



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับบทบาทด้านการ
ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

จัดทำโดย นายธนพล กองบุญมา
รหัส ๖๒๐๗๑๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักกนิตรธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับบทบาทด้านการตรวจสอบการ ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

นายชนพล กองบุญมา^๑

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว รวมถึงฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก^๒ และเมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นได้ว่าการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นไปเพื่อสอดคล้องกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการให้มีสิทธิดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานภายในหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

^๑ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท จันวานิชย์ จำกัด ผู้เข้าอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นรป.) รุ่นที่ ๗

^๒ มาตรา ๕๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ๓ หลักการ ได้แก่ หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน หลักเสรีภาพและความเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย ซึ่งโดยทั่วไปลักษณะเด่นๆ ของระบอบประชาธิปไตยมีดังต่อไปนี้

๑. มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง
๒. ประชาชนได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค
๓. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารในมิติต่างๆ
๔. มีการใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการปกครองบริหารประเทศ
๕. ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีจิตวิญญาณเป็นประชาธิปไตย มีมารยาททางการเมือง ขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปจะต้องมีจิตวิญญาณ ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย

สิทธิตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน

คำว่า “สิทธิ” (Right) หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสิทธิ หมายความว่า เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธินั้นแก่ประชาชน โดยรัฐมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามหรือต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น โดยสิทธิและเสรีภาพมีความแตกต่างกันดังนี้^๓

๑. “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่ต้องมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ บุคคลจึงจะมีสิทธิเช่นนั้นได้ แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้การรับรองหรือคุ้มครอง ประชาชนก็จะมีสิทธิเช่นนั้น ในขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นภาวะโดยอิสระของมนุษย์ แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ บุคคลก็ยังคงมีเสรีภาพนั้น
๒. “สิทธิ” ที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองแล้วนั้น รัฐมีหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงที่จะต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น ในขณะที่ “เสรีภาพ” นั้น รัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาให้แต่อย่างใด

สิทธิตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน

^๓ กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, สิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ความคุ้มครองที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1217 (วันที่ค้นข้อมูล: ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึงการให้หลักประกันในทางหลักการ ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ^๔

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๒ สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ได้วางหลักไว้อย่างกว้างว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่า จะวางหลักไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายรองรับ ในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครอง

นับแต่นั้นเป็นต้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอมา เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติตามไปด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในทุกๆ รัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้มีการนำเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาบัญญัติไว้ในหมวด ๓ มาตรา ๒๕-๒๙^๕

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดหลักการและเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารถูก

^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘, หน้า ๕๐-๕๑.

^๕ พงษ์รวัฒน์ บุญทิพย์, สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก:

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728&filename=index (วันที่ค้นข้อมูล: ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

บัญญัติขึ้นภายใต้หลักการรับรองสิทธิได้รู้ หรือได้รับทราบของประชาชน (Right to Know) โดยใช้หลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ในการปกป้องทั้งประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ให้มีการละเมิดซึ่งจะกระทบต่อสิทธิผลประโยชน์ส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว (Privacy) ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สิทธิในการขอคำปรึกษา สิทธิในการตรวจสอบข้อมูล สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ สิทธิในการขอสำเนาหรือสำเนาที่มีการรับรอง สิทธิในการได้รู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในการดำเนินการแทนผู้เยาว์ สิทธิในการร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์

โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิได้รู้หรือได้รับทราบของประชาชน (Right to Know) ในลักษณะที่เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก^๖ สอดคล้องกับหลักการตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น จะเห็นได้ว่านอกจากรัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น สิทธิได้รู้หรือได้รับทราบของประชาชนจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนอีกด้วย

สิทธิของประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดสิทธิของประชาชนผู้ซึ่งไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามสามารถมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ^๗ โดยสิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีดังนี้^๘

^๖ มาตรา ๕๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

^๗ ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

^๘ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเจ้าหน้าที่รัฐ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/bulletin-20120630-121439-316714.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

๑. สิทธิของประชาชนในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

สิทธิในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ประชาชนสามารถทำได้ แม้ว่าจะไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น โดยกฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๘ และเมื่อประชาชนได้ใช้สิทธิเข้าตรวจดูแล้ว หากสนใจข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องใดก็มีสิทธิที่จะขอสำเนา และขอให้รับรองสำเนาถูกต้องจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นได้

๒. สิทธิของประชาชนที่จะยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ตนเองประสงค์จะรู้หรือเพื่อนำไปเผยแพร่ให้ผู้อื่นได้รู้หรือเพื่อการพิทักษ์สิทธิของตนเองหรือชุมชนหรือสังคม

สิทธิในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนี้ ถือว่าเป็นไปตามมาตรา ๑๑ ของกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกเรื่อง โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามว่าไม่ให้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารประเภทใดหรือเรื่องใด และผู้ใช้สิทธิยื่นคำขอตามกฎหมายนี้ก็ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารเช่นกัน ซึ่งผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารสามารถแสดงความประสงค์ขอสำเนาข้อมูลข่าวสารหรือสำเนาข้อมูลข่าวสารที่มีคำรับรองถูกต้องได้

๓. สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐกรณีไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

กรณีที่ประชาชนได้ใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ ดังนี้

- (๑) สิทธิร้องเรียนกรณีที่พบว่าหน่วยงานของรัฐไม่นำข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- (๒) สิทธิร้องเรียนกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิในการขอเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ
- (๓) สิทธิร้องเรียนกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามคำขอ
- (๔) สิทธิร้องเรียนกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนได้ยื่นคำขอไว้ แต่ผู้ขอเชื่อว่าไม่มี

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายและให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย

หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของราชการได้รับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยการนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยต้องนำข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไปรวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และการเปิดเผยหรือการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชนที่มาขอเป็นการเฉพาะราย

นอกจากนี้ ในการจัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบนี้ พระราชบัญญัติได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา (Right to copy) หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะวางหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้ โดยจะต้องคำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารของราชการบางลักษณะอาจไม่สมควรเปิดเผย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้กำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในข่ายหรือข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถมีคำสั่งมิให้เปิดเผย โดยแบ่งออกเป็น (๑) ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผย (๒) ข้อมูลข่าวสารที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย

(๑) ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่เปิดเผย และไม่มีข้อยกเว้นในการพิจารณาใช้ดุลพินิจซึ่งน้ำหนักในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

(๒) ข้อมูลข่าวสารที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่สำหรับการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลบางประเภทได้ โดยแบ่งออกได้ดังนี้

- ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม
- ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำในดังกล่าว
- ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
- ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับรายงานแพทย์ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร
- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดุลพินิจตามความหมายของกฎหมายปกครอง หมายถึง อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งให้เห็นว่าอำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใดสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างอิสระ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นอาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครองที่ได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือผูกพันกับหลักการวินิจฉัย

การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ การใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย เป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนี้ถึงสิทธิและเสรีภาพ

ของบุคคล ขณะเดียวกันจะต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจจะต้องไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ

หลักการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันตาม “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ซึ่งหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ ประกอบด้วยหลักการย่อย ๓ หลักการด้วยกันคือ หลักความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

คือการค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองใดๆ ก็ตามที่เป็นความจริงแล้วไม่อาจทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ได้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity)

เป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการที่อาจทำให้บรรลุผลที่ต้องการได้ อันมีอยู่หลายมาตรการนั้น ว่ามาตรการใดมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยเพียงใด ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ถ้าเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

เป็นหลักการมุ่งพิจารณาที่ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หลักการนี้ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และในขณะเดียวกันต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐน้อยที่สุด และห้ามฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เมื่อปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้วจะเกิดประโยชน์น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบไว้โดยตรงว่า จะต้องเป็นกรณีของการกระทำในลักษณะใดบ้าง ดังนั้น การศึกษาถึงลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงสามารถสรุปจากหลักการทางวิชาการว่าอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีต่อไปนี้

๑. การใช้ดุลพินิจมากเกินไปที่กฎหมายกำหนด หรือเกินขอบเขต หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจ วินิจฉัย หรือใช้มาตรการทางกฎหมายเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้
๒. การไม่ใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจบกพร่อง คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจ รวมทั้งถูกผูกพันตามกฎหมายโดยมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจ แต่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อเท็จจริง ซึ่งอาจจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือไม่เข้าใจ หรือสำคัญผิดว่าตนถูกผูกพันให้ต้องวินิจฉัยสั่งการเช่นนั้นโดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ
๓. การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน คือ การที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยการละเลย ไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ที่ได้มอบอำนาจดุลพินิจไว้ให้กับตนหรือไม่คำนึงถึงการนำประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักอย่างเพียงพอ
๔. การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความเสมอภาค เป็นต้น
๕. การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของนิติรัฐ เช่น ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับบทบาทด้านการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

แม้ว่าโดยหลักแล้วองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองคือศาลปกครอง ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) โดยศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ นอกจากนี้ ศาลปกครองได้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้^๙

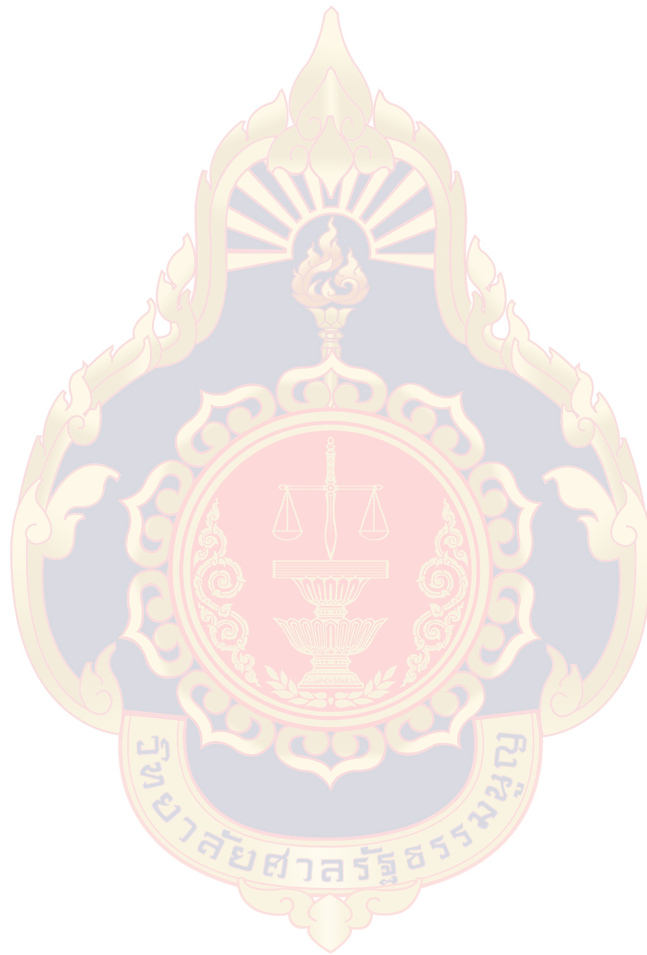
^๙ อนุวัฒน์ บุญนันท์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/1685/01title-contents.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

- (๑) การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจด้วยตนเอง ใช้ดุลพินิจเมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นแล้ว ใช้ดุลพินิจโดยมีเนื้อความที่กฎหมายกำหนด และใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
- (๒) การควบคุมให้ฝ่ายปกครองให้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะต้องไม่ละเลยการใช้ดุลพินิจของตนเอง ใช้ดุลพินิจอย่างอิสระโดยไม่ผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับแนวปฏิบัติที่ผู้บังคับบัญชาได้กำหนดไว้หรือการกระทำที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน และใช้ดุลพินิจโดยคำนึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน โดยต้องนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาและต้องไม่นำข้อเท็จจริงที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา
- (๓) การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผล หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจกระทำการต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค และหลักความสมเหตุสมผล

อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองนั้นอาจต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ในบางกรณี ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับบทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าวจะพบว่า การที่กฎหมายกำหนดสิทธิของประชาชนผู้ซึ่งไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามสามารถมีสิทธิเข้าตรวจสอบ หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งใช้หลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ส่งผลให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการส่วนใหญ่นั้นสามารถเปิดเผยได้หากได้รับการร้องขอ มีเพียงข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทเท่านั้นที่กฎหมายยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความระมัดระวังในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือผูกพันกับหลักการวินิจฉัย และยังต้องใช้ดุลพินิจให้อยู่ภายใต้หลักการย่อย ๓ หลักการด้วยกันคือ หลักความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เนื่องจากประชาชนสามารถขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชนซึ่งรวมไปถึงคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

สรุปได้ว่า นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะเป็นกฎหมายที่ออกมาโดยมีเนื้อความให้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิ่งที่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิที่รับรู้ของประชาชนแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใน

เบื้องต้น ซึ่งสอดคล้องกับการที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และถือเป็นกระบวนการใช้อำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอีกด้วย



บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘.

ข้อมูลออนไลน์

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, สิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ความคุ้มครองที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1217 (วันที่ค้นข้อมูล: ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์, สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728&filename=index (วันที่ค้นข้อมูล: ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเจ้าหน้าที่รัฐ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/bulletin-20120630-121439-316714.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

อนุวัฒน์ บุญนันท์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/1685/01title-contents.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐