

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

: กฎหมายที่สื่อมวลชนต้องรู้

ดร.สุทธิ ชัดติยะ*

เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายที่เป็นความลับปิดทางอาญาของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นั้น มีเจตนารมณ์สูงสุดที่จะต้องการให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากข้อบัญญัติของกฎหมายที่เน้นย้ำให้ความสำคัญในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในหลายๆ วิธี

การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้ได้อย่างจำกัดและต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เพื่อที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสอย่างกว้างขวางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปนั้นไปศึกษาหาความรู้ และใช้ประโยชน์ ทั้งในลักษณะเพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือของกลุ่ม หรือ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม นอกจากนั้น ก็จะได้สามารถนำเสนอแนะข้อคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐเป็นสำคัญ และที่สำคัญก็คือ ประชาชนจะสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องต่างๆ ที่ตนเองสงสัยได้ด้วยว่าการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร หากเห็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือน่าสงสัย ก็จะได้ใช้ข้อมูลเหล่านั้นเสนอให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบต่อไป

เพื่อรับรองสิทธิในการรับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ และให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ประกอบกับคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเจ้าหน้าที่ในกิจการวิทยุกระจายเสียงจำเป็นต้องรับรู้รับทราบบัญญัติของกฎหมาย ดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 4 ความว่า

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

*ผู้อำนวยการสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยเพื่อการศึกษา -

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย”

ความเหมาะสมของกฎหมายในสถานการณ์ปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ถูกนำออกมาใช้เพื่อจุดประสงค์ในการลดการทุจริตประทุพติมิชอบในระบบราชการเป็นสำคัญ แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างได้ผลมากนัก จึงได้มีความพยายามที่จะออกกฎหมายใหม่ ๆ มาอีกเพื่อจะทำให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการให้ได้จริง ๆ ถ้าทุกฝ่ายให้ความสำคัญอย่างจริงจัง และนำกฎหมายเหล่านั้นมาใช้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่บังคับให้หน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนให้มากที่สุดนั้น ถ้าผู้บริหารของหน่วยงานรัฐทุกแห่งนำไปกำหนดเป็นนโยบายให้เจ้าหน้าที่ของตนถือปฏิบัติกันอย่างจริงจังแล้ว ก็เชื่อได้เลยว่า ปัญหาที่ว่านี้จะลดลงไปได้มาก

ถ้าข้อมูลข่าวสารทุกอย่างที่สำรณะใหญ่ต้องถูกเปิดเผยแล้ว คงไม่มีใครกล้าที่จะทำออกนอกกลุ่มนอกทาง เพราะสามารถถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา และเมื่อถูกตรวจสอบก็ต้องอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการไปเช่นนั้น ถ้าคำชี้แจงไม่ชัดเจน หรือไม่เหตุผลเพียงพอ หรือมีเหตุให้เชื่อว่าทำไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงถือเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นเหมือนใบเบิกทาง ให้ประชาชนได้มีโอกาสได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐ เพื่อใช้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องไปออกกฎหมายใหม่มาอีก ถ้าทำได้อย่างจริงจังทั้งภาครัฐและประชาชนแล้วการทุจริตในวงราชการก็จะลดลงไปเอง

กฎหมายฉบับนี้แม้จะบัญญัติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แต่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันในยุคของข่าวสารไร้พรมแดน และในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ประชาชนได้มีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ด้วย

โอกาสในการเกิดความผิดตามกฎหมายนี้ของเจ้าหน้าที่ในกิจการวิฤกระบายเสียงมีค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมายได้ระบุไว้โดยละเอียดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การจัดเก็บและประเภทของข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบ ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติ หมวด 2 ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยซึ่งระบุไว้ในมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 20 มาตรา 14 ความว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้”

มาตรา 15 ความว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 20 ความว่า “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16

(2) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

“การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติบทลงโทษไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ซึ่งระบุในมาตรา 40 และมาตรา 41 ดังนี้

มาตรา 40 ความว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 42 ความว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดตามมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังนั้น เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นทั้งการคุ้มครองและควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรวมทั้งสื่อมวลชนด้วย
