

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540
กับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

พันตำรวจตรีสันติ มุริจันทร์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

Official Information Act, B.E. 2540 and Evidence

Disclosure in the Filing of Criminal Inquiry

Pol.Maj. Santi Murijan



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University


2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540
กับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญา
ชื่อและนามสกุล พันตำรวจตรี สันติ มุริจันท์
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม
2. อาจารย์ ดร. วิชัย ธัญญาพาณิชย์

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. วิชัย ธัญญาพาณิชย์)


.....ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. สิริวรรณ ศรีพหล)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม ประธานกรรมการสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และอาจารย์ ดร.วิชัย ชาญญพาณิชย์ อธิบดีอัยการภาค 4 อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำติดตามการจัดทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด จนการวิจัยสำเร็จลุล่วงตาม วัตถุประสงค์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.รังสิกร อุปพงษ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครอง กลาง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ท่านได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ามาทำหน้าที่เป็น ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้กรุณาให้คำแนะนำข้อคิดอันมีประโยชน์ยิ่งในการทำ วิทยานิพนธ์นี้ส่วนหนึ่งของความสำเร็จเกิดจากคุณ วัลภา มุริจันท์ ภริยาที่ได้ช่วยเหลือด้านงาน พิมพ์ นางสาวสิริธร มุริจันท์ บุตรีที่ช่วยสืบค้นข้อมูล นายชานน มุริจันท์ และเด็กชายธีราทร มุริจันท์ บุตรทั้งสองที่คอยให้กำลังใจและขอขอบคุณ คุณประสิทธิ์ เหลืองสัตย์ลักษณ์ รองอัยการจังหวัดคดี ศาลแขวงขอนแก่น เพื่อนร่วมงานที่ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลและแปลกฎหมายต่างประเทศที่ เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชากฎหมายให้แก่ผู้วิจัยมาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีจนได้ใช้เป็นวิชาชีพ มาถึงทุกวันนี้ และขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาร่วมรุ่นที่ให้กำลังใจด้วยดีเสมอมา

สันติ มุริจันท์

กันยายน 2558

ชื่อวิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กับการเปิดเผยสำนวน
การสอบสวนคดีอาญา
ผู้วิจัย พันตำรวจตรีสันติ มุริจันทร์ **รหัสนักศึกษา** 2524001746 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม (2) อาจารย์ ดร. วิชัย ธีรบุญพาณิชย์
ปีการศึกษา 2558

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขอบเขตและสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปแบบสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่น ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารในรูปแบบสำนวนการสอบสวน และหาแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมาย โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยทางเอกสาร จากข้อมูลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการอุทธรณ์ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนเป็นหลัก

ผลการวิจัยพบว่าสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการยังไม่มีคำสั่งเด็ดขาดทางคดีนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมควรเปิดเผย เพราะการเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ แต่ถ้าคดีนั้นมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องหรือคำสั่งยุติคดีแล้ว การเปิดเผยย่อมไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแต่อย่างใด ยกเว้น การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ส่วนปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในกรณีนี้พบว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจเปิดเผยโดยพิจารณาในเชิงผู้มีสิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนและเนื้อหาในสำนวนการสอบสวนที่เข้าถึงได้ตามเงื่อนไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 8(6) วรรคสามและมาตรา 146 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐาน บุคคลเหล่านั้นอาจใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญที่ขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้กว้างขวางยิ่งกว่าได้ สำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น ควรมีการพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจในหลักการของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่พนักงานอัยการ และแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นและกำหนดนิยามคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ในระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

คำสำคัญ การเปิดเผยสำนวนการสอบสวน สิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสีย

Thesis title: Official Information Act, B.E. 2540 and Evidence
Disclosure in the Filing of Criminal Inquiry

Researcher: Pol.Maj. Santi Murijan; **ID:** 2524001746;

Thesis advisors: (1) Dr. Panumas Khudngowngam, Assistant Professor;
(2) Dr. Wichai Thanyapanich; **Academic year:** 2015

Abstract

The purpose of this research is to study the limitations and rights of the injured person, alleged offender, accused and interested person to acquire official information in the filing of inquiry during public prosecution under the Official Information Act, B.E. 2540. Also, the study aims to examine other laws and problems which occur by legal enforcement and the exercise of discretion by public prosecutor when official information disclosure is requested in the filing of inquiry. Altogether, the study seeks to find an appropriate way to enforce the law and for the public prosecutor to exercise the discretion in such case.

This research is a legal research using documentary research methods from the decisions of the Information Disclosure Tribunal for Social Affairs, Public Administration and Law Enforcement in parts that involve the discretion of inquiry officials and public prosecutors when faced with appeals for disclosing the file of inquiry.

The result of this research finds that the file of inquiry, in which the public prosecutor does not yet have a decision, should not be disclosed because it will make the legal enforcement less efficient or incomplete. Whereas, the file of inquiry, in which the public prosecutor has already made the final decision to decline prosecution or terminate the case, can be disclosed without any effects of the legal enforcement, except where information is personal or is a matter of national security. Moreover, on the subject of legal enforcement and the exercise of discretion by public prosecutor, the public prosecutor will exercise his discretion to disclose the file of inquiry by considering the applicant and the content in that file under the Criminal Procedure Code of Thailand. However, the rights of the victim, accused offender, defendant and interested person under Section 8(6) and Section 146 of the Criminal Procedure Code of Thailand are just primary rights which these individuals are able to exercise under the Official Information Act, B.E. 2540, the law which affirms the rights of Thai people as stated in the Constitution of the Kingdom of Thailand. In summary, for appropriate law enforcement and discretion of the public prosecutor in this area, we should develop the perception and knowledge of the principle of official information law for public prosecutors, amend the Criminal Procedure Code of Thailand by extending the right to access the file of inquiry, and clearly define “interested person” in the Attorney General regulation.

Keyword: The disclosure of the file of inquiry, Rights of the injured person, Alleged offender, Accused and interested person

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	8
3. กรอบแนวคิดของการวิจัย	8
4. ประเด็นปัญหาของการวิจัย	9
5. ขอบเขตการวิจัย	9
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
7. ระเบียบวิธีวิจัย	10
บทที่ 2 แนวคิดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการและสำนวนการสอบสวน	11
1. ความหมายและความสำคัญของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ	11
2. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”	14
3. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐาน ของระบอบประชาธิปไตย”	15
4. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”	16
5. ความลับทางราชการ	17
6. แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนคดีอาญา	20
7. ขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวน	22
8. หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวน	23
บทที่ 3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ	30
1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศสวีเดน	30
2. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา	34
3. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศฝรั่งเศส	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ	
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ.....	51
1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.....	51
1.1 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร	
ของราชการ พ.ศ.2540.....	53
1.2 หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร	
ของราชการ พ.ศ.2540.....	54
1.3 ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	54
1.4 ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	57
1.5 การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	58
1.5.1 การเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	59
1.5.2 การใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	62
1.5.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	62
1.5.4 ข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	64
1.6 หลักเกณฑ์และวิธีการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	66
1.6.1 การตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9.....	66
1.6.2 การขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11.....	68
1.7 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย.....	70
1.7.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบัน	
พระมหากษัตริย์.....	70
1.7.2 ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15.....	70
1.8 การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....	74
1.9 การคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	75
1.10 การอุทธรณ์.....	76

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ	
กัฏกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย.....	76
2.1 ลักษณะเฉพาะร่วมของกฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	77
2.1.1 หลักการร่วมของกฎหมาย.....	77
2.1.2 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย.....	77
2.1.3 วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	77
2.2 ความแตกต่างของกฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	78
2.2.1 สถานะของกฎหมาย.....	78
2.2.2 องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย.....	78
2.3 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในรูปสำนวนการสอบสวน.....	78
บทที่ 5 วิเคราะห์สภาพการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนคดีอาญา.....	80
1. วิเคราะห์สำนวนการสอบสวน.....	80
1.1 ประเภทสำนวนการสอบสวน.....	82
1.2 เอกสารในสำนวนการสอบสวน.....	83
1.3 สำนวนการสอบสวนเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติ	
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 หรือไม่.....	86
2. วิเคราะห์การตรวจรับสำนวนคดีอาญาและลักษณะของสำนวนคดีอาญา	
ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ.....	86
2.1 การตรวจรับสำนวนคดีอาญาของสำนักงานอัยการ.....	87
2.2 ลักษณะของสำนวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ.....	89
2.2.1 สำนวนคดีอาญาที่ค้างระหว่างจัดการ.....	90
2.2.2 สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการ ได้มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหา	
เป็นจำเลยต่อศาลแล้ว คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาล.....	90
2.2.3 สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการ ได้มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหา	
ที่จับตัวได้บางคนและมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนที่ยลบนหนี	
คดีอยู่ระหว่างจัดการให้ ได้ตัวผู้ต้องหาที่ยลบนหนีนั้นมาฟ้อง	
ภายในอายุความตามกฎหมาย.....	93

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.4 ส่วนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อ กล่าวหาแล้ว.....	94
3. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน.....	96
3.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	96
3.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	98
3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....	104
3.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.....	105
3.5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	106
3.6 ระเบียบภายในของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผย สำนวนการสอบสวน.....	107
3.6.1 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547.....	107
3.6.2 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ.2541.....	110
3.6.3 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544.....	111
3.6.4 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 12 รายงานประจำวัน.....	112
3.6.5 ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 29 การรักษาความปลอดภัยและความลับ บทที่ 1 บททั่วไป.....	112
4. วิเคราะห์สภาพปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวน.....	113
4.1 วิเคราะห์ปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	113
4.2 วิเคราะห์ปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ.....	132
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	150
1. บทสรุป.....	150
2. ข้อเสนอแนะ.....	160
บรรณานุกรม.....	162
ประวัติผู้วิจัย.....	167

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับในปัจจุบันนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2478¹ ได้มีการผสมผสานกันระหว่างระบบกล่าวหาซึ่งอยู่ในระบบคอมมอนลอว์ของอังกฤษกับระบบไต่สวนซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป ดังนั้น กระบวนวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยมิได้เป็นระบบกล่าวหาทั้งหมด แต่เป็นการผสมผสานกันทั้ง “ระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา”²

ระบบกล่าวหา

เป็นการดำเนินคดีที่มีที่มาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ หลักการของระบบกล่าวหา มีวิวัฒนาการจากการแก้แค้นกันระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานนำมาสืบพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาล ส่วนศาลหรือผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด ศาลจะมีบทบาทค้นหาความจริงน้อยมาก โจทก์ที่เป็นราษฎรผู้เสียหายหรือที่มีพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์จะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดี เพราะต้องทำหน้าที่และหาพยานหลักฐานแล้วนำสืบพยานในศาลแต่ต้นจนจบ

ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนมีวิวัฒนาการมาจากระบบกล่าวหา มีที่มาจากประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ ซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน ในระบบไต่สวนไม่ใช้วิธีการให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นราษฎรทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิด แต่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นโจทก์แทน ซึ่งปัจจุบันก็

¹ ราชกิจจานุเบกษา. (2478). เล่ม 52 หน้า 598 วันที่ 10 มิถุนายน 2478 ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 เป็นต้นไป.

² กุลพล พลวัน. (2548). การบริหารกระบวนการยุติธรรม ตำรวจภูธรภาค 4 ขอนแก่น คลังนาโนวิทยา หน้า 5-6.

คือ พนักงานอัยการ ในระบบไต่สวน ศาลจะไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหา แต่จะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ดังนั้นในระบบไต่สวน ศาลจึงมีบทบาทอย่างสูงในการแสวงหาพยานหลักฐานและควบคุมการไต่สวนเอง การฟ้องคดีอาญาจะกระทำในนามของรัฐ ราษฎรมีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาอย่างจำกัดยิ่ง คู่ความในคดีจะมีบทบาทในคดีอาญาน้อยมาก

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาโครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่ามิแน่วโน้มให้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก ดังปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11) บัญญัติว่า “การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกลกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

วิธีการสอบสวนของพนักงานสอบสวนจะทำตามแบบสำนวนการสอบสวนโดยรวบรวมเอาถ้อยคำของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหาและพยานที่บันทึกไว้ในรูปของคำให้การร่วมกับบันทึกต่าง ๆ พยานเอกสาร บัญชีพยานวัตถุรวมกันเข้าเป็นสำนวน การสอบสวนจะเสร็จสิ้นปิดสำนวนลงได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว พนักงานสอบสวนจะจัดทำรายงานการสอบสวนสรุปข้อเท็จจริงพยานหลักฐานทั้งปวงที่ได้จากการสอบสวนทำความเข้าใจทางคดีเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา หากเป็นสำนวนการสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด พนักงานสอบสวนจะทำความเข้าใจการสอบสวนหรือควรให้งดการสอบสวน³ ส่วนสำนวนการสอบสวน

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 140 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมิอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นว่าควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไปให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

ประเภทที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ ทางปฏิบัติเรียกว่าสำนวนผู้ต้องหาหลบหนี พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นตามท้องสำนวนว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง⁴ ซึ่งเหมือนกับสำนวนการสอบสวนประเภทที่ได้ตัวผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องแล้วแต่กรณี⁵

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวน ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยกฎหมายให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย กฎหมายให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง⁶

การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและของผู้เสียหาย กรณีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว ผู้ต้องหาย่อมมีฐานะเป็นจำเลย และต้องถูกคุมขังไว้ระหว่างไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา แต่กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และคำสั่งไม่ฟ้องนั้นเด็ดขาดแล้ว ผู้ต้องหาย่อมถูกปล่อยตัวไปตามคำสั่งของพนักงานอัยการ แต่ฝ่ายผู้เสียหายย่อมได้รับผลกระทบจากการสั่งคดีของพนักงานอัยการด้วย ในปัจจุบันนี้ ในขณะที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในขั้นตอนดำเนินการขึ้นพนักงานอัยการมีบุคคลหลายฝ่ายเช่น ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย ผู้มีส่วนได้เสียในคดีจำนวนไม่น้อยที่ขอตรวจสอบ

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ใช้บัญญัติในสำนวนคดีต่อไปนี้”

⁴ มาตรา 141 วรรคแรก บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมสำนวนยังพนักงานอัยการ”

⁵ มาตรา 142 วรรคแรก บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”

⁶ มาตรา 143 วรรคแรก “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”.

และคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการ ส่วนใหญ่จะนำไปใช้เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน เช่น เพื่อจะเตรียมต่อสู้คดีในชั้นศาลแต่จะถูกปฏิเสธเพราะพนักงานอัยการถือว่าสำนวนการสอบสวนเป็นความลับของทางราชการแต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2547 จะมีผลใช้บังคับ การเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนจะมีเฉพาะการแจ้งผลคำสั่งไม่ฟ้องให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้ต้องหาและพนักงานสอบสวนทราบเท่านั้นไม่มีรายละเอียดของคำสั่งปรากฏด้วย เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจะปรากฏอยู่ในสำนวน ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2547⁷ มีผลใช้บังคับแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้พนักงานอัยการเพิ่มเหตุผลในรูปแบบสรุปความเห็นของพนักงานอัยการประกอบการแจ้งผลดังกล่าวรวมไปด้วยแต่ไม่ได้มีรายละเอียดทั้งหมดซึ่งอาจทำให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ร้องทุกข์และผู้ต้องหาไม่ทราบรายละเอียดในดุลพินิจของพนักงานอัยการในการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

ส่วนการเปิดเผยโดยการให้ตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพิ่งเปิดโอกาสให้กระทำได้แต่ถูกจำกัดโดยช่วงเวลาที่สามารถทำได้และตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิดังกล่าวและเฉพาะในสาระบางประการ กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ภายในอายุความตามกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง⁸ กรณีพนักงานอัยการสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องคดีนั้นแล้วนับแต่เวลาที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีนั้นแล้วจำเลยจึงจะมีสิทธิในการตรวจสอบ 2 ประการ คือ (1) ตรวจสอบสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐานและคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้น ๆ⁹ และ (2) ตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้ ส่วนผู้ต้องหาไม่มีสิทธิดังกล่าว สำหรับผู้เสียหายภายหลังจากพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีแล้วจึงจะมีสิทธิในการตรวจ

⁷ ราชกิจจานุเบกษา. (2547). เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก หน้า 18 วันที่ 23 ธันวาคม 2547

⁸ มาตรา 146 วรรคสอง “เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ภายในกำหนดอายุความฟ้องร้อง”

⁹ มาตรา 8 นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้ว จำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้

๑) ๑

(4) ตรวจสอบสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐาน และคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้น ๆ

๑) ๑

(6) ตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน.

หรือคัดสำเนาเฉพาะคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้เท่านั้น¹⁰ และนอกจากนี้ในมาตรา 146 วรรคสองดังกล่าวก็ให้สิทธิผู้เสียหายและผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะคัดสำเนาเอกสารทุกฉบับที่ไม่ใช่ของตนในสำนวนการสอบสวนได้

ภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ใช้อย่างบังคับแล้วผู้มีส่วนได้เสียทางคดีส่วนใหญ่ได้ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้เพื่อขอให้ทางราชการอนุญาตหรือให้เข้าถึงสำนวนการสอบสวน แต่กว่าที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับการรับรองคุ้มครองก็ต้องใช้เวลานาน และต้องอาศัยการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีคำวินิจฉัยให้เจ้าพนักงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ทั้งนี้ปัญหาอาจเกิดจากเจ้าพนักงานของรัฐเองยังขาดความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้อยู่เป็นจำนวนมาก

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชน หรือสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ โดยเห็นว่าสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากทั้งในด้านการบริหารบ้านเมืองและด้านการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน กล่าวคือ

(1) ด้านการบริหารบ้านเมือง

การที่จะทำให้กระบวนการบริหารบ้านเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการบริหารและปฏิบัติงานของรัฐ ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไป ซึ่งการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในบทบาทดังกล่าวแล้ว ประชาชนจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วนว่า ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารได้ดำเนินการเรื่องใดไปแล้วบ้าง มีรายละเอียดการดำเนินการอย่างไร

(2) ด้านการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

การที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ จะช่วยให้ประชาชนสามารถเรียนรู้ได้ว่า การดำเนินงานของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นถูกต้อง

¹⁰ มาตรา 8 วรรคสาม “เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้ผู้เสียหายมีสิทธิตามวรรคหนึ่ง (6) เช่นเดียวกับจำเลยด้วย.

หรือไม่ มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ช่วยทำให้สามารถโต้แย้งเพื่อพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนเองได้ รวมทั้งในกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารว่าการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐจะกระทบสิทธิหรือเสียหายต่อชุมชนก็สามารถโต้แย้งเพื่อให้มีการดำเนินการให้ถูกต้องได้¹¹

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ปรากฏตามคำอธิบายเหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติ มีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

2. เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและจำกัดการปกปิด เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด

3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

ด้วยเหตุนี้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงนับเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายยังรับรองต่อไปด้วยว่าการใช้อำนาจปกครองจะต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผย หรือ โปร่งใสต่อสาธารณชนอยู่เสมอ จะมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยได้ก็เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้โดยแจ้งชัดเท่านั้น ทั้งนี้โดยกฎหมายรับรองไว้ด้วยว่าสิทธิส่วนบุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครอง โดยห้ามหน่วยงานของรัฐไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่บุคคลอื่นใด¹²

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ...” มาตรา 241 วรรคสาม บัญญัติว่า “ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอ

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2548). *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540* ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (มิถุนายน) หน้า 5.

¹² กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2541). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540* กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 12-13.

ทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2547 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ใช้อยู่ในมาตรา 8 บัญญัติว่า “นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้ว จำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้ ๗๑ (6) ตรวจสอบหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน ๗๑...” มาตรา 146 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ภายในอายุความฟ้องร้อง” ซึ่งเป็นการนำบัญญัติในมาตรา 241 วรรคสาม และวรรคสี่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ไม่ได้มีการบัญญัติถ้อยคำตามมาตราดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 อีก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้แล้ว ซึ่งก่อนที่จะมีอนุบัญญัติออกมารับรองสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีอาญา คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยนั้น ขั้นตอนการร้องทุกข์กล่าวโทษ สืบสวนจับกุม ตรวจสอบ ตลอดจนการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน กระทั่งเมื่อสอบสวนแล้วเสร็จเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดี ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับคดีไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนดังกล่าวได้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ในขณะเดียวกันการให้สิทธิแก่บุคคลดังกล่าวได้ทราบข้อมูลในสำนวนการสอบสวนโดยไม่มีข้อจำกัดเอาเสียเลยย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคมได้เช่นเดียวกัน ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงขอบเขตและสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยและผู้มีส่วนได้เสียในการขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้สิทธิดังกล่าวของบุคคลเหล่านี้และในที่สุดจะได้นำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีนี้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาขอบเขตและสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปแบบการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีมีผู้ยื่นคำขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

2.3 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีมีผู้ยื่นคำขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์อันสำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน¹³ เพื่อรับรอง “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชน หรือสิทธิที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากทั้งในด้านการบริหารบ้านเมืองและด้านการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน¹⁴

¹³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7 หน้า 2.

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 ขอบเขตและสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.2 ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีมีผู้ยื่นคำขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

4.3 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีมีผู้ยื่นคำขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

5. ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปสำนวนการสอบสวนสามัญ (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ถึงมาตรา 147) ในชั้นพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนวนการสอบสวน ในระหว่างปี พ.ศ.2543 ถึง 2556

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบขอบเขตและสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีอาญาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ

6.2 ได้ทราบปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีมีผู้ยื่นคำขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

6.3 ได้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีมีผู้ยื่นคำขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

7. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมาย โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยทางเอกสารมุ่งเน้นถึงการศึกษา วิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยใช้ข้อมูลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการอุทธรณ์ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนเป็นหลัก รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารการสัมมนา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและโดยเฉพาะขององค์กรอัยการมาใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อหาคำตอบในประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษาวิจัย



บทที่ 2

แนวคิดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และอำนาจการสอบสวน

1. ความหมายและความสำคัญของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Right) คือ “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน¹⁵

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Right) หมายถึงอำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนงเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์¹⁶

จากคำอธิบายข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า สิทธิคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือที่ตนมุ่งประสงค์

แนวความคิดในการรับรองสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือกันว่า “สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารที่อยู่ในความยึดถือของทางราชการ” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนมีหน้าที่วินิจฉัยหรือตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องทางการเมืองแล้วประชาชนก็ควรจะได้รับทราบข่าวต่าง ๆ ให้มากที่สุด¹⁷ สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นอำนาจรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายให้แก่บุคคลเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมุ่งประสงค์มาจาก “สิทธิที่จะรู้” (Right to know) ซึ่งในอดีตนั้น ปัญหาระหว่าง “สิทธิในการรับรู้ของสาธารณชน”

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพฯ: วิทยุชน หน้า 21.

¹⁶ หยุด แสงอุทัย. (2527). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 192.

¹⁷ กุลพล พลวัน. (2530). “การรักษาความลับของทางราชการ” *วารสารทนายประจำบ้าน* ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ หน้า 24.

กับ “ความจำเป็นในการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการหรือการเก็บรักษาความลับของข้อมูลข่าวสาร” ของรัฐเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจน้อยกว่าปัญหาระหว่าง “เสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” ของสื่อมวลชนกับ “อำนาจในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร” ของประชาชน (Freedom of the Press และ Censorship)

การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นพัฒนาการทางความคิดที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของทางราชการ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเกิดการต่อสู้ทางความคิดกับฝ่ายราชการ (รัฐ) ซึ่งพยายามจะรักษาความเด็ดขาดแห่งอำนาจของตนที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมเอาไว้โดยอ้างเหตุผลในเรื่องความลับของทางราชการ การต่อสู้ทางแนวความคิดดังกล่าวทำให้ได้หลักทั่วไปและข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เหตุผลในการรองรับสิทธิของบุคคลในการเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารทางราชการ มีดังต่อไปนี้¹⁸

1. ความลับเป็นสิ่งชั่วร้ายในตัวเอง (Secrecy as an evil perse)

Germe Benthem นักปรัชญาการเมือง ได้กล่าวว่า “ความลับ (Secret) เป็นเครื่องมือแห่งการฉ้อฉลและไม่ควรมีอยู่ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย”

John Stuart Mill กล่าวว่า “หน้าที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรคือ โดย การควบคุมและตรวจสอบรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจไม่ชอบ รัฐบาลนั้นก็ย่อมไม่ได้รับการไว้วางใจและต้องพ้นจากตำแหน่งไปในที่สุด”

Woodrow Wilson อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวว่า “ทุกคนว่าการคอร์รัปชันมักจะเกิดในที่ลับ และหลีกเลี่ยงจากสายตาของ ประชาชนและถือเป็นพฤติกรรมที่เป็นความไม่เหมาะสมถูกต้อง”

Max Webber นักสังคมวิทยา ได้กล่าวว่า “การกล่าวอ้างว่าสิ่งใดเป็นความลับทางราชการแล้ว ย่อมเป็นผลมาจากประติษฐกรรมแห่งระบบราชการนั่นเอง”

จากหลาย ๆ ท่านที่ได้กล่าวมา จะทำให้ทราบว่า ความลับของราชการอาจเป็นที่รวมไว้ซึ่งความอับมิชอบธรรมของฝ่ายปกครอง เพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดเผยอันเป็นการที่ชอบธรรมจากประชาชน อันเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรทราบถึงการดำเนินงานของภาครัฐ

¹⁸ จิตติ เกษมศิริวัฒน์. (2537). “สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข่าวสารทางราชการ” รัฐสภาสาร ปีที่ 42 หน้า 70-71.

คำจำกัดความดังกล่าวเป็นเครื่องชี้ชัดว่า การกล่าวอ้างว่าสิ่งใดเป็นความลับ “ความลับทางราชการ” ย่อมเป็นความชอบธรรมของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะปฏิเสธให้ประชาชนได้รับรู้การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้กล่าวอ้างนั่นเอง

2. ความลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความอยุติธรรม (Secrecy as a cause of inequality)

รัฐทุกรัฐย่อมมีความลับ เพื่อรักษาความมั่นคงในรัฐของตน ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่สามารถทำได้ จึงทำให้การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองมักถูกอ้างเป็น ความลับของรัฐ หรือปะปนกับความลับของรัฐเสมอ เหตุผลที่สำคัญในการให้ประชาชนได้มีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการคือการยืนยันถึงความสุจริตและความเป็นธรรมในการทำงานของฝ่ายปกครอง การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงสร้างของระบบราชการ ส่วนราชการ กฎหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับ กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน หรือการตีความกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติราชการ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสถิติพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเหล่านี้ล้วน แล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทำให้สามารถมีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการตัดสินใจ และการบริหารงานของรัฐได้เท่าเทียมกัน เสมือนเป็นตัวบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการที่อาจจะกระทบถึงสิทธิของประชาชนด้วยความเป็นธรรม

3. การเปิดเผยเป็นสิ่งส่งเสริมกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย (Openness as essential to Democratic Government)

สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญ ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และการตัดสินใจ รวมทั้งการตรวจสอบควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของรัฐ

สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญตามที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณาและสื่อสารแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ยังถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ (โดยเฉพาะในการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบราชการประจำ) และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ในแง่ของกลไกการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการยังถือว่าเป็นการสร้างและมอบกลไกใน

การควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐให้ไว้กับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประชาชนจะสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง¹⁹

ในอดีตปัญหาหระหว่างสิทธิในการรับรู้ของสาธารณชนกับความจำเป็นในการปกปิดหรือการเก็บรักษาความลับของข้อมูลข่าวสารของรัฐ อาจเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจน้อยกว่าปัญหาหระหว่างเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนกับอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของรัฐ ในปัจจุบันเมื่อคำนึงถึงพัฒนาการของสังคมประชาธิปไตยในเชิงความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระดับต่าง ๆ และความจำเป็นในการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ แล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้ด้วยตนเองโดยการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นแนวความคิดที่ได้รับความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านของสิทธิและกลไกพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา²⁰

2. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของมนุษยชน โดยได้จัดทำเอกสารสำคัญ เรียกว่า กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission on Human Rights) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างเอกสารปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Rights of 1948) ขึ้นและที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ลงมติยอมรับเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 โดยประเทศไทยได้เป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ.1946 และได้ร่วมลงนามยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย

¹⁹ ชาลูนัย แสงศักดิ์, บรรณเจติ สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (22543). *การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ นิติธรรม หน้า 5/

²⁰ เร็ยรัช ฌ นคร. (2537). “กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร : ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.” *รัฐสภาสาร* ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 (มีนาคม) หน้า 3.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ทั้งหมด 30 ข้อ โดยข้อ 19 ได้กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการที่จะมีความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และให้ข่าวสาร และให้ความคิดเห็น ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด และไม่มีขอบเขตจำกัด (Article 19 : Everyone has the right to freedom of opinion and expression ; This right includes freedom to hold opinion without interference and to seek, receive and impart information and ideas through and regardless of frontiers.)²¹ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร²²

3. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย”

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนใน สังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (Public Participation) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครอง ประเทศโดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐและ กระบวนการบริหารราชการทุกชั้นตอนจึงต้องโปร่งใส (Transparency) เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิ ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ประชาชนจึง ต้องได้รับรู้ว่าการใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์ คำนึงกับผลที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ของราชการจึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการเข้าไป ตรวจสอบระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐ²³

ดังนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบ ประชาธิปไตย” ที่เป็นทั้ง “สิทธิ” และ “กลไก” ที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย โดยเป็น “กลไก” ในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ที่ให้ประชาชนได้รับรู้

²¹ Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948.

²² อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิทย์ ไซยสาร. (2541). *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ* กรุงเทพฯ นิติธรรม หน้า 5.

²³ บัญชา เจียวต่าย. (2536). *การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย* วิทยาลัยปริชญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ หน้า 12-13.

ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหนทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเอง และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังจะเป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลหรือระบบราชการด้วย เพราะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะทำให้รัฐบาลหรือระบบราชการได้รับความไว้วางใจและความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตย และเป็น “เครื่องชีวิต” ระดับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้น ๆ²⁴

4. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญหลาย ๆ ประเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ เช่น

- รัฐธรรมนูญสวีเดน 1980 (The Constitution of Sweden 1989)

ตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์นั้น รัฐธรรมนูญสวีเดนประกอบด้วย 3 ส่วน คือ Instrument of Government of 1974, Act of Succession และ Freedom of the Press Act ซึ่งส่วนแรกเป็นส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่สิทธิเสรีภาพในการพิมพ์และการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไม่ได้บัญญัติไว้ในส่วนนี้ โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ได้อ้างให้ไปดูในส่วนที่ 3 คือ Freedom of the Press Act ซึ่งมีหลักการพื้นฐานและเหตุผลสำหรับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ เพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและความโปร่งใสของราชการ (Public) ชาวสวีเดนทุกคนย่อมเข้าถึงเอกสารของทางราชการ²⁵

- รัฐธรรมนูญสเปน (Spanish Constitution) มาตรา 20.1 d และ 24.2 บัญญัติว่า

ได้รับรองสิทธิในการรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงแฟ้มเรื่องและปูมบันทึกทางการปกครองได้ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ หรือเรื่องเกี่ยวกับการสืบสวนคดีอาญาและเรื่องส่วนตัวบุคคล²⁶

²⁴ อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิทย์ ไชยสาร อังแล้ว เจริญรอดที่ 18 หน้า 8-10.

²⁵ บัญชา เขียวต่าย อังแล้ว เจริญรอดที่ 19 หน้า 19-20.

²⁶ อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิทย์ ไชยสาร อังแล้ว เจริญรอดที่ 18 หน้า 11-12.

- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดย Basic Law of The Federal Republic of Germany มาตรา 5(1) บัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรี ซึ่งความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสารณะ เสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยวิทุยกระจายเสียงและโดยภาพยนตร์ย่อมได้รับความคุ้มครอง จะมีการตรวจข่าวไม่ได้²⁷

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ถูกยกเลิกไปโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) มาตรา 56 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ เพื่อให้หน่วยของรัฐตระหนักถึงสิทธิพื้นฐานนี้ในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชน

5. ความลับทางราชการ

สมัยโบราณครั้งที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองในแต่ละรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนเป็นไปในรูปแบบของผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยกษัตริย์เป็นผู้อยู่ในฐานะที่เหนือกว่า ประชาชนผู้ถูกปกครองจึงต้องเชื่อฟังและรับฟังคำสั่งจากผู้ปกครองโดยไม่มีสิทธิโต้แย้งกิจการในทางปกครองตกอยู่ในมือของผู้ปกครองทั้งหมดโดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองและไม่มีสิทธิรับรู้เรื่องราวใด ๆ ในทางปกครอง

สมัยต่อมา เมื่ออำนาจในการปกครองมิได้ตกอยู่กับบุคคลคนเดียวเหมือนแต่ก่อน (อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของประชาชน) แต่กิจการในทางปกครองซึ่งมีความสลับซับซ้อนขึ้นก็ยิ่งถือว่าเป็นเรื่องภายในที่รู้จักเฉพาะชนชั้นปกครองหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในทางปกครองบ้านเมืองซึ่งก็ได้แก่ระบบราชการ (ฝ่ายปกครอง) อันเป็นกลไกของรัฐในทางปกครองประเทศ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแนวความคิดที่ว่ากิจการในทางปกครองนั้นไม่สามารถเปิดเผยให้ประชาชนรู้ได้เป็นมรดกที่สืบ

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ทอดมาจากการปกครองในสมัยโบราณจนฝังรากแน่นอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้ทราบเพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการ ดังที่ Max Weber ได้อธิบายลักษณะของระบบราชการในทางสังคมวิทยาไว้ประการหนึ่งว่า ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อนของกลไก ระบบราชการทั้งหลายพยายามที่จะเพิ่มระดับฐานะความเหนือกว่าของตนโดยการรักษาความรอบรู้และการกระทำต่าง ๆ ให้พ้นจากการวิพากษ์วิจารณ์ และแนวความคิดในเรื่องความลับทางราชการ (official secret) เป็นสิ่งที่ระบบราชการได้สร้างขึ้นมาเป็นพิเศษและไม่เคยต่อสู้เพื่อปกป้องเรื่องใดอย่างจริงจังเท่ากับเรื่องความลับของทางราชการนี้เลย²⁸

ลักษณะของระบบราชการ (ฝ่ายปกครอง) ที่มีความลับดังกล่าวไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากิจกรรมทางปกครองบางเรื่องหากเปิดเผยกระบวนการหรือเรื่องราวต่าง ๆ แก่สาธารณชนทั่วไปแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมหรือทำให้กิจกรรมทางปกครองนั้นไม่บรรลุผลได้ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงมักอ้างเอาความลับทางราชการมาเป็นเงื่อนไขของการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอโดยให้เหตุผลว่าถ้าฝ่ายปกครองมีอิสระในการดำเนินงานและสามารถตัดสินใจได้โดยไม่ต้องระแวงระวังการแทรกแซงจากภายนอก ก็จะทำให้ฝ่ายปกครองมีความมั่นใจและมีเวลาที่จะทุ่มเทให้กับการบริหารราชการ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายปกครองจะต้องเปิดเผยหรือชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ให้คนภายนอกทราบก็จะเป็นการเพิ่มภาระในการทำงานและอาจได้รับการคัดค้านตามมาจากหลังเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลง²⁹

สำหรับในประเทศไทยนั้น คำว่า “ความลับทางราชการ” มักจะเป็นอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของประชาชนในการที่เข้าถึงเอกสารของทางราชการ เมื่อเป็นดังนี้ประชาชนมักจะไม่ได้รับทราบหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติในการติดต่อกับทางราชการ และเป็นช่องทางซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำเภอใจ ปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงมักเกิดขึ้นเสมอ จนสามารถกล่าวได้ว่า หลักการก็คือห้ามเปิดเผยเอกสาร เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นอนุญาตให้เปิดเผยได้ ดังจะเห็นได้จากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่า การขอตรวจดูเอกสารความเห็น ข้อวินิจฉัยต่าง ๆ ในกระทรวง ทบวง กรมของไทย ไม่มีสภาพเป็นสิทธิ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ว่าจะอนุญาตหรือไม่³⁰

²⁸ H.H.Gerth and C.Wright Mills, Max Weber Essays, (Kegan Paul, London, 1947), P.233 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 หน้า 6.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, บรรณเจติ สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15 หน้า 10.

สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัดการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักจะใช้ดุลยพินิจในทางปฏิเสธ ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะจำกัดเฉพาะ “ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะ” หรือ “เอกสารมหาชน” หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการภายใต้ระเบียบของส่วนราชการ

เมื่อศึกษาถึงกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศต่าง ๆ อาทิ Freedom of Information Act ค.ศ.1974 ของประเทศสหรัฐอเมริกา Access to Information Act ค.ศ.1982 ของประเทศแคนาดา Freedom of Information Act ค.ศ.1982 ของประเทศออสเตรเลีย Official Information Act ค.ศ.1982 ของประเทศนิวซีแลนด์ และ Freedom of Information and Privacy Act 1987 ของมลรัฐออนตาริโอ ประเทศแคนาดาแล้ว พบว่าการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของแต่ละประเทศ นอกจากจะมีเหตุผลเพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นทำนองเดียวกันแล้ว ยังมีเหตุผลอื่นที่สมควรนำมาพิจารณาประกอบกับการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยอีกหลายประการ ซึ่งเหตุผลต่าง ๆ อาจสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดหลักการให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้หรือตรวจสอบได้ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ
2. เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือยืนยันถึงความรับผิดชอบของระบบราชการต่อประชาชน
3. เพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ
4. เพื่อคุ้มครองข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือจำเป็นต้องปกปิดไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

5. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น³¹

เมื่อการที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นทำได้ยาก เนื่องจากราชการมักมองว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเรื่องความลับของราชการ หากรั่วไหลไปยังบุคคลภายนอกแล้ว อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ ทางราชการจึงได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัยด้านต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด ทำให้ในทางปฏิบัตินั้นการปกปิดเอกสารราชการจึงมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป และเมื่อได้กำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารลับแล้ว การที่เอกชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น จนกระทั่งในบางครั้ง เอกชนจำต้องใช้วิธีการฟ้องศาลเพื่อขอตรวจดูเอกสารราชการ ทำให้ประชาชนมีความรู้ลึกกว่าการบริหารของรัฐมีความไม่โปร่งใส³²

6. แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

หากจะกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนคดีอาญาต้องมาพิจารณาเสียก่อนว่าผู้ใดบ้างที่จะขอให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 146 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว บุคคลที่มีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ก็คือ ผู้เสียหาย³³ ผู้ต้องหา³⁴ และผู้มีส่วนได้เสีย³⁵ ส่วนจำเลยนั้นมิสิทธิในการตรวจหรือคัดสำนวนการสอบสวนได้เฉพาะคำให้การของตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8(6) ซึ่งจำเลยจะมีสิทธิดังกล่าวก็ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีสิทธิขอให้

³¹ เชียรชัย ณ นคร, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 16 หน้า 4-6.

³² ฤทัย หงส์ศิริ, มานิตย์ จุมปา. (2542). *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ* กรุงเทพฯ นิติธรรม หน้า 27.

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 2(4) “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6.

³⁴ มาตรา 2(2) “ผู้ต้องหา” หมายความว่าบุคคลผู้ถูกหาว่าได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล.

³⁵ คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไม่มีบัญญัตินิยามไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

เปิดเผยข้อมูลในคดีอาญาได้นั้น ก็ได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ผู้มีส่วนได้เสียและจำเลยในคดีนั้น ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะขอให้เปิดเผยข้อมูลในคดีอาญานั้นได้ถ้าไม่ได้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น

เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลในคดีอาญามีจำกัดไว้ค่อนข้างแคบในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิได้รู้ (right to know) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการนั้นจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการสอบสวนความผิดนั้นก่อน³⁶ ผู้ที่มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็คือพนักงานสอบสวน³⁷ ในส่วนวิธีการสอบสวนนั้นก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อความผิดอาญาเกิดขึ้นจะมีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาหรือคนร้ายที่อาชญากรรมยังไม่รู้ชื่อหรือตำหนิรูปพรรณที่กระทำ ความผิด เมื่อเริ่มมีคำร้องทุกข์กล่าวโทษพนักงานสอบสวนจะเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนและทำสำนวนการสอบสวนจนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จ พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนเสนอความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วพนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจทำการสอบสวนใด ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นอีก เว้นเสียแต่พนักงานอัยการจะสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม³⁸ เมื่อพนักงานอัยการตรวจสำนวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงสิ้นกระแสความเพียงพอวินิจฉัยสั่งคดีพนักงานอัยการจะมีคำสั่งทางคดีต่อไป การสอบสวนจึงมีผู้เกี่ยวข้องในคดี ได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยานและผู้มีส่วนได้เสีย บุคคลดังกล่าวควรมีสิทธิที่จะได้รับทราบความคืบหน้าในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานของรัฐ จึงเป็นที่มาในการที่จะให้บุคคลดังกล่าวได้รู้ถึงสิทธิของตนในการที่จะได้รับการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ข้อมูลในรูปของสำนวนการสอบสวนถือได้ว่าเป็นข้อมูลของราชการซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ การให้สิทธิกับประชาชนในการรับรู้ข้อมูลสำนวนการสอบสวนเท่ากับเป็น

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 120 ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน.

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 2(6) “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน.

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อีกทางหนึ่ง³⁹

ในอดีตโอกาสที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยและผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับทราบข้อมูลในสำนวนการสอบสวนนั้นเป็นไปได้ยากหรือแทบจะเป็นไปไม่ได้เพราะเจ้าพนักงานมักจะกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าเป็นความลับของทางราชการ นอกจากนั้นแล้วการพิจารณาว่าข้อมูลใดจะเปิดเผยให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีนั้น ซึ่งอาจจะเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจ จนกลายเป็นเรื่องของการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) จนมีการกล่าวกันว่าหลักคือ ไม่เปิดเผยเว้นแต่จะมีข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ ดังนั้น การขอตรวจสอบเอกสาร ความเห็น คำสั่งทางคดีจึงยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิ (right) ที่แท้จริงแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานของส่วนราชการนั้นจะอนุญาตหรือไม่⁴⁰

7. ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวน

การขอทราบข้อมูลสำนวนการสอบสวนคดีอาญาของผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือการตรวจสำนวนของพนักงานอัยการได้ดำเนินการไปในขั้นตอนใดแล้ว เพื่อที่จะทราบความคืบหน้าของคดีหรือเพื่อที่จะทราบรายละเอียดของคดีตลอดจนความเห็นของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานรวบรวมว่าเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการไปในกรอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ ทั้งนี้เป็นการตรวจสอบของประชาชนผู้เกี่ยวข้องที่จะตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานรัฐอีกทางหนึ่ง นอกจากที่ระบบราชการตรวจสอบกันเองแล้ว หากการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการตรวจสำนวนของพนักงานอัยการไม่ปฏิบัติตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวก็ย่อมที่จะปกป้องสิทธิของตน หากเป็นผู้เสียหายก็อาจจะนำคดีนั้นไปฟ้องดำเนินคดีเองหรือใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่มิชอบดังกล่าว หากเป็นผู้ต้องหา ก็จะได้ทราบว่าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องตนนั้น เป็น

³⁹ ชยุต พุ่มกำพล. (2547). “สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 47.

⁴⁰ นุกูล สัญญัติเสรี. (2542). “สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ : มิติใหม่วิถีชีวิตไทย” รัฐสภาสาร 47, (กันยายน) หน้า 38.

พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นและได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือพนักงานสอบสวนได้จัดบันทึกถ้อยคำเป็นไปตามที่พยานให้ถ้อยคำหรือไม่ ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนจึงอาจจะอยู่ในขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ขั้นตอนการตรวจสำนวนของพนักงานอัยการหรือขั้นตอนที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว แล้วแต่กรณี

8. หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวน

การใช้สิทธิขอให้เจ้าพนักงานเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนในแต่ละชั้นไม่ว่าจะเป็นชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการหรือชั้นศาล มีข้อจำกัดของการเปิดเผยแตกต่างกันออกไป

การเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะขอให้เปิดเผยได้ กรมตำรวจได้มีการตอบข้อหารือกองบัญชาการตำรวจนครบาลหรือในการให้ถ่ายเอกสารหรือคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนและหนังสือโต้ตอบทุกฉบับจากพนักงานสอบสวนตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องในคดี กรมตำรวจมีความเห็นว่า “โดยหลักทั่วไปแล้ว สำนวนการสอบสวนคดีอาญาเมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดย่อมถือเป็นความลับของทางราชการอันไม่ควรที่จะเปิดเผย”⁴¹ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจึงถือปฏิบัติเสมอมาในการไม่เปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีที่ยังไม่ถึงที่สุด แต่บางกรณีเพื่อความโปร่งใสในการสอบสวน พนักงานสอบสวนบางนายอาจจะให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยานที่ได้ให้การไว้ตรวจและคัดถ่ายสำเนาทำให้การของตนได้ และเป็นปกติในการทำการสอบสวนหากมีการบันทึกคำให้การไว้เจ้าพนักงานต้องอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟังอยู่แล้ว⁴² ผู้ให้ถ้อยคำอาจตรวจสอบได้อยู่ในลักษณะที่เจ้าพนักงานอ่าน ส่วนเอกสารอื่นในสำนวนการสอบสวนนั้นยังถือว่าเป็นความลับ เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนอื่นก็จะถูก

⁴¹ บันทึกข้อความ กองคดี กรมตำรวจ ที่ 0503/4339 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2519 เรื่อง ทาหรือการให้ถ่ายเอกสารหรือคัดสำเนากการสอบสวนคดีอาญา.

⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 11 บันทึกหรือถ้อยคำสำนวนนั้นให้เจ้าพนักงานหรือศาลอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง ถ้ามีข้อความแก้ไข ทักท้วงหรือเพิ่มเติมให้แก้ไขถูกต้องหรือมิฉะนั้นก็ให้บันทึกไว้ และให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อรับรองว่าถูกต้องแล้ว

ถ้าบุคคลที่ต้องลงลายมือชื่อในบันทึกหรือถ้อยคำสำนวนไม่สามารถหรือไม่ยอมลง ให้บันทึกหรือรายงานเหตุนั้นไว้.

ปฏิเสธด้วย ในการขอทราบข้อมูลในสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่มักจะอ้างกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าไม่ได้บัญญัติให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียตรวจหรือคัดถ่ายข้อมูลในสำนวนการสอบสวนได้ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15(2) ว่าการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่า การสอบสวนของพนักงานสอบสวนเมื่อสรุปสำนวนการสอบสวนแล้ว ความเห็นของพนักงานสอบสวนยังไม่เป็นที่สุด ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจคาดหวังในขั้นต่อไปว่า หากสำนวนการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอต่อพนักงานอัยการให้เปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนนั้นได้

ในชั้นของพนักงานอัยการเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจพิจารณาสำนวนคดีว่าจะมีความเห็นสังคดีประการใด เมื่อมีผู้ร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการจะพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2541 แนวทางในการอนุญาตพนักงานอัยการจะพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ 1. ตัวผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าเกี่ยวข้องกับคดีอย่างไร เป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ หากไม่ใช่พนักงานอัยการจะไม่อนุญาตให้เปิดเผยและ 2. ข้อมูลที่ขอเปิดเผย พนักงานอัยการจะพิจารณาจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8(6) ตัวบุคคลที่ขอจำกัดอยู่เฉพาะจำเลยและผู้เสียหายเท่านั้นที่จะขอข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจหรือคัดสำเนาทำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเท่านั้น และมาตรา 146 ที่เฉพาะผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิร้องขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและของพนักงานอัยการในการสังคดี ดังนั้น การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการจะเป็นกรณีหลังจากที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ถ้าหากพนักงานอัยการยังตรวจพิจารณาสำนวนไม่เสร็จ พนักงานอัยการจะยังไม่เปิดเผยข้อมูล สำนักงานอัยการสูงสุดเองก็ได้มีหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการเข้าตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวนไว้ว่า เมื่อได้รับคำขอคัดสำเนาเอกสารให้ “ผู้มีหน้าที่อนุญาต” ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2541 ข้อ 14(1) ได้แก่ ผู้อำนวยการสถาบันกฎหมายอาญา เลขาธิการอัยการสูงสุด อัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายเป็นผู้พิจารณาอนุญาต โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด สำหรับสำนวนคดีอาญา

คณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการสำนักงานอัยการสูงสุดให้แนวทางในการพิจารณาอนุญาตดังนี้

กรณีมีกฎหมายบังคับ สำนักงานคืออาญาถูกบังคับให้ต้องเปิดเผยตามมาตรา 241 วรรคสามและวรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ กรณีพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายหรือจำเลยมีสิทธิตรวจสอบหรือคัดค้านคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการตั้งคดีได้ ผู้มีหน้าที่อนุญาตต้องจัดทำสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ขอ กรณีเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวนนอกจากที่กล่าวมาแล้วให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ว่าเข้าข้อห้ามตามมาตรา 14, 15 หรือไม่ หากไม่เข้าข้อยกเว้นก็ให้เปิดเผยได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 17 ยกเว้นคำให้การของผู้เอง เห็นควรใช้ดุลพินิจให้คัดค้านได้ตามความเหมาะสม สำหรับหนังสือราชการทั่วไป ต้องพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับคดีหรือไม่ ถ้าเป็นหนังสือส่งธรรมดาก็ไม่เข้าเงื่อนไขต้องห้ามมิให้เปิดเผย⁴³

ฉะนั้นหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนพนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องแล้วหรือสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาเสียก่อน เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้วนอกจากผู้เสียหายหรือจำเลยจะขอคัดค้านคำให้การและเอกสารประกอบคำให้การของตนตามความในมาตรา 8(6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและหนังสือเวียนดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังถูกบังคับโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/1⁴⁴ มาตรา 173/2⁴⁵ มาตรา 175⁴⁶ มาตรา 240⁴⁷ ให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในวันตรวจพยานหลักฐานหรือก่อนวันไต่สวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยานอีก

⁴³ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส(สฝสท.)0018/ว 79 ลงวันที่ 28 เมษายน 2543 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการเข้าตรวจดูหรือขอคัดค้านเอกสารในสำนวนการสอบสวน.

⁴⁴ มาตรา 173/1 เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมในคดีที่จำเลยไม่ให้การหรือให้การปฏิเสธ เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ศาลอาจกำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานก่อนกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้ โดยแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

ก่อนวันตรวจพยานหลักฐานตามวรรคหนึ่งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ให้คู่ความยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลพร้อมสำเนาในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้คู่ความฝ่ายอื่นรับไปจากเจ้าพนักงานศาลและถ้าคู่ความฝ่ายใดมีความจำเป็นจะยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติม ให้ยื่นต่อศาลก่อนการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้น

การยื่นบัญชีระบุนุพยานเพิ่มเติมเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคสองจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อผู้ร้องขอแสดงเหตุอันสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้นหรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หรือเพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

ถ้าพยานเอกสารหรือพยานวัตถุอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก ให้คู่ความที่ประสงค์จะอ้างอิงขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุดังกล่าวมาจากผู้ครอบครองโดยยื่นคำขอต่อศาลพร้อมกับการยื่นบัญชีระบุนุพยาน เพื่อให้ได้พยานเอกสารหรือพยานวัตถุนั้นมาก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันที่ศาลกำหนด.

⁴⁵ มาตรา 173/2 ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ เว้นแต่ ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้นเอง หรือพยานหลักฐานนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยานหลังจากนั้น ให้คู่ความแต่ละฝ่ายแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความ ถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง เสร็จแล้วให้ศาลกำหนดวันสืบพยานและแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่โจทก์ไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้นับบทบัญญัติมาตรา 166 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ ศาลจะมีคำสั่งให้สืบพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับประเด็นสำคัญในคดีไว้ล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้.

⁴⁶ มาตรา 175 เมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้.

⁴⁷ ในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานตามมาตรา 173/1 เมื่อคู่ความประสงค์จะอ้างเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของตนเป็นพยานหลักฐาน ให้ยื่นพยานเอกสารนั้นต่อศาลก่อนวันได้สำนวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยานไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารดังกล่าวได้ก่อนที่จะนำสืบพยานเอกสารนั้น เว้นแต่เอกสารที่คู่ความประสงค์จะอ้างอิงนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยานหรือเป็นเอกสารที่ปรากฏชื่อหรือที่อยู่ของพยานหรือศาลเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งเอกสารนั้น

ในกรณีที่มิอยู่ในบังคับต้องส่งเอกสารตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเอกสารใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลให้อ่านหรือส่งให้คู่ความตรวจดู ถ้าคู่ความฝ่ายใดต้องการสำเนา ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายที่อ้างเอกสารนั้นส่งสำเนาให้อีกฝ่ายหนึ่งตามที่เห็นสมควร

ถ้าคู่ความฝ่ายใดไม่ส่งเอกสารตามวรรคหนึ่งหรือสำเนาเอกสารตามวรรคสอง หรือไม่ส่งพยานเอกสารหรือพยานวัตถุตามมาตรา 173/2 วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจไม่รับฟังพยานหลักฐานนั้น เว้นแต่ศาลเห็นว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือการไม่ปฏิบัติดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยจงใจและไม่เสียโอกาสในการดำเนินคดีของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง.

ในชั้นพิจารณาคดีอาญาของศาลยุติธรรม การพิจารณาหรือสืบพยานในศาลต้องทำโดยเปิดเผยและต่อหน้าจำเลย⁴⁸ ถ้าคดีมีกำหนดวันนัดตรวจพยานหลักฐานดังกล่าว คู่ความต้องเปิดเผยพยานหลักฐานของตนไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุก่อนที่จะมีการสืบพยาน เพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจสอบและคัดค้านได้ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น หากไม่มีวันตรวจพยานหลักฐาน คู่ความก็ต้องส่งพยานเอกสารที่จะอ้างอิงเป็นพยานต่อศาลก่อนวันไต่สวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยานเช่นเดียวกัน

แต่ความจริงแล้ว บรรดาเอกสารในสำนวนการสอบสวนพนักงานอัยการอาจจะไม่ได้ยื่นต่อศาลทั้งหมด พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจเลือกเอกสารที่สามารถพิสูจน์ความผิดของจำเลยหรือเฉพาะเอกสารที่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีเป็นหลักในการยื่นต่อศาล

บรรดาคำให้การของผู้ร้องทุกข์หรือของผู้กล่าวโทษหรือของพยาน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2 และมาตรา 240 บัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องส่งศาล และทางปฏิบัติเองพนักงานอัยการจะไม่อ้างส่งบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนต่อศาล เพราะพยานบุคคลได้มาเบิกความด้วยตนเองต่อศาลแล้ว แต่หากพยานปากใดในชั้นสอบสวนมีเหตุจำเป็นไม่อาจมาเบิกความต่อศาลได้ พนักงานอัยการเห็นว่าพยานปากนั้นมีความสำคัญต่อคดี ก็จะอ้างส่งบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของพยานปากนั้นต่อศาล หรือกรณีพยานกลับคำในชั้นพิจารณาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 116⁴⁹ กำหนดให้พนักงานอัยการต้องให้พยานรับรองคำให้การชั้นสอบสวนส่งเป็นพยานต่อศาลด้วยเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน ส่วนเอกสารอื่นไม่ว่าจะเป็นบัญชีทรัพย์สิน บัญชีของกลางคดีอาญา บันทึกการจับกุม บันทึกการตรวจค้น รายงานการตรวจพิสูจน์ของกลาง ผลการตรวจชันสูตรบาดแผลของแพทย์ แผนที่สังเขปแสดงสถานที่เกิดเหตุ บันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ ภาพถ่ายประกอบคดี

⁴⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 172 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาหรือสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น.

⁴⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

ข้อ 116 (พยานกลับคำ)

ในกรณีที่พยานเบิกความกลับคำให้การชั้นสอบสวนในข้อสาระสำคัญทำให้เสียรูปคดี พนักงานอัยการต้องให้พยานรับรองคำให้การชั้นสอบสวนส่งเป็นพยานต่อศาลและถามพยานให้ได้ว่ามีความเข้าใจเท็จจริงใดเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง แล้วทำบันทึกรายงานหัวหน้าพนักงานอัยการโดยเร็ว ว่าสมควรจะดำเนินคดีแก่พยานผู้นั้นหรือไม่ เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นสมควรดำเนินคดีกับพยาน ให้มีหนังสือแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับพยานต่อไปโดยเร็ว พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่า พยานให้การในชั้นสอบสวนและชั้นศาลแตกต่างกันในข้อสาระสำคัญอย่างไร.

สรรพเอกสารที่เป็นพยานหลักฐานเหล่านี้ พนักงานอัยการจะอ้างส่งศาลเพื่อเป็นพยานหลักฐานอยู่แล้ว ดังนั้น ฝ่ายจำเลยย่อมขอตรวจสอบและขอคัดได้และยังมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 54⁵⁰ ที่นำมาใช้ในคดีอาญาคืบด้วยโดยอนุโลม

ดังจะให้เห็นแล้วว่า ส่วนงานการสอบสวนที่อยู่ในความครอบครองของพนักงานอัยการ อาจไม่ได้รับการเปิดเผยทั้งหมด ถ้าคิดนั้นพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือกรณีมีคำสั่งฟ้องแต่พนักงานอัยการไม่ได้อ้างส่งเอกสารในสำนวนการสอบสวนต่อศาลเอกสารดังกล่าวก็จะไม่ถูกเปิดเผย ยกตัวอย่างให้เห็นชัด เช่นกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หากผู้เสียหายต้องการทราบว่าในสำนวนการสอบสวนพยานแต่ละปากไม่ว่าจะเป็นพยานของผู้เสียหาย พยานของผู้ต้องหาหรือพยานบุคคลที่พนักงานสอบสวนเรียกมาสอบเองให้การว่าอย่างไร พยานหลักฐานในสำนวนมีอะไรบ้าง เพื่อใช้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีว่าชอบด้วยเหตุผลและกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกฎหมายที่ใช้เป็นหลักก็คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 ตามที่กล่าวไว้แล้ว ให้สิทธิผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีเท่านั้น ซึ่งการสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นนี้ ทางปฏิบัติการแจ้งความเห็นดังกล่าวจะเป็นการสรุปย่อข้อเท็จจริงแห่งคดีและเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีลงในแบบฟอร์ม “คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ” และให้แนบเอกสารนั้นไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง (อ.ก.27) ถึงพนักงาน

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 54 คู่ความก็ดีหรือพยานในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การของตนในคดีนั้นก็ดี หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบหรือมีเหตุผลอันสมควรก็ดี อาจร้องขออนุญาตต่อศาลไม่ว่าเวลาใดในระหว่าง หรือภายหลังการพิจารณาเพื่อตรวจเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางฉบับในสำนวนเรื่องนั้นหรือขอคัดสำเนาหรือขอให้จำศาลคัดสำเนาและรับรอง แต่ทั้งนี้

(1) ห้ามมิให้อนุญาตเช่นนั้นแก่บุคคลอื่นนอกจากคู่ความหรือพยานในคดีที่พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งห้ามการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนทั้งหมดหรือบางฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน ถึงแม้ผู้ขอจะเป็นคู่ความหรือพยานก็ห้ามมิให้อนุญาตคู่กัน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิของคู่ความในการที่จะตรวจหรือคัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น หรือในการที่จะขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง

(2) ห้ามมิให้อนุญาตให้คู่ความคัดถ้อยคำพยานฝ่ายตนจนกว่าจะได้สืบพยานฝ่ายตนเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่จะมีพฤติการณ์พิเศษจะให้อนุญาต.

สอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น⁵¹ ไม่ได้ปรากฏพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนทั้งหมด จนในปัจจุบันประชาชนจำนวนไม่น้อยได้ยื่นขอคัดสำเนาเอกสารต่าง ๆ ในสำนวนภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีขาดแล้ว แต่เอกสารที่ได้รับกลับยังไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการสั่งคดีได้ บางรายต้องใช้วิธีการอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพื่อให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสำนวนการสอบสวนนั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิในการได้รับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนนั้น เจ้าพนักงานมักจะอ้างขอบเขตของการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักในการอนุญาต ซึ่งยังไม่ครอบคลุมเอกสารอื่นในสำนวนการศึกษาว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จะช่วยเหลือผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับการเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการได้มากน้อยเพียงใด แนวคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีแนวคำวินิจฉัยไปในแนวทางใด เพื่อที่จะทราบหลักคิดของคำวินิจฉัยนำมาสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนอาจใช้เป็นแนวทางประกอบดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการวินิจฉัยเปิดเผยสำนวนการสอบสวนซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ทางราชการและประชาชนต่อไป

ในบทต่อไปขอนำเสนอกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในต่างประเทศเพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของประเทศไทย และวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันต่อไป

⁵¹ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฝคก.) 0003/ว124 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2548 เรื่อง การแจ้งสรุปความเห็นคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ.

บทที่ 3

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ

กฎหมายที่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของราชการเกิดขึ้นในต่างประเทศมาก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังนั้น การศึกษาในบทนี้จึงเลือกศึกษาประเทศที่เป็นต้นแบบของกฎหมายประเภทนี้คือประเทศสวีเดน เลือกศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law และประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ที่เน้นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองที่เป็นอิสระจากศาลยุติธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศสวีเดน

ในศตวรรษที่ 18 (ค.ศ.1718-1772) ประเทศสวีเดนอยู่ในช่วงที่รัฐสภามีบทบาทอย่างสูงในทางการปกครอง เสียงข้างมากกลุ่มใหม่ในรัฐสภาของสวีเดนต้องการที่จะให้มีการอภิปรายอย่างเสรีและมีการตรวจสอบเอกสารของรัฐที่รัฐบาลชุดก่อน ๆ ได้เก็บไว้เป็นความลับ ในช่วงเวลานั้น การพิมพ์เป็นเพียงหนทางเดียวที่จะสื่อสารความคิดไปสู่ประชาชนกลุ่มใหญ่ในประเทศได้ จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ (Freedom of the Press Act) ขึ้น หลักการของกฎหมายฉบับนี้คือทุกคนมีเสรีภาพในการพิมพ์ ส่วนการตรวจตราของรัฐบาลในงานพิมพ์นั้น ๆ เป็นสิ่งที่จะต้องห้าม ส่งผลถึงแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายต่อ ๆ มาที่จะติดต่อสื่อสารและเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นแหล่งสำคัญได้แก่เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ที่เก็บอยู่ในหน่วยงานรัฐบาลนั่นเอง ด้วยเหตุนี้หลักการดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของผู้บัญญัติกฎหมายในปี ค.ศ.1766 ที่จะให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ⁵² สำหรับกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ได้มีการแก้ไขในปี ค.ศ.1949 ซึ่งบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 1 เป็นหลักการพื้นฐานที่ให้สิทธิแก่ชาวสวีเดนทุกคน (every Swedish national) เข้าถึงเอกสารของราชการเพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและทำให้เกิดความโปร่งใสแก่ทางราชการ (Public) จนเป็นที่

⁵² บัญชา เจียวต่าย, อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ 19, หน้า 19

กล่าวกันในประเทศสวีเดนว่า การที่ไม่สามารถปิดบังอะไรได้ ทำให้ฝ่ายปกครองได้รับความเชื่อถือยิ่ง⁵³ นอกจากนี้แล้วในหมวด 14 มาตรา 5 ยังให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ชาวต่างชาติอีกด้วย⁵⁴

ข้อจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ได้กล่าวไว้ในหมวด 2 มาตรา 2 แห่ง Freedom of Press Act ได้บัญญัติว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจะถูกจำกัดได้เฉพาะเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น⁵⁵ และเรื่องที่ยังได้กล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยความลับทางราชการ (Secrecy Act) โดยมีเงื่อนไขว่ากฎหมายว่าด้วยความลับทางราชการนั้นจะกำหนดให้เรื่องอื่นให้เป็นความลับนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน Freedom of Press Act ไม่ได้เพราะจะถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจะถูกจำกัดได้เฉพาะเรื่องที่จำเป็นดังต่อไปนี้เท่านั้น

1. ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศหรือองค์ระหว่างประเทศ
2. นโยบายการคลังแห่งชาติ นโยบายเกี่ยวกับการเงินหรือนโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของราชอาณาจักร
3. กิจกรรมของหน่วยราชการที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ ควบคุมหรือการตรวจตราอื่น ๆ
4. เรื่องเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือการฟ้องร้องคดีอาญา
5. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐหรือของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น
6. การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (personal integrity) หรือการคุ้มครองฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชน
7. การสงวนพันธุ์สัตว์หรือพืช

⁵³ เรื่องเดียวกัน หน้า 25.

⁵⁴ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information : A comparative Symposium, London, Stevens & Son Ltd., 1987 p.87-83 และ

THE FREEDOM OF THE PRESS ACT, CHAPTER 14, ARTICAL 5.

In all matter not dealt with in the Act or in special Legislation enacted by virtue of the Act, general provided of law and statute shall apply.

Except as otherwise provided in this Act or elsewhere in law, foreign nationals are to be equated with Swedish Riksdag. 1990, p.135 อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิทย์ ไชยสาร อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18 หน้า 19.

⁵⁵ Ibid., p.113 (THE FREEDOM OF THE PRESS ACT. CHAPTER 2, ARTICLE 2) อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ในสวีเดนนั้น เอกสารของราชการจะไม่ถูกจัดให้เป็นความลับตลอดไปโดยการพิจารณาเพียงครั้งเดียว เอกสารของราชการจะเป็นความลับหรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาประเมินค่าโดยหน่วยราชการเป็นคราว ๆ ไปเมื่อมีผู้ร้องขอใช้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารนั้นขึ้นมา ประชาชนและหน่วยราชการพอจะรู้คร่าว ๆ ว่าเอกสารใดบ้างที่จะเปิดเผยและเอกสารใดบ้างที่จะต้องเก็บเป็นความลับ เพราะเอกสารของราชการที่จะถูกจัดไว้เป็นความลับส่วนมากได้แก่เรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและกิจกรรมทหาร ธุรกิจการค้าของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมเอกชนและข้อมูลทางการแพทย์และทางสังคมของเอกชนตลอดจนข้อมูลภาษีอากร⁵⁶

องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย Freedom of Press Act ของสวีเดนไม่ได้จัดตั้งองค์กรใดเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ตีความบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่ได้มอบภาระให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครอง (Administrative Court) และเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ก็เท่ากับว่าในขณะนั้นศาลได้เข้าไปใช้อำนาจ (ดุลพินิจ) ของฝ่ายปกครองตัดสินใจในเรื่องทางปกครองแทนฝ่ายปกครอง⁵⁷

การที่จะเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้จะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยราชการที่ครอบครองเอกสารนั้น เอกสารที่เป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ ผู้ที่จะอนุญาตได้ ก็คือ หน่วยราชการที่สามารถเข้าถึงและใช้คอมพิวเตอร์นั้น และถ้ามีหน่วยงานเข้าถึงคอมพิวเตอร์ได้หลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานเหล่านั้นมีอำนาจที่จะตัดสินใจอนุญาตได้ทุกหน่วยงาน การตัดสินใจนี้อาจจะแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากการประเมินค่าของเอกสารที่แตกต่างกัน หน่วยราชการที่ทำการตัดสินใจอนุญาตจะต้องยึดเอาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความลับเป็นหลัก โดยไม่สามารถขอคำแนะนำไปยังหน่วยราชการในระดับที่สูงกว่าและหน่วยราชการที่สูงกว่านั้นก็ห้ามมิให้แทรกแซง เพราะระบบการปกครองภายในสวีเดนนั้นทุกหน่วยราชการมีความเป็นอิสระต่อกัน

การใช้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของราชการ เริ่มจากประชาชนผู้ใช้สิทธิจะต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยราชการที่เก็บรักษาเอกสารนั้นไว้ (มาตรา 14) โดยผู้ร้องขอมิสิทธิที่จะไม่เปิดเผยชื่ออาจร้องขอด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ โดยผู้ร้องขอต้องบรรยายระบุถึงเอกสารที่ต้องการให้หน่วยราชการสามารถเข้าใจได้ชัดเจนว่าหมายถึงเอกสารเรื่องใด ฉบับใด เมื่อข้าราชการได้รับคำร้องขอนั้นแล้วจะอนุญาตและจัดหาเอกสารนั้นให้ด้วยตนเอง โดยผู้ร้องขอจะนั่งอ่านเอกสารนั้นที่สำนักงานของหน่วยราชการ หรือจะคัดสำเนาเอกสารนั้นโดยจ่ายค่าธรรมเนียมตามที่หน่วยราชการกำหนดก็ได้ เอกสารของราชการนั้นถ้าได้รับอนุญาตให้เข้าถึงได้ครั้งหนึ่งแล้วก็ไม่สามารถถอนการอนุญาตนั้นได้และเนื้อหาของเอกสารนั้นย่อมได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นที่รู้จักกันทั่วไปแก่ทุก ๆ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 29-32.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 45.

คนตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าผู้ร้องขอเอกสารของราชการได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายปกครอง เป็นหนังสือไม่ให้เข้าถึงเอกสารดังกล่าว ผู้ร้องขอก็จะต้องนำเรื่องขึ้นอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครอง โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องทำเป็นหนังสือโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ผู้ร้องขอสามารถอุทธรณ์ ต่อศาลปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องว่าจ้างทนายความดำเนินการให้

Freedom of Press Act หมวด 2 มาตรา 15 ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนว่าเขาสามารถใช้สิทธิทางศาลในการขอลูกเอกสารของทางราชการได้ ซึ่งในสวีเดนการกระทำทางปกครอง ไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้ทุกกรณี แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อยกเว้นที่ไม่อาจใช้สิทธิทางศาล ได้อยู่ 2 ประการ ประการแรกเป็นข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่จะตัดสินใจเองว่าจะ ให้ผู้อื่นเข้าถึงเอกสารของตนได้หรือไม่ อีกประการหนึ่ง เป็นข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับเอกสารของรัฐบาล ผู้ที่ต้องการเข้าถึงเอกสารของราชการที่เป็นของรัฐบาลจะต้องไปขอลูกเอกสารนั้นที่กระทรวง โดยรัฐมนตรีอาจจะมอบความรับผิดชอบอันนี้ให้แก่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเป็น รายบุคคลได้ ในกรณีที่ผู้ร้องขอถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารของรัฐบาลนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ไป ยังศาลไม่ได้ แต่จะต้องอุทธรณ์ไปยังรัฐบาลแทน

นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่นที่สามารถเข้าถึงเอกสารของรัฐบาลได้ กล่าวคือ เอกสาร ส่วนมากของกระทรวงต่าง ๆ จะจัดทำเป็นสำเนาเก็บไว้โดยหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น ผู้ที่ต้องการ ค้นหาเอกสารของรัฐบาลในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งก็อาจใช้วิธีไปร้องขอต่อหน่วยราชการที่มี สำเนาเอกสารของกระทรวงนั้นเก็บไว้ และถ้าได้รับการปฏิเสธจากหน่วยราชการนั้นก็จะสามารถใช้ สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้⁵⁸

หลักการเข้าถึงเอกสารของราชการอย่างเสรีนี้ ได้รับการสนับสนุนมานานกว่า 200 ปี และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของชาวสวีเดนโดยไม่มีใครคิดที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการนี้ ระบบดังกล่าวของสวีเดนมีผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการทุกระดับต้องมีหลักฐานเป็น ลายลักษณ์อักษรเพื่อเปิดเผยให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ระบบแห่งการเข้าถึงเอกสารอย่างเสรีนี้ ได้ดำรงอยู่ในสวีเดนเป็นเวลานานจนกระทั่งเป็นการยอมรับของประชาชนทั่วไปและมีแนวโน้ม ทางการเมืองที่จะขยายแนวความคิดนี้ไปสู่การดำเนินงานของคณะบุคคล (Companies) หรือสถาบัน อื่น ๆ ที่มีรูปแบบเป็นเอกชนแต่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองตนเอง นอกจากนี้ การเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ขยายตัวไปในด้านอื่น ๆ โดยวิธีการตีความอย่างกว้างขวางใน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยมีการตีความว่าการใช้สิทธิร้องขอเฉพาะข้อมูลข่าวสาร (information) บางส่วนที่อยู่ในเอกสาร (document) ที่หน่วยราชการเก็บรักษาไว้ จะถือว่าเป็นการร้องขอเพื่อเข้าถึง เอกสารนั้นทั้งฉบับ แม้ว่าเอกสารนั้นผู้ร้องขอจะมีได้กล่าวถึงและแม้ว่าเขาจะไม่รู้จักเอกสารนั้นเลย

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 51-52.

ก็ตาม ในทำนองกลับกันการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารบางส่วนที่อยู่ในเอกสารของราชการก็ถือว่าเป็นคำปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารนั้นทั้งฉบับด้วยเหตุเดียวกัน และถ้าหน่วยราชการหรือข้าราชการไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารด้วยวาจา (oral information) ก็ไม่สามารถจะนำมาฟ้องต่อศาลภายใต้กฎหมายของสวีเดนได้⁵⁹

เห็นว่าในประเทศสวีเดนเองซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ (เข้าถึง) ข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็ยังมีข้อยกเว้นที่ให้ส่วนราชการไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ด้วยเช่นกันซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยนั้นต้องเป็นข้อมูลที่เป็นเรื่องจำเป็นและมีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น หากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญาน่าจะถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือการฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายของสวีเดนด้วยเช่นกัน แต่ก็ไม่ได้อธิบายไว้ว่าครอบคลุมไปถึงเอกสารอะไรบ้าง ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของส่วนราชการและถ้าหากมีปัญหาโต้เถียงในเรื่องการเข้าถึงเอกสารดังกล่าว ก็ให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

2. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการยกย่องว่าเป็นดินแดนแห่งเสรีภาพ (Land of the Free) ประชาชนสามารถมีเสรีภาพในการดำเนินการใด ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Government) หรือรัฐบาล รัฐ หรือท้องถิ่น (State or Local Government) โดยมีการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการพิมพ์ไว้ในบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยที่ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ (เข้าถึง) ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แต่ได้มีการบัญญัติสิทธิที่จะขอตรวจเอกสารขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act, 1946 ซึ่งกำหนดให้บรรดากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องพิมพ์กฎ ข้อบังคับและเอกสารการทำงาน การบริหารเพื่อเผยแพร่ต้องจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจค้นบรรดาความเห็นของราชการ และคำสั่งต่าง ๆ ได้ด้วย

แต่เอกสารราชการอาจไม่เปิดเผยก็ได้ ถ้าเป็นความลับอันจะเป็นประโยชน์เพื่อสาธารณะ (Public Policy) หรือเป็นความลับด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งที่สมควร (Reasonable) อำนาจที่ไม่ยอมเปิดเผยนี้ดูอาจจะกว้างขวางมากเกินไป จนทำให้รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการไม่ยอมเปิดเผยเอกสารมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผยเอกสาร นอกจากนั้นบรรดากฎหมาย

⁵⁹ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information : A comparative Symposium, London, Stevens & Son Ltd., 1987 p.49-50 อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 58.

รวมทั้งความเห็นหรือคำสั่งของราชการก็ให้เปิดเผยได้เฉพาะแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยสมควรเท่านั้น⁶⁰ ต่อมาในปี ค.ศ.1966 รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act 1966) สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของราชการจึงได้เกิดขึ้นและได้รับการรับรองตามกฎหมายดังกล่าว

ในระดับมลรัฐ มีหลายมลรัฐที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ก่อนที่จะได้มีการออกกฎหมายของสหรัฐเสียอีก กล่าวคือ มีการออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลทำให้สถาบันทางการเมืองของตนเป็นที่เปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าควบคุมตรวจสอบ โดยมลรัฐหลุยส์เซียนาซึ่งมีระบบกฎหมายแบบ Civil Law เป็นมลรัฐแรกที่ได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการ (public record law) ในปี ค.ศ.1912

ในปี ค.ศ.1953 นาย Harold Cross ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลทำให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตนและจากการศึกษาพบว่านอกจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของราชการแล้ว คำพิพากษาของศาลในระบบคอมมอนลอว์ก็ยังให้ได้รับสิทธิดังกล่าวไว้เช่นกัน⁶¹

อย่างไรก็ตามสิทธิตามระบบคอมมอนลอว์มีขอบเขตจำกัดเพราะขึ้นอยู่กับสภาพของเอกสารและส่วนได้เสียของเอกชนผู้ขอตรวจดู การตรวจดูจะอนุญาตให้เฉพาะเมื่อผู้ขอตรวจดูมีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเอกสารนั้นและเฉพาะเมื่อการขอตรวจดูนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกาเห็นกันว่าสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารของราชการตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์เช่นนี้ยังไม่เพียงพอ จึงได้มีการพยายามขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นโดยบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act : APA) ค.ศ.1946 (P.L.79-404; 60 Stat. 237) ดังที่กล่าวมาแล้วตามกฎหมายฉบับนี้ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะต้องพิมพ์บรรดากฎข้อบังคับและเอกสารการทำงานและการบริหารงานเพื่อแพร่หลายและจะต้องมีการจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจค้นบรรดาความเห็นของทางราชการและคำสั่งต่าง ๆ ด้วย แต่เอกสารของทางราชการอาจไม่เปิดเผยได้ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความลับอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความลับด้วยเหตุอันใดอันหนึ่งที่เหมาะสม นอกจากนั้นบรรดากฎ ความเห็นหรือคำสั่งก็ให้เปิดเผยได้แต่เฉพาะบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรงและสมควรเท่านั้น เนื่องจากผลอันไม่เป็นที่พึงปรารถนานี้จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไข

⁶⁰ Kenneth E. Warren. Administration Law in the Political System. West Publishing Company : Paul Minesota, 1988, p. 235-236 อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรา ไชยสาร อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18 หน้า 21.

⁶¹ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information : A comparative Symposium, London, Stevens & Son Ltd., 1987 p.49-50 อ้างใน บัญชา เขียวคำย อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18 หน้า 21.

กันเสมอมา จนกระทั่งในปี ค.ศ.1966 ได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Law 89-487 (80 Stat.250) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 ของ APA (1946) กฎหมายฉบับนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act) และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้ในระหว่างที่ไม่ได้ใช้บังคับนั้น ได้มีรัฐบัญญัติ P.L.89-554 (80 Stat.378) ออกมาในปี ค.ศ.1966 ให้ประมวล APA (1946) เข้าเป็นประมวลกฎหมายสหรัฐ (U.S.C.) โดยมาตรา 3 ดังกล่าว เปลี่ยนเป็นมาตรา 552 ในลักษณะที่ 5 ของประมวลกฎหมายสหรัฐ (5 U.S.C. มาตรา 252) โดยไม่มีการแก้ไขในด้านสาระแต่อย่างใด⁶² The Freedom of Information Act 1966 ได้เปลี่ยนหลักการพื้นฐานจากประชาชนควรจรรู้ (need to know) มาเป็นหลักการที่ว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ซึ่งกำหนดให้ประชาชนสามารถรับรู้ (เข้าถึง) และตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการได้⁶³

ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนผู้ใช้สิทธิตาม The Freedom of Information Act 1966 (FOIA) คือประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทคำสั่งหรือกฎที่ต้องพิมพ์แพร่หลายในราชกิจจานุเบกษา (Publication) หรือข้อมูลข่าวสารประเภทที่ต้องจัดระบบตรวจสอบให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้เองก็ดี (Public Inspection) ต่างก็เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไป (public) ที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีการดังกล่าว แม้แต่การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีให้เอกสารร้องขอตรวจสอบเป็นพิเศษเฉพาะราย (Individual Inspection) กฎหมายก็บัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลใด ๆ ก็ได้ (any person) โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องฐานะของผู้ใช้สิทธิไว้เลย ทั้งนี้ในสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าสิทธิโดยทั่วไปของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นปัจจัยสำคัญของการโต้เถียงและอภิปรายกันในระดับประชาธิปไตย หลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายก็คือ การกำหนดสถานะของบุคคลผู้ต้องการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการว่าไม่จำเป็นต้องหาเหตุผลใด ๆ มาสนับสนุนการใช้สิทธิของตน เพราะเพียงแต่การเป็นพลเมืองของประเทศ (citizen) ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็เป็นการเพียงพอและชอบธรรมแล้วสำหรับการอ้างถึงสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ⁶⁴

หน่วยงานของรัฐภายใต้ नियามของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของรัฐ มาตรา 552b(a) แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐ ได้กำหนดความหมายของหน่วยงานของรัฐ (agency) ไว้ว่าหมายถึงหน่วยงานตามที่กำหนดในมาตรา 552(f) แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐ ซึ่งได้แก่ กฎหมายข้อมูล

⁶² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2521). “อิสระของข่าวสาร” *วารสารนิติศาสตร์* หน้า 140-142 อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 22.

⁶³ อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชร ไซยสาร อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 18 หน้า 21.

⁶⁴ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information : A comparative Symposium, London, Stevens & Son Ltd., 1987 p.56 อ้างใน บัญชา เทียวต่าย อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 19 หน้า 32.

ข่าวสารของรัฐ (The Freedom of information Act (FOIA)) ซึ่งมาตรา 552(f) ดังกล่าวได้อ้างอิงคำว่า “agency” มาจากมาตรา 551 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐ ซึ่งหมายถึง หน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐ ทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร หน่วยงานทางทหาร วิสาหกิจของรัฐบาล วิสาหกิจที่ควบคุมโดยรัฐบาลหรือองค์กรอื่นในฝ่ายบริหารของรัฐบาล (รวมทั้งสำนักกิจการบริหารของประธานาธิบดี) ตลอดจนหน่วยงานกำกับที่เป็นอิสระ แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสภาองเกรส (congress) ศาล รัฐบาลแห่งเขตปกครองหรือเขตในครอบครองของสหรัฐ รัฐบาลแห่งเขตปกครอง District of Columbia หน่วยงานที่มีตัวแทนของคูร์ณีหรือตัวแทนขององค์กรของคูร์ณีในข้อพิพาทที่คูร์ณีเหล่านั้นแต่งตั้ง ศาลทหารและคณะกรรมการด้านการทหาร เจ้าหน้าที่ด้านการทหารที่ปฏิบัติงานภาคสนามในช่วงสงครามหรือในเขตยึดครอง เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่บางเรื่อง⁶⁵ นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังหมายรวมถึง “องค์กรย่อย” ของหน่วยงานของรัฐด้วย (any subdivision thereof)⁶⁶ ด้วย

ศาลได้ยืนยันความเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของรัฐดังตัวอย่างในคดี Pacific Legal Foundation v Council on Environmental Quality⁶⁷ ซึ่งศาลได้พิจารณาว่า Council on Environmental Quality (CEQ)⁶⁸ เป็นหน่วยงานตามความหมายของมาตรา 552(f) ของ FOIA

ในส่วนของความหมายของเอกสารของทางราชการนั้น Freedom of Information Act ได้กำหนดให้เอกสาร (record) ของทางราชการทั้งหลายทุกประเภทต้องเปิดเผยแก่สาธารณชนมีเพียงบางประเภทเท่านั้นที่ไม่ต้องเปิดเผยโดยอาศัยเหตุผลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับคำว่า “เอกสารของทางราชการ” นั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าให้ส่วนราชการจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร (information) แก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ 3 วิธี คือ 1) การพิมพ์แพร่หลาย 2) การจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นและสำเนาได้เอง 3) การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย ข่าวสารประเภทใดจะจัดให้ในรูปแบบใดเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดตามลำดับความสำคัญของข่าวสารและความจำเป็นที่ประชาชนควร จะรู้ ดังนั้น แม้จะไม่ได้ให้ความหมายของเอกสารของทางราชการไว้แต่เมื่อได้พิจารณาถึงประเภท

⁶⁵ ฉันทันท์ อัสวเลิศศักดิ์, ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, วิไล อมราภรณ์, กาญจนภรณ์ อินทปັນตี, อุศนา ตั้งภัสสรเรื่อง. (2548). “รายงานการศึกษาวิจัย ตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง กฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ (The Sunshine Act) ของสหรัฐอเมริกา (ฉบับสมบูรณ์)” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า 11-12.

⁶⁶ เรื่องเดียวกันหน้า 15.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 12.

⁶⁸ CEQ เป็นองค์กรในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (The Executive Office of the President).

ข้อมูลข่าวสารที่ FOIA ได้กำหนดให้มีตามวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าครอบคลุมถึงเอกสาร (record) ทุกชนิดที่ราชการมีอยู่

1) เอกสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลาย (Publication)

กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักให้พิมพ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของส่วนราชการบางประเภทแพร่หลาย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงพันธะทางกฎหมาย และถือว่า “คำสั่งหรือกฎ” ซึ่งมีได้มีการพิมพ์แพร่นั้น ไม่มีผลบังคับใช้กับประชาชน เว้นเสียแต่ในกรณีที่ประชาชนได้ทราบข้อความของ “คำสั่งหรือกฎ” นั้นตามความเป็นจริง การพิมพ์แพร่นั้นส่วนใหญ่จะพิมพ์ปรากฏในราชกิจจานุเบกษาหรือในบางกรณีจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ของเอกชน⁶⁹

หลักที่ว่า “กฎหรือคำสั่งของส่วนราชการซึ่งกฎหมายบังคับให้พิมพ์แพร่หลายแล้วมิได้ดำเนินการจัดพิมพ์ก็จะไม่มีผลบังคับแก่คดี” นั้น ใช้บังคับเฉพาะ กฎหรือคำสั่งที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนเท่านั้น เพราะกรณีนั้น ประชาชนควรจะได้รับประโยชน์ไม่ว่าตนจะทราบหรือไม่ก็ตาม⁷⁰

2) เอกสารที่ประชาชนทั่วไปได้ตรวจค้น (Public Inspection)

ข่าวสารบางประเภทลำดับความสำคัญไม่ถึงระดับที่จะให้มีการพิมพ์แพร่หลาย แต่ก็มี ความสำคัญระดับหนึ่ง กฎหมายก็ให้ประชาชนเข้าตรวจค้นได้ทันที ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะติดต่อและเข้าใจการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยให้มีการจัดเก็บจัดทำดัชนี (index) และมี สถานที่เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าเองได้ และอาจนำออกโดยขอสำเนาได้เสมอ

นอกจากนี้แล้วประชาชนยังสามารถตรวจสอบหรือค้นคำสั่ง คำแถลงนโยบาย คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และคำชี้แจงต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งมีได้จัดพิมพ์แพร่หลายได้ แต่ในกรณีที่ขอตรวจค้นคำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งในการชี้ขาดข้อพิพาทเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีใช้การชี้ขาดข้อพิพาทหากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจว่าจะสอบสวนหรือไม่ จะมีการฟ้องร้องคดีหรือไม่ จะเจรจาติดต่อในขณะนั้นอย่างไร เหล่านี้ก็ถือว่า ควรจัดให้มีการตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป เพราะมีผลช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อกับส่วนราชการได้อย่างถูกต้อง และในกรณีที่ขอตรวจค้นคู่มือหรือคำชี้แจงนั้น ถ้าเป็นคู่มือหรือคำชี้แจงเกี่ยวกับการเงิน การจัดยานพาหนะ การบริหารงานบุคคลและที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการเหล่านี้แล้ว ถือว่าไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงไม่ถือว่าอยู่ในบังคับที่จะต้องเปิดเผย

การที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจค้นได้ตามกฎหมายนั้น ถ้าหากส่วนราชการใดไม่จัดให้มีการเข้าตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป กฎหมายก็ยังมิให้หน่วยราชการนั้นนำมาอ้างอิงเป็นแนว

⁶⁹ จิตติ เกษมศิริวัฒน์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14 หน้า 75.

⁷⁰ Bernard Schwartz, Legal Control of Government, p.77 อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 75.

บรรทัดฐาน (Precedent) ซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชน เว้นแต่สิ่งนั้นจะเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปแก่ประชาชนแล้วเท่านั้น⁷¹

3) เอกสารที่จัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

บรรดาข่าวสารที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องเปิดเผยโดยวิธีการพิมพ์แพร่หลายหรือโดยจัดให้ประชาชนตรวจค้นได้เป็นการทั่วไปแล้ว ข่าวสารเหล่านั้นทั้งหมดจะต้องเปิดเผยโดยวิธีนี้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย

การเปิดเผยเอกสารราชการโดยวิธีการเช่นนี้ ประชาชนจะต้องร้องขอต่อหน่วยงานราชการ โดยจะต้องรวมลักษณะข่าวสารที่ต้องการโดยชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ เข้าใจว่าเป็นข่าวสารเรื่องอะไร หน่วยงานราชการต้องสามารถค้นให้ได้ แม้ว่าจะไม่ได้ในทันทีก็สามารถหาได้ในเวลาพอสมควร ในการนี้ประชาชนผู้ร้องขอให้เปิดเผยเอกสารจะต้องเสียค่าธรรมเนียม (Fee) ตามความเหมาะสม⁷²

ส่วนเอกสารที่ไม่ต้องเปิดเผยนั้นกฎหมายกำหนดไว้เป็นข้อยกเว้น 9 ประการด้วยกัน ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้เพียงแต่ยอมให้เอกสารที่ลักษณะตรงกับข้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งสามารถเก็บเป็นความลับได้ แต่มิได้บังคับเป็นการเด็ดขาดว่าเอกสารเหล่านั้นจะต้องเป็นความลับ กล่าวคือ FOIA เพียงแต่กำหนดขอบเขตไว้เท่านั้นว่าทางราชการจะไม่ยอมเปิดเผยข่าวสารใดได้บ้าง แต่ก็ไม่ได้ห้ามถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรเปิดเผยก็อาจกระทำได้ โดยเห็นว่าเป็นดุลพินิจและอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการนั่นเอง⁷³ ข้อยกเว้น 9 ข้อได้แก่⁷⁴

(1) ความลับของรัฐบาลอันได้แก่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายของรัฐบาลในการต่างประเทศ การจำแนกว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นความลับประเภทนี้จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive order) ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกโดยประธานาธิบดี กล่าวคือ ในคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารอย่างไรจึงจะมีลักษณะเป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ และที่สำคัญคือเอกสารนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาให้เป็นความลับตามคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นอย่างเหมาะสม⁷⁵ ศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่าการพิจารณาจำแนกเอกสารเช่นนั้นเหมาะสมหรือไม่ โดยศาลมีอำนาจลบล้างการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยการวินิจฉัยว่าการจัดประเภทเอกสารของฝ่าย

⁷¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 76.

⁷² เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁷³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2521). "อิสระของข่าวสาร" วารสารนิติศาสตร์ หน้า 147.

⁷⁴ 5 U.S.C.552 (b).

⁷⁵ 5 U.S.C. 552(b)(1).

บริหารที่ให้เอกสารใดเป็นความลับในเรื่องการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศนั้น ไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในคำสั่งของฝ่ายบริหาร หลักการให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยขั้นสุดท้ายนี้ เพิ่งมีขึ้นในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ.1974

(2) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นระเบียบปฏิบัติงานภายใน ข้อยกเว้นนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นการภายในเท่านั้น⁷⁶ เพราะกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานภายในหน่วยราชการเช่นนี้บางครั้งมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของส่วนราชการ และกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเหล่านี้ก็ไม่มีผลต่อเอกชนแต่อย่างใด เช่น กฎว่าด้วยการจอดรถในสถานที่ราชการ กฎว่าด้วยเวลาอาหารกลางวัน รายงานแถลงนโยบายเกี่ยวกับการลา ฯลฯ⁷⁷

(3) ข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่น ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อยอมรับถึงข้อมูลข่าวสารบางอย่างที่ได้รับการคุ้มครองโดยไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายฉบับอื่น กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารที่จะได้รับยกเว้นเป็นพิเศษไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นจะต้องปรากฏว่ากฎหมายนั้น (ก) ต้องกำหนดว่าเรื่องที่จะปฏิเสธการเปิดเผยแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่ไม่ต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะเปิดเผยหรือไม่ หรือ (ข) ต้องกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการปฏิเสธการเปิดเผยหรือต้องอ้างถึงประเภทของเรื่องที่จะปฏิเสธการเปิดเผยอย่างชัดเจน⁷⁸

(4) ความลับทางการค้าและข้อมูลทางการเงินหรือการพาณิชย์ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษหรือเป็นความลับที่ได้รับมาจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด⁷⁹

(5) เอกสารการติดต่อภายในส่วนราชการหรือระหว่างส่วนราชการ ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีกับส่วนราชการแล้วคู่ความฝ่ายอื่นนอกจากฝ่ายที่เป็นส่วนราชการจะไม่สามารถนำมาอ้างได้⁸⁰

(6) สิทธิส่วนบุคคล อันได้แก่ แพ้การแพทย์และประวัติบุคคลและแฟ้มอื่นที่คล้ายคลึง ซึ่งหากเปิดเผยน่าจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ชอบธรรมอย่างชัดเจน⁸¹

(7) เอกสารที่เกี่ยวกับบันทึกการสอบสวนการบังคับใช้กฎหมาย ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่บันทึกการสอบสวนที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย แต่เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข

⁷⁶ 5 U.S.C. 552(b)(2).

⁷⁷ ซีวี่ตันน์ วงศ์วัฒนสานต์, อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 71 หน้า 69.

⁷⁸ 5 U.S.C. 552(b)(3).

⁷⁹ 5 U.S.C. 552(b)(4).

⁸⁰ 5 U.S.C. 552(b)(5).

⁸¹ 5 U.S.C. 552(b)(6).

ที่ว่าถ้าเปิดเผยออกไปแล้ว จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งใน 6 ประการ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ

(ก) การเปิดเผยเอกสารนั้นเป็นการคาดหมายได้ว่าจะแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

(ข) การเปิดเผยจะเป็นการตัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและการวินิจฉัยที่เป็นกลาง

(ค) การเปิดเผยคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(ง) การเปิดเผยสามารถคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะเปิดเผยตัวตนของแหล่งข้อมูลที่เป็นความลับ รวมถึงเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานต่างประเทศ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในระดับมลรัฐหรือสถาบันเอกชนต่าง ๆ ซึ่งได้ให้ข้อมูลในลักษณะที่เป็นความลับ และในกรณีที่เป็นบันทึกหรือข้อมูลที่รวบรวมโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอาญา ในช่วงระหว่างทำการสอบสวนทางอาญาหรือโดยหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านการสืบราชการลับเพื่อความมั่นคงของชาติที่ชอบด้วยกฎหมายจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลลับที่ได้จากแหล่งข้อมูลลับ

(จ) การเปิดเผยเอกสารน่าจะเปิดเผยเทคนิคและวิธีการที่ใช้เพื่อการสอบสวนหรือฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการบังคับตามกฎหมาย หากการเปิดเผยนั้นคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะเสี่ยงต่อการทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือ

(ฉ) การเปิดเผยสามารถคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยต่อร่างกายของปัจเจกบุคคล

เอกสารที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่เพียงเฉพาะเรื่องการฟ้องร้องทางอาญาเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงเรื่องอื่น ๆ ในทางแพ่งและทางปกครองด้วย ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนไม่ว่าในคดีประเภทใดจะมีเรื่องเทคนิค ชื่อสายลับ รายงานข่าวและเอกสารแสดงความเห็นที่ยังไม่ได้สรุปอีกมากมาย⁸²

(8) ข้อมูลข่าวสารของสถาบันการเงิน ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน โดยปกติข่าวสารประเภทนี้ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วตามข้อ (4) แต่เนื่องจากเห็นว่าบางกรณีไม่พอที่จะถือเป็นเรื่องปกปิดตามข้อ (4) ได้ จึงยกเว้นไว้โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ที่ส่วนราชการจะได้รับข่าวสารเพื่อการควบคุมสถาบันการเงินเหล่านั้น⁸³

⁸² บัญชา เจียวต่าย อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 หน้า 40.

⁸³ เรื่องเดียวกัน หน้า 41.

(9) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสำรวจปิโตรเลียม ข้อมูลหรือข้อสนเทศทางธรณีวิทยา และธรณีฟิสิกส์เกี่ยวกับแหล่งน้ำ รวมถึงแผนที่ด้วย ในสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการสำรวจเกี่ยวกับบ่อน้ำมันไม่อยู่ในความหมายของความลับทางการค้า (trade secret) จึงต้องระบุขึ้นไว้โดยเฉพาะทั้งที่ความจริงก็มีบางคนเห็นกันว่ากรณีนี้ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วตามข้อ (4) แต่โดยทั่วไปเห็นว่าความลับในเรื่องการสำรวจบ่อน้ำมันเป็นเรื่องใหม่ จะถือว่าเป็นเรื่องปกปิดอยู่แล้วตามธรรมเนียมประเพณีไม่ได้ และการเปิดเผยในกรณีนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบได้เปรียบในการแข่งขันได้มากจึงเห็นควรไว้โดยเฉพาะ⁸⁴

การเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับคือ Privacy Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นการเฉพาะซึ่งมีความแตกต่างกับการเข้าถึงข้อมูลตาม FOIA บางประการ กล่าวคือ การเข้าถึงข้อมูลตาม FOIA ได้ บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ ในการเข้าถึงบันทึกข้อมูลซึ่งครอบคลุมเนื้อหาข้อมูลทั้งหมดของหน่วยงานราชการ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามกฎหมาย ในขณะที่ Privacy Act บัญญัติให้สิทธิเฉพาะบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูล โดยบุคคลนั้นต้องเป็นประชาชนชาวอเมริกันหรือมีภูมิลำเนาถาวร โดยถูกต้องตามกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา และข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลจะใช้สิทธิเข้าถึงตาม Privacy Act นั้น จำกัดเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกบันทึกไว้ใน “ระบบบันทึกข้อมูล” (systems of records) เท่านั้น ทั้งนี้ ภายใต้ข้อยกเว้นบางประการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ถ้าหากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกบันทึกในลักษณะทั่ว ๆ ไปแล้ว การเข้าถึงย่อมอยู่ภายใต้บังคับของ FOIA⁸⁵

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น FOIA ของสหรัฐอเมริกาไม่ได้จัดตั้งองค์กรใดขึ้นเป็นพิเศษเพื่อควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย FOIA ให้เป็นดุลพินิจของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับของ FOIA เป็นผู้วินิจฉัยเบื้องต้นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นสมควรเปิดเผยได้หรือไม่ มีข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ไม่ให้เปิดเผยหรือไม่ และเมื่อมีข้อโต้แย้งก็จะให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยในชั้นที่สุด สหรัฐอเมริกาใช้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัย⁸⁶ ซึ่งเป็นไปตามระบบกฎหมาย Common Law เนื่องจากสหรัฐอเมริกาให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครองกระบวนพิจารณาจึงเป็นงานองความแพ่งทั่วไป คือ มีการเสียดำเนินการและคำทนายความด้วย จนเป็นที่ตระหนักกันว่าเฉพาะแต่คู่ความที่มีฐานะการเงินดีเท่านั้นจึงจะบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยการยื่นฟ้องต่อศาลได้ ในการแก้ไข FOIA ในปี ค.ศ.1974 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดได้ให้ศาล

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁸⁵ ชยุด พุ่มกำพล อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 35 หน้า 63 – 64.

⁸⁶ บัญชา เขียวต่าย อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 หน้า 47.

มีดุลพินิจกำหนดค่ามาตรฐานนิยมสำหรับคดี FOIA เป็นพิเศษได้ โดยให้รัฐเป็นผู้จ่ายค่ามาตรฐานนิยมและกำหนดความแทน⁸⁷ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนฟ้องคดีเรื่องนี้ได้มากขึ้น⁸⁸

ในสหรัฐอเมริกาได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ โดย Ralph Nader นักบรรณรักษ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เสนอแนะให้พิจารณาทบทวนการบังคับใช้กฎหมาย FOIA โดยให้มีคณะกรรมการพิเศษที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้น เพื่อควบคุมให้การใช้ FOIA ในส่วนราชการต่าง ๆ เป็นแบบเดียวกัน แนวความคิดนี้มีการยอมรับไปใช้ในมลรัฐนิวยอร์ก โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎข้อบังคับเพื่อใช้สำหรับการปฏิบัติตาม FOIA⁸⁹

จากการศึกษาแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเดิมที่สหรัฐอเมริกา มีแนวคิดเหมือนกันกับประเทศไทยที่ว่า “การไม่เปิดเผยเอกสารนั้นถือเป็นหลัก ส่วนการเปิดเผยเอกสารถือเป็นข้อยกเว้น” จนกระทั่งมีการแก้ไข FOIA (1966) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกานี้มิได้บัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนดังของสวีเดน แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับกันว่าสิทธิที่จะรู้ (Right to know) เป็นสิทธิที่มีอยู่ในเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณา ตามบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา แต่ข้อเท็จจริงเพียงจะมีการประกาศใช้ FOIA ในปี ค.ศ.1966 ดังนั้น FOIA จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับหรือประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ⁹⁰ และกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าเปิดเผยไม่ได้ หรือกรณีเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้คดี ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยได้เช่นกัน

3. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศฝรั่งเศส

ในระยะก่อนปี ค.ศ.1978 ประเทศฝรั่งเศสถือหลักการว่า เอกสารของทางราชการ (documents administratifs) เป็นความลับที่ไม่สมควรเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบมาเป็นเวลานาน แตกต่างกับประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียและในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือหลักตรงกันข้ามว่า

⁸⁷ 5 U.S.C 552(a)(4)(E).

⁸⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 71 หน้า 62.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 68.

⁹⁰ บัญชา เทียวต่าย อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 19 หน้า 64.

ประชาชนควรมีสติที่เสีรภาพที่จะทราบข้อมูลต่าง ๆ ทั้งสามารถขอเอกสารของทางราชการได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ

ในปี ค.ศ.1978 ประเทศฝรั่งเศส ได้ตราบัญญัติ เลขที่ 78-753 (The Law of July 17, 1978)⁹¹ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้

รัฐบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เอกสารของราชการ” (Administrative document) ไว้อย่างชัดเจน ระบุแต่เพียงว่าเอกสารต่อไปนี้เป็นเอกสารของราชการ ได้แก่ บรรดาแฟ้ม (dossiers) รายงาน รายงานการศึกษา บันทึกรายงาน (Comptes rendus) รายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง คำวินิจฉัย หนังสือเวียน บันทึกรับหรือหนังสือตอบรับของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตีความที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงข้อความเห็นของสภาแห่งรัฐ และศาลปกครองอื่น⁹² ด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยึดถือเอกสารของราชการ จึงต้องมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในการเข้าตรวจเอกสารดังกล่าว⁹³ แต่กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นที่ส่วนราชการจะไม่เปิดเผยเอกสารบางประเภทแก่ประชาชนก็ได้ ได้แก่

- 1) เอกสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
- 2) เอกสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับนโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรรม
- 3) เอกสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น⁹⁴

นอกจากรัฐบัญญัติฉบับนี้แล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในทางลับ (ปกปิด) อีก ได้แก่ The Law of January 3, 1979 on Archives ซึ่งเป็นเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญบางประเภท และกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เก็บรักษาไว้ และยังมี The Law of July 11, 1979 on the Giving of Reasons Administrative Acts ซึ่งกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องให้เหตุผลประกอบการกระทำหรือคูลพินิจในทางปกครอง⁹⁵

⁹¹ วัชรา ไชยสาร. (2544). สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ กรุงเทพฯ นิติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 29.

⁹² จันทิมา พงษ์สังข์. (2547). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 85.

⁹³ จิตติ เกษมศิริวัฒน์ อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ 14 หน้า 72.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁵ วัชรา ไชยสาร อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 89 หน้า 30.

การใช้สิทธิเปิดเผยข้อมูลเพื่อขอลูกเอกสารของราชการในประเทศฝรั่งเศส มีบัญญัติไว้ในมาตรา 1 รัฐบัญญัติ 1978 กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาคนนั้นจะมีสัญชาติฝรั่งเศสหรือเป็นชาวต่างชาติ (ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้) และไม่ว่าจะจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น ราชการส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล (commune) อาจจะร้องขอเอกสารของทางราชการในระดับรัฐได้⁹⁶ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับเอกสารราชการที่สามารถขอตรวจดูได้ และเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการใช้สิทธิตลอดจนการโต้แย้งคัดค้านคำปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองเอกสารที่จะขอตรวจดูนั้น⁹⁷

ข้อมูลข่าวสารของราชการของฝรั่งเศสไม่ได้จัดแบ่งประเภทตามความสำคัญหรือจัดสรรวิธีการในการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้เหมือนสหรัฐอเมริกา ข้อมูลของราชการที่บุคคลทั่วไปจะใช้สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารของราชการในเบื้องต้นนั้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าเป็น “เอกสารของราชการ” หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าเอกสารราชการทุกประเภทจะขอเปิดเผยหรือขอตรวจดูได้ทั้งหมดซึ่งต้องขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมเกี่ยวกับเอกสารของราชการที่อาจขอให้เปิดเผยด้วยหรือไม่⁹⁸

เงื่อนไขเพิ่มเติมของเอกสารราชการที่สามารถเปิดเผยได้นั้นก็คือ เอกสารของราชการที่ขอให้เปิดเผยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติ ปี 1978 จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเพิ่มเติมดังนี้

1) เป็นเอกสารที่มีได้มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคล โดยเฉพาะเจาะจง (des documents administratifs de caractère non nominatif) (มาตรา 1 วรรคแรก แห่งรัฐบัญญัติ ปี 1978)⁹⁹ รัฐบัญญัติ ปี 1978 มิได้ให้คำจำกัดความของข้อมูลหรือเอกสารที่ระบุชื่อบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงไว้ แต่ในทางตำราข้อมูลหรือเอกสารที่ระบุชื่อบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวกับการตัดสินใจหรือการประเมินคุณค่าของบุคคลธรรมดาบุคคลหนึ่ง โดยระบุชื่อของบุคคลนั้น หรือที่แสดงได้ว่าเป็นบุคคลนั้น หรือเอกสารที่กล่าวถึงความประพฤติหรือเรื่องส่วนตัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งการเปิดเผยจะทำให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหายได้ กล่าวคือนัยหนึ่งก็คือ เอกสารส่วนบุคคล

⁹⁶ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information p.93 อ้างใน บัญชาเขียวต่าย, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ 19, หน้า 41.

⁹⁷ ชยุต พุ่มกำพล, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ 35 หน้า 72.

⁹⁸ พิชิตพล ศรียานนท์และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกา” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 17 ตอนที่ 2 (สิงหาคม) หน้า 104 อ้างในจันทิมา พงษ์สังข์. (2541). อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 90 หน้า 85.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 73.

Commission d'accès aux documents administratifs : CADA¹⁰⁰ ได้ให้แนวทางไว้ว่าเอกสารดังกล่าว มีความหมายครอบคลุมถึงเอกสารทุกชนิดที่พาดพิงถึงบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงไม่ว่าโดยการระบุชื่อ หรือโดยการระบุลักษณะใด ๆ จนทำให้รู้หรือคาดหมายได้ว่าเอกสารนั้นกล่าวถึงบุคคลใดกรณีเช่นนี้เฉพาะแต่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าถึงเอกสารนั้นได้ CADA ได้อธิบายความหมายบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับเอกสารไว้ว่าหมายถึง บุคคล 2 จำพวก ได้แก่ บุคคลที่ได้รับผลโดยตรงจากข้อความในเอกสารนั้นและบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงและเป็นส่วนตัวในเอกสารนั้นเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เนื้อหาและการใช้เอกสารดังกล่าว ตัวอย่างของบุคคลจำพวกหลังนี้ได้แก่บิดามารดาซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องเอาเอกสารใด ๆ ของโรงเรียนที่ได้ทำขึ้นเกี่ยวกับบุตรของตน แต่ควรตระหนักว่าเอกสารที่มีเนื้อหาเป็นข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับบุคคลใดโดยเฉพาะ สามารถถูกจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยการไม่กล่าวถึงข้อมูลข่าวสารในส่วนนั้น ถ้าเอกสารดังกล่าวยังคงอ่านเข้าใจและยังไม่ถูกทำลาย¹⁰¹

2) เอกสารของราชการที่ขอเปิดเผยจะต้องเป็นเอกสารที่ยังคงปรากฏอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอตรวจดูเอกสารนั้น กล่าวคือ การร้องขอเพื่อเข้าถึงเอกสารของทางราชการจะต้องเป็นกรณีที่เอกสารนั้น ได้ถูกทำขึ้นมาและนำออกใช้ตามสภาพของมันแล้ว ถ้าเป็นประเด็นเรื่องราวต่าง ๆ ในทางปกครองยังมีได้จัดทำขึ้นเป็นเอกสาร กฎหมายก็มีได้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องมีภาระหน้าที่ในการสืบเสาะค้นหาเรื่องราวเหล่านั้น ๆ เพื่อจัดทำเป็นเอกสารให้แก่ผู้ใช้สิทธิร้องขอแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำขอได้

3) เอกสารของราชการที่ขอเปิดเผยจะต้องเป็นเอกสารในขั้นตอนสุดท้าย (documents achevés) หมายถึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อีก เนื่องจากเอกสารราชการจะมีกระบวนการที่สลับซับซ้อนในการเสนอไปสู่ผู้บังคับบัญชาแต่ละชั้น ถ้าเป็นเพียงขั้นตอนเสนอหรือเตรียมการทำคำสั่งจึงเป็นเรื่องปกติที่เอกสารในขั้นตอนเหล่านี้ไม่สามารถจะเปิดเผยได้ โดยที่กรณีนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ CADA และตุลาการปกครองจะต้องตีความ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธไม่อนุญาตให้เปิดเผยบันทึกถ้อยคำของ

¹⁰⁰ CADA : เป็นกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการของฝรั่งเศส (รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978) มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เอกชนที่ถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานฝ่ายปกครองในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ตลอดจนพิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนี้โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาด.

¹⁰¹ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information p.96-97 อ้างใน บัญชาเขียวต่าย อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 19 หน้า 42.

คณะกรรมการท้องถิ่นที่พิจารณาโครงร่างของการจัดระเบียบและการวางผังเมือง โดยได้อธิบายว่า “สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นจะมีได้แต่ข้อมูลข่าวสารที่เสร็จสมบูรณ์แล้ว ไม่ใช่แค่เสร็จเป็นบางส่วนหรือแค่ชั่วคราวระหว่างดำเนินการ”¹⁰² ตัวอย่างอื่น ๆ CADA ได้ระบุว่าเป็นข้อมูลที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ คือ รายงานต่าง ๆ ของทางราชการที่ยังไม่ได้เสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณา เช่น กรณีรายงานของกลุ่มทำงานร่วมระหว่างกระทรวงซึ่งยังไม่ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี โครงร่างการศึกษาการก่อสร้างสถานีรถไฟแห่งใหม่ บันทึกรายงานที่ไม่เป็นทางการเกี่ยวกับโครงการการจัดระเบียบหรือสภาพต่อเนื่องของโครงการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนในเรื่องของสัญญาอื่น เอกสารก่อนการตกลงถือเป็นเอกสารที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ เช่น บันทึกรายงานที่ยังไม่ได้ลงลายมือชื่อ แต่กระบวนการขั้นตอนสุดท้ายของการเจรจาต่อรองเพื่อทำสัญญาพัสดุนั้นเป็นขั้นตอนหลักของกระบวนการนี้ CADA เห็นว่าสามารถที่จะเปิดเผยได้¹⁰³

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ของฝรั่งเศสนั้น นอกจากเอกสารประเภทที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงอันแสดงถึงข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีเอกสารประเภทที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ (les documents protégés) (มาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติ ปี 1978) ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่เปิดเผยเอกสารดังกล่าวนี้ได้ เนื่องจากการเปิดเผยหรือการขอตรวจดูเอกสารดังกล่าว อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความปลอดภัยของสาธารณชนหรืออาจทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ได้แก่ เอกสารประเภทต่าง ๆ ซึ่งหากมีการเปิดเผยแล้วอาจมีผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

- 1) ความลับเกี่ยวกับการลงมติต่าง ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนหน่วยงานที่มีอำนาจของฝ่ายบริหาร
- 2) ความลับในการป้องกันประเทศ หรือนโยบายการต่างประเทศ
- 3) สถานะการเงิน ความเชื่อถือของรัฐ ความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของสาธารณชน
- 4) การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในชั้นศาล หรือในชั้นเบื้องต้นของกระบวนการนั้น เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจ
- 5) ความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนบุคคล ข้อมูลส่วนบุคคล หรือเพิ่มข้อมูลทางการแพทย์ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลประเภทนี้อาจมีผลกระทบต่อความลับชีวิตส่วนตัวของบุคคลได้ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หมายเลขโทรศัพท์ อายุ สถานะครอบครัว เรื่องส่วนตัว ประวัติการประกอบ

¹⁰² วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2552). “30 ปี การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการในประเทศไทย ฝรั่งเศส” สำนักงานศาลปกครอง หน้า 2.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน หน้า 3.

วิชาชีพของบุคคลธรรมดาบุคคลหนึ่ง ตลอดจนเลขหมายหรือรหัสที่อาจทำให้รู้ว่าเป็นบุคคลใด
ได้¹⁰⁴

6) ความลับทางการค้าและอุตสาหกรรม

7) การวิจัยหรือการค้นหาข้อมูลโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจที่เป็นการละเมิด
กฎหมายภาษีอากรและกฎหมายภาษีศุลกากร

8) ความลับที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญปี 1978 ที่
จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มีอยู่ 4 กลุ่ม คือ

1. องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2. องค์กรทางปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาค (régions) จังหวัด (départements) และ
เทศบาล (communes)

3. องค์กรที่ปฏิบัติงานราชการ (public undertaking) ที่มีใ้ได้อยู่ใน 1. และ 2.

4. องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะ (public service) แม้ว่าองค์กรที่มี
หน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะนั้นจะเป็นองค์กรตามกฎหมายเอกชนก็ตาม

จากแนวคิดเรื่องบริการสาธารณะ (public service) ที่มีความหมายไม่แน่นอนนี้ CADA
และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จึงต้องเป็นผู้กำหนดสถานะของแนวคิดนี้ให้ชัดเจนขึ้น
ตามความเห็นของ CADA องค์กรควบคุมทางวิชาชีพได้ถูกรวมอยู่ในแนวคิดเกี่ยวกับการบริการ
สาธารณะด้วย ถ้าองค์กรนั้นได้ก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายและมีหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการอนุญาตให้
ประกอบวิชาชีพ (organization) และควบคุมดูแลเรื่องจรรยาบรรณของวิชาชีพบางอย่าง เช่น แพทย์
หรือนักกฎหมาย ความเห็นนี้ยังรวมถึงสถาบันของรัฐสภาในส่วนของเอกสารต่าง ๆ ของ
เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในรัฐสภานั้น นอกจากนี้ CADA ยังได้แสดงความเห็นเช่นเดียวกันนี้
กับสถาบันการศึกษาที่มีสัญญาผูกพันอยู่กับรัฐในเรื่องของเอกสารทางการศึกษาของนักเรียนใน
สถาบันนั้น¹⁰⁵

สำหรับองค์กรตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของฝรั่งเศส นั้นมี
คณะกรรมการ Commission d'accès aux documents administratifs : CADA ที่จัดตั้งขึ้น โดย
กฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการของฝรั่งเศส (รัฐธรรมนูญฉบับลง

¹⁰⁴ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ CE,sect., 30 mars 1990, Mme. Degorge Boete: Rec. CE, p.85; Dr.adm.
1990, n260; AJDA 1990, p.553, obs. Pretot-6 feve. 1991. Burki:Res, CE, p.39; Dr. adm.1991 n.159; AJDA
1991, p.467, concl. De Froment. อ้างใน ชยุด พุ่มกำพล อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 35 หน้า 78.

¹⁰⁵ บัญชาเขียวตาย อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 19 หน้า 47.

วันที่ 17 กรกฎาคม 1978) มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เอกชนที่ถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานฝ่ายปกครองในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

การใช้สิทธิตามกฎหมายของฝรั่งเศสในการขอเปิดเผยข้อมูลของราชการ จะต้องกระทำเป็นขั้นตอนตามลำดับ โดยผู้ประสงค์จะขอเปิดเผยข้อมูลจะต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลหรือเอกสารนั้นเสียก่อน ทั้งนี้ การใช้สิทธิดังกล่าวไม่ต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นแต่อย่างใด ในการใช้สิทธิการขอเปิดเผยข้อมูลหรือตรวจเอกสารของราชการดังกล่าวยังรวมถึงสิทธิในการขอสำเนาข้อมูลหรือเอกสารดังกล่าวด้วย หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิเสธคำขอของบุคคลนั้น โดยทำเป็นหนังสือพร้อมชี้แจงเหตุผลแห่งการปฏิเสธนั้น หรือในกรณีที่ไม่มีคำตอบใด ๆ ภายในระยะเวลา 1 เดือนจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลหรือเอกสารนั้น (มาตรา 7 วรรค 1 แห่งรัฐบัญญัติ ปี 1978) ถือว่าหน่วยงานของรัฐนั้นปฏิเสธคำขอโดยปริยาย (le refus tacite) หากบุคคลดังกล่าวประสงค์ที่จะคัดค้านหรือโต้แย้งการปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐนั้น บุคคลนั้นจะต้องคัดค้านการปฏิเสธดังกล่าวต่อ CADA เสียก่อน หากหน่วยงานของรัฐนั้นยังยืนยันการปฏิเสธอยู่เช่นเดิม บุคคลผู้ยื่นคำขอจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไปได้ (มาตรา 7 วรรค 3 แห่งรัฐบัญญัติ ปี 1978) ทั้งนี้ ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิขอตรวจเอกสารของทางราชการตามรัฐบัญญัติ ปี 1978 อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง¹⁰⁶

นอกจากรัฐบัญญัติปี 1978 แล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีรัฐบัญญัติลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2000 ว่าด้วย สิทธิของพลเมืองอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับหน่วยงานและรัฐกำหนดลงวันที่ 6 มิถุนายน 2005 ว่าด้วย เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการและการใช้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (informations publiques) โดยการเสนอของ CADA เนื่องจาก CADA ต้องการที่จะส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานอย่างโปร่งใสของราชการควบคู่ไปกับการเคารพต่อหลักความลับที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย¹⁰⁷

เห็นว่า รัฐบัญญัติ ปี 1978 ของฝรั่งเศสนั้น ก็ได้บัญญัติคุ้มครองเอกสารที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษที่หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธไม่เปิดเผยเอกสารดังกล่าวได้ ถ้าเอกสารนั้นเป็นการปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในชั้นศาลหรือในชั้นเบื้องต้นของกระบวนการนั้น ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจ ซึ่งกฎหมายฝรั่งเศสก็ได้คุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายของสวีเดนและสหรัฐอเมริกา

¹⁰⁶ ชยุต พุ่มกำพล อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 35 หน้า 75.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 3.

ในบทต่อไปจะกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทยเพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศสวีเดน สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส



บทที่ 4

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยพิจารณาได้จากในทางการเมืองของระบบประชาธิปไตยจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (participatory democracy) ส่วนในเชิงการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับมอบให้อำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่าง ๆ ขึ้นใช้ในการปกครองและจะมีการออก “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้น กฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรรู้เพื่อได้ทราบถึงเนื้อหาสาระและแนวทางดำเนินการที่เป็นมา ทำให้ประชาชนมีพื้นฐานที่จะวิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใดแตกต่างจากผู้อื่นอย่างไรและจะได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใดอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน¹⁰⁸

¹⁰⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2541). “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 17 ตอน 2 หน้า 1-2.

กล่าวได้ว่าสิทธิได้รับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย 4 ประการ¹⁰⁹ คือ

1) การปกครองที่โปร่งใส เมื่อประชาชนได้รับรู้สภาพความเป็นจริงของการปกครองโดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การให้ความเห็นต่าง ๆ จะยืนอยู่บนข้อเท็จจริงเดียวกัน ทำให้ผลของข้อขัดแย้งต่าง ๆ นำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผล ท้ายที่สุดจะทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการปกครองโดยประสงค์จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง อันเป็นพื้นฐานให้เกิดความรักความสามัคคีในสังคม

2) การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปกครองของรัฐได้ ไม่ว่าจะในระดับท้องถิ่นหรือส่วนกลาง ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิใช้เสียงและมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากขึ้นอันจะทำให้การปกครองต้องโปร่งใสและสะท้อนความต้องการของประชาชน

3) การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้ ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเรื่อง ทำให้สามารถพิเคราะห์ได้ว่ากรณีต่าง ๆ ได้ดำเนินมาโดยถูกต้องหรือไม่ซึ่งความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐทำให้เกิดการตรวจสอบยับยั้งเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเพราะการกลั่นกรองหรือเอื้อประโยชน์แก่คนบางคนจะถูกเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป ทำให้อาจถูกตรวจสอบพบได้ง่าย

4) การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ การได้รับรู้ถึงการใช้อำนาจของรัฐในกรณีต่าง ๆ ที่เป็นมาทำให้ประชาชนมีโอกาสพิเคราะห์ได้ว่า กรณีของตนจะเกิดผลเช่นใด ทำให้สามารถพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของตนได้โดยถูกต้องในการสัมพันธ์กับรัฐ

เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้มีอยู่ 3 ประการ¹¹⁰ คือ

(1) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงและส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

(2) เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด

¹⁰⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ อ่างแล้ว เจริงรรถที่ 15 หน้า 24-25 .

¹¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา. (2540). เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก. วันที่ 10 กันยายน 2540.

(3) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อผู้อื่น¹¹¹

1.1 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

อาจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า¹¹²

“ข้อมูลข่าวสาร”¹¹³ หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม ฯลฯ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ ข้อมูลข่าวสารจึงเน้นที่การสื่อความหมายได้เป็นหลัก ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด เช่น ข้อความ ตัวเลข สัญลักษณ์ เสียง แสง ประจุแม่เหล็กไฟฟ้า ถ้ามนุษย์สามารถใช้สื่อความหมายได้ ก็จะเป็นข้อมูลข่าวสารทั้งหมด

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”¹¹⁴ นั่นคือ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือเก็บรักษาหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นที่การอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ มิได้เน้นสาระของข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น สาระของข้อมูลข่าวสารอาจเกี่ยวกับเรื่องของรัฐ เช่น รายงานการทำงานของหน่วยราชการหรืออาจเกี่ยวกับเรื่องของเอกชนก็ได้ เช่น รายงานการประกอบธุรกิจเอกชนที่ต้องแจ้งให้รับทราบ¹¹⁵

¹¹¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ อ่างแก้ว, เจริญธรรมที่ 15 หน้า 25.

¹¹² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, อ่างแก้ว, เจริญธรรมที่ 101 หน้า 5.

¹¹³ มาตรา 4

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ .

¹¹⁴ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน.

¹¹⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ อ่างแก้ว, เจริญธรรมที่ 15 หน้า 29.

1.2 หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

อาจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า

“หน่วยงานของรัฐ”¹¹⁶ ซึ่งเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้จะมีความหมายรวมถึง

- (1) ราชการส่วนกลาง
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) รัฐวิสาหกิจ
- (5) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(6) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นส่วนการใช้อำนาจตุลาการโดยตรงของศาลที่การเปิดเผยเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ โดยตรงอยู่แล้ว

(7) องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งบางองค์กรแม้เป็นองค์กรของเอกชนแต่เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐก็ต้องอยู่ในบังคับของหลักความโปร่งใสอย่างเดียวกัน เช่น สภานายความ เป็นต้น

(8) หน่วยงานอิสระของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นนอกจากรูปแบบปกติใน (1) ถึง (4) ข้างต้น เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

(9) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อความสมบูรณ์ที่จะเพิ่มเติมได้ภายหลัง แต่โดยหลักการก็ต้องเป็นหน่วยงานในภาครัฐหรือใช้อำนาจรัฐ¹¹⁷

1.3 ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์ที่กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” จะต้องเปิดเผย ส่วนการไม่เปิดเผยเป็นเพียง “ข้อยกเว้น” หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 26 ดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในมาตรา 7¹¹⁸ เช่น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 7(2))

¹¹⁶ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

¹¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 15 หน้า 30.

โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 7(1)) กฎ มติ คณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 7(4))

(2) ข้อมูลของราชการที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตาม มาตรา 9¹¹⁹ เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ฯลฯ คู่มือหรือคำสั่ง

¹¹⁸ มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐนั้นตามที่เห็นสมควร

¹¹⁹ มาตรา 9 ภายใต้งบกับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7(4)
- (3) แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- (4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงมาตรา 7 วรรคสอง
(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริหารสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้พิจารณาไว้ด้วย

- (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

เกี่ยวกับปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน ผลการพิจารณา หรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา วินิจฉัยดังกล่าว แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(3) หน่วยงานของรัฐจะต้องอนุญาตให้ประชาชนตรวจดูเอกสารประวัติศาสตร์ตามมาตรา 26¹²⁰

(4) ข้อมูลข่าวสารของราชการอื่น ๆ (นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 26) ที่ประชาชนอาจขอตรวจดูตามมาตรา 11 ได้บัญญัติไว้ว่าในกรณีที่บุคคลใด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควร หน่วยงานของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา¹²⁰นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง.

¹²⁰ มาตรา 26 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

กำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลของราชการตามวรรคหนึ่งให้แยกตามประเภท ดังนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 14 เมื่อครบเจ็ดสิบห้าปี

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เมื่อครบยี่สิบปี

กำหนดเวลาดำเนินการอาจขยายออกไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

(2) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ยังไม่ควรเปิดเผยโดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย คำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละห้าปีไม่ได้

การตรวจสอบหรือทบทวนมิให้มีการขยายระยะเวลาไม่เปิดเผยจนเกินความจำเป็นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติตามมาตรา¹²⁰นี้มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่คณะรัฐมนตรีออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำลายหรืออาจทำลายได้โดยไม่ต้องเก็บรักษา.

ขอข้อมูลอื่นของราชการและคำขอของผู้ที่ระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้นำหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร

1.4 ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 14 และมาตรา 15 ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14¹²¹
- (2) ข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันตามมาตรา 15¹²² คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

¹²¹ มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้.

¹²² มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ

(ก) ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (มาตรา 15(1))

(ข) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ (มาตรา 15(2))

ค) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (มาตรา 15(4))

(ง) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรुक้าสิทธิส่วนบุคคลใดโดยไม่สมควร (มาตรา 15(5))

(จ) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด (มาตรา 15(3))

(ฉ) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น (มาตรา 15(6))

นอกจากนี้แล้วเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผยต่อบุคคลใดได้หรือไม่ ภายใต้ง่อนไขเช่นใดและสมควรมีวิธีรักษามิให้รั่วไหลให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น โดยให้รัฐกำหนดไว้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการตามมาตรา 16¹²³ ด้วย

1.5 การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเป็นหลักการสำคัญเรื่องหนึ่งที่มีการระบุไว้ในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และยังถือได้ว่าเป็นการรองรับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว กรณีที่จะมีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายอันเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัวตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ดังนั้น การคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จะถือหลักกลับกันกับขอบเขตของการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม คือ โดยหลักแล้ว

โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้.

¹²³ มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผยต่อบุคคลใดได้หรือไม่ ภายใต้ง่อนไขเช่นใดและสมควรมีวิธีรักษามิให้รั่วไหล ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ.

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่อาจเปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น¹²⁴

หลักการดังกล่าวแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ การเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล¹²⁵

1.5.1 การเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองการเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง¹²⁶ และมาตรา 25 ดังนี้

1) การจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะต้องกระทำเพียงเท่าที่เกี่ยวข้อและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น (มาตรา 23(1))

เป็นการวางแนวคิดและการปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบรวบรวมข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลขึ้นและจะต้องพิจารณาเพื่อให้มีตามความจำเป็นที่จะต้อง

¹²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ อ่างแล้ว เจริญรัตน์ 15 หน้า 35.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁶ มาตรา 23 หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังต่อไปนี้
(1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวข้อและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้นและยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

(2) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

(3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้

(ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

(ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

(ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล

(จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล

(ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล

(4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(5) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล.

ดำเนินงานและเป็นไปตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รวมทั้งเมื่อหน่วยงานได้พิจารณาแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายดังกล่าวที่กำหนดได้ยกเลิกแล้ว ระบบข้อมูลข่าวสารที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็สมควรยกเลิกด้วย

2) การเก็บข้อมูลจะต้องพยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น (มาตรา 23(2))

ข้อนี้เป็นการวางแผนปฏิบัติ เมื่อต้องมีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ถูกต้องสมบูรณ์ก็ควรต้องเก็บจากเจ้าของข้อมูลโดยตรง เพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตนเองเป็นอย่างดี เพื่อป้องกันไม่ให้ได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เพราะหากข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนำไปใช้ก็อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลผู้นั้นได้

3) ต้องจัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จำนวน 6 เรื่อง รวมทั้งตรวจสอบแก้ไขข้อมูลที่น่าไปพิมพ์นี้ให้ถูกต้องอยู่เสมอ (มาตรา 23(3)) คือ

ก. ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่ามีการเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลประเภทใดบ้าง เช่น เก็บข้อมูลส่วนบุคคลของข้าราชการทุกระดับทุกคน ของลูกจ้างทุกคนทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น

ข. ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่ามีการจัดเก็บข้อมูลในระบบใด เช่น แฟ้มเอกสาร หรือเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ค. ลักษณะการใช้ข้อมูลปกติ

หน่วยงานของรัฐต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จัดเก็บไว้จะมีการนำไปใช้ในเรื่องใดกรณีใดบ้าง ซึ่งจะทำให้สามารถตรวจสอบในภายหลังได้ว่ามีการใช้นอกเหนือจากที่ประกาศไว้หรือไม่

ง. วิธีการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้รับรองสิทธิจากเจ้าของข้อมูลให้สามารถขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนเองที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ได้ ดังนั้น การกำหนดให้พิมพ์เรื่องนี้ในราชกิจจานุเบกษา จึงช่วยให้ผู้ที่จะมีสิทธินี้ได้รับทราบถึงวิธีการที่จะใช้สิทธิและเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติต่อผู้ใช้สิทธิอย่างเท่าเทียมกัน

จ. วิธีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล

ข้อกำหนดในข้อนี้ก็เช่นเดียวกันกับข้อที่ผ่านมา เนื่องจากพระราชบัญญัติรับรองสิทธิในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนเองได้ การประกาศราชกิจจานุเบกษาจึงทำให้ทุกคนได้รับทราบหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ชัดเจนเหมือนกัน

ฉ. แหล่งที่มาของข้อมูล

เพื่อให้ทราบว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานจัดเก็บมาจากแหล่งใดบ้างมีความน่าเชื่อถือเพียงใด ผู้เกี่ยวข้องจึงอาจใช้สิทธิเพื่อขอตรวจสอบและขอแก้ไขได้¹²⁷

4) ต้องตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้อง (มาตรา 23(4)) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จัดเก็บไว้จะต้องมีการนำมาใช้เพื่อประกอบการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากข้อมูลไม่ถูกต้องอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ จึงต้องตรวจสอบแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องอยู่เสมอด้วย

5) ในกรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคล บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน หรือหากเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิขอให้แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ถูกต้องได้ (มาตรา 25)¹²⁸

¹²⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) “หน้าที่และหลักปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ค้นกลางวันเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558 จาก http://www.oic.go.th/web2014/function_of_gov_agencies_in_the_protection_of_personal.

¹²⁸ มาตรา 25 ภายใต้งบบังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใด ไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวและแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่คำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบ

ข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการและไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้

1.5.2 การใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 23 ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองการใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ดังนี้

1) จะต้องจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

การกำหนดให้มีการจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้กับระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น เนื่องจากในปัจจุบันการประมวลผลข้อมูลได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น คอมพิวเตอร์มาใช้ทำให้สามารถประมวลผลได้จำนวนมากรวมทั้งสื่อสารทางเทคโนโลยีสามารถส่งผ่านข้อมูลกันได้โดยง่ายจึงอาจเป็นไปได้ว่า อาจมีการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางอื่นที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บซึ่งอาจทำให้เสียหายหรือเป็นการรบกวนสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควร เช่น การนำไปใช้เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการค้า เป็นต้น

2) ในกรณีที่เป็นการเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ (มาตรา 23 วรรคสอง)¹²⁹ และ

3) หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีที่มีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ (มาตรา 23 วรรคสาม)¹³⁰

1.5.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะตัวของผู้เกี่ยวข้องโดยตรง กับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบ

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ถึงแก่กรรมได้.

¹²⁹ มาตรา 23 วรรคสอง

ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติและกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่จะให้ข้อมูลได้ด้วยความสมัครใจหรือเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ.

¹³⁰ มาตรา 23 วรรคสาม

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ.

1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนและเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น (มาตรา 25)¹³¹

2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลที่สามมีเงื่อนไข ตามมาตรา 24 และมาตรา 17 ดังนี้

ก. หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ (มาตรา 24)¹³²

¹³¹ ดูเชิงอรรถที่ 128.

¹³² มาตรา 24

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่ เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
- (4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด
- (5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจคุณค่าในการเก็บรักษา
- (6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวนหรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม
- (7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล
- (8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว
- (9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข. หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 17)¹³³

1.5.4 ข้อยกเว้นของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล¹³⁴

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อยกเว้นหลักการที่ว่าหน่วยงานรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ได้รับล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ ไว้ในบางกรณีตามมาตรา 24¹³⁵

1) เป็นการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น (มาตรา 24(1))

ข้อยกเว้นให้เปิดเผยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนหรือที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกันนี้ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นที่มีความชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อนำมาใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ย่อมต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งคน กรณีมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลร่วมกันเพื่อบำเพ็ญการตามอำนาจหน้าที่ กฎหมายจึงได้กำหนดข้อยกเว้นตามข้อนี้ไว้ อย่างไรก็ตามยังมีบางกรณี เช่น เมื่อสมาชิกสภา

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง.

¹³³ มาตรา 17 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่งหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มิได้รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้แล้วแต่กรณี.

¹³⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล” ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2558 จาก http://www.oic.go.th/web2014/disclosure_pi_without_consent_data_subject.htm.

¹³⁵ ดูเชิงอรรถที่ 132.

องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ขอฝ่ายบริหารเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอยู่ อาจมีข้อสงสัยว่าผู้ที่ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนตามข้อยกเว้นนี้หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 13/2544 ว่าผู้อุทธรณ์เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงสามารถนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ฝ่ายบริหารจัดเก็บไว้จึงได้รับยกเว้นให้เปิดเผยแก่สมาชิกสภาฯ ได้ตามข้อยกเว้นนี้

2) เป็นการใช้อุทธรณ์ตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น (มาตรา 24(2))

ข้อยกเว้นตามข้อนี้สอดคล้องกับการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่และหลักการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ข้อมูลตามปกติ หน่วยงานของรัฐยังต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไปอีกด้วย ดังนั้นหากกรณีการเปิดเผยยังคงอยู่ในขอบเขตของการใช้อุทธรณ์ตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นก็ถือได้ว่าเป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์ตามข้อนี้

3) เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ (มาตรา 24(3))

การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์จัดทำเป็นสถิติหรือการวางแผนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือประชากร ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ก็มีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

4) การเปิดเผยซึ่งเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบุคคลใด (มาตรา 24(4))

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อจำกัดการเปิดเผยไว้โดยให้สามารถเปิดเผยได้แต่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยจะต้องไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ใด ซึ่งจะทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่มีสภาพของการเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ การเปิดเผยในกรณีนี้เป็นการสนองตอบประโยชน์ของการศึกษาวิจัยแต่ก็ไม่เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควรแต่อย่างไรด้วย

5) การเปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อตรวจสอบคุณค่าในการเก็บรักษา (มาตรา 24(5))

การเปิดเผยต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่คัดเลือกข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ การมีข้อยกเว้นให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อหน่วยงานดังกล่าวเพื่อตรวจสอบคุณค่าในการเก็บรักษา คือ ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สมควรจะเก็บรักษาไว้เป็นเอกสารประวัติศาสตร์หรือไม่ ขึ้นตอนตามข้อยกเว้นนี้ยังไม่ใช่การพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้เพื่อการศึกษาค้นคว้าหรือไม่ การพิจารณาดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาเป็นขั้นตอนต่อไป โดยจะต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้ด้วย

6) การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม (มาตรา 24(6))

การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำข้อมูลไปใช้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล มีหน้าที่ต้องคุ้มครองข้อมูลมิให้ถูกนำไปใช้ในอวกาศวัตถุประสงค์ด้วย

7) การเปิดเผยที่เป็นการใช้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

กรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อป้องกันหรือระงับมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญพระราชบัญญัตินี้จึงยกเว้นให้เปิดเผยได้โดยไม่ต้องรับคำยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

8) การเปิดเผยต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว (มาตรา 24(8))

เมื่อผู้ที่จะขอให้เปิดเผยเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ศาลใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการเรียกเอกสาร ใด ๆ จากผู้ครอบครอง เป็นต้น

(9) การเปิดเผยในกรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 24(9))

1.6 หลักเกณฑ์และวิธีการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.6.1 การตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9¹³⁶

1) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดข้อมูลข่าวสาร

¹³⁶ ดูเชิงอรรถที่ 119.

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 ให้ประชาชนตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ซึ่งได้มีการออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 พอสรุปได้ดังนี้

ก. หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหาและศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการได้สะดวกตามสมควรตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี โดยต้องจัดทำครรชนที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารได้เองและต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้สะดวก

ข. ในกรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่ จะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหากหรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ โดยจะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปใช้แทนได้

2) ผู้มีสิทธิตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอตรวจสอบหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิดังต่อไปนี้ (มาตรา 9 วรรคสาม)

ก. เข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร

ข. ขอสำเนาข้อมูลข่าวสาร

ค. ขอสำเนาข้อมูลข่าวสารที่มีคำรับรองถูกต้อง

3) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาจวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการขอสำเนาข้อมูลข่าวสารได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 9 วรรคสาม)

1.6.2 การขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11¹³⁷

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 และข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ก็ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร

1) หลักเกณฑ์และวิธีการขอข้อมูลข่าวสาร

ก. บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ได้ โดยอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด (มาตรา 11 วรรคห้า ประกอบมาตรา 9 วรรคสามและวรรคสี่)

ข. ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น โดยระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร โดยไม่ต้องระบุเหตุผลที่จะขอข้อมูลข่าวสาร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ขอขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากหรือบ่อยครั้งซึ่งผู้ขอจะต้อง

¹³⁷ มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควรเว้นแต่ผู้ขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวมหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่ เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีเช่นนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าและเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา 11 โดยอนุโลม.

ระบุเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้เอกชนใช้สิทธิเกินสมควรหรือโดยไม่สุจริตเพื่อก่อความเสียหายของหน่วยงานของรัฐ¹³⁸

2) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาข้อมูลข่าวสาร

ก. เมื่อได้รับคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ ผู้ยื่นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 11 วรรคหนึ่ง)

ข. ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาให้ นั้น จะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ยื่นขอมีใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่ต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่มีอยู่ให้แก่ผู้ขอก็ได้ (มาตรา 11 วรรคสาม)

ค. ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ (มาตรา 11 วรรคสอง)

ง. ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่ขอยุ่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรืออยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น (มาตรา 12 วรรคหนึ่ง)¹³⁹

¹³⁸ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28 หน้า 48-49.

¹³⁹ มาตรา 12 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอยุ่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น โดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 17 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป.

1.7 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

พระราชบัญญัตินี้แม้จะได้วางหลักให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของตนก็ตาม แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่ 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15

1.7.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทั้งสิ้น¹⁴⁰

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยเห็นว่าถ้าเปิดเผยไปแล้วเพียงแต่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายขึ้นจริง ๆ ก็เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาหรือชั่งน้ำหนักว่าหากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นออกไปแล้ว จะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าหรือไม่ ซึ่งต่างจากข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้ในมาตรา 15

1.7.2 ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15

มาตรา 15¹⁴¹ นี้เป็นหัวใจสำคัญที่สุดมาตราหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากมาตรานี้ได้วางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ในเรื่องขอข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยได้ ซึ่งในทาง

¹⁴⁰ มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้.

¹⁴¹ มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการรายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว.

ปฏิบัติเป็นปัญหาในการปรับใช้กับเรื่องต่าง ๆ ก่อนข้างมากกว่าเรื่องใดเข้าเงื่อนไขตามอนุมาตราใด โดยเฉพาะเรื่องการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่กำลังวิจัยนี้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในความครอบครองมักจะปฏิเสธ โดยอ้างเหตุผลตามมาตรานี้เป็นหลัก

เมื่อพิจารณาเหตุต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจอ้างขึ้นเพื่อไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรานี้แล้ว อาจแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1) เหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เช่น เหตุตามอนุมาตรา 1 อนุมาตรา 2 และอนุมาตรา 3 ได้แก่เรื่องความมั่นคงของประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และความเห็นและคำแนะนำภายในหน่วยงานเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของประเทศ

2) เหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น เหตุตามอนุมาตรา (4) อนุมาตรา (5) และอนุมาตรา (6) ได้แก่เรื่องความปลอดภัยต่อชีวิตของบุคคล ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองหรือเอกชนที่ให้มาไม่ประสงค์จะให้เปิดเผยต่อบุคคลอื่น เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (มาตรา 15(1))

ความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องสำคัญ กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ แต่สิ่งใดเป็นความมั่นคงของประเทศยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะรบกวนสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขอออกอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ .

อย่างไรก็ดีความมั่นคงของรัฐนั้นมีความหมายแตกต่างจากคำว่า การมีเสถียรภาพของรัฐบาล ข้อมูลข่าวสารบางอย่างเมื่อเปิดเผยไปแล้ว แม้อาจมีผลให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน หรือเป็นผลให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในรัฐสภาก็ตาม ก็อาจไม่ใช่เรื่องความมั่นคงของรัฐ เพราะความมั่นคงของรัฐนั้นเน้นในเรื่องของสถาบันรัฐหรือประโยชน์ของประเทศ¹⁴²

2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 15(2))

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดทำให้กฎหมายที่มีอยู่เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารนั้นก็จะเป็นสิ่งที่ไม่สมควรเปิดเผย ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การทดสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสายลับของทางราชการในการล่อซื้อยาเสพติด เป็นต้น

3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 15(3))

ในการปฏิบัติราชการหน่วยงานของรัฐก่อนจะมีการตัดสินใจหรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ย่อมต้องมีการหารือภายในหน่วยงาน ซึ่งในขณะที่ยังไม่เป็นที่ยุติ อาจมีความไม่ครบถ้วนหรือขาดตกบกพร่อง ผู้ที่แสดงความคิดเห็นหรือการตัดสินใจของตนเองได้ เมื่อได้ฟังความคิดเห็นของผู้อื่นหรือมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในการตัดสินใจ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และอาจเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของตนในระหว่างที่พิจารณาหรือจัดทำเรื่องดังกล่าว ตลอดจนไม่ถูกกดดันจากบุคคลภายนอก กฎหมายจึงให้หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อประชาชน

การตีความข้อยกเว้นนี้ ต้องไม่ตีความให้มีความหมายกว้างจนเกินไป มิฉะนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งหมด เพราะหากตีความอย่างกว้างจนเกินไปแล้ว จะทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ จำกัดเฉพาะที่เป็นมติหรือผลของการพิจารณาเท่านั้น เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการต่าง ๆ ในขั้นตอนก่อนการลงมติหรือก่อนการมีคำสั่งหรือมีผลการพิจารณานั้น อาจถูกตีความว่าเป็นเรื่องความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐไปทั้งหมด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต่อมาเรื่องดังกล่าวได้พิจารณาเสร็จแล้ว ความเห็นหรือคำแนะนำใดที่ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของ

¹⁴² ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 28 หน้า 55-56.

เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานก็ย่อมเป็นสิ่งที่ควรเปิดเผยได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้

แม้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ให้สิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานก็ตาม แต่ข้อมูลข่าวสารที่จะไม่เปิดเผยนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและครบถ้วนที่จะสามารถพิจารณาของตนเองได้ว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นถูกต้องหรือเหมาะสมเพียงใด¹⁴³

4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (มาตรา 15(4))

กรณีข้อมูลข่าวสารใด หากเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย เช่น สถานที่อยู่ของพยานสำคัญในคดีอาญาที่อยู่ในความครอบครองของตำรวจ เป็นต้น

5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (มาตรา 15(5))

ข้อมูลข่าวสารในอนุมาตรานี้ก็คือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลทั้งหมดซึ่งรวมถึงรายงานการแพทย์ด้วย เช่น ประวัติข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่บันทึกไว้ตามแบบ ก.พ.7 ประวัติอาชญากรรมที่เก็บไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลทะเบียนราษฎร เช่น ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับที่อยู่ สถานะสมรส วุฒิการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารที่ขออนุญาตเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอยู่ด้วยเจ้าหน้าที่ก็อาจจะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารนั้นหรืออาจจะลบหรือตัดทอนข้อมูลข่าวสารนั้น

6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น (มาตรา 15(6))

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติคุ้มครองไม่ให้เจ้าหน้าที่เปิดเผย เช่น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522 มาตรา 21 ห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการขอรับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ก่อนที่อธิบดีจะสั่งให้ประกาศโฆษณาคำขออนุญาตได้ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 มาตรา 17 ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับและให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตาม

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน หน้า 58.

พระราชบัญญัตินี้หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ ผู้มีส่วนได้เสียขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนจะมีนิติสัมพันธ์ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสถิติหรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการดำเนินคดีและการพิจารณาคดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ว่ากรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัตินี้ไปใช้เป็นหลักฐานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้ เป็นต้น

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองแล้ว เจ้าหน้าที่งานอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้ทางการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นด้วย เช่น ข้อมูลทางการเงินของเอกชนที่มอบให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยขอให้อย่าเปิดเผยต่อบุคคลอื่น เป็นต้น การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้เนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ ประการแรกคงเป็นเรื่องความไว้วางใจหรือความเชื่อถือ เนื่องจากรัฐได้ข้อมูลดังกล่าวโดยเอกชนมอบความไว้วางใจว่า รัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่เอกชนคนอื่นทราบ ดังนั้น เมื่อรัฐได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมา รัฐก็ไม่ควรเปิดเผยแก่บุคคลอื่น ประการที่สอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข่าวเนื่องจากหากรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อื่นให้มาโดยไม่ประสงค์ให้เปิดเผยต่ออื่น ก็อาจมีผลให้ผู้นั้นไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลข่าวสารอื่นแก่รัฐต่อไป ดังนั้น กฎหมายหลายประเทศจึงให้ความคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้¹⁴⁴

7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 15(7))

กรณีอนาคตอาจมีเรื่องที่จะพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทใดอีก ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยากมากกว่า

1.8 การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 15 วรรคสอง)

แม้ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่มาตรา 15 กำหนดไว้ ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ก็กำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่จะสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ โดยเจ้าหน้าที่ต้องชั่งน้ำหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่า การเปิดเผยย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือเป็นประโยชน์สาธารณะมากกว่า ก็อาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ต้องระบุไว้ในคำสั่งด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบด้วยว่า ผู้ขอมีสิทธิ

¹⁴⁴ Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information p.14 อ้างใน ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 28 หน้า 62.

อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น

1.9 การคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 17)¹⁴⁵

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด พระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำ คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อย กว่าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งดังกล่าวหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็น หนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการ พิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารนั้นยังมีได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี

¹⁴⁵ มาตรา 17 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบ ถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลา อันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการ พิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มิคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี.

1.10 การอุทธรณ์ (มาตรา 18)¹⁴⁶

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

2. การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวถึงกฎหมายที่รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศ ได้แก่ สวีเดน สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสมาแล้วในบทที่ 3 นั้น ทั้งสามประเทศถือได้ว่าเป็นต้นแบบและมีพัฒนาการของกฎหมายที่ว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมาช้านาน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่เพิ่งมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อปี พ.ศ.2540 ที่ผ่านมาและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังเป็นปัญหาทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ อาจเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดติดกับแนวคิดดั้งเดิมที่เห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นความลับของทางราชการ หากเปิดเผยแล้วเกิดความเสียหาย ผู้บังคับบัญชาอาจลงโทษทางวินัยได้ ทำให้เกิดความเกรงกลัวที่จะใช้ดุลพินิจในทางที่จะเปิดเผยข้อมูล

ในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบรายละเอียดของกฎหมายต่างประเทศกับของประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของต่างประเทศกับของประเทศไทยมีหลักการส่วนใหญ่ร่วมกันซึ่งอาจจะเป็นเพราะประเทศไทยได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศแล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลในการร่างกฎหมาย แต่บางส่วนก็มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ขึ้นอยู่กับแนวคิดและระบบกฎหมาย

¹⁴⁶ มาตรา 18 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ.

2.1 ลักษณะเฉพาะร่วมของกฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.1.1 หลักการร่วมของกฎหมาย

1) การกำหนดหลักการเช่นเดียวกันว่า เอกสารราชการโดยทั่วไปจะต้องเปิดเผย ส่วนข้อยกเว้นจะต้องกำหนดไว้อย่างจำกัดและชัดเจน¹⁴⁷ แม้ว่าในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมายจะมีข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดที่เปิดกว้างเกินไปจนกลายเป็นกฎหมายเพื่อการไม่เปิดเผยเอกสารของราชการมากกว่าเพื่อการเปิดเผย ซึ่งอาจจะเป็นความจำเป็นเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ปรับตัวเข้าสู่ระบบที่ต้องเปิดเผยข้อมูลและในที่สุดการพัฒนากฎหมายก็ได้ทำให้ข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดนั้นมีความจำกัดและชัดเจนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน¹⁴⁸

2) การออกกฎหมายว่าด้วยข้อยกเว้นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจากกฎหมายหลัก เพื่อบังคับใช้ข้อยกเว้นตามที่กฎหมายหลักได้กำหนดไว้ โดยจะกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ข้อยกเว้น หรือแนวทางการปฏิบัติให้แก่ฝ่ายปกครอง เช่น Secrecy Act ของประเทศสวีเดน The Privacy Act 1974 ของสหรัฐอเมริกา¹⁴⁹ หรือกฎหมายของฝรั่งเศสที่ระบุนายชื่อเอกสารที่เป็นความลับ¹⁵⁰

2.1.2 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

1) การให้สิทธิแก่ประชาชน โดยทั่วไปเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยไม่จำกัดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติของประชาชนผู้ใช้สิทธิ ยกเว้น เอกสารเกี่ยวกับบุคคลใดโดยเฉพาะที่ได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคลซึ่งการใช้สิทธิขอเอกสารนั้นจะถูกจำกัดเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเท่านั้น

2) ขอบเขตของเอกสารของราชการตามเจตจำนงของกฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น หมายถึง เอกสารทุกชนิดที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือฝ่ายปกครอง โดยครอบคลุมถึงวัตถุทุกชนิดที่สามารถเก็บหรือบันทึกข้อมูลข่าวสาร (information) ได้ไม่ว่าในรูปแบบใด และครอบคลุมไปถึงการบันทึกข้อมูลข่าวสารด้วยเทคโนโลยีเช่น ไมโครฟิล์ม ไดอะแกรม คอมพิวเตอร์

2.1.3 วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศและของไทยต่างก็กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องจัดอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ค้นคว้าและตรวจดูเอกสาร

¹⁴⁷ บัญชา เจียวต่าย อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 หน้า 60.

¹⁴⁸ วัชรวิทย์ ไชยสาร, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 89 หน้า 40.

¹⁴⁹ 5 U.S.C. 552 a.

¹⁵⁰ บัญชา เจียวต่าย อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ 19 หน้า 61.

โดยอาจจะกำหนดให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิต้องเสียค่าธรรมเนียม (Fee) เพื่อเป็นมาตรการในการกันบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียออกไปและลดจำนวนผู้มาขอตรวจดูเอกสาร โดยประชาชนที่ต้องการเข้าถึงเอกสารของราชการต้องบรรยายรายละเอียดของเอกสารนั้นพอสมควรเท่าที่จะทำให้ฝ่ายปกครองเข้าใจได้ว่าหมายถึงเอกสารใด¹⁵¹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองการทำงานของฝ่ายปกครองมิให้ยุ่งยากในการค้นหาเอกสาร และฝ่ายปกครองต้องพิจารณาดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

2.2 ความแตกต่างของกฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.2.1 สถานะของกฎหมาย

1) กฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แล้วอย่างชัดเจน เช่น Freedom of Press Act ของประเทศสวีเดน

2) กฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด เช่น The Freedom of Information Act ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับหรือประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

3) กฎหมายว่าด้วยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ตราขึ้นเพื่อให้การรับรองสิทธิที่จะรู้และกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสาร เช่น ประเทศฝรั่งเศส¹⁵² และประเทศไทย

2.2.2 องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

1) กำหนดมาตรการให้ศาลทำหน้าที่เป็นองค์กรชี้ขาดหรือทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง ได้แก่ สวีเดน

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการเป็นองค์กรวินิจฉัยหรือทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะให้ศาลชี้ขาด เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและไทย

2.3 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในรูปสำนวนการสอบสวน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของประเทศสวีเดน สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ต่างก็ให้การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในรูปของบันทึกการสอบสวนหรือสำนวนการสอบสวนเพื่อมิให้การบังคับใช้กฎหมายต้องเสื่อมประสิทธิภาพลงหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ หรือในส่วนที่เกี่ยวกับฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปรามด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ก็มีบัญญัติไว้ในมาตรา 15(2) แต่ทั้งนี้

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 62.

¹⁵² วัชร ไซยสาร อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 89 หน้า 42.

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศจะทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในรูปสำนวนการสอบสวนคดีอาญาหรือไม่ นั้น น่าจะขึ้นอยู่กับแนวคิดและพัฒนาการทางกฎหมายของแต่ละประเทศ

ด้วยปัญหาว่าสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการนั้น หากผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิเข้าถึงตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แล้ว พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยได้เพียงใด คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหานี้ อย่างไร ผู้วิจัยขอเสนอเป็นบทวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป



บทที่ 5

วิเคราะห์สภาพการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

ในบทนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1. วิเคราะห์สำนวนการสอบสวน 2. วิเคราะห์การตรวจรับสำนวนคดีอาญาและลักษณะของสำนวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ 3. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน และ 4. วิเคราะห์สภาพปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

1. วิเคราะห์สำนวนการสอบสวน

เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนพบการกระทำผิดโดยมีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษมาแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษด้วยตนเองหรือเจ้าพนักงานอื่นจับผู้ถูกจับมาส่ง พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนโดยการรวบรวมหลักฐานในเบื้องต้น เช่น มีผู้เสียหายมาร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในความผิดฐานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2534 ในเบื้องต้นพนักงานสอบสวนจะซักถามข้อเท็จจริงจากผู้ร้องทุกข์ จัดรับคำร้องทุกข์ไว้ในสารบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไป บันทึกลงรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี รับเลขคดี และสอบสวนผู้ร้องทุกข์ไว้เป็นผู้กล่าวหา ขั้นตอนนี้พนักงานสอบสวนจะซักถามและสอบปากคำผู้ร้องทุกข์ไปด้วยในตัวโดยจะบันทึกคำให้การของผู้ร้องทุกข์ไว้ในแบบคำให้การของผู้กล่าวหาในการซักถามข้อเท็จจริงหากผู้ร้องทุกข์มีหลักฐาน เช่น เช็คและใบคืนเช็คที่พิพาท ใบส่งของสัญญาต่าง ๆ พนักงานสอบสวนจะเรียกให้ส่งเป็นหลักฐาน แล้วจัดรับคำร้องทุกข์และบันทึกลงไว้ในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี จะปฏิบัติขั้นตอนใดก่อนหลังก็ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนแต่ละคน¹⁵³ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการรับคำร้องทุกข์เอกสารที่เกิดขึ้นในชั้นรับคำร้องทุกข์และสอบปากคำผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้กล่าวหาในคดีคือ บันทึกคำให้การของผู้กล่าวหา เอกสารอื่นที่อาจมีได้แก่ เช็คและใบคืนเช็ค เอกสารเกี่ยวกับมูลหนี้ที่มีการออกเช็ค อาจจะเป็นใบส่งของหรือเอกเทศสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี สำหรับเช็คและใบคืนเช็คหรือเอกสารเกี่ยวกับมูลหนี้

¹⁵³ คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกธุรกรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวนและมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เรงรัดการสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 บทที่ 2 ข้อ 1.1.3.1.

พนักงานสอบสวนจะยึดไว้เป็นของกลางในคดีเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด เมื่อยึดสิ่งใดไว้เป็นของกลาง พนักงานสอบสวนจะจัดทำบัญชีของกลางคดีอาญาไว้ โดยลงรายละเอียดของกลางว่ามีอะไรบ้างตามลำดับ ตลอดจนมีรายละเอียดว่ายึดของกลางดังกล่าวจากใคร วันเดือนปีที่ยึด เป็นต้น ดังนั้นเอกสาร ในมือของพนักงานสอบสวนจะมีบัญชีของกลางคดีอาญาเพิ่มขึ้นอีกฉบับ และในวันนั้นถ้าการปฏิบัติการสอบสวนในคดีนั้นเสร็จสิ้นลง ไม่ได้มีการสอบสวนใด ๆ เพิ่มเติมอีก พนักงานสอบสวนจะจัดทำบันทึกพนักงานสอบสวนโดยจะมีรายละเอียดว่า วันนี้มีผู้ใดมาร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาคนใด ในเรื่องใด พฤติการณ์แห่งคดีเป็นอย่างไร พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการอย่างไร โดยมีสถานที่บันทึก วันเวลาที่ทำ นามและตำแหน่งของพนักงานสอบสวนผู้บันทึกและเมื่อบันทึกแล้ว พนักงานสอบสวนผู้บันทึกจะลงลายมือชื่อของตนในบันทึกนั้น¹⁵⁴ พนักงานสอบสวนจะจัดทำสำนวนตามแบบพิมพ์ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด แล้วนำเอกสารบันทึกต่าง ๆ ดังกล่าวไปรวมไว้เป็นสำนวนการสอบสวน¹⁵⁵ หลังจากนั้นเมื่อมีการสอบสวนพยานบุคคลใดเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนจะบันทึกคำให้การของพยานนั้นไว้ตามลำดับ หากมีเอกสารอื่นได้มาเพิ่มเติมอีกจะนำมารวมไว้ในสำนวน โดยบันทึกการปฏิบัติไว้ต่อเนื่องในแต่ละวันที่มีการสอบสวนเพิ่มเติม ต่อมาเมื่อพนักงานสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดตามสมควรว่าผู้ต้องหากระทำผิด พนักงานสอบสวนจะออกหมายเรียกผู้ต้องหาให้มาพบเพื่อทำการสอบสวน เอกสารในสำนวนการสอบสวนจะมีเพิ่มเติมคือ สำเนาหมายเรียกผู้ต้องหา เมื่อผู้ต้องหาเข้าพบพนักงานสอบสวน ขั้นตอนต่อไปพนักงานสอบสวนจะแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาโดยจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไว้และสอบปากคำผู้ต้องหาไว้ในบันทึกคำให้การของผู้ต้องหาตามแบบพิมพ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจัดทำบันทึกการควบคุมตัวผู้ต้องหาโดยมีรายละเอียดว่าได้ควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ระหว่างสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีการควบคุมหรือได้ปล่อยตัวชั่วคราวไปเมื่อวันเดือนปีใดก็จะบันทึกไว้ในบันทึกการควบคุม เอกสารที่เกิดขึ้นเหล่านี้พนักงานสอบสวนจะต้อง

¹⁵⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 9 บันทึกต้องระบุสถานที่ วันเดือนปีที่ทำ นามและตำแหน่งของเจ้าพนักงานผู้ทำ

เมื่อเจ้าพนักงานทำบันทึกโดยรับคำสั่งจากศาลหรือโดยคำสั่งหรือคำขอของเจ้าพนักงานอื่นให้เจ้าพนักงานนั้นกล่าวไว้ด้วยว่าได้รับคำสั่งหรือคำขอเช่นนั้น และแสดงด้วยว่าได้ทำไปอย่างไร

ให้เจ้าพนักงานผู้ทำบันทึกลงลายมือชื่อของตนในบันทึกนั้น

¹⁵⁵ มาตรา 139 ให้พนักงานสอบสวนบันทึกการสอบสวนตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยการสอบสวน และให้เอาบันทึก เอกสารอื่นซึ่งได้มา อีกทั้งบันทึกและเอกสารทั้งหลายซึ่งเจ้าพนักงานอื่นผู้สอบสวนคดีเดียวกันนั้นส่งมารวมเข้าสำนวนไว้

เอกสารที่ยื่นเป็นพยานให้รวมเข้าสำนวน ถ้าเป็นสิ่งของอย่างอื่นให้ทำบัญชีรายละเอียดรวมเข้าสำนวนไว้

รวบรวมไว้เป็นสำนวน ในส่วนของผู้ต้องหาจะมีการพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อส่งไปเก็บเป็นประวัติและตรวจสอบประวัติอาชญากร แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือฉบับหนึ่งจะถูกนำมารวมสำนวน เมื่อได้ผลการตรวจสอบประวัติแล้ว พนักงานสอบสวนจะนำผลการตรวจสอบประวัติมารวมไว้สำนวน เมื่อเห็นว่าการสอบสวนเสร็จเพียงพอพิจารณาได้แล้วว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ขั้นตอนต่อไปพนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวน โดยทำรายงานการสอบสวนเสนอหัวหน้าพนักงานสอบสวนผ่านตามลำดับชั้น รายงานการสอบสวนนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน เมื่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นทางคดีแล้ว พนักงานสอบสวนจะทำหนังสือส่งสำนวนถึงพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป

ดังนั้น “สำนวนการสอบสวน”¹⁵⁶ จึงหมายถึง บรรดาสรรพเอกสารทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับคดีที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมไว้

1.1 ประเภทของสำนวนการสอบสวน

จำแนกตามการปรากฏตัวผู้กระทำความผิดได้ 2 ประเภท คือ

1.1.1 สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด แบ่งเป็น

- 1) สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดแต่ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด
- 2) สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดแต่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด

1.1.2 สำนวนคดีรู้ตัวผู้กระทำความผิด

ในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ดังกล่าวได้อธิบายคำว่า “สำนวนไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด”¹⁵⁷ หมายถึง สำนวนคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140(1) รวมทั้งคดีที่ไม่รู้จักชื่อ ชื่อสกุลและมีคำนิรूपพรรณเพียงพอที่จะเขียนภาพเหมือนผู้กระทำความผิดเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับได้

¹⁵⁶ คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวนและมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 บทที่ 1 ข้อ 4(10).

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน บทที่ 1 ข้อ 4(14).

คำว่า “สำนวนคดีรู้ตัวผู้กระทำความผิด”¹⁵⁸ หมายถึง สำนวนคดีที่รู้จักชื่อ ชื่อสกุล หรือรู้จักชื่อแต่ไม่รู้จักชื่อสกุล หรือ ไม่รู้จักชื่อ ชื่อสกุล แต่มีคำหา นิรูปพรรณเพียงพอที่จะเขียน ภาพเหมือนผู้กระทำความผิดเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับได้

1.2 เอกสารในสำนวนการสอบสวน

เอกสารในสำนวนการสอบสวนมีหลายประเภทที่สำคัญ เช่น¹⁵⁹

1. หนังสือส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ
2. รายงานการสอบสวน
3. คำให้การของผู้กล่าวหา (ถ้ามีหลายคนให้เรียงลำดับผู้กล่าวหา)
4. คำให้การผู้ต้องหา (ถ้ามีหลายคนให้เรียงลำดับผู้ต้องหา)
5. คำให้การพยาน เรียงตามลำดับความสำคัญ อาจแบ่งย่อยลงได้ดังต่อไปนี้
 - 5.1 พยานที่รู้เห็นยืนยันการกระทำของผู้ต้องหาโดยตรง (ประจักษ์พยาน)
 - 5.2 พยานที่ช่วยพิสูจน์ความผิด เช่น ผู้ชำนาญการตรวจพิสูจน์ แพทย์ นายทะเบียน เจ้าหน้าทีธนาคาร เป็นต้น
 - 5.3 พยานสนับสนุนหรือประกอบพยานอื่น เช่น พยานผู้พบอาวุธหรือของกลาง พยานที่ช่วยสนับสนุนประจักษ์พยานให้มีน้ำหนักมากขึ้น
 - 5.4 พยานพฤติเหตุแวดล้อมกรณี
 - 5.5 พยานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจค้น จับกุม ยึดหรืออายัด
6. เอกสารบันทึกต่าง ๆ
 - 6.1 พยานเอกสารของกลาง เช่น เช็ค ตั๋วเงินปลอม โฉนดปลอม เอกสารปลอม เป็นต้น
 - 6.2 บัญชีทรัพย์สินต่าง ๆ เรียงลำดับดังนี้
 - 6.2.1 บัญชีของกลางคดีอาญา
 - 6.2.2 บัญชีทรัพย์สินถูกประทุษร้าย
 - 6.2.3 บัญชีทรัพย์สินถูกประทุษร้ายได้คืน
 - 6.2.4 บัญชีทรัพย์สินถูกประทุษร้ายไม่ได้คืน
 - 6.3 บันทึกพนักงานสอบสวน
 - 6.4 เอกสารซึ่งทำขึ้นเพื่อแสดงถึงสถานที่เกิดเหตุ เรียงลำดับดังนี้
 - 6.4.1 บันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน บทที่ 1 ข้อ 4(15).

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน บทที่ 4 ข้อ 3.8.

- 6.4.2 แผนที่สังเขปแสดงสถานที่เกิดเหตุ
- 6.4.3 ภาพถ่ายที่เกิดเหตุ
- 6.4.4 บันทึก แผนที่ ภาพถ่ายของกองพิสูจน์หลักฐานที่มาพร้อมตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ
- 6.4.5 บันทึกการนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและภาพถ่ายการนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ
- 6.5 เอกสารที่สร้างขึ้นเพื่อแสดงถึงพยานเอกสารและพยานวัตถุ ดังนี้
- 6.5.1 สำเนาบันทึกหรือหนังสือที่ส่งพยานเอกสารและวัตถุพยานไปตรวจและผลการตรวจพิสูจน์พยานเอกสารและวัตถุพยาน เช่น ผลการตรวจเปรียบเทียบลายมือชื่อผลการตรวจเครื่องอุปกรณ์รถยนต์ที่เกิดเหตุ เป็นต้น
- 6.5.2 ภาพถ่ายพยานเอกสารหรือวัตถุพยาน เช่น ภาพถ่ายทรัพย์สินที่ถูกประทุษร้าย ภาพถ่ายบาดแผลของผู้ตายหรือผู้บาดเจ็บ เป็นต้น
- 6.6 เอกสารที่แสดงถึงการปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา
- 6.6.1 บันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหาและภาพถ่ายการชี้ตัวผู้ต้องหา
- 6.6.2 บันทึกการจับกุม
- 6.6.3 หมายจับและดำเนินรูปพรรณ
- 6.6.4 ภาพถ่ายของผู้ต้องหา
- 6.6.5 หมายเรียกผู้ต้องหา
- 6.6.6 หนังสือหรือบันทึกแจ้งอายัดตัวและถอนอายัดตัวผู้ต้องหา
- 6.6.7 บันทึกการตรวจค้น
- 6.6.8 หมายค้น
- 6.7 เอกสารที่เกี่ยวข้องกับพยานบุคคล ดังนี้
- 6.7.1 หมายเรียกพยาน
- 6.7.2 หนังสือแจ้งเหตุขัดข้องของพยาน
- 6.7.3 สำเนาใบมรณบัตรของพยาน
- 6.8 สำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดี ดังนี้
- 6.8.1 สำเนาเอกสารเกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาใบอนุญาตขับขี่ สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาทะเบียนรถคันที่ผู้เสียหายขับขี่ เป็นต้น
- 6.8.2 สำเนาเอกสารเกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาใบอนุญาตขับขี่ สำเนาทะเบียนรถ สำเนาทะเบียนอาวุธปืน เป็นต้น

- 6.8.3 สำเนาเอกสารอื่น ๆ
- 6.9 บันทึกอื่น ๆ ที่พนักงานสอบสวนได้จัดทำขึ้นเกี่ยวกับการสอบสวน
- 6.9.1 บันทึกการตกลงค่าเสียหาย
- 6.9.2 บันทึกการคืนของกลางและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 6.9.3 บันทึกขออนุมัติคืนของกลางพร้อมคำสั่ง
- 6.10 หนังสือติดต่อโต้ตอบระหว่างพนักงานสอบสวนกับหน่วยงานต่าง ๆ
- 6.11 สำเนาเอกสารต่าง ๆ ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี
- 6.11.1 คำนิรूपพรรณทรัพย์หาย (กรณีมีเหตุผลพิเศษเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสำนวน)
- 6.11.2 แผนประทุษกรรม (กรณีมีเหตุผลพิเศษเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสำนวน)
- 6.12 เอกสารที่ได้มาซึ่งอำนาจการสอบสวน ดังนี้
- 6.12.1 คำสั่งผู้บังคับบัญชาหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติอนุญาตให้ทำการสอบสวน (กรณีต้องขออนุญาตทำการสอบสวน)
- 6.12.2 บันทึกของพนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่ขออนุญาตสอบสวน
- 6.12.3 สำเนาระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตสอบสวน
- 6.12.4 หนังสือมอบอำนาจและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้มาร้องทุกข์ แก่ หรือถอนคำร้องทุกข์หรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน
- 6.12.5 หนังสือร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษ ซึ่งผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษได้มีถึงพนักงานสอบสวน
- 6.13 เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกับผู้ต้องหาหลังจากการถูกจับกุม
- 6.13.1 บันทึกการควบคุมผู้ต้องหา
- 6.13.2 สำเนาคำร้องขอผิดฟ้องหรือฝากขัง
- 6.13.3 บันทึกเสนอสัญญาประกันพร้อมคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต
- 6.13.4 คำร้องและสัญญาประกันพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือมอบอำนาจ เป็นต้น
- 6.13.5 หนังสือแจ้งให้นายประกันนำตัวผู้ต้องหามาส่ง

- 6.13.6 บันทึกการสอบถามเบื้องต้น (กรณีเด็กหรือเยาวชนเป็นผู้ต้องหา)
- 6.13.7 คำร้องตรวจสอบการจับเด็กหรือเยาวชน
- 6.13.8 หลักฐานการส่งเด็กหรือเยาวชนผู้กระทำผิดไปสถานพินิจ
- 6.13.9 หลักฐานการแจ้งการจับกุมเด็กหรือเยาวชนให้ผู้อำนวยการสถานพินิจและพิบาล ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่เด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ทราบ
- 6.13.10 รายงานแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน
- 6.14 พิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ต้องหาและผลการตรวจสอบประวัติการต้องโทษ
- 6.15 บัญชีสำนวนการสอบสวน

1.3 สำนวนการสอบสวนเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 หรือไม่

“สำนวนการสอบสวน” หมายถึงบรรดาสรรพเอกสารทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับคดีที่พนักงานสอบสวนได้จัดทำขึ้นและรวบรวมไว้¹⁶⁰ เป็นสิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูลโดยจัดทำไว้ในรูปเอกสารรายงาน จึงเป็น “ข้อมูลข่าวสาร” ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และข้อมูลข่าวสารนี้อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารนั้นจึงเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540¹⁶¹

2. วิเคราะห์การตรวจรับสำนวนคดีอาญาและลักษณะของสำนวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ

ในทางปฏิบัติสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการจะเรียกสำนวนการสอบสวนว่า สำนวนคดีอาญา แต่เพื่อให้เข้าใจตรงกันในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดเองก็จะเรียกสำนวนคดีอาญาว่าสำนวนการสอบสวนปะปนกันไป การพิจารณาถึงลักษณะของสำนวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ก็ควรกล่าวถึงการจัดสรรบทความอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะสำนวนการสอบสวนที่รับจากพนักงาน

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน บทที่ 1 ข้อ 4(10).

¹⁶¹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย คำวินิจฉัยที่ สค 131/2551, คำวินิจฉัยที่ สค 65/2552, คำวินิจฉัยที่ สค 96/2552, คำวินิจฉัยที่ สค 133/2552, คำวินิจฉัยที่ สค 154/2552, คำวินิจฉัยที่ สค 160/2552 และคำวินิจฉัยที่ สค 24/2553.

สอบสวนตามข้อ 1. ที่นำเสนอมาข้างต้น ทั้งนี้ เนื่องจากสำนวนคดีอาญาที่ส่งมายังพนักงานอัยการ นั้นยังมีสำนวนอีกหลายประเภท เช่น สำนวนที่เรียกว่าสำนวนเปรียบเทียบ คือคดีที่เปรียบเทียบปรับ ในชั้นพนักงานสอบสวน และสำนวนชั้นสูตรพลิกศพที่ส่งมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 150 อีก เพื่อให้กระทบกับปัญหาที่ต้องการวิเคราะห์ผู้วิจัยจึงขอนำเรื่องการตรวจ รับสำนวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับข้อ 1. คือ สำนวนไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดและสำนวนรู้ตัว ผู้กระทำผิดของพนักงานสอบสวนมากล่าวไว้ในข้อ 2. นี้

2.1 การตรวจรับสำนวนคดีอาญาของสำนักงานอัยการ

สำนักงานอัยการสูงสุดได้แบ่งสารบบความอาญาตามประเภทสำนวนการสอบสวน ที่รับจากพนักงานสอบสวน โดยพิจารณาจากการส่งตัวผู้ต้องหา มาดำเนินคดีพร้อมสำนวน เป็นเกณฑ์¹⁶² ไว้ดังนี้

2.1.1 สารบบความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา (ส.1)

ได้แก่ สำนวนคดีรู้ตัวผู้กระทำความผิดที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควร สั่งฟ้องและส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวนหรือมิฉะนั้นผู้ต้องหาถูกขังอยู่ในอำนาจศาล¹⁶³ หรือได้ แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้วผู้ต้องหาหลบหนี¹⁶⁴ จะเรียกสำนวนประเภทนี้ว่า “สำนวน ส.1”

¹⁶² หนังสือ กรมอัยการ ที่ น.ว.51/2498 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2498 เรื่อง การใช้แบบพิมพ์สารบบบัญชี.

¹⁶³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

ข้อ 14 (การรับสำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยตัวชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวเมื่อออกหมายเรียก)

สำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิด และผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยตัวชั่วคราวหรือเชื่อว่าคง ได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 หมายถึง มีตัวผู้ต้องหาอยู่ใน อำนาจควบคุม ขังหรือปล่อยชั่วคราวของศาลหรือพนักงานสอบสวน หรือพนักงานสอบสวนสามารถได้ตัวมาเมื่อ ออกหมายเรียก

สำนวนดังกล่าวในวรรคก่อน หากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีความเห็นควรสั่งฟ้องย่อม ต้องมีตัวผู้ต้องหาปรากฏต่อพนักงานสอบสวนและได้ทำการสอบสวนผู้ต้องหาแล้ว พนักงานอัยการจะรับสำนวน ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวนหรือผู้ต้องหาถูกขัง อยู่ในอำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องได้ ถ้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไม่สามารถส่งตัวผู้ต้องหาได้ โดยผู้ต้องหาหลบหนีประกันหรือไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ต้องหาอยู่ในอำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะยื่น ฟ้องได้ กรณีเช่นนี้ไม่ทำให้สำนวนดังกล่าวเปลี่ยนเป็นสำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่เรียกหรือจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 พนักงานอัยการจะรับสำนวนดังกล่าวไว้พิจารณาไม่ได้.

¹⁶⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ข้อ 2.

สำหรับสำนวนที่แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้วผู้ต้องหาหลบหนีนี้ เดิมที่พนักงานอัยการจะไม่รับสำนวนประเภทนี้ไว้พิจารณา ครั้นเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142¹⁶⁵ กำหนดให้พนักงานอัยการรับสำนวนประเภทนี้ไว้พิจารณาด้วย สำนวนประเภทนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงยังไม่ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการรับสำนวนประเภทนี้ไว้ ก่อนนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ.2499 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2556 และอัยการสูงสุดได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการขออนุญาตฟ้อง พ.ศ.2556¹⁶⁶ ข้อ 4 กำหนดให้ สำนวนการสอบสวนที่ไม่ได้ขอคัดฟ้องหรือขาดคัดฟ้อง ต้องส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวนเว้นแต่ผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไปให้สำนักงานอัยการลงสารบบรับความอาญาปรากฏตัวผู้ต้องหาแต่ยังไม่ได้รับตัวมา (ส.1 รอส่งตัว) ดังนั้น สำนวนที่ผู้ต้องหาถูกแจ้งข้อหาแล้วได้หลบหนีไป พนักงานอัยการจะรับสำนวนประเภทนี้ไว้พิจารณาในสารบบ (ส.1 รอส่งตัว) ดังกล่าวโดยอนุโลม

2.1.2 สารบบความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (ส.2)

ได้แก่ สำนวนที่ยังไม่มีการรับตัวผู้ต้องหา โดยพนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือเห็นควรสั่งฟ้องแต่ยังไม่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ สำนักงานอัยการที่รับสำนวนประเภทนี้ไว้จะลงรับสำนวนประเภทนี้ไว้ในสารบบ ส.2 สารบบประเภทนี้ยังแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) สารบบ ส.2 รับความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (นอกจากคดีเปรียบเทียบ)
- 2) สารบบ ส.2 ก. รับความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)

จะเรียกสำนวนตาม 2.1 ว่า “สำนวน ส.2” ส่วนสำนวนคดีเปรียบเทียบตาม 2.2 ว่า “สำนวน ส.2 ก.”

2.1.3 สารบบความอาญาไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด (ส.3)

ได้แก่สำนวนการสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรงดการสอบสวน สำนักงานอัยการที่รับสำนวนประเภทนี้ไว้จะลงรับสำนวนประเภทนี้ไว้ในสารบบ ส.3 จะเรียกสำนวนประเภทนี้ว่า “สำนวน ส.3”

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา. (2556). เล่ม 130 ตอนที่ 91 ก หน้า 43 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2556.

2.2 ลักษณะของสำนวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ

เมื่อสำนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีอาญาจากพนักงานสอบสวนและได้แยกประเภทลงรับในสารบบตามข้อ 2.1 หัวหน้าพนักงานอัยการก็จะจ่ายสำนวนคดีอาญาให้พนักงานอัยการในบังคับบัญชาพิจารณา เมื่อพนักงานอัยการได้รับจ่ายสำนวนแล้ว ลักษณะของสำนวนคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน ก็จะแบ่งลักษณะตามการตรวจพิจารณาของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้ดังนี้

1. สำนวนคดีอาญาที่ค้างระหว่างจัดการ (สำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการ)
2. สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลแล้ว คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาล
3. สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาที่จับตัวได้บางคน และมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนที่เหลือ คดีอยู่ระหว่างจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาที่เหลือนั้นมาฟ้องภายในอายุความตามกฎหมาย
4. สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อกล่าวหาแล้ว

ผู้วิจัยขออธิบายลักษณะสำนวนคดีอาญาข้างต้นดังนี้

2.2.1 สำนวนคดีอาญาที่ค้างระหว่างจัดการ¹⁶⁷

สำนวนคดีอาญาที่ค้างระหว่างจัดการนั้นยังแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

-
- ¹⁶⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 16 (การรายงานสำนวนค้าง)
- สำนวนคดีอาญาดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นสำนวนที่ค้างระหว่างจัดการ คือ
- (1) สำนวนที่ยังมิได้สั่ง
 - (2) สำนวนที่อยู่ระหว่างการสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม
 - (3) สำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมาซึ่งมีคำสั่งฟ้องและรอส่งตัวมาฟ้อง หรือถ้าผู้ต้องหาหลบหนีและยังมิได้จัดการให้ได้ตัวมา
 - (4) สำนวนที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี รวมตลอดถึงสำนวนที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งให้ฟ้องและอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุดด้วย
 - (5) สำนวนที่อยู่ระหว่างขออนุญาตฟ้อง.

- 1) ส่วนงานที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้รับจ่ายจากหัวหน้าพนักงานอัยการแล้วแต่ยังมีคำสั่งทางคดี
- 2) ส่วนงานที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม
- 3) ส่วนงานปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมาซึ่งมีคำสั่งฟ้องและรอส่งตัวมาฟ้องหรือถ้าผู้ต้องหาหลบหนีและยังมีได้จัดการให้ได้ตัวมาฟ้อง
- 4) ส่วนงานที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (กรณีในกรุงเทพมหานคร) หรือผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจ (กรณีในจังหวัดอื่นที่มีใช้กรุงเทพมหานคร) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี รวมตลอดถึงสำนวนที่แย้งให้ฟ้องและอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุดด้วย
- 5) ส่วนงานที่อยู่ระหว่างขออนุญาตฟ้อง
สำนวนที่ค้างระหว่างจัดการข้างต้น ส่วนงานยังอยู่ในความครอบครองและเก็บรักษาของพนักงานอัยการสำนักงานอัยการนั้น¹⁶⁸

2.2.2 ส่วนงานคดีอาญาที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลแล้ว คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาล

ปกติแล้วสำนวนประเภทนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้น พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนอาจใช้เอกสารในสำนวนที่เป็นพยานหลักฐาน เช่น บันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของผู้กล่าวหา บันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของพยานและบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของผู้ต้องหา บันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ แผนที่สังเขปแสดงสถานที่เกิดเหตุ ภาพถ่ายประกอบคดี เอกสารที่เป็นของกลางในคดี บัญชีทรัพย์สินต่าง ๆ หมายจับและดำเนินรูปพรรณ บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา บันทึกการจับกุม บันทึกการตรวจค้น เป็นต้น รวมทั้งเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ส่งศาล ดังนั้นในส่วนงานคดีอาญาของพนักงานอัยการจะเหลือเอกสารในสำนวนไม่กี่ฉบับ เช่น ความเห็นทางคดีของพนักงานอัยการ รายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน บันทึกพนักงานสอบสวนและเอกสารที่ไม่จำเป็นแก่คดี เว้นแต่ พนักงานอัยการจะถ่ายสำเนาเอกสารต่าง ๆ ที่อ้างส่งต่อศาลไว้เพื่อสะดวกในการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ฎีกา ซึ่งบรรดาเอกสารที่อ้างเป็นพยานหลักฐานต่อศาลนั้น

¹⁶⁸ ข้อ 17 (การเก็บรักษาสำนวน)

ให้พนักงานอัยการเก็บรักษาสำนวนการสอบสวนทุกประเภทที่มีความเห็นและคำสั่งแล้ว เว้นแต่สำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและสำนวนชั้นสูตรพลิกศพที่มีการไต่สวนแล้ว ให้ส่งคืนพนักงานสอบสวนเก็บรักษา แต่ให้เก็บสำเนาหนังสือนำเสนอไว้เป็นหลักฐาน.

คู่ความอีกฝ่ายยอมเข้าถึงและขอให้เปิดเผยได้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 54¹⁶⁹ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15¹⁷⁰ นอกจากนี้แล้วพนักงานอัยการ ยังต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/1¹⁷¹ มาตรา 173/2¹⁷² และ

¹⁶⁹ มาตรา 54 คู่ความก็ดีหรือพยานในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การของตน ในคดีนั้นก็ดี หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบหรือมีเหตุผลอันสมควรก็ดี อาจร้องขออนุญาตต่อศาลไม่ว่าเวลาใดระหว่างหรือภายหลังการพิจารณาเพื่อตรวจเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในสำนวนเรื่องนั้นหรือขอคัดสำเนาหรือขอให้จำศาลคัดสำเนาและรับรอง แต่ทั้งนี้

(1) ห้ามมิให้อนุญาตเช่นนั้นแก่บุคคลอื่นนอกจากคู่ความหรือพยานในคดีที่พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งห้ามการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนทั้งหมดหรือบางฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน ถึงแม้ผู้ขอจะเป็นคู่ความหรือพยานก็ห้ามมิให้อนุญาตคู่กัน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิของคู่ความในการที่จะตรวจหรือคัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น หรือในการที่จะขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง

(2) ห้ามมิให้อนุญาตให้คู่ความคัดลอกคำพยานฝ่ายตนจนกว่าจะได้สืบพยานฝ่ายตนเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่จะมีพฤติการณ์พิเศษที่จะให้อนุญาต

(ต่อจากเชิงอรรถที่แล้ว)

เมื่อได้ให้อนุญาตแล้ว การตรวจหรือการคัดสำเนานั้นให้ผู้ขอหรือบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ขอโดยชอบเป็นผู้คัดตามเวลาและเงื่อนไขซึ่งจำศาลจะได้กำหนดให้เพื่อความสะดวกของศาลหรือเพื่อความปลอดภัยของเอกสารนั้น

ห้ามมิให้คัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่ง ก่อนที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นและก่อนที่ได้ลงทะเบียนในสารบบคำพิพากษา

ในกรณีที่ศาลได้ทำคำอธิบายเพิ่มเติมแก่คดีไว้กับรายงานแห่งคำสั่งหรือคำพิพากษาซึ่งกระทำด้วยวาจาตามบทบัญญัติมาตรา 141 คำอธิบายเพิ่มเติมเช่นนั้นคู่ความจะขอตรวจหรือขอคัดสำเนาหรือขอสำเนาเสมือนเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำสั่งหรือคำพิพากษาก็ได้

สำเนาที่รับรองนั้น ให้จำศาลเป็นผู้รับรอง โดยเรียกค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในอัตราท้ายประมวลกฎหมายนี้ ในกรณีที่ผู้ขอตรวจเอกสารหรือขอคัดสำเนาด้วยตนเองไม่ต้องเรียกค่าธรรมเนียม.

¹⁷⁰ มาตรา 15 วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้.

¹⁷¹ มาตรา 173/1 เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมในคดีที่จำเลยไม่ให้การหรือให้การปฏิเสธ เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ศาลอาจกำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานก่อนกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้ โดยแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

ก่อนวันตรวจพยานหลักฐานตามวรรคหนึ่งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ให้คู่ความยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลพร้อมสำเนาในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้คู่ความฝ่ายอื่นรับไปจากเจ้าพนักงานศาลและถ้าคู่ความฝ่ายใดมีความจำเป็นจะยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติม ให้ยื่นต่อศาลก่อนการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้น

มาตรา 240¹⁷³ บางคดีศาลอาจใช้อำนาจตามมาตรา 175¹⁷⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยด้วย สำนวนการ

การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคสองจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อผู้ร้องขอแสดงเหตุอันสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้นหรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือเพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

ถ้าพยานเอกสารหรือพยานวัตถุใดอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก ให้คู่ความที่ประสงค์จะอ้างอิงขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุดังกล่าวจากผู้ครอบครองโดยยื่นคำขอต่อศาลพร้อมกับการยื่นบัญชีระบุพยานเพื่อให้ได้พยานเอกสารหรือพยานวัตถุนั้นมาก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันที่ศาลกำหนด

¹⁷² มาตรา 173/2 ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ เว้นแต่ ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้นเองหรือพยานหลักฐานนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยานหลังจากนั้น ให้คู่ความแต่ละฝ่ายแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง เสร็จแล้วให้ศาลกำหนดวันสืบพยาน และแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่โจทก์ไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานให้นำบทบัญญัติมาตรา 166 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ ศาลจะมีคำสั่งให้สืบพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับประเด็นสำคัญ ในคดีไว้ล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้.

¹⁷³ มาตรา 240 ในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานตามมาตรา 173/1 เมื่อคู่ความประสงค์จะอ้างเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของตนเป็นพยานหลักฐาน ให้ยื่นพยานเอกสารนั้นต่อศาลก่อนวันไต่สวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยาน ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารดังกล่าวได้ก่อนที่จะนำสืบพยานเอกสารนั้น เว้นแต่เอกสารที่คู่ความประสงค์จะอ้างอิงนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยานหรือเป็นเอกสารที่ปรากฏชื่อหรือที่อยู่ของพยานหรือศาลเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งเอกสารนั้น

ในกรณีที่ไม้อยู่ในบังคับต้องส่งเอกสารตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเอกสารใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลให้อ่านหรือส่งให้คู่ความตรวจดู ถ้าคู่ความฝ่ายใดต้องการสำเนา ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายที่อ้างเอกสารนั้นส่งสำเนาให้อีกฝ่ายหนึ่งตามที่เห็นสมควร

ถ้าคู่ความฝ่ายใดไม่ส่งเอกสารตามวรรคหนึ่งหรือสำเนาเอกสารตามวรรคสอง หรือไม่ส่งพยานเอกสารหรือพยานวัตถุตามมาตรา 173/2 วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจไม่รับฟังพยานหลักฐานนั้น เว้นแต่ศาลเห็นว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือการไม่ปฏิบัติดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยจงใจและไม่เสียโอกาสในการดำเนินคดีของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง.

¹⁷⁴ มาตรา 175 เมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้.

สอบสวนในความครอบครองของพนักงานอัยการ ก็อาจถูกเปิดเผยโดยผลของคำสั่งศาลดังกล่าวได้เช่นกัน

สำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างดำเนินคดีในศาลในส่วนของการพิจารณา ไม่ใช่ประเด็นปัญหาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่ต้องการเข้าไปคุ้มครอง ประกอบกับศาลในส่วนการพิจารณาคดีมิใช่ฝ่ายปกครองด้วย

2.2.3 สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาที่จับตัวได้บางคน และมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนที่ยลบทหนี คดีอยู่ระหว่างจัดการให้ได้ ตัวผู้ต้องหาที่ยลบทหนีนั้นมาฟ้องภายในอายุความตามกฎหมาย

สำนวนคดีอาญาสำนวนเดียวกันที่มีผู้ต้องหาหลายคน ผู้ต้องหาบางคนได้ตัวมาดำเนินคดี บางคนยังไม่ได้ตัวมาดำเนินคดีและพนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งฟ้องและได้แจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจัดการให้ได้ตัวมาฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 วรรคท้าย¹⁷⁵ ประกอบกับกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ข้อ 4¹⁷⁶ โดยลักษณะการดำเนินคดีแล้ว ไม่อาจแยกสำนวนออกจากกันได้เพราะเป็นพยานหลักฐานชุดเดียวกัน ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะใช้สำนวนคดีอาญาดังกล่าวในการสืบพยาน โดยคัดถ่ายเอกสารที่ส่งศาลไว้ให้ปรากฏในสำนวนคดีอาญาที่อยู่ในความครอบครองด้วยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาในอนาคตเมื่อได้ตัวผู้ต้องหาที่ยลบทหนีมาดำเนินคดี ซึ่งเอกสารประเภทนี้โดยลักษณะต้องเปิดเผยให้แก่ผู้ต้องหาที่ได้มาตัวมาดำเนินคดีในชั้นพิจารณาของศาลตามลักษณะของสำนวนคดีอาญาตามข้อ 2.2.2 พนักงานอัยการจึงไม่อาจสงวนเอกสารที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานไว้ได้ แม้แต่ถ้อยคำของพยาน กรณีนี้ต่อมาถ้าจับตัวผู้ต้องหาที่ยลบทหนีได้ภายหลัง

¹⁷⁵ มาตรา 141 วรรคท้าย

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหามา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

¹⁷⁶ ข้อ 4 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง แต่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหามาตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้ คือ

ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังอธิบดีกรมตำรวจหรือรองอธิบดีกรมตำรวจเพื่อจัดการออกหมายสั่งจับต่อไป

ในจังหวัดอื่นให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้รักษาการแทนให้จัดการดังกล่าวในวรรคก่อน ถ้าเป็นกรณีที่เกิดอยู่ในหน้าที่ของอัยการจังหวัดประจำอำเภอหรืออัยการประจำศาลแขวงได้มีคำสั่งให้ฟ้องแล้ว การแจ้งให้จัดการตามที่กล่าวข้างต้น ให้แจ้งแก่นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนนายอำเภอ ซึ่งสำนักงานของอัยการได้ตั้งอยู่ในเขตอำเภอนั้น.

และเมื่อถูกฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ต้องหาที่ถูกฟ้องภายหลังนี้จะได้เปรียบทางคดีสูง หากได้ยื่นขอให้ศาลนำคดีที่ก่อนมาผูกรวมกับสำนวนคดีใหม่ที่ผู้ต้องหาถูกฟ้อง ผู้ต้องหานั้นย่อมเห็นเอกสารทั้งปวงที่พนักงานสอบสวนใช้สืบพยาน รวมทั้งถ้อยคำของพยานบุคคลที่พนักงานอัยการนำเข้าสู่สืบรวมถึงบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนด้วยหากพนักงานอัยการอ้างส่งต่อศาลไว้ในคดีดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงมิใช่ความมุ่งหมายของผู้วิัจจะที่จะวิเคราะห์ปัญหาลักษณะสำนวนคดีอาญาประเภทดังกล่าว เช่นเดียวกับสำนวนคดีอาญาตามข้อ 2.2.2

2.2.4 สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อกล่าวหาแล้ว

คำว่า “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง” น่าจะมาจากถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 146 วรรคแรก¹⁷⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั่นก็คือสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องและได้ปฏิบัติตามมาตรา 145¹⁷⁸ มาตรา 145/1¹⁷⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธี

¹⁷⁷ มาตรา 146 ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ ให้จัดการปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี.

๑๓๑

¹⁷⁸ มาตรา 145 ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแจ้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกาหรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

¹⁷⁹ มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143.

พิจารณาความอาญาจนครบถ้วนเด็ดขาดแล้วและผลคือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ส่วนประเภทนี้พนักงานอัยการจะแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมสรุปความเห็นคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยระบุข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยย่อ ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงและเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำสั่งฟ้องไม่ฟ้อง (อ.ก.27) ถึงพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนแจ้งผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ส่วนประเภทนี้เมื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนนั้นก็จะถูกเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานอัยการ¹⁸⁰ตามระยะเวลาที่ระเบียบกำหนดเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่ระเบียบกำหนดแล้วก็จะทำการปลดเผด็จไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 19¹⁸¹ ซึ่งส่วนประเภทนี้ตามระเบียบดังกล่าวให้เก็บรักษาไว้

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแจ้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่น

อันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม.

¹⁸⁰ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานวิชาการ) ที่ อส (สฟป.ผ.)0018/ว 184 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2548 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาสำนวนคดี และคู่มือครั้งที่ 167 ประกอบ.

¹⁸¹ ข้อ 19 (การเก็บและทำลายสำนวน)

สำนวนคดีอาญานอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ 18 ให้จัดการทำลายเสียได้เมื่อพ้นกำหนดดังต่อไปนี้

(1) สำนวนคดีอาญาตามสารบบ ส.1 ที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องหรือที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างต่ำไม่ถึง 5 ปี ซึ่งจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง และศาลได้พิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ สำนวนคดีอาญาตามสารบบ ส.3 สำนวนคดีเปรียบเทียบตามสารบบ ส.2 ก. สำนวนคดีฟ้องด้วยวาจาตามสารบบ ส.4 สำนวนคดีอาญาตามสารบบ ส.5 ที่ไม่รับแก้ต่างหรือรับแก้ต่างแต่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง สำนวนคดีอาญาที่รอฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่และศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ให้เก็บรักษาไว้มีกำหนดสอง พ.ศ.

(2) สำนวนคดีอาญาตามสารบบ ส.1 ที่จำเลยให้การปฏิเสธหรือที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปหรือโทษสถานหนักกว่านั้น ซึ่งจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง สำนวนคดีอาญาที่รับแก้ต่างตามสารบบ ส.5 และคดีดังกล่าวศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ ให้เก็บรักษาไว้มีกำหนดสิบเอ็ด พ.ศ.

(3) สำนวนคดีอาญาตามสารบบ ส.1 และ ส.2 เฉพาะกรณีสั่งไม่ฟ้อง สำนวนคดีอาญาซึ่งมีเงื่อนไขระงับคดีและพนักงานอัยการให้มีคำสั่งยุติการดำเนินการคดีตามข้อ 54 ให้เก็บรักษาไว้ภายในกำหนดอายุความ

การทำลายสำนวน ให้กระทำโดยการเผาหรือย่อยสลายทำลาย และให้บันทึกหลักฐานในการทำลายไว้ด้วย.

ภายในกำหนดอายุความ และสำนวนคดีอาญาประเภทนี้จะมีประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับคดีมาขอตรวจสอบและคัดสำเนาค่อนข้างมาก เนื่องจากผลคดีกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้นั้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดเป็นประเด็นปัญหาในการวิจัยในครั้งนี้

สำนวนประเภทนี้อาจมีปัญหาให้พิจารณาได้อีกว่า กรณีในคดีมีผู้ต้องหาหลายคน พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคนและสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนไว้ หากผู้ต้องหาที่มีคำสั่งฟ้องได้ตัวมาและได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ก็ไม่น่าจะเกิดปัญหาในการขอตรวจสอบสำนวน เพราะสำนวนก็ต้องถูกเปิดเผยในส่วนที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลอยู่แล้วตามข้อ 2.2.2 แต่บางกรณีผู้ต้องหาที่พนักงานอัยการควรสั่งฟ้องไว้ยังไม่ได้ตัว พนักงานอัยการยังต้องใช้สำนวนคดีอาญานั้นพิสูจน์ในชั้นศาล หากมีกรณีที่มีผู้ขอคัดถ่ายเอกสารทั้งหมดในสำนวนประเภทนี้ พนักงานอัยการจะอ้างเหตุไม่เปิดเผยตามบทบัญญัติในมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้หรือไม่เพียงใด

3. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนนั้นมีอยู่หลายฉบับ ตั้งแต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจนถึงระเบียบภายในของส่วนราชการ ผู้วิจัยขอแยกวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

3.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลงโดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่เดียวกัน ปัจจุบันกรมการปกครองร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาแล้ว แต่ไม่ผ่านการเห็นชอบ ในช่วงนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะใหม่ทำการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนลงประชามติต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้รัฐธรรมนูญที่ผ่านก็ได้ให้ความสำคัญไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 40 และมาตรา 56 ดังนี้

“มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง

(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน เรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยและพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสมและย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ “มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติมาตรา 40 และมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในกฎหมายสูงสุด ฉะนั้น นอกจากผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย พยานหรือผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายเฉพาะแล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังได้รับรองสิทธิพื้นฐานนี้ไว้อีกด้วย

และในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁸² ที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิพื้นฐานนี้ไว้ในมาตรา 44¹⁸³ และมาตรา 61¹⁸⁴ ทำนองเดียวกันกับมาตรา 40 และมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยเช่นกัน

3.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยเอกสารในสำนวนการสอบสวนมีบัญญัติไว้หลายมาตราดังนี้

“มาตรา 8 นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้ว จำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้

¹⁸² ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงประชามติ คั่นคืน 30 สิงหาคม 2558 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=633.

¹⁸³ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง เท่าเทียมกัน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

(2) สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม

(3) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนั่งพิจารณาคดีแบบลับและ การคัดค้านหรือทำสำเนาคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งอันเป็นการชี้ขาดคดี

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสียและพยานในคดี ไม่ว่าจะมิใช่เชื้อชาติ เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ หรือสถานะใด ย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม

(5) ในคดีอาญา ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน ผู้ต้องหาและจำเลยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางคดีจากทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ การได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลักเว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ และรับทราบเหตุผลประกอบการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

(6) ได้รับการเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

¹⁸⁴ มาตรา 61 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของรัฐ เว้นแต่ การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

- (1) ได้รับการพิจารณาดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม
 - (2) แต่งทนายความแตกต่างกันชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในศาลชั้นต้น ตลอดจนชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา
 - (3) ปรีกษาทนายความหรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว
 - (4) ตรวจสอบสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐาน และคัดสำเนาหรือถ่ายรูปลิงนั้น ๆ
 - (5) ตรวจสอบสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาลและคัดสำเนาหรือขอรับสำเนาที่รับรองว่าถูกต้องโดยเสียค่าธรรมเนียม เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนั้น
 - (6) ตรวจสอบหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน
- ถ้าจำเลยมีทนายความ ทนายความนั้นย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกับจำเลยดังกล่าวมาแล้วด้วย เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้ผู้เสียหายมีสิทธิตามวรรคหนึ่ง (6) เช่นเดียวกับจำเลยด้วย”

“มาตรา 11 บันทึกรหรือถ้อยคำสำนวนนั้นให้เจ้าพนักงานหรือศาลอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง ถ้ามีข้อความแก้ไข ทักท้วง หรือเพิ่มเติม ให้แก้ไขถูกต้องหรือมิฉะนั้นก็ให้บันทึกไว้ และให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อรับรองว่าถูกต้องแล้ว

ถ้าบุคคลที่ต้องลงลายมือชื่อในบันทึกหรือถ้อยคำสำนวนไม่สามารถหรือไม่ยอมลง ให้บันทึกหรือรายงานเหตุนั้นไว้”

“มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติทั้งหลายในประมวลกฎหมายนี้ซึ่งว่าด้วยการจับและค้น เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหานั้นต้องแจ้งข้อความในหมายให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ และถ้ามีคำขอร้อง ให้ส่งหมายนั้นให้เขาตรวจดู

การแจ้งข้อความในหมาย การส่งหมายให้ตรวจดูและวันเดือนปีที่จัดการเช่นนั้นให้บันทึกไว้ในหมายนั้น”

“มาตรา 83 ในการจับนั้น เจ้าพนักงานหรือราษฎรซึ่งทำการจับต้องแจ้งแก่ผู้ที่จะถูกจับนั้นว่าเขาต้องถูกจับ แล้วสั่งให้ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ถูกจับพร้อมด้วยผู้จับ เว้นแต่สามารถนำไปที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ในขณะนั้น ให้นำไปที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดังกล่าว แต่ถ้าจำเป็นก็ให้จับตัวไป

ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้จับ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกจับทราบ หากมีหมายจับให้แสดงต่อผู้ถูกจับ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้และถ้อยคำของผู้ถูกจับนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาดีได้และผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความ หรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความ ถ้าผู้ถูกจับประสงค์จะแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจ

ทราบถึงการจับกุมที่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกและไม่เป็นการขัดขวางการจับหรือการควบคุมผู้ถูกจับหรือทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ก็ให้เจ้าพนักงานอนุญาตให้ผู้ถูกจับดำเนินการได้ตามสมควรแก่กรณี ในการนี้ให้เจ้าพนักงานผู้จับนั้นบันทึกการจับดังกล่าวไว้ด้วย

ถ้าบุคคลซึ่งจะถูกระงับขัดขวางหรือจะขัดขวางการจับ หรือหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี ผู้ทำการจับมีอำนาจใช้วิธีหรือการป้องกันทั้งหลายเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งเรื่องในการจับนั้น”

“มาตรา 84 เจ้าพนักงานหรือราษฎรผู้ทำการจับต้องเอาตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 83 โดยทันที และเมื่อถึงที่นั้นแล้ว ให้ส่งตัวผู้ถูกจับแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจของที่ทำการของพนักงานสอบสวนดังกล่าว เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้จับ ให้เจ้าพนักงานผู้จับนั้นแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบ ถ้ามีหมายจับให้แจ้งให้ผู้ถูกจับทราบและอ่านให้ฟังและมอบสำเนาบันทึกการจับแก่ผู้ถูกจับนั้น

(2) ในกรณีที่ราษฎรเป็นผู้จับ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจรับมอบตัวบันทึกชื่อ อาชีพ ที่อยู่ของผู้จับ อีกทั้งข้อความและพฤติการณ์แห่งการจับนั้นไว้และให้ผู้จับลงลายมือชื่อกำกับไว้เป็นสำคัญ เพื่อดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบและแจ้งให้ผู้ถูกจับทราบว่าผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้วให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีผู้นำผู้ถูกจับมาส่ง แจ้งให้ผู้ถูกจับทราบซึ่งสิทธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7/1 รวมทั้งจัดให้ผู้ถูกจับสามารถติดต่อกับญาติ หรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจเพื่อแจ้งให้ทราบการจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมได้ในโอกาสแรกเมื่อผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามวรรคหนึ่ง หรือถ้ากรณีผู้ถูกจับร้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้แจ้งก็ให้จัดการตามคำร้องขอ นั้น โดยเร็ว และให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบันทึกไว้ในกรณีนี้มิให้เรียกค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ถูกจับ

ในกรณีจำเป็น เจ้าพนักงานหรือราษฎรซึ่งทำการจับจะจัดการพยาบาลผู้ถูกจับเสียก่อนนำตัวไปส่งตามมาตรานี้ก็ได้

ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ถูกจับให้ไว้ต่อเจ้าพนักงานผู้จับ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในชั้นจับกุมหรือรับมอบตัวผู้ถูกจับ ถ้าถ้อยคำนั้นเป็นคำรับสารภาพของผู้ถูกจับว่าตนได้กระทำความผิด ห้ามมิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐาน แต่ถ้าเป็นถ้อยคำอื่นจะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกจับได้ต่อเมื่อได้มีการแจ้งสิทธิตามวรรคหนึ่ง หรือตามมาตรา 83 วรรคสอง แก่ผู้ถูกจับ แล้วแต่กรณี”

“มาตรา 92 ห้ามมิให้ค้ำที่รโหฐานโดยไม่มีหมายหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้ำ และในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียง หรือพฤติกรรมอื่นใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในรโหฐานนั้น

(2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน

(3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้น ควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนอยู่ในที่รโหฐานนั้น

(4) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเนื่องจากการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้ำมาได้ สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน

(5) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับหรือจับตามมาตรา 78

การใช้อำนาจตาม (4) ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้ค้ำส่งมอบสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้น รวมทั้งจัดทำบันทึกแสดงผลที่ทำให้สามารถเข้าค้ำได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวแก่บุคคลเช่นว่านั้นในทันทีที่กระทำได้ และรับรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป”

“มาตรา 102 (วรรคท้าย) สิ่งของใดที่ยึดได้ต้องให้ผู้ครอบครองสถานที่ บุคคลในครอบครัว ผู้ต้องหา จำเลย ผู้แทนหรือพยานคู่เพื่อให้รับรองว่าถูกต้อง ถ้าบุคคลเช่นกล่าวนั้นรับรองหรือไม่ยอมรับรองให้บันทึกไว้”

“มาตรา 103 ให้เจ้าพนักงานผู้ค้ำบันทึกรายละเอียดแห่งการค้นและสิ่งของที่ค้ำได้นั้นต้องมีบัญชีรายละเอียดไว้

บันทึกการค้นและบัญชีสิ่งของนั้นให้อ่านให้ผู้ครอบครองสถานที่ บุคคลในครอบครัว ผู้ต้องหา จำเลย ผู้แทนหรือพยานฟังแล้วแต่กรณี แล้วให้ผู้นั้นลงลายมือชื่อรับรองไว้”

มาตรา 108/1 วรรคท้าย

“คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงผล และต้องแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย และผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว”

“มาตรา 146 ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ ให้จัดการปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการตั้งคดี ทั้งนี้ ภายในกำหนดอายุความฟ้องร้อง”

มาตรา 173/2 วรรคแรก

“ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ เว้นแต่ ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้นเองหรือพยานหลักฐานนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยาน หลังจากนั้นให้คู่ความแต่ละฝ่ายแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง เสร็จแล้วให้ศาลกำหนดวันสืบพยาน และแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่โจทก์ไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานให้นำบทบัญญัติมาตรา 166 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา 175 เมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้”

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ ศาลจะมีคำสั่งให้สืบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญในคดีไว้ล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้”

“มาตรา 240 ในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานตามมาตรา 173/1 เมื่อคู่ความประสงค์จะอ้างเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของตนเป็นพยานหลักฐาน ให้ยื่นพยานเอกสารนั้นต่อศาลก่อนวันไต่สวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยานไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารดังกล่าวได้ก่อนที่จะนำสืบพยานเอกสารนั้น เว้นแต่เอกสารที่คู่ความประสงค์จะอ้างอิงนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยานหรือเป็นเอกสารที่ปรากฏชื่อหรือที่อยู่ของพยานหรือศาลเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งเอกสารนั้น

ในกรณีที่ไม่วางอยู่ในบังคับต้องส่งเอกสารตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเอกสารใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลให้อ่านหรือส่งให้คู่ความตรวจดู ถ้าคู่ความฝ่ายใดต้องการสำเนา ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายที่อ้างเอกสารนั้นส่งสำเนาให้อีกฝ่ายหนึ่งตามที่เห็นสมควร

ถ้าคู่ความฝ่ายใดไม่ส่งเอกสารตามวรรคหนึ่งหรือสำเนาเอกสารตามวรรคสองหรือไม่ส่งพยานเอกสารหรือพยานวัตถุตามมาตรา 173/2 วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจไม่รับฟัง

พยานหลักฐานนั้น เว้นแต่ศาลเห็นว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือการไม่ปฏิบัติดังกล่าวมิได้เป็นไปได้โดยจงใจและไม่เสียโอกาสในการดำเนินคดีของกลุ่มความอีกฝ่ายหนึ่ง”

เห็นได้ว่ามาตรา 8 นั้นเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้สิทธิแก่จำเลยและผู้เสียหาย ตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน ได้เมื่อพนักงานอัยการไต่สวนฟ้องคดีต่อศาลแล้ว มาตรา 11 นั้นกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ทำบันทึกหรือศาลผู้จัดถ้อยคำสำนวนอ่านถ้อยคำที่บันทึกหรือจดให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง หากมีการแก้ไข ทักท้วงหรือเพิ่มเติม ให้เจ้าพนักงานหรือศาลแก้ไขถูกต้อง หรือให้บันทึกไว้กรณีมีข้อทักท้วง มาตรา 83 และมาตรา 84 ให้เจ้าพนักงานผู้จับแสดงหมายจับและมอบสำเนาบันทึกการจับกุมให้แก่ผู้ถูกจับ ในบทบัญญัติมาตรา 92 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานผู้ค้นมอบสำเนารายการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้น บันทึกแสดงเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น ทั้งนี้ ผู้ครอบครองสถานที่อาจเป็นผู้ต้องหา จำเลยหรือพยานในคดีก็ได้ ในบทบัญญัติมาตรา 103 ให้เจ้าพนักงานผู้ค้นอ่านบันทึกการค้นและบัญชีสิ่งของให้ผู้ครอบครองสถานที่ บุคคลในครอบครัว ผู้ต้องหา จำเลย ผู้แทนหรือพยานฟัง แล้วผู้นั้นลงลายมือชื่อรับรองไว้ และในบทบัญญัติมาตรา 146 ให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี

จะเห็นได้ว่าในชั้นที่เจ้าพนักงานจัดทำบันทึกถ้อยคำกฎหมายบังคับให้เจ้าพนักงานอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟังแล้วจึงให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องไว้ ในชั้นจับกุมและตรวจค้น หากมีหมายจับก็ให้แสดงต่อผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหา เจ้าพนักงานผู้จับยังต้องสำเนารายการจับกุมมอบให้ผู้ถูกจับด้วย กรณีมีการตรวจค้นที่รื้อฐานก็เช่นเดียวกัน บันทึกการตรวจค้นต้องอ่านให้ผู้เกี่ยวข้องฟัง หากเป็นการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92(4) ต้องสำเนารายการตรวจค้น บัญชีทรัพย์สินที่ค้นได้และบันทึกแสดงเหตุผลที่เข้าตรวจค้น โดยไม่มีหมายค้นให้ผู้ครอบครองสถานที่ไว้ด้วย ดังนั้น เอกสารที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน เช่น บันทึกการจับกุม บันทึกการตรวจค้น บัญชีทรัพย์สินที่ค้นได้ กฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผยและสำเนาให้ผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่โอกาสแรก ก่อนที่เอกสารเหล่านั้นจะถูกเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องส่งมอบให้แก่พนักงานสอบสวนด้วยซ้ำไป สำหรับบทบัญญัติมาตรา 173/2 มาตรา 240 และมาตรา 175 เป็นการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนในชั้นพิจารณาของศาล ซึ่งกำหนดให้คู่ความต้องส่งเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของตนที่ใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจดูและคัดสำเนา และศาลอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาพิจารณาภายหลังจากที่พนักงานอัยการสืบพยานโจทก์เสร็จแล้วได้ด้วย

3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่เกี่ยวข้องกับสำนวนการสอบสวนไม่มีบัญญัติไว้โดยตรง แต่หากเป็นชั้นพิจารณาในศาลแล้วมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

“มาตรา 54 คู่ความก็ดีหรือพยานในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การของตนในคดีนั้นก็ดี หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบหรือมิเหตุผลอันสมควรก็ดี อาจร้องขออนุญาตต่อศาล ไม่ว่าเวลาใดระหว่างหรือภายหลังการพิจารณาเพื่อตรวจเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในสำนวนเรื่องนั้นหรือขอคัดสำเนาหรือขอให้จำศาลคัดสำเนาและรับรอง แต่ทั้งนี้

(1) ห้ามมิให้อนุญาตเช่นนั้นแก่บุคคลอื่นนอกจากคู่ความหรือพยานในคดีที่พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งห้ามการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนทั้งหมดหรือบางฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน ถึงแม้ผู้ขอจะเป็นคู่ความหรือพยานก็ห้ามมิให้อนุญาตคู่กัน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิของคู่ความในการที่จะตรวจหรือคัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น หรือในการที่จะขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง

(2) ห้ามมิให้อนุญาตให้คู่ความคัดถ้อยคำพยานฝ่ายตนจนกว่าจะได้สืบพยานฝ่ายตนเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่จะมีพฤติการณ์พิเศษที่จะให้อนุญาต

เมื่อได้ให้อนุญาตแล้ว การตรวจหรือการคัดสำเนานั้นให้ผู้ขอหรือบุคคลซึ่งได้รับการตั้งแต่จากผู้ขอโดยชอบเป็นผู้คัดตามเวลาและเงื่อนไขซึ่งจำศาลจะได้กำหนดไว้เพื่อความสะดวกของศาลหรือเพื่อความปลอดภัยของเอกสารนั้น

ห้ามมิให้คัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่ง ก่อนที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และก่อนที่ได้ลงทะเบียนในสารบบคำพิพากษา

ในกรณีที่ศาลได้ทำคำอธิบายเพิ่มเติมกลัดไว้กับรายงานแห่งคำสั่งหรือคำพิพากษา ซึ่งกระทำด้วยวาจาตามบทบัญญัติมาตรา 141 คำอธิบายเพิ่มเติมเช่นนั้นคู่ความจะขอตรวจหรือขอคัดสำเนาหรือขอสำเนาเสมือนเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำสั่งหรือคำพิพากษาก็ได้

สำเนาที่รับรองนั้น ให้จำศาลเป็นผู้รับรองโดยเรียกค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในอัตราท้ายประมวลกฎหมายนี้ ในกรณีที่ผู้ขอตรวจเอกสารหรือขอคัดสำเนาด้วยตนเองไม่ต้องเรียกค่าธรรมเนียม”

มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

“ให้คู่ความฝ่ายที่อ้างอิงเอกสารเป็นพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง ยื่นต่อศาลและส่งให้คู่ความฝ่ายอื่นซึ่งสำเนาเอกสารนั้นก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน”

บทบัญญัติมาตรา 54 นี้ กล่าวถึงสิทธิของกลุ่มความหรือพยานในส่วนของคำให้การของตนและบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในชั้นพิจารณาคดีของศาล ขอตรวจดูเอกสารในสำนวนบางส่วนหรือทั้งหมดรวมทั้งขอคัดสำเนารับรองถูกต้องได้ ซึ่งเป็นสิทธิของกลุ่มความ พยานบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในชั้นพิจารณาคดีในศาลมิใช่ชั้นพิจารณาของเจ้าพนักงานในชั้นฟ้องคดี บทบัญญัติดังกล่าวนำมาใช้ในคดีอาญาโดยอาศัยมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัตินี้ไม่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการยังไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด สำหรับมาตรา 90 เป็นบทบัญญัติในชั้นพิจารณาที่ให้กลุ่มความที่อ้างเอกสารเป็นพยานหลักฐานส่งเอกสารนั้นต่อศาล และส่งสำเนาเอกสารที่อ้างเป็นพยานหลักฐานให้กลุ่มความฝ่ายอื่นก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่มาตรานี้ ไม่ได้นำมาใช้ในคดีอาญาแล้ว เนื่องจากคดีอาญามีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2 และมาตรา 240 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

3.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่เจ้าพนักงานมักจะอ้างเป็นเหตุผลการไม่เปิดเผยสำนวนการสอบสวน ก็คือบทบัญญัติในมาตรา 14 และมาตรา 15

“มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้”

“มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนมักจะพบว่าในชั้นพนักงานสอบสวนก็ดี หรือชั้นพนักงานอัยการก็ดี จะอ้างเหตุผลในมาตรา 14 และมาตรา 15 ของพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปฏิเสธที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการไม่เปิดเผยนี้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่อาจตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมได้ และผู้เกี่ยวข้องมักมีความรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐในการใช้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

3.5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

บทบัญญัติที่อาจถูกนำมาปรับใช้ในการขอตรวจสอบหรือจัดทำสำเนาได้ก็คือ

“มาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากการศึกษาเห็นว่า มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองที่จะขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน ตลอดจนบันทึกถ้อยคำของพยานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ด้วยซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สิทธิเฉพาะผู้ที่เป็คู่กรณี แต่สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 นั้น ให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไป

ที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนั้นหรือไม่¹⁸⁵ ซึ่งเป็นสิทธิที่กว้างกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่อาจนำมาใช้ในการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ตามความในมาตรา 4¹⁸⁶ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

3.6 ระเบียบภายในของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

ระเบียบภายในสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนนั้น จะแบ่งเป็น 2 ฉบับ ฉบับแรกคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ส่วนฉบับที่สองคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2541

3.6.1 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

¹⁸⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ: วิทยุชนหน้า 155.

¹⁸⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ (ต่อจากเชิงอรรถที่แล้ว)

- (1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
- (2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
- (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีในงานนโยบายโดยตรง
- (4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีการบังคับคดีและการวางทรัพย์

- (5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ
- (7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ
- (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- (9) การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา

การยกเว้นไม่ให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.

ระเบียบดังกล่าวไว้วางหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนไว้ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบทั่วไปและการปฏิบัติต่อสำนวนในข้อ 20 ข้อ 21 และข้อ 24

“ข้อ 20 (การขี้มหรือคัดสำเนาสำนวน)

การขี้มหรือคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนให้ดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

(1) สำนวนการสอบสวนคดีที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว หากพนักงานสอบสวนหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสงค์จะขี้มหรือขอคัดสำเนาสำนวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการอนุญาตให้ขี้มหรือคัดสำเนาไปได้

(2) สำนวนการสอบสวนคดีที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด หากผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะขี้มหรือขอคัดสำเนาสำนวนทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา หากเห็นว่าไม่เป็นการขัดข้องหรือเสียหายแก่การดำเนินคดี ให้อนุญาตให้ขี้มหรือคัดสำเนาได้

(3) สำนวนการสอบสวนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หากปรากฏแก่พนักงานสอบสวนว่าได้จับกุมผู้ต้องหาผิดตัว และพนักงานสอบสวนได้ติดต่อขอให้พนักงานอัยการส่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานมาให้ซักถาม เมื่อพนักงานสอบสวนได้ขี้มหรือคัดสำเนาสำนวนไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการเสื่อมเสียความยุติธรรม ก็ให้อนุญาตให้ขี้มหรือคัดสำเนาไปได้

(4) การติดต่อขอรับสำนวนการสอบสวน ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าพนักงานอัยการ สำหรับส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จะติดต่อขอจากอัยการสูงสุดโดยตรงก็ได้

(5) ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ที่อัยการศาลสูง ให้อัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงเขต เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ขี้มหรือคัดสำเนาสำนวนการสอบสวน แล้วแต่กรณี”

“ข้อ 21 (การตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวน)

เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายหรือจำเลยย่อมมีสิทธิขอตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนในชั้นสอบสวนได้ โดยให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

กรณีที่ผู้เสียหายหรือจำเลยขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวนให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาตามความเหมาะสมและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่

ราชการและแก่ผู้อื่น โดยให้นำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 14, 15 และมาตรา 17 มาพิจารณาประกอบด้วย

ในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หากผู้เสียหายหรือจำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวนคดีนั้น ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในการพิจารณาคำขอดังกล่าวในวรรคหนึ่งต้องพิจารณาสั่งโดยเร็ว ถ้ามีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ให้พิจารณาสั่งให้เสร็จภายในวันทำการถัดไปนับแต่เหตุจำเป็นนั้นสิ้นสุดลง

คำสั่งไม่อนุญาตจะต้องบันทึกเหตุผลในการสั่งให้ชัดเจน และต้องแจ้งผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว

เอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหายหรือจำเลยในชั้นสอบสวน หมายถึง

(1) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยนำมามอบให้

(2) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยลงลายมือชื่อไว้

(3) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยกล่าวอ้างหรือให้การพาดพิงถึง ทั้งนี้ การเปิดเผยจะต้องไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบและการตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การหรือเอกสารประกอบคำให้การ ให้อุทธรณ์ไปยังอธิบดี โดยจะยื่นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการหรือยื่นโดยตรงต่ออธิบดีก็ได้

ให้หัวหน้าพนักงานอัยการรับส่งคำอุทธรณ์ที่ได้รับนั้นไปยังอธิบดี เพื่อพิจารณาสั่งโดยเร็ว ให้อธิบดีดำเนินการตามความในวรรคสองและวรรคสามโดยอนุโลม

คำสั่งของอธิบดีให้เป็นที่สุด”

“ข้อ 24 (การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี)

ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดี ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

กรณีและผู้เสียหายหรือจำเลยขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา โดยให้นำความในข้อ 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งตอบผู้ขอเป็นหนังสือ แล้วส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวรายงานอธิบดีเพื่อทราบ

หนังสือแจ้งตอบผู้ขอดังกล่าวในวรรคก่อน ให้แจ้งด้วยว่าผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์หนังสือดังกล่าวได้และให้นำระเบียบการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารของหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 21 วรรค 7, 8 และ 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากการศึกษาพบว่าระเบียบนี้กำหนดวิธีการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนไว้คือ ผู้มีสิทธิยื่นสำนวนการสอบสวนหรือคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนได้นั้น ต้องเป็นพนักงานสอบสวนหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เฉพาะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการ แต่หากเป็นผู้เสียหายหรือจำเลยแล้ว ระเบียบนี้จะอนุญาตเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ส่วนกรณีการขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ระเบียบนี้ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาอนุญาตได้กรณีและผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียขอสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี กรณีและผู้เสียหายหรือจำเลยขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน ระเบียบให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา โดยให้นำความในข้อ 21 วรรคสองมาใช้โดยอนุโลม ก็คือให้พิจารณาตามความเหมาะสมและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและแก่ผู้อื่น โดยให้นำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 14, 15 และมาตรา 17 มาพิจารณาประกอบด้วย จะเห็นได้ว่าภายหลังมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดแล้ว ระเบียบนี้ให้เฉพาะผู้เสียหายหรือจำเลยตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน ไม่ปรากฏว่าให้สิทธิแก่พยานหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้ด้วย หากผู้มีส่วนได้เสียประสงค์จะขอคัดหรือตรวจสำนวน ทำได้เพียงขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและของพนักงานอัยการ และที่สำคัญต้องเป็นการขอตรวจหรือคัดสำเนาภายหลังมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วด้วยเท่านั้น

ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งระเบียบนี้ได้อธิบายขยายความคำว่า “เอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหายหรือจำเลยในชั้นสอบสวน” ไว้ด้วย

3.6.2 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2541

ระเบียบฉบับนี้ออกมาเพื่อให้การบริหาร การจัดระบบ การขออนุญาต การอนุญาต และการบริการข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามกฎหมายและ

ระเบียบของราชการ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่หลายประการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งระเบียบนี้จะกล่าวถึงข้อมูลข่าวสารทั่วไป หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นสำนวนการสอบสวนคดีอาญาแล้ว ข้อ 18¹⁸⁷ แห่งระเบียบฉบับนี้ให้ปฏิบัติตามระเบียบอื่นที่กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารนั้นไว้เป็นพิเศษ

3.6.3 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544

ระเบียบนี้แม้มิใช่ระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดเอง แต่ระเบียบนี้ก็ใช้กับทุกส่วนราชการเป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 และมาตรา 26 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยมติของคณะรัฐมนตรีให้วางระเบียบการรักษาความลับของทางราชการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ¹⁸⁸ ปฏิบัติ

ระเบียบนี้ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “ข้อมูลข่าวสารลับ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยและอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับเอกชน ซึ่งมีกรกำหนดให้มีชั้นความลับเป็น ชั้นลับ ชั้นลับมาก หรือ ชั้นลับที่สุด ตามระเบียบนี้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐประกอบกัน

ระเบียบนี้ให้คำจำกัดความคำว่า “ประโยชน์แห่งรัฐ” หมายความว่า การดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน ไม่ว่าจะ

¹⁸⁷ ข้อ 18 ข้อมูลข่าวสารใด หากมีกฎหมาย ระเบียบอื่น หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารนั้นไว้เป็นพิเศษ การขอข้อมูลข่าวสารและการอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย.

¹⁸⁸ “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ให้หมายความรวมถึงหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือและกองทัพอากาศ

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับราชการส่วนภูมิภาค

(3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรี ประธานสภาตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน แล้วแต่กรณี สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น

(4) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สำหรับงานของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ.

จะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ระเบียบนี้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รักษาข้อมูลข่าวสารลับในหน่วยงาน โดยอาจมอบหมายหน้าที่รักษาข้อมูลข่าวสารลับนั้นให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาได้ตามความจำเป็น หรือให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคได้ในกรณีที่เหมาะสมให้อำนาจไว้ โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้มีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารลับให้ปลอดภัย การที่จะให้บุคคลใดเข้าถึงข้อมูลข่าวสารลับหรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารลับแก่ผู้ใดต้องกระทำโดยระมัดระวัง โดยคำนึงถึงการรักษาความลับและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว

3.6.4 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 12 รายงานประจำวัน

ระเบียบนี้เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวน ว่าด้วยรายงานประจำวัน

“ข้อ 8 ห้ามคัดลอกข้อความใด ๆ ที่จับบันทึกไว้ในรายงานประจำวัน เว้นแต่ผู้แจ้งความหรือผู้รับมอบอำนาจขอสำเนาข้อความตามที่แจ้งไว้เพื่อเป็นหลักฐาน

การขอสำเนารายงานประจำวันให้ถือปฏิบัติดังนี้

8.1 เมื่อมีการขอสำเนารายงานประจำวัน ให้หัวหน้าสถานีตำรวจ หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้อนุญาต

8.2 เมื่อได้รับอนุญาตตาม 8.1 ให้เจ้าหน้าที่ลงบัญชีคุมการขอสำเนาในรายการด้านหลังปกหน้าของสมุดรายงานประจำวัน

8.3 เมื่อมีการลงบัญชีตามข้อ 8.1 ให้นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นผู้รับรองสำเนารายงานประจำวันนั้น แล้วมอบให้ผู้ขอสำเนาออกไป”

ระเบียบนี้แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับสำนวนการสอบสวนโดยตรง แต่ผู้มีส่วนได้เสียในคดีอาญามักจะขอให้เปิดเผยพร้อมกับสำนวนการสอบสวน ซึ่งระเบียบนี้ก็ห้ามมิให้คัดลอกให้แก่ผู้ใด เว้นแต่ ผู้แจ้งความหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้แจ้งความที่จะขอไว้เป็นหลักฐาน เท่านั้น

3.6.5 ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 29 การรักษาความปลอดภัยและความลับ บทที่ 1 บททั่วไป

ให้คำนิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารลับ” ไว้ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสารลับ” หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยตาม มาตรา 14 หรือ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานหรือที่เกี่ยวกับเอกชน มีการกำหนดให้มีชั้นความลับ ลับ ลับมาก หรือลับที่สุด โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและประโยชน์แห่งรัฐประกอบกัน ซึ่งเป็นข้อมูล

ข่าวสารในรูปแบบเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือข้อมูลที่ได้จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ด้วยคำนิยามของระเบียบฉบับนี้ พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่จึงเห็นว่า
สำนวนการสอบสวนเป็นข้อมูลข่าวสารลับที่ไม่อาจเปิดเผยได้ดังกล่าว

4. วิเคราะห์สภาพปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวน

ขอวิเคราะห์ในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยแยกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นพนักงานสอบสวน และชั้นพนักงานอัยการ ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรมตำรวจเคยมีบันทึกข้อความ กองคดี กรมตำรวจ ที่ 0503/4339 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2519 โดยความในหนังสือดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือที่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือการให้ถ่ายเอกสารหรือคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีอาญาเพื่อพิจารณาสั่งการและถือเป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีที่นายระวี ชัยชนะวงศ์ ได้ร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปากคลองสาน สปปอ.ให้นำบันทึกตั้งของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มีภาค ป.จ.ว. (รายงานประจำวัน) และสำนวนการสอบสวนและหนังสือโต้ตอบทุกฉบับจากพนักงานสอบสวนตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องในคดีนี้

กรมตำรวจได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยหลักทั่วไปแล้ว สำนวนการสอบสวนคดีอาญาเมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดย่อมถือเป็นความลับของทางราชการอันไม่ควรที่จะเปิดเผย กรมตำรวจได้ถือเป็นหลักปฏิบัติเสมอมาว่า จะไม่อนุมัติให้มีการถ่ายเอกสารหรือคัดสำเนาเอกสารดังกล่าว นอกจากนี้สำเนารายงานเบ็ดเสร็จประจำวัน อนุญาตให้คัดได้ตามเสนอ แม้หนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวมิได้เป็นหนังสือเวียนให้พนักงานสอบสวนทั่วไปถือปฏิบัติ แต่พนักงานสอบสวนก็จะอ้างเป็นเหตุผลไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนให้แก่ผู้ร้องขอไม่ว่าผู้ร้องขอจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือพยานในคดีหรือไม่ ทั้งยังมีระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 29 บทที่ 1 กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 14 และมาตรา 15 ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นข้อมูลข่าวสารลับด้วย

แม้แต่รายงานประจำวันที่พนักงานสอบสวนบันทึกไว้เป็นหลักฐานเกี่ยวกับคดี ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 12 รายงานประจำวัน ข้อ 8 กำหนดว่า ห้ามคัดลอกข้อความใด ๆ ที่จดบันทึกไว้ในรายงานประจำวัน เว้นแต่ผู้แจ้งความหรือผู้รับมอบอำนาจขอสำเนา

ข้อความตามที่แจ้งไว้เพื่อเป็นหลักฐาน¹⁸⁹ หากมิใช่ผู้แจ้งความหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้แจ้งความแล้วก็ไม่สามารถคัดลอกข้อความในรายงานประจำวันได้ จะเห็นได้ว่าระเบียบภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองปิดกั้นไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในรูปของสำนวนการสอบสวนมานานก่อนที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จะมีผลบังคับใช้ และเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าสำนวนการสอบสวนที่ยังอยู่ในความครอบครองของพนักงานสอบสวนนั้นเปิดเผยได้หรือไม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากเปิดเผยได้มีขอบเขตเพียงใด ซึ่งเชื่อว่ามีผู้ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนนี้เป็นจำนวนมากที่ถูกปฏิเสธคำขอ แต่จะมีการอุทธรณ์มาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ขึ้นอยู่กับตัวผู้ขอเป็นสำคัญและแม้บางเรื่องผู้ขอยังเคลือบแคลงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่ก็อาจเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่ยากต่อความยาวสาวความยืดก็จะไม่อุทธรณ์ ตัวอย่างคำวินิจฉัยคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่เคยวินิจฉัยไว้ เช่น

ตัวอย่างที่ 1 กรณีผู้เสียหายขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวน

คำวินิจฉัยที่ สค 58/2546 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 274/2545

ความว่า ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีมีหนังสือลงวันที่ 27 มีนาคม 2546 ถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลบางขุนนนท์ ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 274/2545 แต่สถานีตำรวจนครบาลบางขุนนนท์แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่ามีคำสั่งมิให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ายังอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวน การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งหรือบุคคลใด ตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ สำนวนการสอบสวนดังกล่าวได้ส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้วแต่พนักงานอัยการยังไม่ได้ตั้งคดี คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 274/2545 อยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการยังไม่ได้ตั้งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเปิดเผยข้อมูลในขณะนี้อาจ

¹⁸⁹ ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ปรับปรุงใหม่ รวบรวมโดยฝ่ายวิชาการสุตรไพศาล กรุงเทพฯ 2550.

ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพตามนัยมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 241 ไม่ได้ระบุให้ผู้เสียหายมีสิทธิในการทราบข้อมูลและพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนก่อนพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีหรือมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง จึงวินิจฉัยว่า คำสั่งของสถานีตำรวจนครบาลบางขุนนนท์ที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงชอบแล้ว ให้ยกอุทธรณ์

เห็นว่า คำวินิจฉัยนี้แม้จะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ผู้วิัจัยต้องการวิเคราะห์นัก เนื่องจากสำนวนการสอบสวนที่ผู้เสียหายขอให้พนักงานสอบสวนเปิดเผยนั้น ตอนแรกสำนวนยังอยู่ในความครอบครองของพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนได้ปฏิเสธไม่อนุญาตให้เปิดเผย แต่ครั้งมีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ สำนวนการสอบสวนนั้นได้ส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว อยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เห็นด้วยกับคำสั่งของสถานีตำรวจนครบาลบางขุนนนท์ที่ปฏิเสธการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน โดยให้เหตุผลว่าสำนวนดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการยังไม่ได้สั่งคดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ การเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพตามนัยมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 ไม่ได้ระบุให้ผู้เสียหายมีสิทธิในการทราบข้อมูลและพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนก่อนพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีหรือมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ดังนั้น พอที่จะอธิบายได้ว่าในชั้นของพนักงานสอบสวนระหว่างที่ทำการสอบสวนแม้เป็นผู้เสียหายก็อาจขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนได้ เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยและรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองถึง

ตัวอย่างที่ 2 ผู้ต้องหาขอคัดสำเนารายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ คำวินิจฉัยที่ สค 41/2545 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรีเกี่ยวกับการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน

ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา ซึ่งถูกผู้เสียหายแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรี ว่าผู้อุทธรณ์บุกรุกเคหาสนและทำให้เสียหาย พนักงานสอบสวนได้ออกหมายเรียกผู้ต้องหาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2545 ให้ผู้อุทธรณ์ไปพบพนักงานสอบสวน ในวันที่ 1 เมษายน 2545 เวลา 13.00 นาฬิกา ผู้อุทธรณ์ไปพบพนักงานสอบสวนเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2545 แต่ไม่พบพนักงานสอบสวน ผู้อุทธรณ์มีหนังสือแจ้งต่อพนักงานสอบสวนว่า การที่พนักงานสอบสวนออกหมายเรียกผู้ต้องหาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2545 แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ไปพบในวันที่ 1 เมษายน 2545 โดยส่งทางไปรษณีย์นั้น ไม่ทราบว่ามีการคำนวณ

เวลาการเดินทางของหมายเรียกอย่างไร ประกอบกับผู้อุทธรณ์ติดภารกิจ จึงไม่สามารถไปพบพนักงานสอบสวนได้ตามวันเวลาดังกล่าว ผู้อุทธรณ์ได้ให้การเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ตามที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกเขตสถานและทำให้เสียทรัพย์นั้น ผู้อุทธรณ์ไม่ได้กระทำแต่อย่างใดและไม่มีข้อเท็จจริงใดจะให้การต่อพนักงานสอบสวน และผู้อุทธรณ์แจ้งขอคัดสำเนาที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนด้วย

สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรี ไม่อนุญาตให้คัดสำเนาประจำวันการแจ้งความ เนื่องจากคดีนี้ผู้อุทธรณ์อยู่ในฐานะผู้ถูกแจ้งความ และคดียังอยู่ในกระบวนการสอบสวน ซึ่งยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลและเป็นผลได้เสียของคุณค่า

ผู้อุทธรณ์มีหนังสืออุทธรณ์ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เสียโดยตรงในคดี เนื่องจากเป็นผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับหมายเรียกผู้ต้องหาไม่มีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์จะใช้ในการแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเพียงพอ สมควรที่ผู้อุทธรณ์จะได้ทราบการแจ้งความร้องทุกข์ที่พนักงานสอบสวน ได้บันทึกไว้ในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี เพื่อให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิตามกฎหมายในการปกป้องและรักษาความเป็นธรรมให้ตนเองได้ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ เฉพาะกรณีนี้ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แม้จะมีระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 23 เรื่อง รายงานประจำวัน ซึ่งกำหนดการห้ามเปิดเผยและสำเนาข้อความใด ๆ ที่แจ้งไว้จากประจำวันก็ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์แต่อย่างใด วินิจฉัยให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการแจ้งความร้องทุกข์ตามรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของผู้เสียหายตามอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์

เห็นว่า กรณีนี้จริงแล้วรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจมิใช่เอกสารในสำนวนการสอบสวน เว้นแต่พนักงานสอบสวนจะคัดสำเนารวมไว้ในสำนวนการสอบสวน ปกติรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีนั้นจะไม่คัดมาประกอบสำนวนการสอบสวน เว้นแต่มีวันที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ที่ให้เปิดเผยรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของผู้เสียหายที่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้แก่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิตามกฎหมายในการปกป้องและรักษาความเป็นธรรมให้ตนเองได้ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ เฉพาะกรณีนี้ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 หากพิจารณาคำวินิจฉัยนี้แล้วน่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติใน มาตรา 134 วรรคสี่¹⁹⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่แก้ไขใหม่ ที่บัญญัติให้ พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ แก่ตนได้

ตัวอย่างที่ 3 ผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา

คำวินิจฉัยที่ สค 75/2546 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจนครบาลพลโยธิน

ความว่า ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดี มีหนังสือถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลพลโยธินขอให้เปิดเผยรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจนครบาลพลโยธิน กรณีที่มีผู้แจ้งความกล่าวหาผู้อุทธรณ์ในความผิดอาญาข้อหาแจ้งความอันเป็นเท็จประสงค์ให้ผู้อื่นได้ได้รับโทษอาญา สถานีตำรวจดังกล่าวไม่อนุญาตให้เปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าข้อความที่บันทึกไว้ในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจนครบาลพลโยธินถือเป็นความลับในราชการ ห้ามบุคคลภายนอกอ่านหรือคัดลอกข้อความใด ๆ จากรายงานประจำวัน

ผู้อุทธรณ์จึงได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า รายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของสถานีตำรวจนครบาลพลโยธิน และเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา สถานีตำรวจนครบาลพลโยธินจึงยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงยังมิได้กระทบกระเทือนสิทธิของผู้อุทธรณ์ มีมติให้ยกอุทธรณ์

เห็นว่า คำวินิจฉัยนี้มีข้อเท็จจริงเหมือนกับคำวินิจฉัยที่ สค 41/2545 แต่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ชุดนี้กลับเห็นว่า สิทธิของผู้อุทธรณ์ยังไม่ถูกระทบ เพราะอยู่ระหว่างสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งพนักงานสอบสวนยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้อุทธรณ์ด้วย คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 4 กรณีผู้ต้องหาขอรายงานประจำวันเกี่ยวข้อกับคดี เอกสารที่ผู้เสียหายใช้ในการร้องทุกข์กล่าวหาผู้ต้องหา คำสั่งแต่งตั้งพนักงานสอบสวนในคดี

¹⁹⁰ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22)

คำวินิจฉัยที่ สค 34/2547 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานี
ตำรวจนครบาลปทุมวันเกี่ยวกับการร้องทุกข์คดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ และเป็นผู้ต้องหาตาม
สำนวนคดีอาญาที่ 1514/2546 ของสถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงสถานีตำรวจ
นครบาลปทุมวันขอข้อมูลข่าวสารดังนี้ 1. รายงานประจำวันที่เกี่ยวข้องกับคดี 2. เอกสารที่ผู้เสียหาย
ใช้ในการร้องทุกข์กล่าวหาผู้อุทธรณ์ และ 3. คำสั่งแต่งตั้งพนักงานสอบสวนในคดี สถานีตำรวจ
นครบาลปทุมวันได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลโดยอ้างเหตุผลว่าเป็นความลับของทางราชการ
การสอบสวนคดียังไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพตาม
มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 ไม่ได้ให้สิทธิผู้ต้องหาที่จะคัดเอกสารดังกล่าว
ได้ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเคยวินิจฉัยไว้ว่า การขอสำเนา
สำนวนการสอบสวนให้ถือหลักใช้ดุลพินิจโดยไม่อนุญาติ

ผู้อุทธรณ์จึงได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พลตำรวจตรีพจนารอด หวลมานพ เลขานุการสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติ ผู้รับมอบอำนาจจาก พลตำรวจเอกสันต์ ศรีदानนท์ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้ร้อง
ทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน ให้ดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของหนังสือพิมพ์
ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาและบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ที่ได้ลงพิมพ์ภาพประกอบบทความ
ลงในหนังสือพิมพ์ผู้จัดกวนที่แนบติดมาพร้อมกับหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ฉบับวันศุกร์ที่ 25
กรกฎาคม 2546 ข้อหาหมิ่นประมาท พลตำรวจเอกสันต์ ศรีदानนท์ โดยการ โฆษณาด้วยเอกสาร
กองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นว่าคดีดังกล่าวผู้เสียหายเป็นนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่และกระทบต่อ
องค์กรตำรวจโดยรวม จึงมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานสืบสวนสอบสวน ร่วมกันทำการสืบสวนสอบสวน
คดีให้เสร็จ โดยเร็ว ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้รับทราบข้อกล่าวหาและให้ปากคำต่อพนักงานสอบสวน
สถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน พร้อมกับขอข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์โดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 33 มาตรา 237 มาตรา 241 และมาตรา 242

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการ
แผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และที่ 2
เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายกล่าวหาต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญา
แก่ผู้อุทธรณ์กับพวก การร้องทุกข์เป็นกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ระหว่างผู้ร้องทุกข์กับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเท่านั้น เมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้วให้พนักงานสอบสวน
รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและ

พฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำร้องทุกข์ให้ผู้ต้องหาทราบในชั้นสอบสวนก่อนที่การสอบสวนจะเสร็จสิ้นจึงน่าจะมีผลกระทบต่อคดี อันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 237 บัญญัติให้ผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับโดยมิชักช้า แต่ก็มิได้บัญญัติให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่มีสิทธิตรวจดูคำร้องทุกข์และเอกสารประกอบคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย ทั้งมาตรา 33 มาตรา 241 และมาตรา 242 ก็มีได้บัญญัติให้สิทธิไว้เช่นเดียวกัน

ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 คำสั่งแต่งตั้งพนักงานสืบสวนสอบสวนนั้น เป็นการกำหนดเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสืบสวนสอบสวนคดีที่ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ต้องหา จึงย่อมมีเหตุอันสมควรที่ผู้อุทธรณ์จะขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ และการเปิดเผยไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด

วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และที่ 2 ให้ยกอุทธรณ์

เห็นว่าคำวินิจฉัยนี้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยที่ สค 75/2546 ที่ไม่ให้เปิดเผยรายงานประจำวันที่เกี่ยวข้องกับคดี และเอกสารที่ผู้เสียหายใช้ในการร้องทุกข์กล่าวหาผู้อุทธรณ์เช่นกัน และที่เป็นที่น่าสังเกตก็คือเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกับที่ทำคำวินิจฉัยที่ สค 41/2545 เพียงแต่มีกรรมการเพิ่มมาอีก 1 คนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจักษณ์เห็นว่าเหตุผลในคำวินิจฉัยที่ สค 41/2545 มีเหตุผลคืออยู่แล้ว การที่ให้ผู้ต้องหาได้รับทราบจากผู้เสียหายแจ้งความกล่าวหาว่าผู้ต้องหากระทำผิดอย่างไร โดยพนักงานสอบสวนบันทึกไว้ในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีเพื่อจัดรับคำร้องทุกข์นั้น น่าจะเป็นสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับทราบ เพื่อให้โอกาสผู้ต้องหาได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นผู้วิจักษณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยที่ สค 75/2546 และ สค 34/2547 ทั้งรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีนั้นก็มิใช่เอกสารในสำนวนการสอบสวนด้วย การเปิดเผยไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แต่อย่างใด และในปัจจุบันบทบัญญัติในมาตรา 134 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดแล้วจึงแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบด้วย ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีในเรื่องที่ผู้เสียหายร้องทุกข์จึงเห็นสมควรที่จะอนุญาตได้

ตัวอย่างที่ 5 ผู้เสียหายขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว

คำวินิจฉัยที่ สค 25/2546 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งของสถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาว กรณีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนคดีอาญา คดีที่ 93/2543

ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้เสียหายในคดีมีหนังสือถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาว ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนคดีอาญา คดีที่ 93/2543 สถานีตำรวจดังกล่าวไม่อนุญาตให้เปิดเผย

ผู้อุทธรณ์มีหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ปลอมลายมือชื่อในหนังสือร้องทุกข์กล่าวหาผู้อุทธรณ์ ผลการสอบสวนปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดกระทำผิดกฎหมายตามข้อกล่าวหา พนักงานอัยการจังหวัดจันทบุรีมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ต้องการ คือ สำเนาสำนวนการสอบสวนคดีอาญา ที่ 93/2543 ซึ่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาว จัดทำขึ้น และปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวเป็นที่ยุติแล้ว หากให้มีการเปิดเผยย่อมไม่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้เลื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประสงค์ที่จะดำเนินการฟ้องร้องผู้ร้องเรียนเท่านั้น ไม่มีพฤติการณ์ใดที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง และการเปิดเผยจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ได้ตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน วินิจฉัยให้ เปิดเผยรายงานผลการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวทั้งหมดแก่ผู้อุทธรณ์

เห็นว่า กรณีนี้ผู้เสียหายเป็นผู้ขอให้เปิดเผยเอกสารในสำนวนการสอบสวนที่ตนได้ร้องทุกข์ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีแล้วได้ การที่ผู้เสียหายขอเอกสารในสำนวนการสอบสวนดังกล่าวได้ไม่เป็นการกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้เลื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด ความเห็นคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ให้เปิดเผยได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

ตัวอย่างที่ 6 เจ้าของบ้านที่ถูกตรวจค้นขอให้เปิดเผยหมายค้น บันทึกการตรวจค้น และบันทึกจับกุมผู้ต้องหาในบ้านดังกล่าว

คำวินิจฉัยที่ สค 119/2547 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจค้นและจับกุมผู้ต้องหาในคดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอปราจีนบุรี ขอข้อมูลข่าวสาร รวม 4 ฉบับ คือ สำเนาแบบเรื่องราวขออนุญาตต่าง ๆ สำเนายกยอ สำเนาบันทึกการตรวจยึดสิ่งของ และสำเนายกยอบันทึกการจับกุมผู้ต้องหา สถานีตำรวจดังกล่าวอนุญาตให้เปิดเผยสำเนาแบบเรื่องราวขออนุญาตต่าง ๆ ให้แก่ผู้อุทธรณ์ ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการอื่นไม่อนุญาตให้เปิดเผยโดยอ้างมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของบ้านที่ถูกตรวจค้น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิดในบ้านดังกล่าว เนื่องจากสืบทราบว่า ภายในบ้านดังกล่าวมีการลักลอบเล่นการพนันทางผลฟุตบอลต่างประเทศ ขณะตรวจค้นผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้าน ผลการตรวจค้นพบหลักฐานการกระทำความผิดหลายรายการจึงได้จับกุมผู้ต้องหาซึ่งอยู่ในบ้านดังกล่าว 2 ราย พร้อมกับตรวจยึดสิ่งของไว้เป็นหลักฐาน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ให้ผู้ต้องหาทั้งสองรายอ่านและลงชื่อรับทราบในบันทึกการตรวจค้น/จับกุม และบันทึกการตรวจยึดของกลางในขณะนั้นด้วย จากการสอบสวนผู้อุทธรณ์น่าจะมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดด้วย จึงเรียกผู้อุทธรณ์มารับทราบข้อหา ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ส่งสำนวนและความเห็นไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะขอข้อมูลข่าวสารข้างต้นเพื่อต้องการทราบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าตรวจค้นมีใครบ้างและจะได้นำไปประกอบการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางราย ซึ่งผู้อุทธรณ์เห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจเข้าตรวจค้น

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอให้เปิดเผย รายการที่ 2 คือสำเนายกยอ รายการที่ 3 คือสำเนายกยอบันทึกการตรวจยึดสิ่งของ และรายการที่ 4 คือสำเนายกยอบันทึกการจับกุม เป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ให้ผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมภายในบ้านดังกล่าวทั้งสองรายลงลายมือชื่อรับทราบในขณะเข้าทำการตรวจค้นจับกุมและตรวจยึดสิ่งของด้วย ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบได้อยู่แล้ว แม้ขณะเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าตรวจค้นจับกุมและตรวจยึดสิ่งของของผู้อุทธรณ์มิได้อยู่ภายในบ้าน แต่ผู้อุทธรณ์มีฐานะเป็นเจ้าของบ้านและตกเป็นผู้ต้องหาในคดีดังกล่าวในภายหลังด้วย ดังนั้นข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบได้ วินิจฉัยให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองปราจีนบุรีเปิดเผยพร้อมคัดสำเนาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้อุทธรณ์

เห็นว่า ยกยอ บันทึกการตรวจค้น และบันทึกการจับกุมผู้ต้องหา ปกติก่อนทำการตรวจค้นต้องแสดงหมายค้นให้ผู้ครอบครองสถานที่ได้ทราบและเมื่อตรวจค้นเสร็จ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องบันทึกการตรวจค้นและรายละเอียดสิ่งของที่ยึดได้ให้ผู้ครอบครองสถานที่ตรวจสอบ

และลงลายมือชื่อรับรองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 62 มาตรา 102 และมาตรา 103 ดังนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว ส่วนบันทึกการจับกุมนั้น เมื่อเจ้าพนักงานจับกุมผู้ต้องหาได้กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานมอบสำเนาบันทึกการจับกุมให้ผู้ต้องหานั้นด้วยซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 84 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2547 มาตรา 19¹⁹¹ ปกติบันทึกการจับกุมผู้ต้องหาคนใดก็น่าจะเกี่ยวข้องกับเฉพาะผู้ต้องหาคนนั้นเท่านั้น แต่คำวินิจฉัยฉบับนี้ให้เปิดเผยบันทึกการจับกุมผู้ต้องหารายอื่นต่อผู้ต้องหาในคดีเดียวกันด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ อาจเห็นว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ครอบครองสถานที่ที่ผู้ต้องหาอื่นถูกจับในสถานที่ดังกล่าวถือว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

ตัวอย่างที่ 7 ผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยบันทึกการจับกุม

คำวินิจฉัยที่ สค 39/2547 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนสารเกี่ยวกับบันทึกจับกุม

ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนสารขอสำเนาทันทีการจับกุมผู้อุทธรณ์ แต่หัวหน้าสถานีตำรวจดังกล่าวปฏิเสธคำขอ โดยให้เหตุผลว่า “บันทึกจับกุมมิใช่เอกสารข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลสิ่งเฉพาะตัว และมีเอกสารประกอบคำให้การของท่าน ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ปฏิเสธการคัดสำเนาบันทึกจับกุมให้ท่านครั้งหนึ่งตามประจำวันเกี่ยวกับคดีมาแล้ว และท่านได้ลงลายมือชื่อรับทราบแล้ว อีกทั้งบันทึกจับกุมดังกล่าวพนักงานสอบสวนได้ส่งไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนยังพนักงานอัยการแล้ว จึงไม่สามารถสำเนาบันทึกจับกุมให้ท่านได้”

ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์ต่อประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนสาร ตามหมายจับของศาลจังหวัดสระบุรี ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์ขอสำเนาบันทึกจับกุมผู้อุทธรณ์เพื่อตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมได้ดำเนินการตามขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และเพื่อใช้ในการต่อสู้คดีในชั้นศาลต่อไป

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า บันทึกจับกุมเป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายละเอียดการจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ลงนามรับทราบข้อกล่าวหาในบันทึกจับกุมแล้ว บันทึกจับกุมดังกล่าวแม้จะมีเอกสารส่วน

¹⁹¹ ราชกิจจานุเบกษา. (2547). เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก หน้า 8 วันที่ 23 ธันวาคม 2547.

บุคคลของผู้อุทธรณ์หรือเอกสารประกอบคำให้การของผู้อุทธรณ์ แต่ก็มีรายละเอียดการจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์ในการจะนำไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมและเพื่อการต่อสู้คดีในชั้นศาล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะทำให้ผู้อุทธรณ์สามารถนำข้อมูลข่าวสารไปใช้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในการต่อสู้คดีในชั้นศาลได้ นอกจากนี้การเปิดเผยมิได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 วินิจฉัยให้เปิดเผยบันทึกการจับกุมตามคำขอให้แก่ผู้อุทธรณ์

เห็นว่า เรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่ได้นำข้อเท็จจริงว่าสำนวนการสอบสวนได้ส่งไปยังพนักงานอัยการแล้วมาประกอบการวินิจฉัยเลย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าบันทึกการจับกุมนั้นเป็นรายละเอียดการจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้อุทธรณ์ และได้ให้ผู้อุทธรณ์ลงนามรับทราบข้อกล่าวหาในบันทึกจับกุมด้วยแล้ว แม้จะมีไซเอกสารส่วนบุคคลหรือเอกสารประกอบคำให้การของผู้อุทธรณ์ก็ตาม เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แจ้งรายละเอียดและแจ้งข้อกล่าวหาในบันทึกจับกุมแก่ผู้อุทธรณ์แล้ว ก็ไม่มีเหตุผลที่จะไม่เปิดเผยบันทึกจับกุมดังกล่าวอีก ซึ่งคำวินิจฉัยนี้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวมาแล้วที่ให้ผู้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับสำเนาบันทึกจับกุมให้แก่ผู้ถูกจับด้วย ปัญหานี้คงจะหมดไปแล้ว

ตัวอย่างที่ 8 ผู้เสียหายขอให้เปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้เสียหาย

คำวินิจฉัยที่ สค 37/2547 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานีตำรวจนครบาลบางนาเกี่ยวกับบันทึกคำให้การของผู้เสียหาย

ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงสถานีตำรวจนครบาลบางนา ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกคำให้การของตนที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนในฐานะผู้เสียหาย สถานีตำรวจดังกล่าวปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอโดยให้เหตุผลว่า การขอคัดสำเนาคำให้การของผู้กล่าวหาตามกฎหมายให้ไปขอจากพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้อัยการแล้วเท่านั้น

ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสืออุทธรณ์ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางนา กล่าวหาผู้ต้องหาว่าใช้อาวุธปืนข่มขู่เอาชีวิตผู้อุทธรณ์ให้ยอมมอบเงินจำนวนหนึ่งล้านบาท ผู้อุทธรณ์ได้ให้การและให้การเพิ่มเติมไว้ต่อพนักงานสอบสวน ผู้อุทธรณ์ต้องการตรวจสอบว่าพนักงานสอบสวนบันทึกคำให้การของตนถูกต้องหรือไม่ จึงขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าว สถานีตำรวจนครบาลบางนาได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า บันทึกรื้อคำให้การของผู้อุทธรณ์ที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนนั้น เป็นบันทึกรื้อคำร้องทุกข์ที่เจ้าพนักงานบันทึกตามคำให้การของผู้อุทธรณ์ ซึ่งเป็นผู้เสียหาย โดยมีเจตนาให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา บันทึกรื้อคำให้การดังกล่าวมีรายละเอียดของผู้ให้การและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหาที่อ้างว่าเป็นความผิด การเปิดเผยบันทึกรื้อคำให้การของผู้อุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ให้การเองไม่น่าจะมีผลกระทบต่อคดี อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 วรรคสาม บัญญัติว่า ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาในการตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน โดยมีได้บัญญัติห้ามไว้ว่า ก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลห้ามมิให้เปิดเผยบันทึกรื้อคำให้การแก่ผู้เสียหายหรือจำเลย เมื่อปรากฏว่าบันทึกรื้อคำให้การดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่พนักงานสอบสวนได้บันทึกตามคำให้การของผู้อุทธรณ์ จึงย่อมมีเหตุอันสมควรที่ผู้อุทธรณ์จะขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ วินิจฉัยให้สถานีตำรวจนครบาลบางนาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอแก่ผู้อุทธรณ์

เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ที่ให้เปิดเผยคำให้การของผู้เสียหายในชั้นสอบสวนแก่ผู้เสียหายนั้น แม้พนักงานอัยการยังไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น เป็นการให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่กว้างกว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 ที่บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งผู้วินิจฉัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว เพราะการเปิดเผยไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้เพราะเป็นคำให้การของผู้เสียหายเอง

ตัวอย่างที่ 9 ผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี บันทึกรื้อคำให้การชั้นสอบสวนของพยาน บันทึกรื้อคำให้การชั้นสอบสวนของผู้ต้องหา รายงานการสอบสวนและบันทึกรื้อคำให้การของผู้กล่าวหาและที่ให้การเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยที่ สค 131/2556 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานีตำรวจนครบาลเกาะสมุยเกี่ยวกับรายงานประจำวัน รายงานการสอบสวนและคำให้การ

ความว่า นางสาว ก. ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ต้องหาถูกนาย ข. แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยให้ดำเนินคดีข้อหาฉ้อโกง ปลอมเอกสาร และใช้เอกสารปลอม ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2556 ถึงสถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 5 รายการ ได้แก่

1. รายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีอาญาที่ 633/2554 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554
2. บันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนพยานอันดับที่ 1 และ 2
3. บันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนของผู้ต้องหา วันที่ 18 มกราคม 2555
4. รายงานการสอบสวนคดีที่ 622/2554 วันที่ 8 มีนาคม 2554
5. คำให้การของผู้กล่าวหา บันทึกการให้การสอบสวนเพิ่มเติมวันที่ 17 กรกฎาคม 2555

2555

สถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 5 ไม่นอนุญาตให้คัดสำเนาคำให้การผู้กล่าวหา พยานที่ 1 และที่ 2 ประจำวันที่ผู้กล่าวหาแจ้งความและรายงานการสอบสวนเปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 เนื่องจากมีรายละเอียดแห่งพฤติการณ์ในคดี ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ถูกนาย ข. แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยให้ดำเนินคดีข้อหาฉ้อโกง ปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอม ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือถึงสถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยขอข้อมูลข่าวสารตามรายการดังกล่าวข้างต้น แต่สถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยเปิดเผยเฉพาะบันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนของผู้ต้องหาและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการอื่น

ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์คือข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 5 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้อุทธรณ์ต่อศาลจังหวัดเกาะสมุยแล้วโดยคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาล และผู้อุทธรณ์สามารถขอข้อมูลข่าวสารบางรายการจากศาลได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ได้ทราบจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 การที่สถานีตำรวจภูธรเกาะสมุยมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงชอบแล้ว วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

เห็นว่า คำวินิจฉัยนี้น่าสนใจอยู่ที่ประเด็นว่า คดีนี้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดี ถูกฟ้องต่อศาลแล้ว และในชั้นพนักงานสอบสวนก็ได้เปิดเผยคำให้การของผู้อุทธรณ์แล้ว ส่วนเอกสารอื่น เมื่อคดีอยู่ในอำนาจศาล ผู้อุทธรณ์สามารถขอข้อมูลข่าวสารบางรายการจากศาลได้

ตัวอย่างที่ 10 ผู้เสียหายและพยานในคดีขอให้พนักงานสอบสวนเปิดเผยคำให้การของตน

คำวินิจฉัย ที่ สค 1/2555 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานี ตำรวจภูธรไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เกี่ยวกับคำให้การของผู้อุทธรณ์

ความว่า ผู้อุทธรณ์ทั้งสี่มีหนังสือลงวันที่ 24 สิงหาคม 2554 ถึงพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรไทรโยค ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำให้การของผู้อุทธรณ์ทั้งสาม

สถานีตำรวจภูธรไทรโยค ได้มีหนังสือถึงผู้อุทธรณ์ทั้งสามปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า เอกสารที่ขอคัดสำเนาเป็นคำให้การของพยานมิใช่เอกสารประกอบ คำให้การของผู้กล่าวหาหรือผู้ต้องหา แต่ถือเป็นเอกสารส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน คดีนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการชั้นสอบสวน การที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมอาจทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ได้เปรียบเสียเปรียบในการต่อสู้คดี จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันและปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 15(2) เมื่อคดีนี้ยังมีได้ฟ้องต่อศาล คดีถือเป็นเอกสารราชการอันพึงสงวนเป็นความลับ ตามระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 29 บทที่ 1 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8

ผู้อุทธรณ์ทั้งสี่มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ได้เข้าแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับนาง ก. โดยแจ้งความว่า นาง ก. เป็นเจ้าของสุนัขที่ไปกัดแม่วัวพันธุ์รามันห์ของผู้อุทธรณ์ที่ 1 ที่กำลังตั้งท้องอยู่ จนแม่วัวบาดเจ็บและตายในที่สุด ผู้อุทธรณ์ที่ 1 เคยเข้าพบพนักงานสอบสวนเพื่อขอให้เรียกคู่กรณีมาเจรจาตกลงค่าเสียหาย แต่นาง ก. ไม่ยอมรับว่าสุนัขเป็นของตนเอง จนเมื่อมีการแจ้งความดำเนินคดี นาง ก. ได้เจรจาขอชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 3,000 บาท แต่ ผู้อุทธรณ์ที่ 1 เห็นว่าตนได้รับความเสียหายมากจึงไม่สามารถยอมรับได้ และผู้อุทธรณ์ที่ 1 ได้ส่งมอบหลักฐาน ได้แก่ รูปถ่ายภาพวัวแก่พนักงานสอบสวน และได้กล่าวอ้างพยานบุคคล คือ ผู้อุทธรณ์ที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 ต่อมาพนักงานสอบสวนได้เรียกบุคคลทั้งสามให้ถ้อยคำในฐานะพยาน

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีหนังสือสอบถามความคืบหน้าของคดีไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดกาญจนบุรี และได้รับแจ้งจากสำนักงานอัยการจังหวัดกาญจนบุรีว่า พนักงานอัยการ

จังหวัดกาญจนบุรี ได้ยื่นฟ้อง นาง ก. ผู้ต้องหา ขอให้เป็นผู้ควบคุมสัตว์ปล่อยปละละเลยให้สัตว์ไปทำอันตรายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2554 ตามคดีอาญาหมายเลขคดีที่ 5959/2554 ของศาลจังหวัดกาญจนบุรี ศาลนัดพร้อมวันที่ 19 ธันวาคม 2554 เวลา 13.30 นาฬิกา

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำให้การของผู้อุทธรณ์ที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร ไทรโยค เป็นบันทึกคำร้องทุกข์ที่เจ้าพนักงานสอบสวน บันทึกตามคำให้การของผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยานที่ผู้เสียหายกล่าวอ้าง บันทึกคำให้การดังกล่าวมีรายละเอียดของผู้ให้การและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหาที่อ้างว่าเป็นความผิด การเปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้อุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ให้การเองไม่น่าจะมีผลกระทบต่อคดีอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ประกอบกับในเรื่องนี้พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ซึ่งมาตรา 8 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ซึ่งเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้จึงมีสิทธิคัดสำเนาคำให้การของตนได้ สำหรับผู้อุทธรณ์อีก 3 ราย ซึ่งเป็นพยานที่ผู้เสียหายกล่าวอ้าง เมื่อปรากฏว่าบันทึกคำให้การดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่พนักงานสอบสวนได้บันทึกคำให้การของผู้อุทธรณ์ทั้ง 3 ราย รวมทั้งเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ผู้อุทธรณ์ที่เป็นพยานของผู้เสียหายทั้ง 3 รายจึงมีสิทธิขอคำให้การของตนได้เช่นเดียวกัน จึงวินิจฉัยให้สถานีตำรวจภูธร ไทรโยคเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอแก่ผู้อุทธรณ์พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ด้วย

เห็นว่า คำวินิจฉัยฉบับนี้มีประเด็นน่าสนใจคือ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีคำวินิจฉัยให้พยานในคดีคัดสำเนาคำให้การของตนที่ให้การไว้ในฐานะพยานในชั้นสอบสวนได้ด้วย ซึ่งเป็นการให้สิทธิกว้างกว่าที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 บัญญัติให้สิทธิเฉพาะจำเลยกับผู้เสียหายไว้

ตัวอย่างที่ 11 ผู้เสียหายขอคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีที่ขาดอายุความแล้ว และคดีที่ยังไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด

คำวินิจฉัยที่ สค 133/2552 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานีตำรวจนครบาลหัวหมากเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงผู้กำกับสถานีตำรวจนครบาลหัวหมากขอสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 517/2548 และคดีอาญาที่ 1418/2549

สถานีตำรวจภูธรนครบาลหัวหมากมีหนังสือถึงผู้อุทธรณ์ว่า สำนวนการสอบสวนทั้งสองสำนวนเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรหัวหมากกรณีมีผู้นำรถยนต์เข้ามาจอดในที่ดินของผู้อุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์ได้มอบอำนาจให้นาย อ. ร้อยทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรหัวหมากกรณีมีผู้นำเศษวัสดุก่อสร้างมาทิ้งไว้ในที่ดินของผู้อุทธรณ์ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์เป็นคดีอาญาที่ 517/2548 และคดีอาญาที่ 1418/2549 ตามลำดับ ต่อมาพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว และเห็นว่าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและเป็นคดีซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี พนักงานสอบสวนจึงงดการสอบสวนและได้ส่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการตามลำดับ ซึ่งพนักงานอัยการได้พิจารณาแล้วในห้วงการสอบสวนและได้สั่งในคดีว่าหากต่อมาผู้กระทำความผิดให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปและได้ส่งสำนวนคดีอาญาดังกล่าวคืนสถานีตำรวจนครบาลหัวหมากตามลำดับ ผู้อุทธรณ์จึงร้องขอสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าว เพื่อต้องการทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในคดีทั้งสองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่สถานีตำรวจนครบาลหัวหมากปฏิเสธการเปิดเผย ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย สถานีตำรวจนครบาลหัวหมากมีหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมว่าจากการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน โดยละเอียดพบว่าสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 517/2548 ได้ขาดอายุความในการดำเนินคดีแล้ว ส่วนคดีอาญาที่ 1418/2549 นั้น ขณะนี้ยังไม่พบผู้กระทำความผิด ดังนั้น จึงไม่ขัดข้องหากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะขอถ่ายสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีทั้งสอง

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์คือสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 517/2548 ที่ขาดอายุความแล้ว และคดีอาญาที่ 1418/2549 ซึ่งยังไม่พบผู้กระทำความผิด เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งต้องโปร่งใสและ

ตรวจสอบได้ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการเปิดเผยจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยาน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ จึงวินิจฉัยให้สถานีตำรวจนครบาลหัวหมากเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 517/2549 พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์

เห็นว่า เรื่องนี้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายได้ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวน 2 คดี ซึ่งเป็นสำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดทั้งสองคดี สำหรับคดีแรกขาดอายุความแล้ว ส่วนคดีที่สองยังไม่ขาดอายุความแต่ยังไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด เห็นว่าคดีแรกไม่มีปัญหาต้องวินิจฉัยเพราะคดีขาดอายุความแล้ว ไม่อาจกระทบถึงการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับคดีที่สองยังอยู่ในอายุความและเป็นสำนวนที่ยังไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด เอกสารส่วนใหญ่ในสำนวนจะเป็นพยานหลักฐานของผู้เสียหายเอง คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงได้วินิจฉัยว่าการเปิดเผยไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยาน ผู้วิจัยขออธิบายเพิ่มเติมให้เข้าใจว่าสำนวนคดีอาญาทั้งสองคดีดังกล่าวผ่านกระบวนการตรวจพิจารณาของพนักงานอัยการทั้งสองสำนวนแล้ว เนื่องจากเป็นสำนวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด เมื่อพนักงานอัยการพิจารณามีคำสั่งให้งดการสอบสวนแล้วจะคืนสำนวนให้แก่พนักงานสอบสวนเพื่อเก็บรักษาไว้ภายในระยะเวลาตามอายุความ และจะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปได้เมื่อรู้ตัวผู้กระทำผิด ที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารฯ มีความเห็นให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็อาจสืบเนื่องจากที่พนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนแล้วและเมื่อยังไม่รู้ตัวผู้ต้องหา การเปิดเผยไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของผู้ใด

ตัวอย่างที่ 12 กรณีผู้เสียหายขอให้พนักงานสอบสวนเปิดเผยคำให้การของตน

คำวินิจฉัย ที่ สค 131/2551 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานีตำรวจนครบาลเมืองสระแก้วเกี่ยวกับคำให้การในการสอบสวนคดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์โดยทนายความผู้รับมอบอำนาจ มีหนังสือลงวันที่ 19 มิถุนายน 2551 ถึงสถานีตำรวจนครบาลเมืองสระแก้ว ขอคัดสำเนาเอกสารที่มีคำรับรองถูกต้อง จำนวน 2 รายการ คือ

1. คำให้การผู้อุทธรณ์ ที่ให้การไว้เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2549 และวันที่ 16 มิถุนายน 2551

2. ระเบียบของทางราชการที่ห้ามมิให้ผู้เสียหายคัดสำเนาคำให้การของตนเอง

สถานีตำรวจนครบาลเมืองสระแก้ว มีหนังสือถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งว่า ผู้เสียหายหรือจำเลยมีสิทธิที่จะขอตรวจดูคำให้การของตนได้ตลอดเวลาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แต่หากผู้อุทธรณ์จะขอคัดสำเนาในชั้นพนักงานสอบสวน ให้ขอคัดสำเนาเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8(6)

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วกล่าวโทษผู้ต้องหาเกี่ยวกับพวกที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งสถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติส่งเรื่องให้กรมสรรพสามิตดำเนินการทางวินัย และให้สถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สถานีตำรวจภูธรสระแก้วได้เรียกให้ผู้อุทธรณ์ไปให้ถ้อยคำรวม 2 ครั้ง และเมื่อผู้อุทธรณ์มีหนังสือขอคำให้การของตนที่ได้ให้ไว้ดังกล่าว สถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วแจ้งต่อผู้อุทธรณ์ว่าอนุญาตให้ตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้ตลอดเวลา แต่หากจะคัดสำเนา ขอให้คัดสำเนาเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วตามมาตรา 8(6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำให้การของตนเองที่ให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วได้อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ตรวจดูได้เพียงแต่มีให้คัดสำเนา โดยให้เหตุผลว่ามาตรา 8(6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้สิทธิจำเลยหรือผู้เสียหายตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นกฎหมายที่พนักงานสอบสวนยึดถือปฏิบัติ ดังนั้นข้อมูลข่าวสารตามคำขอรายการที่ 2 ระเบียบของทางราชการที่ห้ามมิให้ผู้เสียหายคัดสำเนาคำให้การของตนเองจึงไม่มี การไม่อนุญาตให้คัดสำเนาเป็นเพียงการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 8(6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของพนักงานสอบสวน สำหรับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับคดีอาญาไว้เป็นการเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่กว้างกว่า และไม่ขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คำให้การของผู้อุทธรณ์เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ตรวจดูได้ตลอดเวลา เท่ากับเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์แล้วตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และกรณีนี้ก็ไม่มีความจำเป็นต้องให้คัดสำเนา จึงมีคำวินิจฉัยให้สถานีตำรวจภูธรเมืองสระแก้วให้สำเนาข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ ส่วนรายการที่ 2 ให้ยกอุทธรณ์

เห็นว่า คำวินิจฉัยฉบับนี้ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยครั้งก่อน ๆ ที่ผู้เสียหายขอคัดสำเนาทำให้การของตนได้ แม้พนักงานอัยการยังไม่ได้ฟ้องคดี

ดังนั้นสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนไว้ดังเช่นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 120¹⁹² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หรือสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 64 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 แต่การพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นไม่ได้ถึงที่สุดอยู่ที่พนักงานสอบสวนเท่านั้น สำนวนการสอบสวนยังต้องเสนอไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 ด้วย เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งทางคดีแล้วจึงจะถือว่าเป็นที่สุดไต่สวนในชั้นเจ้าพนักงาน

จะเห็นได้ว่าตามตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ยกมาประกอบการพิจารณาข้างต้น เหตุที่พนักงานสอบสวนปฏิเสธ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีหรือในสำนวนการสอบสวนนั้น จะอ้างเหตุว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารลับและพนักงานอัยการยังไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาเป็นข้ออ้าง แต่ในความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะพิจารณาว่าการสอบสวนอยู่ในขั้นตอนใดเป็นสิ่งสำคัญ และผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยอย่างไร หากผู้ขอให้เปิดเผยเป็นผู้เกี่ยวข้องกับเอกสารนั้นโดยตรงโดยได้ลงลายมือชื่อรับรองในข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผย คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะวินิจฉัยให้เปิดเผยเสมอ เช่น หมายจับ หมายค้น บันทึกจับกุม บันทึกการตรวจค้น เป็นต้น แม้จะอยู่ในขั้นตอนที่สอบสวนยังไม่เสร็จก็ตาม ซึ่งผู้วิจัยเองเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้อมูลข่าวสารดังกล่าวประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ด้วยอยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะไม่เปิดเผยในชั้นของพนักงานสอบสวน

¹⁹² มาตรา 120 ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้อามาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

สำหรับสำนวนคดีที่มีคำสั่งยุติทางคดีหรือคดีขาดอายุความแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะวินิจฉัยให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนทั้งหมด

กรณีข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยนั้นเป็นบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของผู้เสียหาย บันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของพยาน ฝ่ายผู้ต้องหาจะขอให้เปิดเผยในระหว่างสอบสวนยังไม่ได้ เพราะการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น และหากเปิดเผยย่อมถึงเห็นได้ว่าคดีที่พนักงานสอบสวนกำลังทำการสอบสวนนั้นอาจเสียหายได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายหรือพยานขอให้เปิดเผยบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของตน แนวคำวินิจฉัยบอกว่าให้อนุญาตได้ เพราะไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์แต่อย่างใด รวมทั้งผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยคำให้การชั้นสอบสวนของผู้ต้องหาเองด้วย

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการ

ปัญหาการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการเป็นวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยในครั้งนี้ จริงแล้วปัญหาในชั้นพนักงานอัยการก็ไม่ได้แตกต่างจากชั้นพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด เพราะการสอบสวนและการฟ้องร้องของพนักงานอัยการนั้นเป็นอำนาจเดียวกัน แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายก็จะเชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน ดังตัวอย่างเรื่องที่มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 ผู้ต้องหาขอคำให้การชั้นสอบสวนของพยานในสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ

คำวินิจฉัยที่ สค 42/2543 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 สำนักงานอัยการสูงสุด

ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 ขอให้เปิดเผยและขอคัดสำเนาข้อมูลข่าวสารเฉพาะคำให้การของพยาน 5 คน ในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน กองกำกับการ 5 กองปราบปราม คดีอาญาที่ 4/2540 สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 ได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารตามที่ขอถือเป็นความลับในทางคดีซึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการเสื่อมประสิทธิภาพตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และไม่เข้า

ขายตามมาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถูกกล่าวหาในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกองกำกับการ 5 กองปราบปราม คดีอาญาที่ 9/2540 กรณีร่วมกับพวกหลอกหลวงผู้อื่น ปลอมและใช้เอกสารปลอม ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอโนนไทย จังหวัดนครราชสีมา คดีที่ 248/2542 กล่าวหาพยานในคดีอาญาที่ 9/2540 ทั้ง 5 คน เป็นผู้ต้องหา โดยกล่าวหาว่า แจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญาแก่พนักงานอัยการซึ่งทำให้ผู้อุทธรณ์เสียหาย ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือขอให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ เพื่อนำไปใช้เป็นพยานเอกสารประกอบสำนวนคดีอาญาที่ 248/2542 แต่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 ได้ปฏิเสธ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นเอกสารทำให้การพยานในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ที่ได้เสนอไปให้พนักงานอัยการพิจารณา จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 ดังกล่าว และเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการซึ่งยังไม่เสร็จสิ้นแต่อย่างใด ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำให้การของพยานทั้ง 5 คน จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีมติว่า การที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 10 ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์จึงชอบแล้ว

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยฉบับนี้ที่ว่าสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการยังไม่สมควรที่จะเปิดเผยให้แก่ผู้ต้องหาเพราะอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยที่ สค 58/2546

ตัวอย่างที่ 2 ผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่สั่งไม่ฟ้อง แต่อธิบดีอัยการมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

คำวินิจฉัยที่ สค 123/2550 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาศาลแขวง 3 เกี่ยวกับความเห็นและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการในสำนวนการสอบสวนที่ผู้อุทธรณ์ถูกกล่าวหาว่า ปลอมเอกสารแบบขอรับเงินสลากออมสินพิเศษ ซึ่งสถานีตำรวจนครบาลชนะสงครามได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 (คูสิต) พิจารณา สำนักงาน

อัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 มีหนังสือถึงผู้อุทธรณ์ปฏิเสธการเปิดเผย โดยให้เหตุผลว่า คดีดังกล่าว พนักงานอัยการยังไม่มีความเห็นและคำสั่งเด็ดขาดในสำนวน เนื่องจากอธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวงมีคำสั่งว่าเป็นคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลแขวงคดีที่จะพิจารณา พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจหรือมีความเห็นในคดีได้ และได้ส่งสำนวนคืนพนักงานสอบสวนเพื่อส่งคดีไปดำเนินการยังพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ถูกกล่าวหาว่าปลอมเอกสารแบบขอรับเงินสลากออมสินพิเศษ สถานีตำรวจนครบาลชนะสงครามทำการสอบสวนและส่งสำนวนคดีไปให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 พิจารณา สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 รับตามสำนวน ศ.1 เลขรับที่ 566/2549 สำนวนคดีนี้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้อุทธรณ์ และได้เสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดีไปตามลำดับชั้น ต่อมาอธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวงได้มีความเห็นในคดีว่า ข้อเท็จจริงในคดีเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารสิทธิ อันเป็นฐานความผิดที่เกินอำนาจการพิจารณาของศาลแขวงคดี พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 จึงไม่มีอำนาจสั่งคดีหรือมีความเห็นในคดีดังกล่าวได้ อธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวงมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคืนพนักงานสอบสวนเพื่อส่งไปยังพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจต่อไป ผู้อุทธรณ์ได้ทราบผลการพิจารณาดังกล่าวแล้ว ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะขอคัดความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่สั่งไม่ฟ้องผู้อุทธรณ์ และความเห็นและคำสั่งของอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 และรองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวงและอธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวงตามลำดับ ต่อมาคดีดังกล่าวพนักงานอัยการ กองคดีอาญา 7 ได้มีคำสั่งฟ้องผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องการคำสั่งและความเห็นของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 เพื่อประกอบการโต้แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ กองคดีอาญา 7

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นและสั่งคดีของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 ที่เสนอต่ออธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวง ก่อนที่อธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลแขวงจะมีคำสั่งเด็ดขาดนั้น เป็นการพิจารณาและเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นตามสายงานการบริหาร ซึ่งผู้บริหารในลำดับที่สูงขึ้นไปไม่จำเป็นต้องเห็นฟ้องด้วย และอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ ข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้อุทธรณ์จึงมีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 การที่สำนักงานอัยการ

พิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 3 ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

คดีนี้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา แต่ผู้มีอำนาจสั่งคดีคืออธิบดีอัยการกลับไม่เห็นฟ้องด้วย โดยมีคำสั่งให้คืนสำนวน ต่อมาพนักงานอัยการที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น ได้มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา ผู้ต้องหาจึงได้ขอให้เปิดเผยความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเดิมที่มีความเห็นเป็นคุณแก่ผู้ต้องหา และความเห็นของพนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยเพราะมีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว เนื่องจากคดีนี้ยังไม่ถึงที่สุด เพราะพนักงานอัยการ กองคดีอาญา 7 ได้สั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว คดียังต้องพิสูจน์ความผิดในชั้นพิจารณาของศาลอีก หากเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยอีกประการ แต่ถ้าหากคดีนี้พนักงานอัยการผู้มีอำนาจสั่งคดีมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา การเปิดเผยก็ไม่อาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อคดีแต่อย่างใด

ตัวอย่างที่ 3 ผู้เสียหายขอให้เปิดเผยรายงานการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการ

คำวินิจฉัยที่ สค 70/2550 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการสอบสวนคดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์กับพวกมีหนังสือถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลสำหรับ ขอคัดสำเนารายงานการสอบสวน สถานีตำรวจดังกล่าวได้มีหนังสือถึงผู้อุทธรณ์กับพวกว่า สำนวนการสอบสวนคดีผู้อุทธรณ์กับพวก ผู้กล่าวหา กับผู้ต้องหา รวม 3 คน ผู้ต้องหา ในความผิดฐานร่วมกันรับของโจร พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วพิจารณาเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องผู้ต้องหาทั้งสาม จึงมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสาม โดยได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาธนบุรี 4 แล้ว คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการ ปฏิเสธไม่เปิดเผยรายงานการสอบสวน ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอคือ รายงานการสอบสวนคดีอาญาของสถานีตำรวจนครบาลสำหรับ ที่ 442/2549 สถานีตำรวจนครบาลสำหรับได้แจ้งผลการสอบสวนบางส่วนให้ผู้อุทธรณ์แล้ว เว้นแต่ส่วนที่เป็นคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหา

และพยานในคดี การดำเนินการเกี่ยวกับคดีดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น โดยยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา
 สักคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอในส่วนที่เป็นคำให้การของผู้
 กล่าวหา ผู้ต้องหา และพยานในคดี จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีเสื่อม
 ประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจึงเป็นข้อมูล
 ข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยนี้ พนักงานสอบสวนได้เปิดเผยความเห็นบางส่วนแล้ว
 แต่ไม่ได้เปิดเผยในส่วนคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหาและพยานในคดี ซึ่งข้อมูลข่าวสารส่วนนี้
 เป็นส่วนหนึ่งในรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เมื่อสำนวนอยู่ในขั้นตอนการ
 พิจารณาสักคดีของพนักงานอัยการ จึงไม่สมควรเปิดเผย ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนี้เพราะรายงาน
 การสอบสวนเป็นการสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นทั้งปวงในสำนวนการสอบสวน เมื่อคดียังไม่ถึง
 ที่สุด การเปิดเผยอาจกระทบต่อการฟ้องคดีได้

ตัวอย่างที่ 4 จำเลยขอคัดถ่ายเอกสารในสำนวนการสอบสวน คดีอยู่ในระยะเวลาฎีกา
 คำวินิจฉัยที่ สค 8/2549 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ
 สอบสวนคดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงอัยการจังหวัดกบินทร์บุรี แจ้งว่า ผู้อุทธรณ์เป็น
 จำเลยตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดกบินทร์บุรี คดีหมายเลขดำที่ 1945/2536 คดีหมายเลขแดงที่
 1559/2544 ซึ่งขณะนี้คดีอยู่ระหว่างฎีกา ผู้อุทธรณ์ขอคัดถ่ายเอกสารรวม 7 รายการ เพื่อประโยชน์
 ในคดีของผู้อุทธรณ์ดังนี้

1. สำนวนการสอบสวนทั้งหมด
2. รายงานการสอบสวนทั้งหมด
3. บันทึกประจำวันคดีนี้ทั้งหมด
4. คำให้การพยานทั้งหมดทุกปาก
5. บัญชีของกลางทรัพย์สินที่กระทำผิด
6. บันทึกพนักงานสอบสวน
7. เอกสารทั้งหมดที่พนักงานสอบสวนส่งพนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้อง

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2536 ผู้อุทธรณ์ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ
 สถานีตำรวจภูธรตำบลเขาจรกรจ์ อำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี จับกุมดำเนินคดี พนักงาน
 อัยการประจำศาลจังหวัดกบินทร์บุรีเป็นโจทก์ฟ้องผู้อุทธรณ์เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดกบินทร์บุรี
 ศาลจังหวัดกบินทร์บุรี มีคำพิพากษาลงวันที่ 12 ธันวาคม 2544 ตามคดีหมายเลขดำที่ 1945/2536
 คดีหมายเลขแดงที่ 1559/2544 ให้ลงโทษจำเลย (ผู้อุทธรณ์) ฐานพยายามฆ่าเจ้าพนักงานในการที่

เจ้าพนักงานกระทำการตามหน้าที่ให้จำคุกตลอดชีวิต ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้โทษเป็นให้ลงโทษจำคุกจำเลย (ผู้อุทธรณ์) 20 ปี ผู้อุทธรณ์จึงร้องขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการฎีกา สำนักงานอัยการจังหวัดบึงกาฬบุรี ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอเฉพาะรายการที่ 4 ในส่วนคำให้การของพยานอื่นที่มีใช้ผู้อุทธรณ์กับพวก โดยมีคำให้การพยานที่ยังอยู่ในความครอบครองของสำนักงานอัยการจังหวัดบึงกาฬบุรี จำนวน 14 ราย ส่วนคำให้การพยานอื่นอีก 4 ราย ได้อ้างส่งเป็นพยานหลักฐานต่อศาลแล้ว อย่างไรก็ตามพยานทั้ง 14 ราย โจทก์ได้อ้างเป็นพยานและได้ขึ้นเบิกความต่อศาลแล้ว ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า บันทึกคำให้การพยานในชั้นสอบสวนจำนวน 14 ราย ในคดีที่ผู้อุทธรณ์ถูกศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิตและศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ให้จำคุก 20 ปี ในความผิดอาญาอุกฉกรรจ์และศาลพิพากษาลงโทษสถานหนัก ผู้อุทธรณ์ต้องการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อใช้เรียกค่าฟ้องต่อสู้คดีในชั้นฎีกา ซึ่งเป็นโอกาสสุดท้ายที่ผู้อุทธรณ์จะต่อสู้คดี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทำให้ผู้อุทธรณ์มีโอกาสต่อสู้คดีได้เต็มที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะทำให้ผู้อุทธรณ์ได้ข้อมูลไปพิสูจน์ข้อเท็จจริงในศาล และการพิจารณาของศาลฎีกาจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เป็นหลัก การที่ผู้อุทธรณ์ได้ข้อมูลข่าวสารไปต่อสู้คดีในชั้นฎีกาจึงไม่กระทบกระบวนพิจารณาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่ยุติแล้ว ทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลที่ให้การเป็นพยานแต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างของสำนักงานอัยการจังหวัดบึงกาฬบุรีที่ว่า ผู้อุทธรณ์มีสิทธิได้ข้อมูลข่าวสารเฉพาะคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 วรรคสาม นั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้สิทธิผู้เสียหายหรือจำเลยที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารมิได้หมายความว่า จะขอข้อมูลข่าวสารอื่นมิได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 พิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยได้หรือไม่ สำหรับข้ออ้างที่ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพเกี่ยวกับการฟ้องคดีนั้น ข้อเท็จจริงเรื่องนี้คดีของผู้อุทธรณ์ล่วงเลยขั้นตอนการฟ้องคดีแล้ว ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษายุติแล้ว ข้ออ้างของสำนักงานอัยการจังหวัดบึงกาฬบุรีจึงฟังไม่ขึ้น จึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์

อุทธรณ์เรื่องนี้ จำเลยเป็นผู้ขอให้เปิดเผยคำให้การชั้นสอบสวนของพยาน จำนวน 14 ปาก ที่พนักงานอัยการได้อ้างเป็นพยาน โจทก์และได้นำมาเบิกความต่อศาลชั้นต้นแล้ว แต่พนักงานอัยการมิได้อ้างส่งคำให้การของพยานดังกล่าวต่อศาล ทำให้จำเลยเกิดความสงสัยว่าที่พยานมาเบิกความต่อศาลกับที่พยานให้การไว้ต่อพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวนตรงกันหรือไม่ เรื่องนี้ทางปฏิบัติของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาหากพยานที่มาเบิกความต่อศาลเบิกความสอดคล้องกับคำให้การชั้นสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะไม่ส่งคำให้การของพยานนั้นต่อศาลอีก เว้นแต่ พยานกลับคำ พนักงานอัยการจึงจะใช้คำให้การชั้นสอบสวนถามพยานเพื่อให้อธิบายและอ้างส่งคำให้การนั้นต่อศาล ทำให้จำเลยในคดีนี้อาจเกิดความสงสัยดังกล่าว เห็นว่า การดำเนินคดีของพนักงานอัยการก็น่าจะเปิดเผยคำให้การในส่วนนี้ได้ เพราะไม่ได้ทำให้คดีเสียหายแต่อย่างใด กลับได้ความเชื่อถือจากคู่ความอีกฝ่ายถึงความเป็นกลางในคดีด้วยซ้ำไป

ตัวอย่างที่ 5 จำเลยขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนภายหลังศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว

คำวินิจฉัยที่ สค 144/2553 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวน

ความว่า ผู้อุทธรณ์และมารดาถูกจับกุมดำเนินคดีในความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้จำคุกคนละ 2 ปี แต่มีเหตุบรรเทาโทษคงจำคุกคนละ 1 ปี ผู้อุทธรณ์ขอให้ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรเปิดเผยข้อมูลสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรพะโต๊ะ คดีอาญาที่ 258/2552 ตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร ได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าสำนวนการสอบสวนเป็นความลับของทางราชการ และสิทธิของผู้อุทธรณ์อาจขอคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้ ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เห็นว่า สถานีตำรวจภูธรพะโต๊ะได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น คดีของผู้อุทธรณ์ได้ล่วงเลยขั้นตอนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการต่อศาลแล้ว และศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้จำคุกผู้อุทธรณ์กับพวก แม้จะอยู่ระหว่างการอุทธรณ์ แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้ผู้อุทธรณ์มีโอกาสในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ จึงมีคำวินิจฉัยให้ตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอแก่ผู้อุทธรณ์ เฉพาะในส่วนของผู้อุทธรณ์และมารดาเท่านั้น

เป็นที่น่าสงสัยในผลของคำวินิจฉัยเรื่องนี้ว่า หากให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้อุทธรณ์เฉพาะในส่วนของผู้อุทธรณ์และมารดานั้น ครอบคลุมเอกสารใดบ้าง หรือให้เฉพาะในส่วนคำให้การของผู้อุทธรณ์กับมารดา และหากอนุญาตให้เปิดเผยเช่นนั้น ก็เท่ากับว่าผู้อุทธรณ์คงได้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8(6) ไม่มีสิ่งใดเพิ่มเติม ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ไม่ไปในแนวเดียวกับคำวินิจฉัยในตัวอย่างที่ 4 คำวินิจฉัยที่ สค 8/2549 ที่กล่าวมาข้างต้น

ตัวอย่างที่ 6 ผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยเกี่ยวกับเอกสารในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีขาดแล้ว

คำวินิจฉัยที่ สค 154/2552 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการเขต 4 เกี่ยวกับเอกสารในสำนวนการสอบสวน

ความว่า ผู้อุทธรณ์ขอคัดสำเนาสรุปความเห็นของพนักงานอัยการและสำเนารายงานการสอบสวนพร้อมเอกสารทุกแผ่นจากสำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภู กรณีที่ผู้อุทธรณ์แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองหนองบัวลำภู ให้ดำเนินคดีกับผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต 1 กับพวก รวม 2 คน ขอให้พนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภูได้ให้สรุปความเห็นคำสั่งไม่ฟ้อง รายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและอนุญาตให้คัดสำเนาคำให้การของผู้อุทธรณ์และเอกสารเฉพาะส่วนที่เป็นของผู้อุทธรณ์เท่านั้น ส่วนเอกสารอื่นไม่อนุญาต ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงอธิบดีอัยการเขต 4 เพื่อขอคัดสำเนาเอกสารประกอบคดีดังกล่าว สำนักงานอัยการเขต 4 อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารของราชการเฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 24 รายการ รายการอื่นปฏิเสธเนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงประธานกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยดังกล่าว

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้กล่าวหาว่าผู้ต้องหาที่ 1 และที่ 2 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีออกคำสั่งย้ายและสั่งพักราชการผู้อุทธรณ์ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 6 ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร

เมืองหนองบัวลำภู ทำการสอบสวน ต่อมาพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองตามข้อกล่าวหา แต่พนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภูพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกคำสั่งย้ายผู้อุทธรณ์และคำสั่งพักราชการผู้อุทธรณ์กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองและผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูเห็นชอบแล้ว ผู้อุทธรณ์จึงขอคัดสำเนาสรุปความเห็นของพนักงานอัยการและสำเนารายงานการสอบสวนพร้อมเอกสารทุกแผ่นจากสำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภู แต่สำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภูให้รายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน คำสั่งไม่ฟ้องและอนุญาตให้คัดสำเนาทำให้การของผู้อุทธรณ์และเอกสารเฉพาะส่วนที่เป็นของผู้อุทธรณ์เท่านั้น ส่วนเอกสารอื่นไม่อนุญาต และอธิบดีอัยการเขต 4 ได้อนุญาตให้ตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารตามบัญชี 3 ซึ่งเป็นพยานเอกสาร จำนวน 24 รายการ ส่วนข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (เอกสารตามบัญชี 1 ซึ่งเป็นคำให้การของพยาน จำนวน 11 ราย และคำให้การของผู้ต้องหา จำนวน 2 ราย บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาที่ 1 และที่ 2 พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบการแก้ข้อกล่าวหา จำนวน 3 รายการ) จะเปิดเผยไม่ได้เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย (เอกสารตามบัญชี 2 ซึ่งเป็นเอกสารเกี่ยวกับผู้ต้องหา แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ต้องหา บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและบันทึกการสืบสวนและเอกสารที่ได้จากการสืบสวน จำนวน 4 รายการ) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดสำเนา

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์คือข้อมูลข่าวสารตามบัญชี 1 และบัญชี 2 ที่สำนักงานอัยการเขต 4 ไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดสำเนานั้น แม้ตามมาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี คณะกรรมการวินิจฉัยฯเห็นว่า มาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวให้สิทธิบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งปรากฏชื่อและ

สรุปคำให้การของพยานและผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งพยานเป็นกรรมการก้นกรองคำร้องขอย้ายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ดำรงตำแหน่งใหม่ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต 1 พิจารณา และเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต 1 และเจ้าหน้าที่รวมทั้งผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งได้ให้การเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวที่พิจารณาเรื่องการย้ายผู้อุทธรณ์ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำให้การของพยานและผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางคดีซึ่งยุติแล้วหรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพแต่อย่างใด ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อผู้อุทธรณ์โดยตรงและการเปิดเผยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ เว้นแต่ แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 และข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของพยานและของผู้ต้องหาให้ปกปิดไว้ จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเขต 4 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอพร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์ เว้นแต่ แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของพยานและของผู้ต้องหาดังกล่าว

เรื่องนี้ พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองแล้ว ผู้เสียหายจึงได้ขอคัดเอกสารต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวน คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ และตามคำวินิจฉัยนี้ได้วางหลักในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมว่า แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของพยานและของผู้หา นั้น ไม่ต้องเปิดเผยอาจเป็นเพราะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ตัวอย่างที่ 7 ผู้อุทธรณ์ขอบันทึกคำให้การของพยานหรือเอกสารการให้ปากคำของพยานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี มีหนังสือถึงอัยการจังหวัดคดีศาลแขวงสุพรรณบุรี ขอถ่ายเอกสารในคดีอาญาที่ 1624/2549 จำนวน 3 รายการ คือ

1. บันทึกการให้ปากคำของพยานหรือเอกสารการให้ปากคำของพยาน
2. การให้ปากคำของผู้อุทธรณ์
3. เอกสารการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ต้องหา

สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงสุพรรณบุรี ให้สำเนาข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และรายการที่ 3 ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยดังกล่าว

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เดิมผู้อุทธรณ์ร้องเรียนต่อเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีว่า ผู้ต้องหาซึ่งมีที่ดินติดต่อกับที่ดินของผู้อุทธรณ์ กระทำผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้มอบอำนาจให้นิติกรสำนักงานเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ต้องหาต่อพนักงานสอบสวน ต่อมาศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย 1 เดือน และปรับ 10,000 บาท โทษจำรอลงอาญา 1 ปี ผู้อุทธรณ์เห็นว่าโทษตามคำพิพากษาเป็นโทษที่น้อยเกินไป และเข้าใจว่าเหตุเกิดจากเจ้าหน้าที่จำนวน 2 รายของสำนักงานเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวนในลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องหา ผู้อุทธรณ์จึงร้องทุกข์กล่าวหาเจ้าหน้าที่ทั้งสองรายของสำนักงานเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีว่า แจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญาแก่พนักงานสอบสวนซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองสุพรรณบุรีทำการสอบสวนแล้วส่งรายงานการสอบสวนคดีอาญาที่ 1624/2549 ให้พนักงานอัยการคดีศาลแขวงสุพรรณบุรีพิจารณา พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นชอบตามคำสั่งพนักงานอัยการ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงสุพรรณบุรีได้สำเนาข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 ให้แก่ผู้อุทธรณ์แล้ว ส่วนรายการที่ 3 ไม่มีในสำนวน คณะกรรมการฯ วินิจฉัยเฉพาะข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 คดีนี้พนักงานอัยการมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อีกทั้งบันทึกคำให้การนั้นมีเนื้อหาเป็นเพียงการให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเมืองสุพรรณบุรีเท่านั้น การเปิดเผยไม่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เมื่อผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอ จึงมีเหตุอันสมควรที่จะเปิดเผยให้ทราบได้ วินิจฉัยให้สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงสุพรรณบุรีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 แก่ผู้อุทธรณ์

เรื่องนี้ ผู้อุทธรณ์ร้องเรียนต่อเทศบาลให้ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จนศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้ฝ่าฝืนแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์เห็นว่าโทษที่ผู้ฝ่าฝืนได้รับน้อยเกินไป เข้าใจว่าเกิดจากการให้การของเจ้าหน้าที่เทศบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ฝ่าฝืน ผู้อุทธรณ์จึงได้

ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่เทศบาลดังกล่าว ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเจ้าหน้าที่เทศบาล ผู้อุทธรณ์จึงได้มาขอให้เปิดเผยคำให้การของพยานในคดีที่ตนแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่เทศบาล ซึ่งเห็นได้ว่า ส่วนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว การเปิดเผยคำให้การของพยานในคดีไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ส่วนคำให้การที่เปิดเผยนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ตรวจสอบแล้วไม่มีถ้อยคำที่น่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงให้เปิดเผยด้วยเช่นกัน จากคำวินิจฉัยเรื่องนี้ ได้หลักในการพิจารณาคำให้การชั้นสอบสวนของพยานในคดีว่า หากถ้อยคำมีส่วนอาจทำให้พยานนั้นเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยแล้ว อาจไม่ต้องเปิดเผยก็ได้ ซึ่งปัญหานี้เห็นว่า การที่จะเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด น่าจะดูพฤติการณ์อื่นประกอบมิใช่ดูเนื้อหาคำให้การของพยานเป็นสำคัญ

ตัวอย่างที่ 8 นายประกันผู้ต้องหาขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนคดีอาญา

คำวินิจฉัยที่ สค 159/2554 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการภาค 1 เกี่ยวกับสำนวนคดีอาญา

ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงอัยการจังหวัดนนทบุรีเพื่อขอสำเนาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในคดีที่นางสาว ข. เป็นผู้ต้องหา ในความผิดฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน โดยทรมานหรือกระทำโดยทารุณโหดร้าย จำนวน 3 รายการ ได้แก่ รายการที่ 1 รายงานการสอบสวน รายการที่ 2 รายงานการชันสูตรพลิกศพ รายการที่ 3 คำร้องขอออกหมายจับ

อัยการจังหวัดนนทบุรีปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่าผู้อุทธรณ์เป็นนายประกันผู้ต้องหา ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิจารณาคดีและมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายและพยานบุคคล ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงอธิบดีอัยการภาค 1 ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว อธิบดีอัยการภาค 1 พิจารณาแล้วแจ้งผู้อุทธรณ์ว่าสำนวนคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี ยังไม่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาล เอกสารที่ผู้อุทธรณ์ขอสำเนาได้แก่รายงานการสอบสวน และรายงานการชันสูตรพลิกศพ เป็นเอกสารสำคัญที่ต้องใช้พิจารณาคดีและถือเป็นความลับทางคดี จึงไม่อาจให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคู่กรณีในสำนวนคดีสำเนาได้ ผู้อุทธรณ์มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ประกันตัวนางสาว ข. ผู้ต้องหาในคดีอาญา ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี และไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหาไปส่งศาลจังหวัดนนทบุรีตามกำหนด ศาลจังหวัดนนทบุรีสั่งปรับเงินผู้อุทธรณ์จำนวนหนึ่งล้านบาท ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำสั่งศาลจังหวัดนนทบุรี ผู้อุทธรณ์ฎีกาคำสั่งปรับเงินดังกล่าวและมีคำขอข้อมูลข่าวสารโดยอ้างว่าจะนำไปแสดงให้ศาลฎีกาเห็นว่าการออกหมายจับผู้ต้องหานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพนักงานสอบสวนดำเนินคดีโดยไม่ตรวจสอบพยานหลักฐานโดยละเอียด จึงหลงผิดมีคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหา ทำให้ศาลหลงผิดออกหมายจับผู้ต้องหา ทั้งที่ผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดแต่อย่างใด หากศาลไม่ออกหมายจับผู้ต้องหา ผู้อุทธรณ์ก็ไม่ต้องประกันตัวผู้ต้องหาและไม่ต้องถูกศาลสั่งปรับเงิน

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันการดำเนินคดีดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

เรื่องนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่ได้อธิบายไว้โดยตรงว่านายประกันผู้ต้องหา มีสิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนคดีอาญาหรือไม่ แต่ไปวินิจฉัยว่าการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น จึงไม่ให้เปิดเผยเพราะอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ หากพิจารณาเช่นนี้ก็ดูเหมือนว่านายประกันผู้ต้องหา มีสิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนได้หากการพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นเสร็จสิ้นแล้ว

ตัวอย่างที่ 9 บุคคลภายนอกอุทธรณ์ให้เปิดเผยคำสั่งไม่ฎีกาของอัยการสูงสุด

คำวินิจฉัยที่ สค 72/2555 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฎีกา รายงานการประชุมหรือความเห็นของพนักงานอัยการ

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือถึงอัยการสูงสุดขอเอกสารที่เกี่ยวข้องในคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นและคำสั่งไม่ฎีกา คดีหมายเลขแดงที่ 6095/2554 ของศาลอุทธรณ์ รวม 3 รายการ คือ คำสั่งไม่ฎีกา รายงานการประชุมหรือความเห็นในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น และความเห็นสั่งฟ้องต่อศาลชั้นต้นของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดปฏิเสธการเปิดเผย ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งที่มีให้เปิดเผยดังกล่าว

ผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย สรุปได้ว่า สืบเนื่องจากอัยการสูงสุดมีความเห็นและคำสั่งไม่ฎีกา คดีหมายเลขดำที่ 4966/2551 คดีหมายเลขแดงที่ 6099/2554 ระหว่าง

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด โจทก์ นาย ข. จำเลยที่ 1 คุณ จ. จำเลยที่ 2 และ นาง ช. จำเลยที่ 3 ทั้งที่คดีดังกล่าวศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสามโดยไม่รอกการลงโทษตามฟ้องของพนักงานอัยการ ต่อมาศาลอุทธรณ์พิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นยกฟ้องจำเลยที่ 2 และที่ 3 คงเหลือพิพากษาว่าจำเลยที่ 1 มีความผิดแต่ให้รอกการลงโทษ ข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายกฟ้องของอัยการสูงสุดนั้นยังไม่เป็นที่สุด และไม่อาจพิจารณาสรุปความเห็นได้ว่าจำเลยทั้งสาม ไม่มีความผิดตามที่โจทก์ฟ้อง และย่อมต้องการให้ศาลฎีกาพิจารณาตัดสินคดีนี้ในท้ายที่สุดเพื่อพิสูจน์ความจริงให้กระจ่างแจ้ง ซึ่งการวินิจฉัยสั่งฎีกาหรือไม่ฎีกาของอัยการสูงสุดก็คือ “การวินิจฉัยว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่” เพราะคำฟ้องนั้นหมายความถึง “คำฟ้องฎีกา” ด้วย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(3) ซึ่งศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาฎีกา ที่ 3509/2549 ว่า “การวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นมิใช่เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการที่วินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาคือมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่...”

สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

1. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 บัญญัติให้เฉพาะผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ผู้อุทธรณ์กับพวกไม่ใช่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียใด ๆ ในคดี จึงไม่มีสิทธิที่จะขอเอกสารดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารทางคดีที่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือจำเลย เอกสารข้อมูลเหล่านั้นจึงมิใช่ข้อมูลสาธารณะที่จะพึงเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปที่มีไข่ข้องความหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดี การเปิดเผยอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

การดำเนินคดีอาญาย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ชื่อเสียงของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 จึงบัญญัติให้เฉพาะผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี บุคคลทั่วไปไม่อาจขอได้ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้อุทธรณ์ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 และหากอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในคดีนี้ จะเป็นกรณีตัวอย่างให้บุคคลที่ไม่

เกี่ยวข้องกับคดีร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ และจะเป็นภาระอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

2. พนักงานอัยการมีอิสระพิจารณาสิ่งคดี ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 255 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 และมาตรา 22 ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ขอให้ส่งรายงานการประชุมหรือความเห็นในการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น หากมีการเปิดเผยเอกสารในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการให้ความเห็น ซึ่งอาจมีผลกระทบและใช้ไปอ้างอิงในคดีอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นคดีทางการเมืองเช่นเดียวกับคดีนี้ไม่รู้จบสิ้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

นอกจากนั้น ความเห็นของพนักงานอัยการมีหลายขั้นตอน เป็นความเห็นโดยอิสระของพนักงานอัยการซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจไม่เห็นด้วย เป็นการดำเนินการภายในของส่วนราชการซึ่งยังไม่ถึงที่สุด หากมีการเปิดเผยขั้นตอนการดำเนินงานโดยละเอียดในทุกขั้นตอนย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการอย่างแน่นอน

3. อย่างไรก็ตาม แม้ผู้อุทธรณ์จะไม่มีสิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1. แต่เนื่องจากคดีนี้เป็นที่สนใจของประชาชน สำนักงานคดีพิเศษไม่ขัดข้องที่จะส่งเอกสารที่อัยการสูงสุดชี้แจงต่อประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสรุปความเห็นคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฎีกาของอัยการสูงสุดตามที่ผู้อุทธรณ์ประสงค์แล้ว ซึ่งได้ส่งให้คณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาแล้ว ส่วนรายงานการประชุมหรือความเห็นในการพิจารณาคดีในทุกลำดับชั้น ไม่อาจส่งให้ผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มีลักษณะตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์รายการที่ 1 และรายการที่ 3 คือคำสั่งไม่ฎีกาและความเห็นสั่งฟ้องต่อศาลชั้นต้นของพนักงานอัยการ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เมื่อการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ และข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์รายการที่ 2 คือ รายงานการประชุมหรือความเห็นในการพิจารณาสิ่งคดีของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น เห็นว่า เฉพาะรายงานการประชุมหรือความเห็นในการพิจารณาสิ่งคดีของคณะทำงานพิจารณาคดีที่ดำเนินการโดย

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นข้อมูลที่เป็นส่วนประกอบสำคัญในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการมีคำสั่งไม่ฎีกา เมื่อการมีคำสั่งไม่ฎีกาของอัยการสูงสุดทำให้คดีถึงที่สุดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยอำเภอใจ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องหรือต้องรักษาความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ละคนด้วยและกรณีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปโดยไม่สุจริต ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงเห็นว่าความเห็นและรายชื่อของคณะทำงานเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยมิให้ผูุ้ทธรณ์ทราบได้ โดยไม่เปิดเผยให้ทราบว่าผู้ให้ความเห็นแต่ละคนมีความเห็นในกรณีดังกล่าวอย่างไร สำหรับข้อมูลความเห็นในการสั่งคดีในขั้นตอนอื่น ๆ ไม่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสั่งไม่ฎีกาของอัยการสูงสุด จึงไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา ส่วนที่พนักงานอัยการอ้างว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 บัญญัติให้สิทธิเฉพาะผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดี ในกรณีนี้ ผูุ้ทธรณ์ไม่ใช่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย นั้น เห็นว่าผูุ้ทธรณ์มิได้ใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ผูุ้ทธรณ์ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานนั้นใช้ดุลพินิจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 หรือไม่ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานเห็นว่าเปิดเผยได้คือ ข้อมูลที่อัยการสูงสุดชี้แจงต่อประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามบริหารงบประมาณ วุฒิสภา นั้น คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ผูุ้ทธรณ์ร้องขอจึงไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 3 และรายการที่ 2 เฉพาะรายงานการประชุมหรือความเห็นในการพิจารณาสั่งคดีของคณะทำงานพิจารณาสำนวนคดีที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยให้เปิดเผยเฉพาะความเห็นและรายชื่อของคณะทำงานฯ แต่ไม่เปิดเผยให้ทราบว่าผู้ให้ความเห็นแต่ละคนมีความเห็นในกรณีดังกล่าวอย่างไร

คำวินิจฉัยนี้ได้หลักคิดใหม่ว่า คดีนี้เป็นที่สนใจของประชาชนทั่วไป การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาเป็นประโยชน์สาธารณะ บุคคลภายนอกแม้มิใช่ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในคดีก็อาจร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนกว้างกว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 146 แต่กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่ให้เปิดเผยว่าคณะทำงานคนใดมีความเห็นอย่างไร นั้น ผู้วิจัยยังไม่เข้าใจว่าคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการอย่างไร ทั้งนี้ หากเป็นความเห็นที่สุจริตและมีเหตุผลแล้วการเปิดเผยไม่น่าจะกระทบความเป็นอิสระแต่อย่างใด ทั้งคดีนี้ถึงที่สุดแล้วด้วย

สรุปได้ว่าสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการไม่ว่าคดีนั้นพนักงานอัยการชั้นต้นจะมีความเห็นหรือคำสั่งทางคดีแล้ว แต่ผู้มีอำนาจสั่งคดียังไม่มีคำสั่งในทางคดีเช่นนี้ก็ต้องถือว่าคดีลักษณะนี้เป็นคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการ หรืออาจจะเป็นคดีสำนวน ส.2 ที่พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งฟ้องและแจ้งให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาตามค่านิติ (สำนวนผู้ต้องหาหลบหนี) พนักงานอัยการ ได้เก็บสำนวนนี้ไว้รอภายในอายุความ เมื่อจับตัวผู้ต้องหาได้หรือสำนวน ส.1 หรือ ส.1 (รอส่งตัว) ที่อยู่ระหว่างขออนุญาตอัยการสูงสุดฟ้องผู้ต้องหาตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายแล้ว จะเห็นด้วยกับพนักงานอัยการที่ไม่เปิดเผยเอกสารในสำนวน ยกเว้น ผู้เกี่ยวข้องร้องขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน

แต่ถ้าเป็นผู้ต้องหาแล้วไม่อาจร้องขอให้เปิดเผยคำให้การชั้นสอบสวนของผู้กล่าวหาหรือของพยานได้ รวมถึงรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ซึ่งในประเด็นรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีนั้น ด้วยความเคารพผู้วิจัยไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เนื่องจากรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีที่พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์นั้นไม่ใช่เอกสารในสำนวนการสอบสวน และไม่มีเหตุจำเป็นใดที่ต้องปกปิดเพราะรายละเอียดที่พนักงานสอบสวนบันทึกไว้นั้นเป็นรายละเอียดที่ต้องแจ้งแก่ผู้ต้องหา ก่อนแจ้งข้อหาและยังเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาได้ตามสิทธิที่รับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่

สำหรับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียนั้นสมควรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวน ได้ทั้งหมด เพราะคดีเป็นที่ยุติในชั้นของเจ้าพนักงานแล้ว การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานแต่ละชั้นนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ เพื่อให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีเอกสารในสำนวนนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้เกี่ยวข้องแล้ว เช่น ข้อมูลทะเบียนราษฎร์ บัตรประจำตัวประชาชน ใบอนุญาตขับรถที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ใบรับรองแพทย์ที่ไม่ใช่รายงานชั้นสูตรบาดแผลทางคดี แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ต้องหา เป็นต้น เอกสารเหล่านี้ก็ไม่สมควรให้คัดลอก

หรือคัดสำเนาไปได้ แต่ที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย วินิจฉัยให้บุคคลภายนอก เช่น นายประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยใช้สิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 นั้น ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยที่ให้บุคคลภายนอกเข้าถึงสำนวนการสอบสวนในคดีทุกประเภทได้ น่าจะจำกัดเฉพาะคดีที่เป็นประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากเป็นคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวก็ดี หรือคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ทั่วไปของประชาชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนประกอบกันแล้ว ไม่มีความจำเป็นใดที่จะไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนดังกล่าว

ส่วนสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว คดีอยู่ระหว่างสืบพยาน เอกสารในสำนวนการสอบสวนย่อมมีความจำเป็นต้องใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย และโดยระบบการสืบพยานในศาลแล้ว พนักงานอัยการถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2 และ มาตรา 240 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการโจทก์ส่งเอกสารที่อ้างเป็นพยานต่อศาลในวันตรวจพยานหลักฐานหรือก่อนวันไต่สวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยานไม่น้อยกว่า 15 วัน อยู่แล้ว ดังนั้น ผู้ต้องหาหรือจำเลยก็สามารถร้องขอต่อศาลตรวจและคัดสำเนาเอกสารดังกล่าวได้ตามกฎหมายดังกล่าว แต่ถ้าหากมีเอกสารใดที่พนักงานอัยการไม่ได้อ้างส่งศาลเป็นพยานหลักฐาน ผู้ต้องหาหรือจำเลยก็อาจใช้สิทธิขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แต่ควรที่จะเข้าถึงได้เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา แม้มันยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม ทั้งนี้ตามแนวคำวินิจฉัยที่ สค 144/2553

ปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงสำนวนการสอบสวน จากการศึกษาคำวินิจฉัยเรื่องที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เห็นว่า ปัญหาอุปสรรคนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐเองที่ไม่กล้าใช้ดุลพินิจที่จะเปิดเผยสำนวนการสอบสวน น่าจะเกิดจากอคติวิสัยของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นแรงกว่า หากเปิดเผยแล้วความเห็นหรือคำสั่งทางคดีที่ตนได้วินิจฉัยมีคำสั่งไว้ อาจมีข้อบกพร่องนำมาซึ่งการถูกฟ้องประกอบกับยังไม่เข้าใจในแนวคิดสิทธิจะรู้ (Right to know) ของประชาชนในข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดีเท่าที่ควร อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 และมาตรา 146 และระเบียบภายในของหน่วยงานที่บัญญัติไว้ค่อนข้างแคบไม่กระจ่างชัดเท่าที่ควร

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าประเทศสวีเดน สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ได้ให้สิทธิพลเมืองในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างกว้างขวาง แต่สิทธิของพลเมืองอาจถูกจำกัดได้ในเรื่องที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต้องคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น โดยเฉพาะด้านความมั่นคงของประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายด้านเศรษฐกิจการคลัง การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมหรือการฟ้องร้องคดีอาญา ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (personal integrity) ในเรื่องที่จะต้องปกปิดนั้นต้องเป็นเรื่องจำเป็นและมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 14 และมาตรา 15 โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 15(2) ที่บัญญัติว่า การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือก็ตาม

ดังนั้นสำนักงานการสอบสวนที่จัดทำขึ้นโดยพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการฟ้องร้องคดี สำนักงานการสอบสวนจึงอยู่ในข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้

จากการศึกษามีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขอให้เปิดเผยสำนักงานการสอบสวนคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายหรือจำเลยตรวจหรือขอคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน หรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีนั้นแล้ว และบทบัญญัติมาตรา 146 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้เป็นเหตุผลในการปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยตามที่มีผู้ยื่นคำขอ แต่จากการศึกษา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวว่าเป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น มิได้หมายความว่าบุคคลจะขอข้อมูลข่าวสารอื่นอีกมิได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 พิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยได้หรือไม่เป็นสำคัญ

จากการศึกษาพบว่า การขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนหรือเอกสารในสำนวนการสอบสวนยังมีปัญหาอยู่มาก ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายในบทที่ 5 พอดีสรุปเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. กรณีผู้เสียหายขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างสอบสวน ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา แต่พนักงานอัยการยังไม่มีคำสั่งทางคดี คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่าสำนวนการสอบสวนลักษณะนี้การเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

2. กรณีผู้เสียหายขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่า ผู้เสียหายขอให้เปิดเผยเอกสารในสำนวนการสอบสวนได้ไม่เป็นการกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด

3. กรณีเจ้าของบ้านที่ถูกตรวจค้นขอให้เปิดเผยหมายค้น บันทึกการตรวจค้นและบันทึกการจับกุมผู้ต้องหาในบ้านของตน คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่เป็นหมายค้น บันทึกการตรวจค้นและบันทึกการจับกุมผู้ต้องหา เป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ให้ผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมลงลายมือชื่อรับทราบในขณะที่เข้าทำการตรวจค้นจับกุมและตรวจยึดสิ่งของ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบได้อยู่แล้ว เมื่อผู้ขอเป็นเจ้าของบ้านและต่อมาตกเป็นผู้ต้องหาด้วยจึงให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าการเปิดเผยไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด

4. กรณีผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยบันทึกการจับกุมเพื่อตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมได้ดำเนินการตามขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ พนักงานสอบสวนปฏิเสธไม่เปิดเผย โดยให้เหตุผลว่า บันทึกการจับกุมมิใช่เอกสารข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและมิใช่เอกสารประกอบคำให้การของผู้ต้องหา แต่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า บันทึกการจับกุมเป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายละเอียดการจับกุมและแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ ซึ่งผู้ต้องหาได้

ลงนามรับทราบข้อกล่าวหาในบันทึกการจับกุมแล้ว บันทึกการจับกุมดังกล่าวแม้มิใช่เอกสารส่วนบุคคลของผู้ต้องหาหรือเอกสารประกอบคำให้การของผู้ต้องหาก็ตาม แต่ก็มีรายละเอียดการจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหาในการจะนำไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมและเพื่อการต่อสู้คดีในชั้นศาล การเปิดเผยจะเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาในการต่อสู้คดีในชั้นศาล และการเปิดเผยมิได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

5. กรณีผู้เสียหายขอให้เปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้เสียหาย เพื่อต้องการตรวจสอบว่าพนักงานสอบสวนบันทึกคำให้การของตนถูกต้องหรือไม่ พนักงานสอบสวนปฏิเสธให้ไปจากพนักงานอัยการ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ว่า การเปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้เสียหายแก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นผู้ให้การเอง ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อคดี อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แม้ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาจะสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องแล้ว แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติห้ามไว้ว่าก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลห้ามมิให้เปิดเผยบันทึกคำให้การแก่ผู้เสียหายหรือจำเลย จึงวินิจฉัยให้เปิดเผย

6. กรณีผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี บันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของพยาน บันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของผู้ต้องหา รายงานการสอบสวนและบันทึกคำให้การของผู้กล่าวหาและที่ให้การเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนเปิดเผยเฉพาะบันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนของผู้ต้องหาและปฏิเสธรายการอื่น ต่อมาพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาล คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า ผู้ต้องหาอาจร้องขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจากศาลได้ จึงให้ยกอุทธรณ์

7. กรณีผู้เสียหายและพยานในคดีขอให้พนักงานสอบสวนเปิดเผยคำให้การของตน คดีอยู่ระหว่างการดำเนินการชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนปฏิเสธคำขอให้เปิดเผยคำให้การของพยาน เพราะอาจทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการต่อสู้คดี ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า บันทึกคำให้การของผู้เสียหาย เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีนั้นแล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิคัดคำให้การของตนได้ ส่วนคำให้การของพยานที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างเป็นพยานนั้น เมื่อเป็นคำให้การของพยานที่ร้องขอให้เปิดเผยเองนั้น เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว วินิจฉัยให้เปิดเผยแก่พยานเช่นเดียวกัน

8. กรณีผู้เสียหายขอคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีที่ขาดอายุความแล้ว และคดีที่ยังไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด พนักงานสอบสวนปฏิเสธว่าสำนวนการสอบสวนเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการเปิดเผยจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยาน วินิจฉัยให้เปิดเผยแก่ผู้เสียหาย

9. กรณีผู้ต้องหาขอคำให้การชั้นสอบสวนของพยานในสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการปฏิเสธคำขอโดยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารตามที่ขอถือเป็นความลับในทางคดีอยู่ในระหว่างพิจารณาตั้งคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการเสื่อมประสิทธิภาพ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการซึ่งยังไม่เสร็จสิ้นแต่อย่างใด คำให้การของพยานเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ที่พนักงานอัยการปฏิเสธคำขอจึงชอบแล้ว

10. กรณีผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่สั่งไม่ฟ้อง แต่อธิบดีอัยการมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น พนักงานอัยการปฏิเสธคำขอเนื่องจากคดีดังกล่าวยังไม่มีความเห็นและคำสั่งเด็ดขาด คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอมูลลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตาม มาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คำสั่งของพนักงานอัยการที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวชอบแล้วให้ยกอุทธรณ์

11. กรณีผู้เสียหายขอให้เปิดเผยรายงานการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

12. กรณีจำเลยขอคัดถ่ายเอกสารในสำนวนการสอบสวน คดีอยู่ในระยะเวลาฎีกา พนักงานอัยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางรายการ ยกเว้น บันทึกคำให้การของพยาน คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นให้เปิดเผย เพื่อให้จำเลยมีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่เพื่อใช้เป็นข้อมูลเรียงคำฟ้องฎีกา

13. กรณีจำเลยขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนภายหลังศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า คดีของจำเลยล่วงเลยขั้นตอนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการต่อศาลแล้ว และศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้จำคุกจำเลย คดีอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์ การเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารจะทำให้จำเลยมีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ วินิจฉัยให้เปิดเผย

14. กรณีผู้ต้องหาขอให้เปิดเผยเกี่ยวกับเอกสารในสำนวนการสอบสวนทั้งหมดที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าการเปิดเผยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางคดีซึ่งยุติแล้วหรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพแต่อย่างใด วินิจฉัยให้เปิดเผยเอกสารในสำนวนยกเว้น แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ต้องหา บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของพยานและของผู้ต้องหา

15. กรณีนายประกันผู้ต้องหาขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนคดีอาญาที่นายประกันไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหาไปส่งศาลได้ตามกำหนด ศาลได้สั่งปรับนายประกัน นายประกันต้องการข้อมูลข่าวสารไปเสนอศาลแสดงให้เห็นว่าการออกหมายจับผู้ต้องหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากศาลไม่ออกหมายจับ นายประกันก็ไม่ต้องประกันตัวผู้ต้องหาและไม่ต้องถูกศาลสั่งปรับเงิน พนักงานอัยการปฏิเสธคำขอเนื่องจากอยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการยังไม่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาล คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า การดำเนินคดียังไม่เสร็จสิ้น ให้ยกอุทธรณ์

16. บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสีย ร้องขอให้เปิดเผยคำสั่งไม่ฎีกาของอัยการสูงสุด รายงานการประชุมหรือความเห็นของพนักงานอัยการแต่ละชั้น สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด ปฏิเสธการเปิดเผย คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า คำสั่งไม่ฎีกาและความเห็นสั่งฟ้องต่อศาลชั้นต้นของพนักงานอัยการ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เมื่อการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน และแม้ผู้อุทธรณ์มิใช่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่เปิดเผยว่าผู้ให้ความเห็นแต่ละคนมีความเห็นในกรณีดังกล่าวอย่างไร

จากการศึกษาตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายข้างต้น เมื่อพิจารณาในเชิงผู้มีสิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนนอกจากผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียแล้ว บุคคลภายนอกอาจใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพื่อเข้าถึงสำนวนการสอบสวนได้เช่นกันมิได้จำกัดเฉพาะผู้เกี่ยวข้องในคดีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่บุคคลภายนอกอาจใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสำนวนการสอบสวนได้นี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรจำกัด

ขอบเขตไว้ด้วยว่าสำนวนการสอบสวนที่บุคคลภายนอกอาจเข้าถึงได้นั้นน่าจะเป็นคดีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเท่านั้น มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาต่อการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐได้หากไม่จำกัดขอบเขตไว้

พิจารณาในเชิงเนื้อหาในสำนวนการสอบสวน เห็นว่า ถ้าสำนวนการสอบสวนนั้นยังสอบสวนไม่เสร็จหรืออยู่ระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการยังไม่มีคำสั่งทางคดี สำนวนการสอบสวนย่อมเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมควรเปิดเผย เพราะการเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ แต่ถ้ากรณีมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องหรือมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว การเปิดเผยย่อมไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์แต่อย่างใด พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญที่ขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามแม้คดีจะมีคำสั่งเด็ดขาดหรือยุติการดำเนินคดีแล้ว หากให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนทั้งหมดโดยมิได้จำกัดขอบเขตไว้อาจเกิดปัญหาขึ้นได้เช่นกัน ถ้าหากสำนวนการสอบสวนนั้นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเอกสารในสำนวนนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

อย่างไรก็ดี หากรอให้คดีมีคำสั่งเด็ดขาดหรือจนยุติแล้ว ก็อาจมีผลกระทบกับผู้เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุที่ว่าเอกสารที่อยู่ในสำนวนการสอบสวนนั้น มิได้มีเพียงคำให้การของผู้กล่าวหา คำให้การของผู้ต้องหา และคำให้การของพยานเท่านั้น ยังประกอบด้วยเอกสารอื่นอีกจำนวนอื่นอีกที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนรวบรวมไว้ เช่น บัญชีทรัพย์สินต่าง ๆ บันทึกการตรวจค้น บันทึกการจับกุม แผนที่สังเขปแสดงสถานที่เกิดเหตุ บันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหา บันทึกการชี้รูปของผู้ต้องหา บันทึกการนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ เป็นต้น เอกสารเหล่านี้อาจถือได้ว่าเป็นเอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ถ้าบุคคลเหล่านั้นได้ลงลายมือชื่อรับรองไว้ในเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้ ตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 21 (การตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวน) อธิบายเอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหายหรือจำเลยในชั้นสอบสวนว่าหมายถึง (1) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยนำมามอบให้ (2) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยลงลายมือชื่อไว้ และ (3) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยกล่าวอ้างหรือให้การพาดพิงถึง ที่วางหลักการไว้ดีแล้ว แต่การเปิดเผยเอกสารเหล่านี้ สมควรที่จะเปิดเผยเมื่อใดนั้น นั้นยังเป็นปัญหาสำหรับผู้ปฏิบัติงานอยู่ เห็นว่าหากบุคคลเกี่ยวข้องโดยตรงกับเอกสารดังกล่าวขอให้เปิดเผยเอกสารนั้น โดยเอกสารนั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นด้วย เช่น บันทึกการจับกุม บันทึกการตรวจค้น หมายจับ หมายค้น เอกสารเหล่านี้ควรที่จะ

เปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทันที ตั้งแต่ผู้ต้องหาหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้นได้ลงลายมือชื่อรับรองไว้แล้ว

แต่ถ้าหากเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพยานอื่นด้วย เช่น บันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหา บันทึกการชี้รูปผู้ต้องหา แผนที่สังเขปแสดงสถานที่เกิดเหตุ เหล่านี้ จะมีพยานอื่นเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นการเปิดเผยเอกสารเหล่านี้ควรจะเปิดเผยภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดทางคดีแล้ว กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องเอกสารเหล่านี้พนักงานอัยการอาจใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานต่อศาล พนักงานอัยการจะส่งพยานเอกสารนั้นต่อศาลในวันตรวจพยานหลักฐานหรือก่อนวันที่สอบสวนมูลฟ้องหรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2547 มาตรา 45 และมาตรา 240 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ.2550 มาตรา 19 เพื่อให้คู่ความฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องอาจร้องขอต่อศาลในชั้นพิจารณาคดีได้โดยตรง แต่บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวได้ยกเว้น กรณีเป็นบันทึกคำให้การของพยาน หรือ เอกสารที่ปรากฏชื่อที่อยู่ของพยาน โจทก์ไม่ต้องเปิดเผยก็ได้ หลักการนี้ก็ควรนำมาใช้กับสิทธิที่จะรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ด้วย มิฉะนั้น จำเลยย่อมใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมาใช้อ้างเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผย เพราะข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในรูปของคำให้การของพยานนั้น หากเปิดเผยก่อนที่จะมีการสืบพยาน โจทก์ย่อมอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และมาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังห้ามมิให้ศาลเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการถ้ายังสืบพยานโจทก์ไม่เสร็จด้วย

ที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจเปิดเผยสำนวนการสอบสวน เนื่องจากเจ้าพนักงานจะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักซึ่งให้สิทธิไว้ค่อนข้างจำกัด แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กลับให้สิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอกว้างกว่าทำให้เจ้าพนักงานในตำแหน่งดังกล่าวมีความไม่มั่นใจในการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้เปิดเผยโดยเกรงว่าเมื่อเปิดเผยแล้วอาจเกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือคู่กรณีอีกฝ่ายนำมาซึ่งการถูกฟ้องร้องได้ ประกอบกับระเบียบภายในยังไม่มีมาตรการชัดเจนเพียงพอ เช่น ในเรื่องความหมายของผู้มีส่วนได้เสียมิได้ให้คำจำกัดความไว้ ทำให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจไปในทางปฏิเสธคำขอมากกว่าที่จะอนุญาต ควรชักชวนทำความเข้าใจกับเจ้าพนักงานในตำแหน่งดังกล่าวว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแม้เป็นกฎหมายเฉพาะแต่ก็มีได้มีบทบัญญัติใดห้ามเจ้าพนักงาน

เปิดเผยสำนวนการสอบสวน แต่อย่างไรก็ตามสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 8(6) วรรคสามและมาตรา 146 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐาน และการขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนมิได้จำกัดอยู่เฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ยื่นคำขออาจใช้สิทธิที่จะได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้อีก ดังเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ มีอยู่ 3 ประการ

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

2. เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด

3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

ด้วยเหตุนี้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงนับเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายยังรับรองต่อไปด้วยว่าการใช้อำนาจปกครองจะต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผย หรือโปร่งใสต่อสาธารณชนอยู่เสมอ จะมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยได้ก็เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้โดยแจ้งชัดเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทราบแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35¹⁹³ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 วินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว และตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด ซึ่งเป็นที่สุดใฝ่ฝ่าย

¹⁹³ มาตรา 35 ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศหรือการบังคับใช้กฎหมาย

ปกครองหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจมีความรับผิดชอบต่าง ๆ หลายประการ เช่น ความรับผิดทางวินัย ความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางแพ่งก็ได้

การใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ก่อน เพื่อรอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ย่อมเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิหลีกเลี่ยงได้ ส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนเป็นไปไม่ได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ

เพื่อตอบโจทยปัญหาในการวิจัย ขอสรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ขอบเขตและสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปสำนวนการสอบสวนในชั้นพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และกฎหมายอื่น

จากการศึกษาพบว่า สำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องหรือยุติการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาแล้ว สำนวนการสอบสวนนั้นเปิดเผยได้ไม่ถือว่าการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ เว้นแต่ การเปิดเผยนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ถ้าหากสำนวนการสอบสวนยังอยู่ระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการนั้น สำนวนการสอบสวนนั้นมีลักษณะที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ เนื่องจากการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม และการเปิดเผยอาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 (2) (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

การศึกษายังพบว่า พนักงานอัยการไม่ควรที่จะพิจารณา กรณีควรเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยสำนวนการสอบสวนทั้งสำนวนเป็นหลัก ควรพิจารณาข้อมูลข่าวสารเป็นรายการ ๆ ไป เพราะเอกสารในสำนวนอาจเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น โดยตรง ด้วยการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟังหรือต้องแสดงให้ผู้เกี่ยวข้องทราบหรือตรวจดูและให้

ลงลายมือชื่อรับรอง เอกสารเหล่านี้หากมีในสำนวนการสอบสวน เช่น บันทึกการจับกุม บันทึกคำให้การของผู้กล่าวหา บันทึกคำให้การของพยาน บันทึกคำให้การของผู้ต้องหา บันทึกการตรวจค้น หมายจับและหมายค้น เหล่านี้เป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานจัดทำขึ้นแล้วต้องอ่านให้ผู้เกี่ยวข้องฟังก่อนที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องลงลายมือชื่อ โดยสภาพกฎหมายให้เปิดเผยในโอกาสแรกนั้นแล้ว ดังนั้นก็ไม่มิเหตุผลใดที่จะไม่เปิดเผยหรือไม่ให้คัดสำเนาเอกสารดังกล่าว แม้การสอบสวนนั้นยังไม่เสร็จหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการ แต่การเปิดเผยต้องจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่ลงลายมือชื่อในเอกสารนั้นเท่านั้น อธิบายให้ชัดก็คือ ผู้ต้องหาจะขอให้เปิดเผยคำให้การของผู้เสียหายหรือพยานในชั้นนี้แก่ตนเองมิได้หรือผู้เสียหายจะขอให้เปิดเผยคำให้การของผู้ต้องหาหรือพยาน แม้เป็นพยานของตนเองก็ได้เพราะมิใช่คำให้การของตนและตนมิได้ลงลายมือชื่อรับรองไว้

2. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารในรูปสำนวนการสอบสวน

การศึกษาพบว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจเปิดเผยสำนวนการสอบสวนโดยพิจารณาในเชิงผู้มีสิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนและเนื้อหาในสำนวนการสอบสวนที่เข้าถึงได้ตามเงื่อนไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นสำคัญ ซึ่งสิทธิของผู้เสียหายหรือจำเลยในการตรวจหรือขอคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน หรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีนั้นแล้วตามบทบัญญัติในมาตรา 8(6) วรรคสาม และสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการตั้งคดีตามบทบัญญัติในมาตรา 146 วรรคสอง นั้นเป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้น บุคคลเหล่านั้นอาจใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญที่ขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นได้ แม้ผู้ขอเข้าถึงสำนวนการสอบสวนจะเป็นบุคคลภายนอกมิใช่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีก็อาจใช้สิทธิเข้าถึงสำนวนการสอบสวนได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 72/2555 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฎีกา รายงานการประชุมหรือความเห็นของพนักงานอัยการแต่อย่างไรก็ตามหากใช้ดุลพินิจอนุญาตให้บุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีเข้าถึงสำนวนการสอบสวนได้โดยไม่มีข้อยกเว้น ย่อมก่อให้เกิดภาระแก่เจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนด้วยว่าบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาจเข้าถึงสำนวนการสอบสวนได้ถ้าคดีนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน

3. เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจในหลักการของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่พนักงานอัยการ และเพื่อขจัดปัญหาการในการตีความกฎหมาย ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงสำนวนการสอบสวนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยกำหนดนิยามคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการใช้ดุลพินิจและเป็นแนวทางในการปฏิบัติของพนักงานอัยการให้ถูกต้องต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเพื่อทราบแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพื่อลดปัญหาการตีความของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสำนวนการสอบสวนคดีอาญา ผู้วิจัยขอเสนอแนะดังนี้

ประการแรก สมควรจัดให้มีการอบรมทำความเข้าใจกับพนักงานอัยการในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ และสามารถนำไปใช้ได้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนเผยแพร่แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายให้พนักงานอัยการได้ทราบเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ

ประการที่สอง ในการสอบเข้ารับราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ควรบรรจุวิชากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เป็นวิชาที่ใช้สอบแข่งขันเข้ารับราชการด้วย เพื่อที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจมาปฏิบัติหน้าที่และจะทำให้การประหยัดงบประมาณในการฝึกอบรมอีกทางหนึ่งด้วย

ประการที่สาม สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในมาตรา 8 วรรคสาม โดยยกเลิกข้อความเดิมและให้ใช้ข้อความใหม่ว่า “เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสีย ตรวจสอบหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้ ทั้งนี้ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจะอนุญาตให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบและคัดสำเนาคำให้การของ

ตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ลงลายมือชื่อรับรองว่าถูกต้องแล้ว”

ในมาตรา 146 วรรคสอง โดยยกเลิกข้อความเดิมและให้ใช้ข้อความใหม่ว่า

“เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอให้เปิดเผยพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีและสำนวนการสอบสวน รวมตลอดถึงเอกสารในสำนวนการสอบสวนที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หากบุคคลนั้นยินยอม”

ประการที่สี่ สมควรที่จะเพิ่มเติมและอธิบายคำจำกัดความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 21 (การตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวน) และข้อ 24 (การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี) และหรือบัญญัติเพิ่มเติมในข้อ 21 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายว่า “โดยให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาตก่อนยื่นฟ้องก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหาย ผู้มีส่วนได้เสียและเพื่อให้โอกาสจำเลยต่อสู้ได้อย่างเต็มที่”

กล่าวโดยสรุปปัญหาการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15 วรรคแรก พนักงานอัยการควรจะต้องคำนึงถึง 3 เรื่อง ในการใช้ดุลพินิจ คือ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีผู้มาขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ขอให้เปิดเผย หากเปิดเผยแล้วจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่ หากเปิดเผยจะกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานหรือไม่ ถ้าเปิดเผยแล้วจะส่งผลต่อการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อย่างไร เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือสังคม โดยส่วนรวมหรือไม่เพียงใด เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเปิดเผยหรือกระทบต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องมากนักน้อยเพียงใดเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องที่มีผู้ขอให้เปิดเผยนั้น

ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาในการตีความและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นก่อนฟ้องคดี เพื่อให้เกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อพนักงานอัยการและสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตมิชอบในวงราชการอีกทางด้วย

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กุลพล พลวันน้ำ (2548). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. ขอนแก่น : คลังนานาวิทยา.
- _____. (2530). การรักษาความลับของทางราชการ. *วารสารทนายประจำบ้าน* หน้า 24
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2541). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2552). 30 ปี การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการในประเทศไทย. *สำนักงานศาลปกครอง*, หน้า 2.
- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. (2558). *ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงประชามติ*. สืบค้นคืน 30 สิงหาคม 2558 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=633
- คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ CE, sect., 30 mars 1990, Mme. Degorge Boete: Rec. CE, p.85; Dr.adm. 1990, n260; AJDA 1990, p.553, obs. Pretot-6 feve. 1991. Burki:Res, CE, p.39; Dr. adm.1991 n.159; AJDA 1991, p.467, concl. De Froment. อ้างใน ชยุด พุ่มก่าพล. (2547). *สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.
- งานพระกฐินพระราชทาน. (2548). *ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- จิตติ เกษมศิริวัฒน์. (2537). สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข่าวสารทางราชการ. *รัฐสภาสาร*, 42(3), หน้า 70 -71.
- จันทิมา พงษ์สังข์. (2547). *การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2543). *การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2521). อีสาระของข่าวสาร. *วารสารนิติศาสตร์*, หน้า 140-142.
- _____. (2541). พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17(2), หน้า 1-2.

ชยุด พุ่มก่าพล. (2547). สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทาง
อาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.

ณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์, ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, วิไล อมราภรณ์, กาญจนภรณ์ อินทป็นตี,
อุศณา ตั้งภัสสรเรือง. (2548). รายงานการศึกษาวิจัย ตาม โครงการศึกษาวิจัย
เรื่อง กฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ (The Sunshine Act)
ของสหรัฐอเมริกา (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เชียรชัย ณ นคร. (2537). กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร : ร่าง
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. รัฐสภาสาร, 42(3), หน้า 3.

นฤกุล สันยงิติเสรี. (2542). สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ : มิติใหม่วิถีชีวิตไทย. รัฐสภาสาร, 47,
หน้า 38.

บัญชา เขียวคำย. (2536). การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย
(วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

บัญชา เขียวคำย. (2536). การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย:
กรุงเทพฯ.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” (2478). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52
(10 มิถุนายน) หน้า 598 .

“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557” .

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง” (2478). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52
(20 มิถุนายน) หน้า 723.

ฝ่ายวิชาการสูตรไพศาล. (2556). ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2556.
(พิมพ์ครั้งที่ 2)กรุงเทพฯ: สูตรไพศาล.

พิชิตพล ศรียานนท์ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2541). สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ ตามกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกา. วารสารกฎหมายปกครอง,
17(2), หน้า 104.

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542”
(2542) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน) หน้า 1.

“พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551”

(2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก (24 มกราคม) หน้า 1.

“พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540” (2540). ราชกิจจานุเบกษา

เล่ม 114 ตอน 46 ก (10 กันยายน) หน้า 1.

“พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” (2539)

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน) หน้า 1-24.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” (2550). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124

ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม) หน้า 1.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2540). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540.กรุงเทพฯ: วิญญูชนหน้าไ

วัชรา ไชยสาร. (2544). สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ. (พิมพ์ครั้งที่ 2).กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

อุทัย หงส์ศิริ, มานิตย์ จุมปา. (2542). คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ.

กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สัญญา บัวเจริญ. (2553). ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และ

กฎกระทรวงที่สำคัญเกี่ยวกับการสอบสวนหน้ากรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

แสงอุทัย. (2527). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548). อัยการนิเทศ เล่มที่ 67 พ.ศ.2548.กรุงเทพฯ:

สำนักงานอัยการสูงสุด.

_____. (2550). อัยการนิเทศ เล่มที่ 69 พ.ศ.2550.กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

_____. (2554). อัยการนิเทศ เล่มที่ 73 พ.ศ. 2554.กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

_____. (2554). อัยการนิเทศ เล่มที่ 74 พ.ศ.2554.กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

_____. (2552). รวมระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของ

พนักงานอัยการ อัยการนิเทศฉบับพิเศษ.กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2556). การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการ

สอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา.กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์ตำรวจ.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2548). คู่มือการปฏิบัติงานตาม

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ :

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

_____. (2558) หน้าที่และหลักปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสาร

ส่วนบุคคล. คั่นกลางวันเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558 จาก

http://www.oic.go.th/web2014/function_of_gov_agencies_in_the_protection_of_personal.

. (2558). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล. คั่นวันที่ 25 สิงหาคม 2558 จาก

http://www.oic.go.th/web2014/disclosure_pi_without_consent_data_subject.

อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิไล ไซยสาร. (2541). สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.

กรุงเทพฯ: นิติธรรม หน้า 19.

อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิไล ไซยสาร. (2541). สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.

กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

H.H.Gerth and C.Wright Mills, Max Weber Essays, (Kegan Paul, London, 1947), P.233 อ้างใน

Norman S. Marsc. Public and access to Government-Held Information :

A comparative Symposium, London, Stevens & Son Ltd., 1987 p.87-83 อ้างใน หยุด

Kenneth E. Waren. Administration Law in the Political System. West Publishing Company : Paul

Minesota, 1988, p. 235-236 อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิไล ไซยสาร. (2541).

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.กรุงเทพฯ: นิติธรรม หน้า 21.

Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948 คั่นวันที่ 1 สิงหาคม 2558

จาก <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>.

The Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. 552a คั่นวันที่ 1 สิงหาคม 2558

จาก <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552a>.

Freedom of Information Act, 5 U.S.C. 552 คั่นวันที่ 2 สิงหาคม 2558

จาก <http://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-freedom-information-act-5-usc-sect-552-amended-public-law-no-104-231-110-stat>.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ สกุล	พันตำรวจตรีสันติ มุริจันทร์
วัน เดือน ปีเกิด	19 มีนาคม 2513
สถานที่เกิด	อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2536 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 54
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงขอนแก่น สำนักงานอัยการภาค 4 สำนักงานอัยการสูงสุด
ตำแหน่ง	รองอัยการจังหวัดคดีศาลแขวงขอนแก่น

