

กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ

เนื่องจากแนวความคิดเรื่องการรับรองสิทธิของประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีขึ้นในต่างประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศว่ามีสาระสำคัญและรูปแบบอย่างไร โดยศึกษากฎหมายของประเทศสวีเดนซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งทั้งสองประเทศนี้ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก

การศึกษากฎหมายของทั้งสามประเทศดังกล่าว จะศึกษาถึงความเป็นมาและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการในการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามลำดับ

2.1 ความเป็นมาและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

2.1.1 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสวีเดน (Freedom of the Press Act 1766)

(1) ความเป็นมา

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิรับรู้ (เข้าถึง) ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของราชการเป็น ธรรมเนียมปฏิบัติของชาวสวีเดนมาเป็นเวลาช้านานกว่า 200 ปีแล้ว โดยในปี ค.ศ. 1766 ได้มีการประกาศใช้ Freedom of the Press Act 1766 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการพิมพ์ ถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารฉบับแรกของโลก ซึ่งในช่วงเวลานั้นการพิมพ์เป็นเพียงวิถีทางเดียวที่จะสื่อสารความคิดไปสู่ประชาชนกลุ่มใหญ่ได้ หลักการภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีอยู่ว่าทุกคนจะมีเสรีภาพในการพิมพ์ ส่วนการตรวจตราของรัฐบาลในงานพิมพ์นั้นๆเป็นสิ่งที่ต้องห้าม¹ นอกจากการให้ประชาชนมีเสรีภาพในการพิมพ์ ซึ่งบัญญัติไว้ในส่วนแรกของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ในส่วนที่ 2

¹ บัญชา เขียวต่าย, "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) น. 19.

หรือ Chapter 2 ยังบัญญัติให้สิทธิแก่พลเมืองสวีเดนทุกคนรวมถึงชาวต่างชาติ² ในการเข้าถึงเอกสารของหน่วยงานต่างๆของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานราชการ และทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่ากรณีของพวกเขาได้รับการปฏิบัติอย่างไร ถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและทำให้เกิดความโปร่งใสแก่ทางราชการจนเป็นที่กล่าวกันในประเทศสวีเดนว่า การที่ไม่สามารถปิดบังอะไรได้ทำให้ฝ่ายปกครองได้รับความเชื่อถือยิ่ง³

Freedom of the Press Act 1766 เป็นหนึ่งในสี่ของกฎหมายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญสวีเดนอันประกอบด้วย Instrument of Government (*Regeringsformen*)⁴, the Act of Succession (*Successionsordningen*)⁵, the Freedom of the Press Act (*Tryckfrihetsförordningen*) และ the Fundamental law on Freedom of Expression (*Yttrandefrihetsgrundlagen*)⁶ กฎหมายพื้นฐานเหล่านี้มีความยากในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมากกว่ากฎหมายอื่น และกฎหมายหรือบทบัญญัติอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายพื้นฐานนี้ไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสวีเดนให้ความสำคัญกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมากจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ

(2) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

ก) ประเภทของข้อมูลข่าวสารภายใต้บังคับของ Freedom of the Press Act 1766

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บังคับของ Freedom of the Press Act 1766 คือ เอกสารของราชการ (Official documents) เท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่น คือ Personal Data Act (1998:204) ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยที่มีการบัญญัติให้ข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน

² Chapter 14 Art. 5 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

³ วิชา ไทยสาร, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544) น. 20.

⁴ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐบาลสวีเดน เช่น รูปแบบรัฐบาล วิธีการปฏิบัติงานของรัฐบาล สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองสวีเดนที่รัฐบาลต้องรู้ และวิธีการเลือกตั้ง เป็นต้น

⁵ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสืบทอดราชบัลลังก์ของสวีเดน

⁶ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะคล้ายกับ Freedom of the Press Act คือ เป็นเรื่องของเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แต่กฎหมายนี้จะครอบคลุมการสื่อสารแบบใหม่ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ CD-ROM เป็นต้น

กฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนได้กำหนดความหมายของ "เอกสาร" และ "เอกสารของราชการ" สรุปได้ดังนี้

"เอกสาร" (document)⁷ หมายถึง งานเขียนหรืองานที่แสดงออกด้วยภาพหรือบันทึกใดๆ ที่สามารถอ่าน ฟัง หรือรับรู้ได้โดยการใช้เทคนิคเข้าช่วย โดยเอกสารจะเป็น "เอกสารของราชการ" ได้ถ้าอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่ต้องเป็นเอกสารที่เป็น "การพิจารณาขั้นสุดท้าย" "การตรวจและอนุมัติในที่สุด" และ "การถึงที่สุดในรูปแบบต่างๆนอกเหนือจากที่กล่าวมา" ซึ่งจะไม่รวมถึงเอกสารที่เป็นบันทึกทะเบียนบุคคล (register of persons) อันหมายถึง ทะเบียน รายการ หรือสิ่งบันทึกใดๆที่มีข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับบุคคลที่สามารถสืบทราบได้ว่าบุคคลนั้นเป็นใคร นอกจากนี้เอกสารที่ถือว่าได้รับโดยหน่วยงานของรัฐหรือถือว่าได้จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ ก็ถือว่าเป็นเอกสารของราชการเช่นกัน ดังนั้น เอกสารในเบื้องต้นต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นเอกสารขั้นสุดท้าย แม้จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ก็ไม่สามารถนำมาเปิดเผยได้ภายใต้กฎหมายนี้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า กฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนใช้คำว่า "เอกสาร"(document) แทนที่จะใช้คำว่า "ข้อมูลข่าวสาร"(information) เหมือนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย แต่เมื่อพิจารณาคำจำกัดความของคำว่า "เอกสาร" ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดน ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง งานเขียนหรืองานที่แสดงออกด้วยภาพหรือบันทึกใดๆที่สามารถอ่าน ฟัง หรือรับรู้ได้โดยการใช้เทคนิคเข้าช่วย กับคำจำกัดความของคำว่า "ข้อมูลข่าวสาร" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้ความหมายว่า หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะจัดทำไว้ในรูปแบบใด จะเห็นได้ว่า "เอกสาร" ตามกฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดน มีความหมายใกล้เคียงกับ "ข้อมูลข่าวสาร" ตามกฎหมายของไทย กล่าวคือหมายถึงงานหรือสิ่งที่สามารถสื่อความหมายหรือรับรู้ได้ จึงอาจถือได้ว่า "เอกสาร" ตามกฎหมายเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการสวีเดนกับ "ข้อมูลข่าวสาร" ตามกฎหมายของไทย ในที่นี้หมายถึงสิ่งเดียวกัน

ข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารที่อยู่ภายใต้บังคับของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามกฎหมาย Freedom of the Press Act 1766 ของสวีเดนนี้ คือ "เอกสารของราชการ" (official document) ซึ่งหมายถึง เอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความหมายของ "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยที่กำหนดว่า หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นว่าหลักการที่จะถือว่าเป็น "เอกสารของราชการ" ตาม

⁷Chapter 2 Art. 3 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

กฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนจะเหมือนกับหลักการที่จะถือว่าเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามกฎหมายของไทย กล่าวคือ จะต้องอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ

ข) ข้อยกเว้นการเปิดเผยเอกสารของราชการ

แม้โดยหลักประเทศสวีเดนจะให้เสรีภาพแก่ประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของราชการไว้อย่างกว้างขวาง แต่ Freedom of the Press Act 1766 ก็มีการกำหนดข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดว่าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเอกสารที่เกี่ยวกับเรื่องสำคัญบางเรื่องได้ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการคลัง การเงิน การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของราชอาณาจักร⁸ เนื่องจากอาจทำลายประโยชน์สาธารณะที่สำคัญได้ ซึ่งข้อยกเว้นต่างๆ ต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนและถูกต้อง อย่างไรก็ตาม รัฐสภาของสวีเดน (Riksdag⁹) หรือรัฐบาลอาจอนุญาตให้เปิดเผยเอกสารที่เข้าข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะกรณีก็ได้

ค) หน่วยงานภายใต้บังคับของ Freedom of the Press Act 1766

หน่วยงานที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของ Freedom of the Press Act 1766 คือ “หน่วยงานของรัฐ” (public authority) แต่ตามกฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนนี้ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่าหน่วยงานของรัฐมีอะไรบ้างซึ่งต่างกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนมีการกำหนดให้ถือว่า รัฐสภาของสวีเดน หรือ Riksdag และที่ประชุมรัฐบาลท้องถิ่น หรือ local government assembly ที่ได้รับ

⁸ Chapter 2 Art. 2 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

⁹ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1971 เป็นต้นมา สวีเดนมีรัฐสภา เรียกว่า “ริคสด้าก” (Riksdag) เป็นระบบสภาเดียว โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1968-1969 ได้ยกเลิกระบบสองสภาซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1860 สมาชิกรัฐสภาหรือ Riksdag นี้มีทั้งหมด 349 คน วาระในการดำรงตำแหน่ง คือ 4 ปี โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนชาวสวีเดนทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาของสวีเดนเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (proportional representation) ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการกระจายที่นั่งระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ไปตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคต่างๆ ได้รับทั่วประเทศ และป้องกันมิให้เกิดพรรคการเมืองเล็กๆ ขึ้นมากมาย เพราะพรรคการเมืองที่จะมีสมาชิกรัฐสภาได้ จะต้องได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4 รัฐสภาสวีเดนประกอบด้วย ประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 3 คน คณะกรรมาธิการ 15 คณะ

มอบอำนาจให้ทำการตัดสินใจ เป็นหน่วยงานของรัฐ¹⁰ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ถือว่าศาสนจักรแห่งสวีเดนและหน่วยงานอื่นๆของศาสนจักรเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย¹¹

2.1.2 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศอังกฤษ (Freedom of Information Act 2000)

(1) ความเป็นมา

ก่อนที่จะมี Freedom of Information Act 2000 ไม่มีมาตรการหรือกฎเกณฑ์ใดที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งหมดของหน่วยงานของรัฐเลย จะมีก็แต่เพียงพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Act) ค.ศ. 1972 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประชุมของหน่วยงานท้องถิ่น และระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Information Regulation) ค.ศ. 1992 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต่อมาในปี 1994 ได้มีการออกหลักเกณฑ์การปฏิบัติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล (Code of Practice on Access to Government Information) ซึ่งหลักเกณฑ์นี้เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลซึ่งไม่ผลเป็นการบังคับการตามกฎหมาย (not being legally enforceable) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามแนวปฏิบัตินี้มีอยู่อย่างจำกัด องค์กรที่กำกับดูแล ได้แก่ ผู้ตรวจการด้านการบริหารของรัฐบาล (Parliamentary Commissioner for Administration) ในกรณีที่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเชื่อว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้สามารถยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการด้านการบริหารของรัฐบาลได้

ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้เสนอสมุดปกขาว (White Paper) ชื่อ “Your Right to Know” ซึ่งเป็นการเสนอรูปแบบของการรับรองเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร โดยครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย รายงานนี้ได้กำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะถูกปฏิเสธได้เฉพาะกรณีที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นว่าแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแต่ถ้าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ได้แก่ ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) นอกจากนี้ รายงานนี้ยังได้กำหนดมาตรการ กระบวนการและขั้นตอนต่างๆเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถ

¹⁰ Chapter 2 Art. 5 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

¹¹ Chapter 2 Art. 17 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยง่าย ไม่กีดกันประชาชนจากการค้นหาข้อมูลข่าวสาร จึงถือได้ว่ารายงานนี้เป็นโครงร่างของกระบวนการรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนที่มีความยุติธรรม

สมุดปกขาวดังกล่าวได้รับการตอบรับอย่างน่าพึงพอใจโดยผู้สนับสนุนเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม สมาชิกของคณะรัฐมนตรีไม่พอใจข้อเสนอตามรายงานดังกล่าวนัก แต่ด้วยความพยายามของ David Clark รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร ก็ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (Cm 4355, 1999) เมื่อ 24 พฤษภาคม 1999 แต่ตามร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารหลายประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ทำให้ร่างกฎหมายนี้ได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรงจากคณะกรรมการที่คัดเลือกโดยสภาสูง หรือสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และจากคณะกรรมการสามัญ อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขจนในที่สุดก็มีการออกเป็น Freedom of Information Act 2000 ซึ่งมีการบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

Freedom of Information Act 2000 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั้งที่มีสัญชาติอังกฤษและต่างด้าวในการทำคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้ที่ทำคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่อหน่วยงานของรัฐมีสิทธิสองประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่าหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอหรือไม่ และสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารหากหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารดังกล่าว¹²

ในกรณีที่ผู้ขอไม่มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร เพราะข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าข้อยกเว้นมิให้เปิดเผย ข้อยกเว้นมิให้เปิดเผยดังกล่าวนั้นไม่ยกเว้นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการยืนยันหรือปฏิเสธว่าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่¹³ ยกเว้นมีบทบัญญัติกำหนดเป็นอย่างอื่น

(2) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

ก) ประเภทของข้อมูลข่าวสารภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000 ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับที่ชื่อ Data Protection Act 1998 ซึ่ง Freedom of

¹² Section 1 (1) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

¹³ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, Blackstone's Guide to the Freedom of Information Act 2000, (London: Blackstone, 2001), p. 36.

Information Act 2000 ได้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสาร” ว่าหมายถึง ข้อมูลที่บันทึกไว้ในรูปแบบใด ๆ¹⁴

จากคำจำกัดความดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า กฎหมายนี้จะครอบคลุมข้อมูลข่าวสารที่มีการบันทึกไว้ในรูปแบบต่างๆ เช่น ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร รูปภาพ แผนผัง ฯลฯ แต่ไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความทรงจำ เป็นต้น ซึ่งจะเหมือนกับ “ข้อมูลข่าวสาร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่หมายถึง ข้อมูลที่บันทึกไว้ในรูปแบบใดก็ได้ที่สามารถทำให้สิ่งที่บันทึกนั้นปรากฏได้ ซึ่งจะต่างกับ Official Information Act 1982 ของประเทศนิวซีแลนด์ที่อนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งที่ถูกบันทึกและไม่ได้ถูกบันทึก¹⁵

ในส่วนของ “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตาม Freedom of Information Act 2000 ได้แก่ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้¹⁶

(1) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่รวมข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครอง “เพื่อบุคคลอื่น” ซึ่งหน่วยงานของรัฐนั้นไม่มีอำนาจควบคุมข้อมูลข่าวสารดังกล่าว)

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อหน่วยงานของรัฐ

จากบทบัญญัติข้างต้น อาจสรุปได้ว่า Freedom of Information Act 2000 ให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบต่างๆที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐครอบครองไว้เอง หรือกรณีที่บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นครอบครองเพื่อหน่วยงานของรัฐนั้น แต่ทั้งนี้จะไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเห็นว่า “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ” ตาม Freedom of Information Act 2000 นั้นใกล้เคียงกับ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามคำจำกัดความตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย เพราะมุ่งเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน จึงอาจสรุปได้ว่า “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ” ตาม Freedom of Information Act 2000 ก็คือ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามคำจำกัดความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั่นเอง

¹⁴ Section 84 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

¹⁵ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, *supra* note 13, p. 38.

¹⁶ Section 3 (2) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

ข) ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของอังกฤษ อาจแบ่งได้หลายประเภท แต่ประเภทหลักๆที่จะขอล่าถึงในที่นี้ คือ ข้อยกเว้นเด็ดขาด (absolute exemptions) และข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exemptions) ซึ่งหากเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐจะไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอเลย แต่หากเป็นข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น หน่วยงานของรัฐยังต้องมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอ ยกเว้นพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ไม่เปิดเผยมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีเปิดเผย¹⁷

(1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด¹⁸ (absolute exemptions)

หากเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐจะไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอเลย เช่น ข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้โดยวิธีการอื่น ข้อมูลข่าวสารที่ถูกจัดสงโดยหรือเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคง เป็นต้น

(2) ข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exemption)

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่นั้นมิได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข้อยกเว้นเด็ดขาด (absolute exemption) แต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันการรุกราน ข้อมูลข่าวสารที่เป็นพยานหลักฐานอันได้จากการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนทางอาญา เป็นต้น โดยหลักหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ การที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ จะต้องพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น¹⁹ เพราะฉะนั้น ในขั้นแรกหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากเข้าข้อยกเว้นก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่²⁰ ถ้าใช่ หน่วยงานของรัฐนั้นก็จะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นพยานหลักฐานต่างๆที่หน่วยงานของ

¹⁷ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, *supra* note 13, p. 88.

¹⁸ Section 2 (3) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

¹⁹ Section 2 (2)(2) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

²⁰ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, *supra* note 13, p. 67.

รัฐได้มาจากการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exemption) ตามที่กฎหมายกำหนด การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่เปิดเผยได้นั้นต้องพิจารณาได้ว่าการไม่เปิดเผยนั้นมีประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการเปิดเผย เช่น หากมีการเปิดเผยอาจทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีหรือหลีกเลี่ยงการจับกุมทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่นนี้ หน่วยงานของรัฐก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ค) หน่วยงานภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000

หน่วยงานที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 2000 ของอังกฤษนี้ ได้แก่ “หน่วยงานของรัฐ (public authorities)”²¹ ซึ่งหมายถึงหน่วยงานดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานของรัฐที่ระบุไว้ในรายการที่ 1 (Schedule 1) ของ Freedom of Information Act 2000 ได้แก่

(1.1) หน่วยงานของรัฐทั่วไป (Part I “General”) เช่น หน่วยงานของรัฐบาล (government department) สภาสามัญ หรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) สภาสูง หรือสภาขุนนาง (House of Lord) เป็นต้น

(1.2) รัฐบาลท้องถิ่น (Part II “Local Government”) หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่น เช่น สภาเขต (county council) สภาแขวง (district council) เป็นต้น

(1.3) หน่วยงานที่ให้บริการด้านสุขภาพแห่งชาติ (Part III “The National Health Service”) หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านสุขภาพ เช่น คณะกรรมการบริหารห้องปฏิบัติการสาธารณะด้านสุขภาพ (The Public Health Laboratory Service Board)

(1.4) โรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่นๆ (Part IV “Maintained Schools and other Educational Institutions”) หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านการศึกษา เช่น วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือโรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา (Further and Higher Education Act) ค.ศ. 1992

(1.5) ตำรวจ (Part V “Police”) หมายถึง หน่วยงานด้านตำรวจ เช่น ตำรวจตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Police Act) ค.ศ. 1996

²¹ Section 3(1) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

(1.6) หน่วยงานของรัฐเบ็ดเตล็ด (Part VI “Other Public Bodies and Offices : General”) หมายถึง หน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เช่น คณะกรรมการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัว (The Advisory Board on Family Law)

2) หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการยุติธรรม (Secretary of State for Constitutional Affair)

นอกจากหน่วยงานของรัฐตามที่ระบุในรายการที่ 1 และที่ถูกเพิ่มเข้าไปด้วยดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกิจการยุติธรรมก็มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงานใดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ หากปรากฏว่าบุคคลหรือหน่วยงานนั้นปฏิบัติการเกี่ยวกับสาธารณะ หรือบุคคลหรือหน่วยงานนั้นให้บริการภายใต้สัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกิจของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยจะต้องมีการกำหนดว่าภารกิจสาธารณะใดบ้างและบริการภายใต้สัญญาใดบ้างที่เข้าตามบทบัญญัตินี้

3) บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Publicly-owned companies)

หน่วยงานของรัฐประเภทสุดท้ายที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายนี้ คือ บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Publicly-owned companies) ซึ่งหมายถึง

1. บริษัทที่ราชบัลลังก์ (the Crown²²) เป็นเจ้าของทั้งหมด หรือ
2. บริษัทที่หน่วยงานของรัฐที่ระบุในรายการที่ 1 เป็นเจ้าของทั้งหมด ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ต้องไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานใดๆ ที่ถูกระบุไว้เพื่อวัตถุประสงค์อันเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารเฉพาะ

²² ราชบัลลังก์ หรือ Crown ในระบบกฎหมายอังกฤษ หมายถึงพระมหากษัตริย์ และหน่วยงานทางปกครอง (public authorities) ในส่วนราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงและส่วนราชการที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของกระทรวง กล่าวคือ ระบบกฎหมายอังกฤษถือว่าองค์พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเมื่อมีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ งานที่เป็นราชการของฝ่ายบริหารได้กลายเป็นงานที่กษัตริย์ไม่ได้บริหารเองอีกต่อไป แม้กระนั้น ระบบกฎหมายอังกฤษก็ถือว่าฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะของราชบัลลังก์ แต่ฝ่ายบริหารที่จะถือว่าเป็นราชบัลลังก์ตามกฎหมายอังกฤษนั้น หมายถึงเฉพาะฝ่ายบริหารในส่วนของการบริหารส่วนกลางเท่านั้น ไม่รวมหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (local authorities) หรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง,” เสนอสำนักงานศาลปกครอง, มีนาคม 2548, น. 7-8.

2.1.3 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552))

(1) ความเป็นมา

สหรัฐอเมริกาเห็นว่าสิทธิที่จะขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมซึ่งอนุญาตเฉพาะผู้ขอตรวจดูที่มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารนั้น และเฉพาะเมื่อการขอตรวจดูนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการไม่เพียงพอต่อการรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชน จึงพยายามขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นโดยบัญญัติขึ้นครั้งแรกใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act : APA) ค.ศ. 1946 (P.L. 79 – 404; 60 Stat. 237) โดยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต้องพิมพ์ บรรดาบัญชีบังคับและเอกสารการทำงานเพื่อเผยแพร่และต้องมีการจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถค้น บรรดาความเห็นของทางราชการและคำสั่งต่างๆ แต่มีข้อกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเหตุอื่นใดอันสมควร ซึ่งอำนาจในการไม่เปิดเผยนี้กว้างขวางมากเกินไป และการเปิดเผยก็ทำได้แต่เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและสมควรเท่านั้น ดังนั้นจึงมีการพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Public Law 89 – 487 (80 Stat.250) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 ของ APA (1966) กฎหมายฉบับนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act : FOIA) และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้ ในระหว่างที่ยังไม่ใช้บังคับนั้น ได้มีกฎหมาย P.L.89 – 554 (80 Stat. 378) ออกมาในปี ค.ศ. 1966 ให้ APA (1966) เข้าเป็นประมวลกฎหมายสหรัฐ (U.S.C.) โดยมาตรา 3 ดังกล่าวเปลี่ยนเป็นมาตรา 552 ในลักษณะที่ 5 ของประมวลกฎหมายสหรัฐ (5 U.S.C. มาตรา 552) โดยไม่มีการแก้ไขสาระแต่อย่างใด²³ อย่างไรก็ตาม หลังจาก FOIA 1966 มีผลบังคับใช้ก็มีการแก้ไขหลายครั้ง เช่น ในปี ค.ศ. 1976 และปี ค.ศ. 1984 จนมาเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

(2) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

ก) ประเภทของข้อมูลข่าวสารภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “FOIA”) คือ บันทึกรับข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับหนึ่งชื่อ Privacy Act 1974 (5 U.S.C. 552a) ซึ่ง FOIA ได้ให้

²³ บัญชา เขียวต่าย, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, น. 21-22.

ความหมายของ “บันทึกข้อมูล” (record) ว่าหมายถึง ข้อมูลต่างๆซึ่งรวมถึงข้อมูลใดๆที่เป็นของหน่วยงานของรัฐ (agency) ภายใต้ข้อกำหนดของมาตรานี้ (หมายถึง FOIA) ที่ถูกจัดเก็บไว้โดยหน่วยงานของรัฐไม่ว่าในรูปแบบใดซึ่งรวมถึงรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย²⁴

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าคำว่า “บันทึกข้อมูล (record)” ตาม FOIA นั้นครอบคลุมบันทึกข้อมูลข่าวสารทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นคำว่า “บันทึก” หรือ record ตาม FOIA จึงมีความหมายเช่นเดียวกับ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย

ข) ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

FOIA ได้กำหนดข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ว่า หากเป็นข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนด²⁵ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ (National Defense) ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของบุคลากรหน่วยงานภายใน ข้อมูลสำคัญซึ่งถูกห้ามมิให้เปิดเผยโดยกฎหมายอื่น ความลับทางการค้า (Trade Secret) และข้อมูลอื่นๆทางธุรกิจซึ่งเป็นความลับ ข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานราชการ เป็นต้น

ค) หน่วยงานภายใต้บังคับของ Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับของ FOIA ได้แก่ หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal Department)ทั้งหลาย²⁶ แต่ไม่ใช่บังคับกับสภาองเกรส (Congress) เนื่องจากบันทึกข้อมูลทางการของสภาองเกรส หรือ Congressional Record นั้น โดยปกติจะมีการเผยแพร่สู่สาธารณชนอยู่แล้ว เช่น ร่างพ.ร.บ.ที่มีการเสนอในสภา รายงานการประชุมของรัฐสภา และรายงานการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการคณะต่างๆในการพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นต้น โดยสำเนาของเอกสารดังกล่าวประชาชนสามารถเข้าถึงได้ที่หอสมุดกลางที่มีอยู่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ เป็นข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของทางการที่เป็นความลับ (classified information) เช่น คำปรึกษาหารือ ข้อถกเถียง ข้อความเห็นที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือการพิจารณาเรื่องต่างๆที่ยังไม่ได้ข้อสรุป ข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารเหล่านี้จะถือว่าเป็นความลับไม่อาจเปิดเผยได้ ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาองเกรสสามารถแสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารที่คิดว่าเป็นประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกลัวว่าคำพูด หรือเอกสารที่ตน

²⁴ (f) (2) แห่ง Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

²⁵ (b) แห่ง Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

²⁶ (f) (1) แห่ง Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

นำเสนอนั้นจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่อาจไม่ถูกต้องเพราะเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาเท่านั้น

นอกจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับสภาองเกรสแล้ว ยังไม่ใช้บังคับกับศาล (Courts) และหน่วยงานของรัฐในแต่ละรัฐหรือแต่ละท้องถิ่น (State or Local Government or Agency)²⁷ ซึ่งในกรณีของหน่วยงานของรัฐในแต่ละรัฐหรือแต่ละท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้ Freedom of Information Act ที่มีการตราขึ้นเป็นการเฉพาะของแต่ละรัฐ นอกจากนี้ FOIA ยังไม่ใช้บังคับกับองค์กรเอกชนหรือภาคธุรกิจ²⁸ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ได้เสนอข้อมูลนั้นต่อรัฐบาลกลางแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ถูกเสนอต่อรัฐบาลกลางโดยหน่วยงานเอกชนนั้นอาจนำเข้าสู่ระบบการขอข้อมูลตาม FOIA ได้ หากข้อมูลที่ได้แจ้งมายังรัฐบาลกลางมิใช่ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า (Trade Secret) ข้อมูลทางธุรกิจซึ่งเป็นความลับ (Confidential Business Information) หรือข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามข้อยกเว้นอื่นๆ²⁹

²⁷ Wright V. Curry, 122 Fed.Appx.724 (5th Cir.2004) – “not an agency” defense : the Federal FOIA applies to federal agencies, not to state agency , Slovynec V. Ill Dep't of Human Servs.No.02c 4124, 2005 WL 442555 (N.D.Ill. Feb. 22, 2005) – “not an agency” defense : the Federal FOIA does not apply to State and State Governments. (<<http://www.usdoj.gov/oip/foiapost/2005foiapost9.htm>>).

²⁸ Forsham V. Harris, 445 U.S. 169 (1980) : Records created and held by a private agency that receives federal grants, are not “agency records” . A federal agency must either create or obtain records as a prerequisite to it becoming an “agency record”, which did not occur in this case. (<http://www.citizen.org/litigation/free_info/foic_lir/foiacases/index.cfm>).

²⁹ พิชิตพล ศรียานนท์ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์, “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 17, (สิงหาคม 2541), น.105-106.

2.2 กระบวนการในการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมาย

2.2.1 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทย (Freedom of the Press Act 1766)

ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสวีเดน บุคคลที่ต้องการเข้าถึงหรือตรวจสอบเอกสารของราชการต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลเอกสารนั้น โดยคำขอนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือดูแลเอกสารนั้นโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเป็นเอกสารสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร อาจกำหนดให้การพิจารณาตรวจสอบคำขอเปิดเผยเอกสารนั้นอยู่ในอำนาจของหน่วยงานเฉพาะก็ได้ โดยในการตรวจสอบคำขอ หน่วยงานของรัฐไม่อาจสอบถามถึงรายละเอียดของผู้ขอเข้าถึงเอกสารของราชการ หรือวัตถุประสงค์ของการขอเข้าถึงเอกสารของราชการนั้น ยกเว้นว่าการสอบถามดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเจ้าหน้าที่ที่จะได้นำมาประกอบการตัดสินใจว่าควรเปิดเผยเอกสารของราชการนั้นหรือไม่³⁰

หากไม่มีข้อห้ามใดในการเปิดเผยเอกสารของราชการนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาเอกสารดังกล่าวให้แก่ผู้ยื่นคำขอโดยทันทีหรือเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ ณ สถานที่ที่ครอบครองเอกสารนั้น โดยไม่มีค่าธรรมเนียมใดๆ โดยเอกสารนั้นต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้ หากเอกสารดังกล่าวไม่สามารถเปิดเผยได้ทั้งหมด ก็ให้เปิดเผยเฉพาะส่วนที่เปิดเผยได้ ในกรณีที่การจัดหาเอกสารให้แก่ผู้ขอ ณ สถานที่ที่ครอบครองเอกสารนั้นเป็นไปด้วยความลำบากอย่างยิ่ง หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการดังกล่าว³¹

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดหาเอกสารของราชการตามคำขอแล้ว ผู้ขอไม่มีสิทธิที่จะนำต้นฉบับของเอกสารดังกล่าวนั้นกลับ แต่ผู้ขอสามารถขอรับสำเนาของเอกสารนั้นโดยเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องให้สำเนาเอกสารที่จัดเก็บไว้โดยกระบวนการทางข้อมูลอัตโนมัติ (automatic data processing) ในรูปแบบอื่นนอกจากการสั่งพิมพ์ทางคอมพิวเตอร์ (printout) และไม่มีหน้าที่ในการจัดหาสำเนาของแผนที่รูปภาพหรือบันทึกใดๆ หากผู้ขอสามารถเข้าถึงข้อมูลนั้นได้ ณ สถานที่จัดเก็บโดยไม่ยาก³²

กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร กฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนมิได้มีการบัญญัติเรื่องการร้องเรียนในกรณีดังกล่าวไว้

³⁰ Chapter 2 Art. 14 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

³¹ Chapter 2 Art. 12 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

³² Chapter 2 Art. 13 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ มีการยอมรับกันว่าหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามคำขอของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยความเหมาะสม หรือดำเนินการด้วยความล่าช้า อาจมีการร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) และมีการลงโทษในการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบทอดกันมาเพื่อความเป็นไปได้สูงสุดของสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน³³

กรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอตรวจสอบหรือขอเข้าถึงเอกสารของราชการซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และหน่วยงานของรัฐต้องระบุเหตุผลที่ปฏิเสธและต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบถึงสิทธิและวิธีการอุทธรณ์ต่อคำตัดสินใจนั้น ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนอกจากรัฐสภา หรือ Riksdag และรัฐบาล ปฏิเสธคำขอตรวจสอบเอกสารของราชการ ผู้ขอตรวจสอบมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำตัดสินใจนั้น โดยหากเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินใจของรัฐมนตรี ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐบาล แต่หากเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดตามลำดับ ซึ่งคำอุทธรณ์ที่ยื่นนี้จะต้องได้รับการพิจารณาโดยทันที กระบวนการในการยื่นอุทธรณ์จะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน³⁴

ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ขอเข้าถึงหรือตรวจสอบข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของราชการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายเข้าถึงข้อมูลของราชการสวีเดนให้สิทธิในการอุทธรณ์แก่ผู้ขอในกรณีที่เป็นการคัดค้านปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานยกเว้นรัฐสภา (Riksdag) และรัฐบาล

2.2.2 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศอังกฤษ (Freedom of Information Act 2000)

ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศอังกฤษ ผู้ขอจะต้องทำคำขอยื่นต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลนั้น โดยคำขอนั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุชื่อ และที่อยู่ของผู้ขอ และต้องบรรยายถึงข้อมูลข่าวสารที่ต้องการขอเข้าถึงให้หน่วยงานของรัฐพอจะทราบว่าหมายถึงข้อมูลข่าวสารใด³⁵

³³ Hans – Gunnar Axberger, "Public access to official documents", <http://www.sweden.se/templates/cs/Article_2252.aspx>.

³⁴ Chapter 2 Art. 15 แห่ง Freedom of the Press Act 1766.

³⁵ Section 8 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

ในการทำคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้ขอมีสิทธิกำหนดรูปแบบหรือวิธีการในการรับข้อมูลข่าวสารได้หนึ่งวิธีหรือมากกว่า ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้แก่ การขอสำเนาข้อมูลข่าวสาร การขอเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร หรือการขอพบวิเคราะห์หรือบทสรุปข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องจัดการให้เท่าที่จะทำได้อย่างเหมาะสม³⁶ ถ้าผู้ขอไม่ได้ระบุวิธีการในการรับข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเลือกวิธีใดก็ได้ที่เหมาะสมตามสถานการณ์³⁷

เมื่อหน่วยงานของรัฐรับคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากผู้ขอแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้ขอเพื่อยืนยันหรือปฏิเสธว่าหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่ขอหรือไม่ และถ้าครอบครองอยู่ หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอ โดยจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวโดยทันทีเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบวันทำการนับจากวันที่รับคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร^{38 39} อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกิจการยุติธรรม หรือ Secretary of State for Constitutional Affairs มีอำนาจที่จะออกกฎเกณฑ์ทั่วไปหรือเป็นรายกรณีเพื่อขยายระยะเวลายี่สิบวันทำการนับจากวันที่รับคำขอที่กำหนดไว้ดังกล่าวได้ แต่ไม่สามารถขยายไปเกินกว่าหกสิบวันนับจากวันที่รับคำขอได้⁴⁰

อนึ่ง แม้หน่วยงานของรัฐจะครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ แต่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอ หากประเมินได้ว่าค่าใช้จ่ายในการกระทำการดังกล่าวเกินกว่าค่าใช้จ่ายสูงสุดที่เหมาะสม (มาตรา 12(1)) อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานของรัฐจะไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีดังกล่าว แต่หน่วยงานของรัฐก็ต้องทำหน้าที่ในการยืนยันหรือปฏิเสธว่าหน่วยงานของรัฐครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ เว้นเสียแต่จะมีการประเมินว่าค่าใช้จ่ายในการยืนยันหรือปฏิเสธดังกล่าวสูงกว่าค่าใช้จ่ายสูงสุดที่เหมาะสม (มาตรา 12(2)) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกิจการยุติธรรม

³⁶ Section 11 (1) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

³⁷ Section 11 (4) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

³⁸ Section 10 (1) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

³⁹ Case Ref. : FS 50068387 (Public Authority : Leeds Metropolitan University) – The complainant made a request on 2 February 2005 for a copy of an external assessor's report and a copy of the minutes of a faculty committee meeting. The university responded by issuing a Refusal Notice on 26 May 2005. The Decision Notice therefore identified the breach of the statutory time limit but did not require steps.

(<<http://www.informationcommissioner.gov.uk/eventual.aspx>>)

⁴⁰ Section 10 (4) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

(Secretary of State for Constitutional Affairs) มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ในการกำหนด “ค่าใช้จ่ายสูงสุดที่เหมาะสม” ที่อ้างถึงในมาตรา 12(1) และ (2) ข้างต้น⁴¹

ในกรณีที่ผู้ที่ยื่นคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตาม Freedom of Information Act 2000 ผู้ขออาจยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) เพื่อให้ตัดสินว่าคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้รับการปฏิบัติตามที่ระบุในกฎหมายนี้หรือไม่⁴² เมื่อผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารได้รับคำร้องก็จะทำการพิจารณาตัดสินโดยอาจออกคำแจ้ง (notice) ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ คำแจ้งคำตัดสิน (Decision notices) คำแจ้งขอข้อมูลข่าวสาร (Information notices) และคำแจ้งการบังคับ (Enforcement notices)

1) คำแจ้งคำตัดสิน (Decision notices)

เมื่อผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารทำการตัดสินเกี่ยวกับคำร้องเรียน ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารต้องแจ้งคำตัดสินนั้นแก่ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของคำแจ้งคำตัดสิน ยกเว้นในกรณีที่ผู้ร้องขอไม่ปฏิบัติตามกระบวนการร้องเรียนที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ หรือมีการร้องเรียนซ้ำ หรือคำร้องเรียนทำขึ้นโดยไม่จริงจัง หรือถูกเพิกถอน หรือละทิ้ง ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารไม่ต้องทำคำตัดสิน แต่ต้องแจ้งผลที่เกิดขึ้นนี้แก่ผู้ร้องเรียน⁴³

ในกรณีที่ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารตัดสินว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ในคำแจ้งคำตัดสินต้องมีการระบุขั้นตอนในการแก้ไขปรับปรุงที่หน่วยงานของรัฐต้องกระทำ รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการ และกระบวนการในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Tribunal) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐอุทธรณ์คำแจ้งคำตัดสินนั้น ข้อเรียกร้องที่หน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำการเพื่อการแก้ไขตามที่ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารได้ระบุไว้ในคำแจ้งคำตัดสินจะเลื่อนเวลาไปจนกว่าจะได้ข้อสรุปในกระบวนการอุทธรณ์⁴⁴

การไม่ปฏิบัติตามคำแจ้งคำตัดสินที่ออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารนี้ จะมีผลเหมือน เช่นเป็นการดูหมิ่นศาล (contempt of court)⁴⁵

2) คำแจ้งขอข้อมูลข่าวสาร (Information notices)

ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารมีอำนาจในการแจ้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของคำแจ้งขอข้อมูลข่าวสาร เพื่อขอให้ส่งข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมให้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องมีการอธิบาย

⁴¹ Section 12 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁴² Section 50 (1), (2), (3) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁴³ เพิ่งอ้าง.

⁴⁴ Section 50 (4), (5), (6) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁴⁵ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, *supra* note 13, p. 113.

ว่าทำไมจึงต้องขอข้อมูลข่าวสารนั้น พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำแจ้งขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร⁴⁶

3) คำแจ้งการบังคับ (Enforcement notices)

หากผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารพิจารณาเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ยื่นคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารมีหน้าที่ออกคำแจ้งการบังคับแก่หน่วยงานของรัฐ โดยจะต้องแสดงเหตุผล พร้อมระบุให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงอธิบายว่าหน่วยงานของรัฐมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร⁴⁷

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำแจ้งคำตัดสิน คำแจ้งขอข้อมูลข่าวสาร หรือ คำแจ้งการบังคับ ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นหนังสือต่อศาลว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำแจ้งเหล่านั้นได้⁴⁸ หลังจากนั้นก็จะมีการพิจารณาในศาลสูงเหมือนเช่นเป็นการดูหมิ่นศาล (contempt of court)⁴⁹ และหากศาลเห็นว่าเป็นจริง ศาลมีอำนาจลงโทษโดยการปรับหรือริบทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้⁵⁰

นอกจากการอุทธรณ์ต่อผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารข้างต้นแล้ว กฎหมายข้อมูลข่าวสารของอังกฤษได้กำหนดให้มีกรณีที่สามสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร หรือ Information Tribunal ได้ซึ่งมีอยู่สองกรณี คือ การอุทธรณ์เกี่ยวกับคำแจ้ง หรือ notice ทั้งสามประเภทที่ออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร และการอุทธรณ์เกี่ยวกับการรับรองความมั่นคงแห่งชาติ กล่าวคือ หากผู้ยื่นคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือหน่วยงานของรัฐ (แล้วแต่กรณี) ไม่พอใจเกี่ยวกับคำแจ้งคำตัดสิน คำแจ้งขอข้อมูลข่าวสาร หรือ คำแจ้งการบังคับซึ่งออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิเศษฯได้⁵¹ ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์นี้ คณะกรรมการพิเศษฯสามารถทบทวนการพิจารณาของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารได้⁵² และหากผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูล

⁴⁶ Section 51 (2),(3) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁴⁷ Section 52 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁴⁸ Section 54 (1) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁴⁹ Section 54 (3) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁵⁰ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, *supra* note 13, p. 116.

⁵¹ Section 57 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁵² Section 58 (2) แห่ง Freedom of Information Act 2000.

ข่าวสารหรือหน่วยงานของรัฐไม่พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการพิเศษดังกล่าว อาจยื่นอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการพิเศษในข้อกฎหมายต่อศาลได้⁵³

นอกจากนี้ คณะกรรมการพิเศษยังมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์การรับรองตามมาตรา 23 และมาตรา 24 ซึ่งในมาตรา 23 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดหาให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งในกรณีดังกล่าว Minister of the Crown⁵⁴ ต้องรับรองว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเช่นนั้นจริง ส่วนในมาตรา 24 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หากการไม่เปิดเผยนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองความมั่นคงของประเทศ ซึ่ง Minister of the Crown ก็ต้องรับรองว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะดังกล่าวจริง ในกรณีนี้ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารหรือผู้ยื่นคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นอุทธรณ์คัดค้านเกี่ยวกับการรับรองทั้งสองกรณีต่อคณะกรรมการพิเศษได้⁵⁵

ในส่วนของศาล โดยปกติศาลจะไม่ทบทวนคำตัดสินใดๆ ที่ออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารหรือคณะกรรมการพิเศษ อย่างไรก็ตาม อาจมีการขอให้ทบทวนทางศาลได้ในกรณีที่เกี่ยวกับการดำเนินการอื่นๆ ของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารซึ่งไม่เข้าข่ายที่จะสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิเศษได้ เช่น การร้องเรียนว่าผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารกระทำผิดขั้นตอน กระทำการเกินขอบอำนาจ หรือออกคำแนะนำในการปฏิบัติงาน (practice recommendation) โดยไม่มีเหตุผล เป็นต้น

นอกจากนี้คำขอเพื่อการทบทวนทางศาลเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตามกฎหมายนี้ก็สามารถทำได้ เช่น ในกรณีของมาตรา 53 ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม notice ที่ออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารได้ หากบุคคลที่กฎหมายกำหนดรับรองว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐนั้นได้รับยกเว้นจากการเปิดเผย ซึ่งในกรณี

⁵³ Section 59 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

⁵⁴ ตาม Section 84 แห่ง Freedom of Information Act 2000 กำหนดให้ Minister of the Crown มีความหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน Ministers of the Crown Act 1975 ซึ่งได้ให้ความหมายของ Minister of the Crown ไว้ว่าหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ในรัฐบาลอังกฤษ และให้รวมถึงหัวหน้าห้องพระคลัง (Treasury) คณะกรรมการการค้า (Board of Trade) และสภาป้องกันราชอาณาจักร (the Defence Council) ด้วย ("Minister of the Crown" means the holder of an office in Her Majesty's Government in the UK, and includes the Treasury, the Board of Trade and the Defence Council")

⁵⁵ Section 60 แห่ง Freedom of Information Act 2000.

นี้ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิเศษฯ เช่นนี้ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการรับรองดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำขอให้ทบทวนต่อศาลได้⁵⁶

2.2.3 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552))

กระบวนการหรือวิธีการเปิดเผยหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตาม FOIA มี 3 วิธี ดังนี้
(ก) การเปิดเผยโดยการพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา⁵⁷

หน่วยงานของรัฐต้องแบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดและนำลงพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา (Federal Register) เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและโครงสร้างขององค์กร สถานที่ตั้ง พนักงานหรือสมาชิก และวิธีการที่ประชาชนจะได้รับข้อมูล การทำคำขอหรือการได้รับคำวินิจฉัย เป็นต้น

การเปิดเผยวิธีนี้มีลักษณะคล้ายกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยที่มีการกำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญที่ประชาชนโดยทั่วไปควรรับรู้

(ข) การเปิดเผยโดยการจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดู⁵⁸

หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูและคัดสำเนาได้ภายหลังจากการพิจารณาในเรื่องนั้นๆ ได้ยุติแล้ว เช่น ความเห็นขั้นสุดท้าย รวมถึงความเห็นแย้ง และคำสั่งที่มีขึ้นระหว่างพิจารณา นโยบายหรือการตีความของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

การเปิดเผยตามวิธีนี้มีลักษณะคล้ายกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูและคัดสำเนาได้

(ค) การเปิดเผยโดยการให้ตรวจดูเป็นการเฉพาะราย⁵⁹

หน่วยงานของรัฐยังต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเมื่อประชาชนมีคำขอ โดยในคำขอจะต้องบรรยายรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารนั้นอย่างเพียงพอ และได้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่

⁵⁶ John Wadham, Jonathan Griffiths and Bethan Rigby, *supra* note 13, p. 120.

⁵⁷ (a) (1) แห่ง Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

⁵⁸ (a) (2) แห่ง Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

⁵⁹ (a) (3) แห่ง Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552)

กำหนดไว้เกี่ยวกับเวลา สถานที่ ค่าธรรมเนียม (ถ้ามี) และวิธีปฏิบัติ โดยต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารให้อยู่ในรูปแบบที่ผู้ขอมีคำขอกว่าข้อมูลข่าวสารนั้นพร้อมที่จะได้รับการจัดทำในรูปแบบดังกล่าว

การเปิดเผยตามวิธีนี้มีลักษณะคล้ายกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้บุคคลที่ร้องขอเป็นการเฉพาะราย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ทราบถึงเหตุผลในการปฏิเสธ (ได้แก่ ข้อยกเว้นตาม FOIA) รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ โดยผู้อุทธรณ์ต้องทำการอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการอุทธรณ์นั้น (Administrative Appeal) ภายใน 30 – 45 วันนับจากวันที่ผู้ร้องขอได้รับหนังสือปฏิเสธ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวทบทวนการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูล โดยหน่วยงานที่รับเรื่องอุทธรณ์นั้นต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 20 วันทำการนับแต่วันที่รับเรื่อง ซึ่งอาจขยายได้อีก 10 วันทำการ⁶⁰

ในกรณีที่การอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการอุทธรณ์ หรือ Administrative Appeal ถูกปฏิเสธ ผู้ร้องสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อขอให้พิจารณาใหม่ โดยยื่นต่อศาลที่ตนมีภูมิลำเนา หรือสถานที่ประกอบธุรกิจสำนักงานใหญ่มีภูมิลำเนาตั้งอยู่ หรือเอกสารดังกล่าวถูกเก็บรักษาอยู่ หรืออาจอุทธรณ์ต่อศาลแขวงสหรัฐอเมริกาแห่งโคลัมเบีย หรือ U.S. District Court of Columbia⁶¹ ซึ่งเป็นศาลกลางสำหรับคดีตาม FOIA⁶² ก็ได้

2.3 องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.3.1 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสวีเดน (Freedom of the Press Act 1766)

Freedom of the Press Act 1766 มิได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตาม Freedom of the Press Act 1766 ไว้โดยเฉพาะเหมือนเช่นกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทยที่

⁶⁰ อ่างแล้ว เชียงอรกที่ 28, น. 108.

⁶¹ อ่างแล้ว เชียงอรกที่ 28, น. 109.

⁶² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, "อิสระของข่าวสาร," วารสารนิติศาสตร์ 137, ปีที่ 9 ฉบับที่ 4, (2521), น.65..

กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) ทำหน้าที่บังคับการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร แต่ Freedom of the Press Act 1766 กำหนดให้องค์กรที่มีอยู่แล้ว อันได้แก่ รัฐบาล และศาลทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำตัดสินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.3.2 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทย (Freedom of Information Act 2000)

องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตาม Freedom of Information Act 2000 ได้แก่ ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) และคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Tribunal)

(ก) ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner)

ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นอิสระ (independent government authority) ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ (Crown) มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการและควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ภายใต้ Freedom of Information Act 2000 และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน (Code of Practice) ที่ออกโดย รัฐมนตรีว่าการกิจการตามรัฐธรรมนูญ (Secretary of State for Constitutional Affairs) และ ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor⁶³) เช่น อำนาจในการพิจารณาคำร้องของผู้ร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อำนาจในการทำคำแนะนำในการปฏิบัติงาน (practice recommendation) ให้แก่หน่วยงานของรัฐเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ อำนาจเข้าไปและตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และทุกปีผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารจะต้องรายงานโดยตรงต่อรัฐสภา (Parliament) เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นี้รวมถึงรายงานพิเศษอื่นๆ ในส่วนงบประมาณของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารจะมาจากประธานสภาขุนนาง หรือ Lord Chancellor

⁶³ ประธานสภาขุนนางของอังกฤษมีชื่อเรียกว่า Lord Chancellor โดยนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนี้ โดย Lord Chancellor จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลสูง และหัวหน้าที่ปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลด้วย จึงเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนี้จะทำหน้าที่ในทั้งสามองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย คือ ผู้พิพากษาของศาลสูง เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรี และเป็นสมาชิกของสภาขุนนาง

(ข) คณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Tribunal)

คณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสารแต่เดิมมีชื่อว่า คณะกรรมการพิเศษด้านการปกป้องข้อมูล หรือ Data Protection Tribunal หลังจาก Data Protection Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลมีผลบังคับใช้ คณะกรรมการพิเศษด้านการปกป้องข้อมูลก็เปลี่ยนมาเป็น คณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสารจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตาม Freedom of Information Act 2000 และ Data Protection Act 1998 โดยพิจารณาอุทธรณ์ตาม Freedom of Information Act 2000 นั้นมีสองกรณี ได้แก่ การพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับคำแจ้ง หรือ notice ที่ออกโดยผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร และการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการรับรองความมั่นคงแห่งชาติ

คณะกรรมการพิเศษฯสังกัดกระทรวงกิจการยุติธรรม (Department for Constitutional Affair) ประกอบด้วยประธาน 1 คน และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งกรรมการทุกคนจะได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งโดยประธานสภาขุนนาง หรือ Lord Chancellor

2.3.3 กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966 (5 U.S.C. 552))

FOIA มิได้กำหนดให้มีองค์กรพิเศษในการทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตาม FOIA เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ (Administrative Appeal) และศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้ว ทำหน้าที่ดังกล่าว