำเนินการกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน กรณีมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาได้อีก ๓๐ วัน

๖. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.) จัดทำคำวินิจฉัยโดยต้องแจ้งผลให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติภายใน ๗ วัน

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยเคร่งครัดโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับผลคำวินิจฉัย

การใช้ดุลพินิจและการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่

๑. แนวคิดสำคัญในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

อำนาจดุลพินิจ

ศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ” ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ หน้า ๒๐๐ อธิบายว่า อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในการอันที่คาดเดาใจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในทางเลือกที่จะออกคำสั่งตั้งแต่ ๒ ทางขึ้นไปซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนออกคำสั่งได้ทั้งสิ้น

การใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน” ตามบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ ซึ่งหมายรวมถึงการมีอำนาจให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอก็ได้ จึงเป็นการที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตัดสินใจในการออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง โดยข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจหรือข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุคือข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติอยู่แต่เพียงเฉพาะในมาตรา ๑๕ (๑)-(๖) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่านั้น กล่าวคือเป็นข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ (๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การ ป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำ ภายใน ดังกล่าว (๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐมิใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ (๑) – (๖) แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนขอหรือไม่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “อำนาจผูกพัน”

อำนาจผูกพัน

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ หน้า ๑๙๙ อธิบายว่า อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งตามเนื้อความที่กำหนดไว้ ซึ่งก็คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

อำนาจผูกพัน ที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อื่นนั้นแยกออกเป็นสองลักษณะ คือ ประการแรก การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ตามที่ขอ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้” บทบัญญัติมาตรานี้มุ่งคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์หากเกิดความเสียหายห้ามมิให้เปิดเผย เช่น สำนักงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจดุลพินิจที่จะเปิดเผยได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ประการเดียวคือปฏิเสธตามคำขอ ประการที่สอง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร” ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนขอไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ (๑)-(๖) และมีใช้ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๔ แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ขอเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจหรือสิทธิใดๆที่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามที่ได้ แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จำนวนมากยังไม่เข้าใจหลักการและยังมีการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามที่ร้องขอทั้ง ๆ ที่ไม่อาจปฏิเสธได้

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการพิจารณาออกคำสั่งปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสาร

๑. คำสั่งมิให้เปิดเผยหรือคำสั่งพิเศษต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายกล่าวคือเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และต้องใช้อำนาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือใช้ดุลพินิจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งหรือปฏิเสธคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ หรือปฏิเสธคำขอให้แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ แล้วแต่กรณี

๒. ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจะใช้อำนาจปฏิเสธหรือใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด

๓. คำสั่งมิให้เปิดเผยหรือคำสั่งปฏิเสธต้องระบุไว้ด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด

๔. คำสั่งมิให้เปิดเผยหรือคำสั่งปฏิเสธที่สมบูรณ์ครบถ้วนตามกฎหมายในคำสั่งนั้นต้องมีการแจ้งสิทธิและระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจที่กฎหมายกำหนด

ในการใช้ดุลพินิจนั้นก่อนมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจจะถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบนั้นหน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ๒ ประการดังต่อไปนี้ประกอบการคือ

๑. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ
๒. ประโยชน์สาธารณะประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นสำคัญที่ต้องใช้ในการประกอบการพิจารณา

๑. วิธีการเปิดเปิดอย่างไรโดยให้เข้าตรวจสอบ การให้สำเนา การรับรองสำเนาถูกต้อง
๒. เนื้อหาที่เปิดเปิดได้แค่ไหนหรือเปิดได้บางส่วน
๓. เวลาที่เปิดเปิดเมื่อใดกรณีใดมีความสำคัญของข้อมูลขึ้นกับเงื่อนไขเงื่อนไขเวลา

๒. ขั้นตอนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

๒.๑ เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบหลักเกณฑ์เบื้องต้น

๑. พิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารว่าเป็นคำขอโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

๒. พิจารณาว่าผู้ขอเป็นผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

๓. พิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ขออยู่ในขอบเขตบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

ในกรณีที่ไมเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑-๓ ให้พิจารณาคำขอและแจ้งผู้ขอทราบพร้อมให้คำแนะนำให้ผู้ไปใช้สิทธิในช่องทางอื่นที่เหมาะสม

๔. พิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ขออยู่ในความครอบครองควบคุมดูแลหน่วยงานของตนหรือไม่หรืออยู่ในความครอบครองของหน่วยงานอื่นกรณีที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐแห่งอื่นให้ถือปฏิบัติตามมาตรา ๑๒

๕. พิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดมีการกำหนดขึ้นความลับไว้หรือไม่กรณีที่มีการกำหนดขึ้นความลับไว้โดยหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้เสนอผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นความลับนั้นลดชั้นยกเลิกหรือปรับชั้นความลับเสียก่อนที่จะมีการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้กำหนดชั้นความลับต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๑๒ วรรค ๒

๖ หากจะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอต้องตรวจสอบเสียก่อนมีข้อยกเว้นของกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่และจะเป็นเศษด้วยเหตุผลใดตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๕

๒.๒. การพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมาย

๑. อำนาจในการใช้ดุลพินิจไม่ใช่สิทธิเสรีภาพที่เจ้าหน้าที่จะตัดสินใจว่าจะใช้ดุลพินิจไปในทางใดแต่อำนาจดุลพินิจเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจอย่างอิสระ

๒. การใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ต้องใช้ชีวิตอย่างเสมอภาคและเที่ยงธรรม

๓. การใช้ดุลพินิจไม่ใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามอำเภอใจแต่ต้องใช้อย่างมีเหตุผล

๒.๓ กระบวนการใช้ดุลพินิจ

๑. ให้โอกาสผู้ขอข้อมูลได้โต้แย้งสิทธิของตนอย่างเต็มที่โดยรับฟังข้อเท็จจริงข้อกฎหมายเหตุผลความจำเป็นในการเปิดเผยหรือการนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้

๒. หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใดเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด

๓. กรณีเป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่นหน่วยงานต้องแจ้งให้ผู้ขอแสดงหนังสือยินยอมของเจ้าของข้อมูลนั้นเสียก่อนกรณีผู้ขอไม่มีหนังสือยินยอมมาแสดงเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งหลักการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ผู้ขอทราบและให้โอกาสผู้ขอข้อมูลได้โต้แย้งแสดงเหตุผลความจำเป็นของตนอย่างเต็มที่

๔. เมื่อดำเนินการครบตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๓ แล้วให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการรวบรวมวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมายเพื่อดำเนินการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยและชี้แจงน้ำหนักต่อไปหากพิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญหรือหน่วยงานมีระเบียบกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้เสนอผู้มีอำนาจหน้าที่ที่นาเพื่อวินิจฉัยเป็นลำดับต่อไป

๕. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยพิจารณาที่ใช้ดุลพินิจชี้แจงน้ำหนักโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

๖. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตัดสินใจออกคำสั่งเปิดเผยหรือคำสั่งมิให้เปิดเผยเมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักผลเสียทั้งหมดแล้ว ทั้งนี้ การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา

๒.๔ การออกคำสั่งปฏิเสธ

๑. จัดทำคำสั่งปฏิเสธให้ชัดเจนและต้องระบุเหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดเพราะเหตุใดในการจัดทำคำสั่งปฏิเสธหน่วยงานของรัฐมีอำนาจจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

๒. รูปแบบคำสั่งเจ้าหน้าที่ควรจัดทำคำสั่งปฏิเสธเป็นหนังสือคำสั่งปฏิเสธที่เป็นหนังสือต้องระบุวันเดือนและปีที่ทำคำสั่งชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

๓. การจัดทำคำสั่งปฏิเสธเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

๔. คำสั่งปฏิเสธที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นไว้ด้วยเพราะถ้าไม่มีการแจ้งและระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่า ๑ ปีให้ขยายเป็น ๑ ปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

๕. แจ้งคำสั่งให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารทราบโดยเร็วเจ้าหน้าที่ควรเก็บหลักฐานการส่งคำสั่งแนบติดเรื่องไว้ด้วยเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ได้ในภายหลัง

๓. หลักการและหลักกฎหมายที่ใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารเจ้าหน้าที่ต้องยึดหลักการดังต่อไปนี้ หลักการโดยใช้หลักการหนึ่งหรือหลายหลักการเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาวินิจฉัยอันจะส่งผลให้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้มาตรฐานและมีความสมบูรณ์ครบถ้วน

๑. หลักความชอบด้วยกฎหมาย
๒. หลักการปกครองที่โปร่งใส
๓. หลักการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม
๔. หลักการปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้
๕. หลักการปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและมีโอกาสปกป้องตนเอง
๖. หลักการปกครองที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายมีความรับผิดชอบ
๗. หลักการอำนวยความสะดวกและบริการที่ดี
๘. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของประเทศ
๙. หลักการคุ้มครองการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ
๑๐. หลักการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตของบุคคล
๑๑. หลักการคุ้มครองกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ
๑๒. หลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว
๑๓. หลักการคุ้มครองการทำงานและความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ในการเสนอความเห็น
๑๔. หลักการคุ้มครองประโยชน์ได้เสียของบุคคล
๑๕. หลักความสมดุลและหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน

๔. ตัวอย่างการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจโดยอาศัยหลักความเหมาะสม

ในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วการพิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นด้วยเหตุผลที่เหมาะสมหรือไม่หรือเหตุผลที่กล่าวอ้างมานั้นเพื่อปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุผลที่กล่าวอ้างได้หรือไม่ เช่น

๑. กรณี นายชรัส นิสิตปริญญาโทผู้ช่วยวิจัยโครงการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอตรวจค้นเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าในรายงานการประชุมของคณะกรรมการคณะกรรมการเป็นการประชุมเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจจะมีการใช้คำพูดพาดพิงถึงหน่วยงานหรือบุคคลอื่นซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา ๑๕ อนุมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นายชรัส จึงได้มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ต่อประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยอ้างว่าการประชุมเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเป็นการจัดทำตามกติกาของประชาชนเพื่ออยู่ร่วมกันของคนไทยทุกคนอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่คนไทยพึงรับทราบอีกทั้งการประชุมดังกล่าวได้มีการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีเหตุผลที่จะปกปิดข้อมูลดังกล่าวในที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าการปฏิเสธมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยอ้างว่าหากเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต

หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นไม่อาจรับประกันได้จึงมีมติให้เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมของคณะกรรมการมาที่การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แก่ นายชรัส

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเหตุผลที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับ นายชรัส นั้น เป็นเหตุผลที่ไม่เป็นเหตุเป็นผลเพราะในการประชุมของคณะกรรมการธิการได้มีการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงไปแล้วดังนั้นหากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดย่อมจะเกิดขึ้นในขณะที่มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือในภายหลังในระยะเวลาอันใกล้ซึ่งการเปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการมาที่ให้กับ นายชรัส ย่อมไม่เป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใดเหตุผลที่ให้ดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลที่ไม่เหมาะสม (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค.๑๖/๒๕๔๐)

๒. กรมบัญชีกลางมีคำสั่งลงโทษไล่นาย ก.ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนาย ก. ได้ยื่นหนังสือขอคัดเอกสารรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนบันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลและหนังสือร้องเรียนตลอดจนพยานหลักฐานอื่นๆที่เกี่ยวข้องและสำเนาบันทึกปากคำของพยานบุคคลในสำนวนคดีที่ตนเองถูกไล่ออกจากราชการกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้นายกทราบว่ากรมบัญชีกลางอนุญาตให้นาย ก.คัดสำเนารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและเอกสารบันทึกคำให้การของนาย ก.ไปแล้วสำหรับการขอคัดบันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลและพยานหลักฐานอื่นๆเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลกรมบัญชีกลางปฏิเสธไม่เปิดเผยโดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองโรงพยาบาลและบุคคลผู้ให้ข้อมูลนาย ก.จึงได้ยื่นอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่ากรมบัญชีกลางได้เปิดเผยสรุปสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจำนวน ๑๔ หน้าให้นาย ก.ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วและในสรุปสำนวนการสอบสวนนั้นได้มีการบรรยายละเอียดชื่อนามสกุลของพยานตลอดจนสรุปคำให้การของพยานแต่ละคนในลักษณะที่ทำให้นาย ก.ผู้อุทธรณ์ทราบว่าพยานบุคคลใดให้การในลักษณะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อนาย ก.ผู้อุทธรณ์ได้ทราบรายละเอียดดังกล่าวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องปกปิดชื่อพยานบุคคลแต่อย่างใดจึงมีมติให้กรมบัญชีกลางเปิดเผยและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผู้อุทธรณ์ขอเพิ่มเติมให้แก่ในอุทธรณ์ต่อไป

ตามข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้เหตุผลที่กรมบัญชีกลางกล่าวอ้างไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารคือสำนวนการสอบสวนทางวินัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ในอุทธรณ์เนื่องจากเพื่อคุ้มครองป้องกันความปลอดภัยของพยานในทางความเป็นจริงแล้วกรมบัญชีกลางได้ให้สำเนาสรุปสำนวนการสอบสวนซึ่งได้บรรยายละเอียดชื่อนามสกุลของพยานตลอดจนสรุปคำให้การของพยานแต่ละคนแล้วนาย ก.ผู้อุทธรณ์ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยย่อมทราบดีว่าบุคคลใดให้การคุณหรือเป็นโทษต่อตนหากมีความประสงค์จะทำร้ายพยานย่อมดำเนินการได้ทันทีดังนั้นเหตุผลที่อ้างไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อคุ้มครองพยานจึงเป็นเหตุผลที่ไม่เป็นเหตุเป็นผล เป็นการใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค.๒๑/๒๕๔๓)

๓. ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยคือชื่อผู้ควบคุมงานก่อสร้างโรงงานซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดัดแปลงอาคารหรือรื้อถอนอาคารและในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวก็ระบุเพียงชื่อตัวชื่อสกุลของผู้ควบคุมงานเท่านั้นไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลข่าวสารใดที่เกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ควบคุมงานรวมอยู่ด้วยประการใดประกอบกับในการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองสวนต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๖ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีข้อกำหนดบังคับให้ผู้ดำเนินการก่อสร้างจะต้องแสดงชื่อผู้ควบคุมงานพร้อมทั้งเลขทะเบียน กว.ไว้ในป้ายขนาดกว้างไม่น้อยกว่า ๐.๕ เมตรยาวไม่น้อยกว่า ๑ เมตร ตั้งแสดงในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและสามารถมองเห็นได้ง่ายตลอดเวลาที่ก่อสร้างด้วยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ขอดูจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผยโดยชัดแจ้งอยู่แล้วเหตุผลที่หน่วยงานอ้างเพื่อไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่อาจรับฟังได้และคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองสวนถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ ๑๖/๒๕๔๗)

การใช้ดุลพินิจโดยอาศัยหลักความความจำเป็น

หลักนี้เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องว่า แม้จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อไม่ให้เกิดการก้าวล่วงเข้าไปรุกรานสิทธิส่วนบุคคล หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของเอกชนอื่นให้ได้รับผลกระทบกระเทือนน้อยที่สุด เช่น

๑. นางวิจิตรา ข้าราชการพยาบาลวิชาชีพ ๗ สมัครเข้ารับการคัดเลือกพร้อมผู้สมัครรายอื่นอีก ๔ คนเพื่อคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลผลการคัดเลือกปรากฏว่านางอุบลรัตน์ได้รับคะแนนการประเมินสูงสุดและได้รับการเสนอให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลนางวิจิตราผู้อุทธรณ์เห็นว่าการคัดเลือกดังกล่าวไม่โปร่งใสจึงขอข้อมูลข่าวสารคือใบสมัครสอบคัดเลือกของผู้สมัครอื่นอีก ๓ คนผลคะแนนการสอบสัมภาษณ์ของผู้สมัครอีก ๔ คน และหนังสือ ก.พ. ๗ ของผู้สมัครอีก ๔ คนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปฏิเสธที่จะเปิดเผยใบสมัครการสอบคัดเลือกของผู้สมัครอื่นอีก ๓ คนและหนังสือ ก.พ. ๗ ของผู้สมัครทั้ง ๔ คนนางวิจิตราจึงได้ยื่นอุทธรณ์ที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีความวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารในส่วนใบสมัครสอบคัดเลือกของผู้สมัครอีก ๓ คนมีรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติการศึกษาประวัติการรับราชการและข้อมูลอื่นๆของผู้สมัครแต่ละคนแม้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแต่ก็เป็นข้อมูลโดยทั่ว ๆ ไปซึ่งการเปิดเผยไม่น่าจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรส่วนข้อมูลข่าวสารที่เป็นหนังสือ ก.พ. ๗ ของผู้สมัครทั้ง ๔ คนซึ่งรวมทั้งของนางวิจิตราผู้อุทธรณ์ด้วยกรรมการวินิจฉัยเห็นว่าหนังสือ ก.พ. ๗ เป็นเอกสารที่บันทึกข้อมูลประวัติการรับราชการโดยละเอียดในด้านต่างๆเช่นประวัติการศึกษาการรับราชการการได้รับโทษทางวินัยซึ่งถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลและประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลประกอบกันแล้วเห็นสมควรให้เปิดเผยหนังสือ ก.พ. ๗ เฉพาะของผู้อุทธรณ์และนางอุบลรัตน์ผู้ได้รับการคัดเลือก ส่วนของผู้สมัครอีก ๒ คนไม่สมควรให้เปิดเผยเพราะจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามข้อเท็จจริง

และคำวินิจฉัยในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยได้พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ซึ่งต้องการข้อมูลข่าวสารไปใช้ประกอบการร้องเรียนขอความเป็นธรรมกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องคือการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของเอกชนรายอื่นเมื่อผู้สมัครอีก ๒ คนไม่ได้เป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลแล้วจึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของบุคคลอีก ๒ คน นั้น (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค.๙/๒๕๔๘)

เอกสารอ้างอิง

๑. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐
๒. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙
๔. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
๕. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖
๖. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑
๗. ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔
๘. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค.๑๖/๒๕๔๐
๙. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ ๑๖/๒๕๔๗
๑๐. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค.๙/๒๕๔๘
๑๑. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ (ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด)
๑๒. คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ อาจารย์สมชัย วัฒนการุณ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด