

กฎหมายว่าด้วยสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย

3.1 การรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามรัฐธรรมนูญ

ก่อนจะมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด เพราะระบบราชการถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลแก่บุคคลใดๆ นอกเหนือจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สาธารณชนทราบขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักถือการปกปิดเป็นหลัก และการเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น¹

นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น "ความลับ" ของราชการตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดขึ้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการ การใช้ การเก็บรักษา และการทำลายข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับนั้น โดยมุ่งประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดขึ้นความลับของข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด อีกทั้ง โดยที่ลักษณะเฉพาะตัวของระบบราชการที่ถือว่า การดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็น "ความลับ" ของราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถที่จะเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ แม้ว่าระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จะได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการลดชั้นความลับหรือยกเลิกชั้นความลับไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็มิได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการดังกล่าว ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากต้องตกอยู่ในสภาพของ "ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ" โดยไม่จำเป็น²

¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541) น. 13-14.

² วุฒิชัย ไชยสาร, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544) น. 53.

จากแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารในระบบประชาธิปไตยและสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของไทยดังกล่าวข้างต้นทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้มีการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากมาตรา 58 แล้วรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 59 ด้วยซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามมาตรา 58 และมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญนี้นับได้ว่าเป็นแม่บททางรัฐธรรมนูญของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวไว้ ส่งผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์กร คือ องค์กัรนิติบัญญัติ องค์การบริหาร และองค์การตุลาการ รวมถึงองค์กรอื่นๆของรัฐผูกพันในการที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในการใช้อำนาจขององค์กร รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 26³ และมาตรา 27⁴ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540

³ มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

⁴ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

3.2 การรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

พ.ศ. 2540

3.2.1 ความเป็นมาและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

(1) ความเป็นมา

ก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด เพราะระบบราชการถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลแก่บุคคลใดๆ นอกกระบวนการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สาธารณชนทราบขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักถือการปกปิดเป็นหลัก และการเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น⁵

แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้เริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2533 สมัยที่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่เมื่อมีการทำรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้สิ้นสภาพลง

ต่อมาในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 236/2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและพบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโดยปกติมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธไม่เปิดเผย ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากหน่วยงานรัฐไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ควรเปิดเผยประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด⁶ และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะจำกัดเฉพาะ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หรือ “เอกสารมหาชน” (ซึ่งอาจจะต้องมีการตีความเมื่อมีการโต้แย้งถ้าไม่มีการรับรองไว้โดยกฎหมายอย่างชัดแจ้ง) เช่น ทะเบียนพาณิชย์ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมาย

⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 13-14.

⁶ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) น. 5.

กำหนดเงื่อนไข หรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ เช่น เอกสารทะเบียนราษฎร (ผู้ที่ขอทราบข้อมูล จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เพราะถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคล) หรือเอกสารจดหมายเหตุ (การเปิดเผยจะ อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา ตามที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติกำหนด) หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่วน ราชการต้องจัดทำเพื่อเผยแพร่ตามกฎหมาย (เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ) หรือเพื่อการ ประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการ⁷

นอกจากนี้ยังพบว่าข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูก กำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการ การใช้ การ เก็บรักษา และการทำลายข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับนั้น โดยมุ่งประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายที่ อาจจะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ การ กำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวอย่าง เคร่งครัด อีกทั้ง โดยที่ลักษณะเฉพาะตัวของระบบราชการที่ถือว่า การดำเนินงานของส่วนราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่เป็น ข้อมูลข่าวสารที่เป็น “ความลับ” ของราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถที่จะเปิดเผยต่อ สาธารณชนได้ แม้ว่าจะระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จะได้กำหนดวิธีการ หรือหลักเกณฑ์ในการลดชั้นความลับหรือยกเลิกชั้นความลับไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ได้มีการ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการดังกล่าว ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากต้องตกอยู่ใน สภาพของ “ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ” โดยไม่จำเป็น⁸ อีกทั้งการบริหารราชการและ การให้บริการแก่ประชาชนก็เป็นไปอย่างขาดข้อมูล ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูล ข่าวสารไม่มีระบบชัดเจน ขาดประสิทธิภาพ

ต่อมาคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการชุดดังกล่าวได้ยกร่างพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) ประเทศแคนาดา (Access of Information Act 1982) ประเทศออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) ประเทศนิวซีแลนด์ (Official Information Act 1982) เป็นแบบอย่าง⁹ และได้มี การจัดสัมมนาร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 9-10 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ต่อมา ได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาล

⁷ วัชรวิทย์ ชาญชัย, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544) น. 51.

⁸ เฟิงอ้าง, น. 53.

⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 15.

ของนายชวน หลีกภัย แต่ต้องตกไปเพราะมีการยุบสภาเสียก่อนในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2537 และในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ร่างพระราชบัญญัติก็ต้องตกไปอีกวาระหนึ่ง เมื่อมีการยุบสภาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2539

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และวุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วได้มีการประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 เป็นผลให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับจากวันนั้น คือ มีผลนับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540¹⁰

(2) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

ก) ประเภทของข้อมูลข่าวสารภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีสองประเภทได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทั้งสองประเภtdังกล่าวออกจากกันต่างหาก เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสวีเดน กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่ภายใต้กฎหมายชื่อ Freedom of the Press Act 1766 ส่วนข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับชื่อ Personal Data Act (1998 : 204) เป็นต้น เหตุที่ระบบกฎหมายไทยรวมเอาข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลมาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเพราะระบบกฎหมายไทยพิจารณาลักษณะของผู้ที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นหลักกว่าเป็นรัฐหรือเอกชน หากรัฐเป็นผู้ครอบครอง ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งต่างจากระบบกฎหมายของต่างประเทศที่จะพิจารณาลักษณะของข้อมูลข่าวสารเป็นหลักกว่าเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับ โดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กำลังศึกษา

¹⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 16-17.

"ข้อมูลข่าวสารของราชการ"¹¹ หมายถึง สิ่งใดที่สามารถสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวหรือข้อเท็จจริงต่างๆได้ เช่น ข้อความ ตัวเลข สัญลักษณ์ ฯลฯ ไม่ว่าสิ่งเหล่านั้นจะได้จัดเก็บหรือบันทึกไว้ในรูปแบบใด เช่น เอกสาร แผนผัง ภาพวาด หรือวิธีอื่นใดที่สามารถทำให้สิ่งที่บันทึกนั้นปรากฏความหมายได้ โดยข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล¹² ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้อธิบายความหมายของ "หน่วยงานของรัฐ" ไว้ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ว่าหน่วยงานของรัฐอาจแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นหน่วยงานของรัฐที่ระบุประเภทไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ และหน่วยงานอิสระของรัฐ ซึ่งการที่หน่วยงานใดจะอยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดตามนี้หรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากสถานะของหน่วยงานแห่งนั้นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับองค์การประกอบวิชาชีพ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ หรือพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานอิสระของรัฐ เป็นต้น และส่วนที่สอง ได้แก่ หน่วยงานอื่นที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเป็นการเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวอาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐเอง หรืออาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกชนก็ได้

ดังนั้น สารสำคัญของข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงไม่ได้อยู่ที่ว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับราชการหรือเอกชน แต่อยู่ที่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่¹³ จึงนับว่า

¹¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

¹² ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า "ครอบครอง" และ "ควบคุมดูแล" ไว้ว่า "ครอบครอง" หมายถึง การที่เราสามารถใช้กำลังทางกายภาพในการยึดถือไว้ได้ ส่วน "ควบคุมดูแล" หมายถึง การครอบครองเป็นของผู้อื่นแต่เราควบคุมดูแลได้ว่าจะเปิดเผยให้แก่ใครเมื่อใด ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร, 2541) น. 7.

¹³ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 11.

กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองกว้างกว่าที่มีการรับรองในมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁴ ซึ่งให้การคุ้มครองประชาชนให้มีสิทธิรับรู้จำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และที่มีใช้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เช่น ความเห็นหรือข้อเสนอแนะภายในของส่วนราชการ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล¹⁵ รวมตลอดไปถึงข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหรือรวบรวมขึ้นตามหน้าที่หรือตามสัญญาด้วย¹⁶ แต่มิได้หมายถึงข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรวบรวมหรือจัดทำขึ้นเป็นการส่วนตัว นอกเหนืออำนาจหน้าที่ เช่น ทำขึ้นเพียงเพื่อเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการทำงานของตน เช่นนี้ ข้อมูลนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตัวอย่างเช่น บันทึกส่วนตัว และบรรดาข้อสังเกตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บันทึกไว้ด้วยลายมือ และมิได้จัดเข้าแฟ้มของหน่วยงาน หรือใช้อ้างอิงอย่างเป็นทางการ ย่อมไม่จัดเป็นข้อมูลข่าวสารในครอบครองของราชการ¹⁷

ข) ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานนั้นๆเป็นหลัก การที่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเป็นข้อยกเว้น ซึ่งในการปฏิเสธนี้จะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์¹⁸

ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้ ซึ่งเป็นไปโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักเป็นอย่างอื่น¹⁹

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่กำหนด²⁰

เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจที่จะสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าทำไมไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด ซึ่งผู้

¹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 38 - 39.

¹⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

¹⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 38.

¹⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 39.

¹⁸ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540,"

วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17 ตอน 2, (สิงหาคม 2541), น. 15.

²⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

ขออาจุพทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ การใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ (proportionality) คือ ต้องสมประโยชน์ตามความมุ่งหมาย จำเป็น และได้ผลคุ้มค่า กล่าวคือ การสั่งไม่เปิดเผยจะช่วยรักษาประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองได้จริง นอกจากนี้ การสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องจำเป็น คือ เป็นมาตรการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และประการสุดท้ายจะต้องได้ผลคุ้มค่า คือประโยชน์ที่ได้รับจะต้องมีน้ำหนักและเหตุผลสมควรกว่าประโยชน์ที่สูญเสีย²¹

เหตุที่เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แก่

- 1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ²²
- 2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม²³
- 3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว²⁴
- 4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด²⁵
- 5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร²⁶

²¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.62.

²² ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศที่ ศค 1/2541, ศค 1/2542, ศค 2/2542.

²³ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ ศค 17/2542.

²⁴ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ ศค 4/2542.

²⁵ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ ศค 2/2542, ศค 9/2542, ศค 16/2542, ศค 27/2542.

²⁶ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ ศค 1/2542, ศค 8/2542.

6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น²⁷

7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ค) หน่วยงานภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ ดังต่อไปนี้²⁸

1) ราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

2) ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

4) รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้มีความหมายกว้าง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

5) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

6) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ เพราะหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลในการพิจารณาคดีนั้น การเปิดเผยข้อมูลในการพิจารณาคดีนั้นเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การขอตรวจเอกสารทั้งหมดหรือบางฉบับในสำนวนคดีของศาลในคดีแพ่ง หรือการขอคัดสำเนา หรือการขอให้ศาลคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องของเอกสารในระหว่างการพิจารณานั้น ก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 54 เป็นต้น

7) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา

8) หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารแตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

²⁷ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 1/2541, สค 11/2542.

²⁸ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 12 - 13.

9) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ในความหมายที่ได้รับไว้ในนิยามโดยตรง คือ มีหน่วยงานตาม (1) – (8) ข้างต้น แต่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นภารกิจของรัฐ ไม่ใช่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการเอกชนโดยแท้ ยกตัวอย่างเช่น สภากาชาดไทย องค์การทางศาสนาต่างๆ สหกรณ์ มูลนิธิหรือสมาคม รวมไปถึงจนถึงบริษัทมหาชนที่มีธุรกิจเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ต่อเมื่อได้มีการกำหนดในกฎกระทรวงแล้วเท่านั้น²⁹

เมื่อหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งหมายถึง ผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ด้วย ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบครองข้อมูลข่าวสารใดในตำแหน่งหน้าที่ ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ถือได้ว่าอยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ด้วย³⁰

3.2.2 กระบวนการในการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนโดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทั้งหมดสี่วิธี ได้แก่

(ก) การเปิดเผยโดยนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา³¹

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท เช่น โครงสร้างและการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานขององค์กร เหล่านี้เป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่าประชาชนควรต้องรู้เป็นอย่างยิ่ง กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องนำลงพิมพ์ในสิ่งพิมพ์ของราชการที่เป็นทางการที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา”³² ซึ่งการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการแพร่หลายไปมาก

²⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 47.

³⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 44.

³¹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

³² ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 28.

ที่สุด อันเป็นการส่งเสริมโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารนั้น และการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็ยังทำให้มีการเก็บเป็นหลักฐานถาวรใช้ในการอ้างอิงต่อไปได้ด้วย³³

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเผยแพร่ให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำไปตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีก เพียงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างสิ่งพิมพ์นั้นก็เพียงพอแล้ว³⁴

อนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องจัดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ได้พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น เพื่อขาย จำหน่าย หรือแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามสมควรด้วย

(ข) การเปิดเผยโดยจัดให้มีข้อมูลให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้³⁵

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทมีความสำคัญรองลงมาจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ให้แพร่หลาย แต่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน หรือนโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เหล่านี้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูและขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง โดยหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดค่าธรรมเนียมในการตรวจดูซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้³⁶

(ค) การเปิดเผยโดยจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้บุคคลผู้ร้องขอเป็นการเฉพาะราย³⁷

ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอเป็นการเฉพาะรายเพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหลายที่หน่วยงานของรัฐมีไว้ในความครอบครอง เว้นแต่จะเป็นกรณีเข้าข่ายยกเว้นไม่ให้เปิดเผยตามกฎหมาย เพื่อความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ประสงค์จะได้ข้อมูลข่าวสารจะต้องมีคำขอมายังหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมข้อมูลข่าวสารนั้น โดยจะต้องระบุ

³³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น. 6.

³⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34, น. 31.

³⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

³⁶ ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่องการเรียกค่าธรรมเนียมการขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ ค่าธรรมเนียมการถ่ายสำเนาเอกสารขนาดกระดาษ A4 แผ่นละไม่เกิน 1 บาท ค่าธรรมเนียมในการรับรองสำเนาถูกต้อง คำรับรองละไม่เกิน 5 บาท แต่หน่วยงานของรัฐอาจเรียกค่าธรรมเนียมสูงกว่าที่กำหนดไว้ได้ หากเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เกินต้นทุนที่แท้จริง หรือได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว

³⁷ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้พอสมควรว่าต้องการดูข่าวสารเรื่องอะไร ถ้าระบุไว้ 'ไม่เข้าใจ เจ้าหน้าที่ก็อาจปฏิเสธว่าไม่อาจจัดหาได้'³⁸ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธ ฝ่ายผู้มีคำขอก็อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ทบทวนได้ว่าการระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สามารถเข้าใจได้จริงหรือไม่

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดหาให้นี้อาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นแต่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอก็ได้ แต่ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและมีการระบุนำเปิดเผยไว้ หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอจะต้องส่งคำขอไปให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปว่าจะเปิดเผยหรือไม่³⁹

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารจากผู้ขอแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ง) การเปิดเผยโดยหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁴⁰

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะเปิดเผยโดยวิธีนี้ คือ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ ซึ่งหมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือที่มีอายุครบ 20 ปีสำหรับข้อมูลข่าวสารทั่วไป หรือ 75 ปีสำหรับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสถาบัน กษัตริย์⁴¹ ให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือกรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกและเก็บรักษาไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้า

ในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่กระทำการในหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ ไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควรบุคคลนั้นมีสิทธิเลือกที่จะร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ

³⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 13.

³⁹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁴⁰ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือประชาชน สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์, 2547) น. 7.

หน่วยงานนั้นเองเป็นขั้นๆไป หรือจะใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้เลยก็ได้

ได้⁴² ซึ่งหากมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องเรียน ยกเว้นกรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขยายเวลาออกไปได้ แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันพร้อมทั้งแสดงเหตุผลได้ด้วย

ในการพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้อภัยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้⁴³ ซึ่งหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวต้องรับโทษ⁴⁴

นอกจากการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ซึ่งในส่วนนี้มีสาระสำคัญสองประการ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(ก) กรณีที่กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์

กรณีที่กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีดังนี้⁴⁵

1. ในกรณีที่มีการขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 แล้วปรากฏว่าได้บันทึกไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าของข้อมูลนั้นมีสิทธิขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามความเป็นจริง ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลให้ตรงตามที่มิคำขอ เจ้าของข้อมูลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 25 วรรคสี่

2. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา

15

⁴² กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 81.

⁴³ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁴⁴ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁴⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 120.

3. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17⁴⁶ โดยเห็นว่าคำคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผลเพียงพอ

ในกรณีข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้น ผู้นั้นมีสิทธิเลือกวิธีร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบตามลำดับบังคับบัญชาก็ได้⁴⁷ หรือจะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นโดยยื่นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ⁴⁸

(ข) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยดังกล่าวที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1) สถานะความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ออกมาดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด⁴⁹ ซึ่งคำว่า “เป็นที่สุด” ในกระบวนการออกคำสั่งและคำวินิจฉัยในฝ่ายปกครอง คือ เป็นที่สุดในสายบังคับบัญชาและสายกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองในบรรดาหน่วยงานของรัฐ ความ “เป็นที่สุด” ในฝ่ายปกครองย่อมมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลผู้ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทางปกครอง⁵⁰

ประเด็นปัญหา คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะสามารถโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยนั้นได้หรือไม่

⁴⁶ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁴⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 81 - 82.

⁴⁸ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁴⁹ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁵⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร”, วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 2, (มิถุนายน 2543), น.214..

จากการศึกษาได้พบว่า ความ “เป็นที่สุด” ดังกล่าวมิได้มีผล “ถึงที่สุด” ตามกฎหมาย เหมือนอย่างคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด⁵¹ ศาลจึงย่อมมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ⁵²

ดังนั้น จึงอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลที่จะมีเขตอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครอง เนื่องจากตามมาตรา 9(1)⁵³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กล่าวว่าศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” อันอยู่ในความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”⁵⁴ ตาม

⁵¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 646-648/2510 (ประชุมใหญ่) ...“กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่ริ้อื้อฟ้องเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริง หรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตอันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย...”

⁵² กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50, น. 214.

⁵³ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...”

⁵⁴ มาตรา 3 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า “.... (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล”

มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจาก คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและมีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นไป ตามคำจำกัดความของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารจึงอยู่ใน ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็มีลักษณะเป็น “คำสั่ง” ตามมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5⁵⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ เพราะคำวินิจฉัยนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ที่ขอให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร และเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลปกครองที่มีอำนาจดังกล่าว ณ ปัจจุบัน ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น⁵⁶

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการ จัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

⁵⁵ มาตรา 5 ...

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁵⁶ แม้ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกาศกำหนด” แต่เนื่องจาก ณ ปัจจุบัน ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังมิได้มีการ ประกาศกำหนดให้สามารถได้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารต่อศาล

ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาต่อมา คือ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐสามารถยื่นเรื่องให้ศาลที่มีเขตอำนาจซึ่งในกรณีนี้ คือ ศาลปกครอง พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในการยื่นโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครอง กรณีจึงต้องพิจารณาในเรื่องของอำนาจฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 42⁵⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยข้อที่จะต้องพิจารณา คือ คำว่า "ผู้ใด" ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 นี้จะรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้มีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า หมายความว่าเฉพาะปัจเจกบุคคลหรือเอกชนเท่านั้น ไม่รวมหน่วยงานของรัฐ เนื่องจาก กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชน โดยให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลหรือเอกชนในการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ดังนั้น หากผู้ร่างมาตรา 42 มุ่งประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรานี้ด้วย ก็ควรจะมีการระบุไว้ให้ชัดเจน เมื่อไม่มีการระบุไว้ ก็ไม่ควรตีความว่าหน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 นี้ โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองเป็นหลัก ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 ดังกล่าว ให้รวมถึงหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขที่ 686/2548 สั่งยืนตามศาลปกครองกลางในการไม่รับฟ้องคดีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาประกวดราคา ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

ปกครองสูงสุด ดังนั้นการพิจารณาในกรณีดังกล่าวจึงยังไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

⁵⁷ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 18/2548 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 สั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาประกวดเสนอโครงการพัฒนาที่ดิน พร้อมค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่บริเวณย่านพหลโยธิน (ริมถนนกำแพงเพชร 2) ตามที่บริษัท วลาวิศน์ จำกัด อุทธรณ์ ซึ่งการรถไฟฯไม่เห็นด้วย จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะมีคำวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างว่าอาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในคดีที่บริษัทดังกล่าวได้ยื่นฟ้องการรถไฟฯต่อศาลปกครองกลาง จึงขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดและผูกพันผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นและรักษาประโยชน์ของตนควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

ดังนั้นหากให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ ย่อมขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร และทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐรีบดำเนินการภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัย หน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อีกทั้งการเปิดเผยก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองได้ว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐไม่อาจฟ้องโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผลจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และถือเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองที่เป็นที่สุด

ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า หน่วยงานของรัฐไม่ควรมียุติโต้แย้งหรือคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครอง โดยผู้เขียนเห็นว่าสิทธิในการโต้แย้งหรือคัดค้านดังกล่าวควรเป็นของเอกชนหรือประชาชนเท่านั้น เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือการรับรองและคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลให้แก่ประชาชนได้รับทราบ การปกปิดไม่เปิดเผยจะกระทำมิได้เฉพาะกรณีที่ไม่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาว่าไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนดและวินิจฉัยให้เปิดเผย หน่วยงานของรัฐก็ต้องให้ความเคารพต่อคำวินิจฉัยและต้องปฏิบัติตาม อีกทั้ง หากให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและยื่นเรื่องโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยนั้นต่อศาล ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไร้ความหมายและไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้

หากพิจารณากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศจะพบว่ากฎหมายของประเทศอังกฤษ คือ Freedom of Information Act 2000 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่พอใจคำตัดสินของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นอุทธรณ์คำตัดสินนั้นต่อคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสารได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการพิเศษสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ แต่ในส่วนของประชาชนผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากจะสามารถยื่นอุทธรณ์คำตัดสินของผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการพิเศษแล้ว ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคำตัดสินของคณะกรรมการพิเศษต่อศาลได้ด้วย

2) สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

แม้โดยหลัก คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะผูกพันหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการบังคับอย่างชัดเจนให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามอย่างใดก็ตาม หากเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลซึ่งอยู่ในความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” เช่น กระทรวง ทบวง กรม แม้หน่วยงานเหล่านั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็สามารถใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับให้ปฏิบัติตามได้ แต่ปัญหาอยู่ที่หน่วยงานที่ยังมีข้อถกเถียงว่าถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ เช่น องค์การนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เหล่านี้หากไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็จะมีปัญหาว่าจะบังคับการได้อย่างไร

ในกรณีของการนำคดีขึ้นสู่ศาลแม้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะมิได้มีบทบัญญัติให้ผูุ้ทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ แต่เมื่อพิจารณามาตรา 42 และมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นว่า ผู้มีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือผูุ้ทธรณ์นั้นอาจใช้สิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

3.2.3 องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีประสิทธิภาพ กฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการที่สำคัญสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีลักษณะเป็นไตรภาคี⁵⁸ โดยประกอบด้วยองค์ประกอบสามส่วนตามที่กำหนดในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันได้แก่ องค์ประกอบที่หนึ่ง องค์ประกอบทางการเมือง คือ รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี

⁵⁸ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 50, น. 197.

มอบหมาย องค์ประกอบที่สอง คือ องค์ประกอบสายผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการซึ่งมีสองส่วน คือ ผู้เชี่ยวชาญสายราชการบริหารโดยตรง ซึ่งได้แก่ข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวง เช่น ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อีกส่วนหนึ่ง คือ หัวหน้าหน่วยงานเชี่ยวชาญในสายวิชาการ งานที่ปรึกษา หรือช่วยอำนวยการ เช่น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา องค์ประกอบส่วนที่สาม คือ องค์ประกอบสายผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่มีผู้เชี่ยวชาญจากสายราชการประจำเป็นเสียงข้างมาก และมีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกในระบบราชการประจำซึ่งมีที่มาทางการเมืองเป็นเสียงข้างน้อย โดยมีรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะ⁵⁹

นอกจากนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารยังมีลักษณะเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่ต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ เพราะต้องกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐทั้งหลายในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้ข้างต้น ทำให้เชื่อว่าเป็นไปได้ยากในการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารจะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากการรวมการส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหาร หรือมิฉะนั้นฝ่ายบริหารก็เป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข โดยอาจปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้กรรมการไม่ต้องมาจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายใด ๆ ควรให้เป็นบุคคลที่เป็นกลางไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด เพื่อให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารนั้นจะกำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น อำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแล และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13 เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ประกอบกับมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวนห้าสาขา ดังนี้

(ก) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ

(ข) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

⁵⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50, น. 197.

(ค) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย

(ง) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข

(จ) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างน้อยห้าประการดังนี้⁶⁰

1. เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายมอบอำนาจแก่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตามคำแนะนำขององค์กรอื่น (คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร) ซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี

2. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีเขตอำนาจครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหน่วยงานอิสระที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (มาตรา 4) จะมียกเว้นก็เฉพาะคำสั่งศาลที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเท่านั้น

3. การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นอิสระมีอำนาจตามกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา และไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด มีวาระตามกฎหมาย (มาตรา 39 ประกอบมาตรา 30) และคณะรัฐมนตรีจะถอดถอนได้ก็เฉพาะกรณีมีเหตุบกพร่องสำคัญ คือ ความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถเท่านั้น (มาตรา 30 (3))

4. การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามระเบียบและวิธีพิจารณาที่ตราขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 38) และมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ตามมาตรา 39 ประกอบมาตรา 32 ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมต้องมีโทษทางอาญา

5. คำวินิจฉัยขององค์กรนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด (มาตรา 37)

(3) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

⁶⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50, น. 211.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร⁶¹

⁶¹ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.