



The Association of Thai Professionals in European Region

สมาคมนักวิชาชีพไทยในภูมิภาคยุโรป

**เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนในบริบทรัฐสภา
ตามรัฐธรรมนูญด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของประเทศเยอรมนี**

นฤมล ชณะรัตน์

Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen, Germany
Keykarat14@gmail.com

บทคัดย่อ

การขับเคลื่อนประเทศไทยตามยุทธศาสตร์ชาติและโมเดลประเทศไทย 4.0 เป็นเรื่องที่ทำนายและต้องการการเตรียมความพร้อมรวมทั้งต้องสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง การขับเคลื่อนประเทศให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว นอกจากอาศัยนวัตกรรมที่ทันสมัย การเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีสิทธิโดยตรงในการเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในมือรัฐเพื่อใช้เป็นฐานในการสื่อสารระหว่างประชาชนและรัฐจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากประชาชนจะได้เข้าใจรัฐถึงข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น ยังได้ใช้เป็นข้อมูลในการบอกเล่าสภาพปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริง มีส่วนร่วมได้อย่างถูกต้อง นำมาสู่การรักษาสิทธิและร่วมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใสในภาพรวมได้ ในมุมของรัฐ หากข้อมูลมีความคลาดเคลื่อน รัฐอาจได้รับข้อมูลที่ถูกต้องจากประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจและลดความขัดแย้งระหว่างกัน และนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะที่ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง หรือหากมีผลกระทบใดจะได้นำมาประกอบการพิจารณาต่อไปอย่างครบถ้วนได้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนโดยพิจารณาในบริบทของรัฐสภาเยอรมนีเป็นสำคัญเพื่อเป็นตัวอย่างการใช้สิทธิในลักษณะแบบเดียวกันกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย พุทธศักราช 2540

การเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐในประเทศเยอรมนีเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่ามีความก้าวหน้า และสามารถสร้างแรงขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระลอกใหญ่ในสังคมที่ข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในมือของรัฐได้ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้โดยตรงนี้มีกรอบการใช้สิทธิของประชาชนผ่านรัฐธรรมนูญด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปี 2006 โดยมีหลักการสำคัญที่กำหนดให้ ผู้ใด (ก็ได้) สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐได้ (หากไม่เข้ากรณีข้อยกเว้น) โดยมีหน่วยงานในระดับรัฐ หน่วยงานอื่นหรือหน่วยอื่นในระดับรัฐที่ปฏิบัติการกิจในงานทางปกครอง และรวมถึงกรณีเอกชนหรือนิติบุคคลในทางเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานข้างต้นในการปฏิบัติการกิจในงานทางปกครอง เป็นผู้หน้าที่ในการให้ข้อมูล การใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าว จะเป็นบุคคลใดก็ได้ โดยไม่ขึ้นอยู่กับสัญชาติ ลักษณะ หรือระยะเวลาที่มาพำนักหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศเยอรมนี หรือบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ขอ ดู รวมถึงไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลใดๆ ในการใช้สิทธิของตน ในขณะที่ หน่วยงานในระดับรัฐที่มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าถึงข้อมูลใด หน่วยงานในระดับรัฐดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลประกอบการปฏิเสธด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ นั้นไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงได้ในทุกกรณี หากกรณีที่ข้อมูลนั้นมีประโยชน์ที่ต้องได้รับความคุ้มครอง เช่น เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความลับในทางการค้า เป็นต้น การจะเปิดเผยข้อมูลในเรื่องดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขพิเศษบางประการก่อนจึงจะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้ หรือหากเป็นกรณีที่มิมีประโยชน์คุ้มครองสูงมาก เช่น เป็นข้อมูลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น จะเป็นเรื่องที่ไม่อาจให้เข้าถึงได้แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาสถานะของรัฐสภาเยอรมนีตามรัฐธรรมนูญด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารปรากฏว่า มีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นหรือหน่วยอื่นในระดับรัฐ “ที่ปฏิบัติการกิจในงานทางปกครอง” ดังนั้น รัฐสภาเยอรมนีจะมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนให้แก่ประชาชนตามที่มีการร้องขอได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาได้ปฏิบัติการกิจในงานทางปกครอง อย่างไรก็ตาม รัฐสภามีปัญหาและปฏิเสธการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยอ้างว่าการกระทำทั้งหลายที่เกิดขึ้นในเขตแดนของตนไม่ได้เป็นการกระทำทางปกครอง แต่เป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ หรือเป็นการกระทำทางรัฐบาล (กรณีรัฐบาลแห่งสหพันธ์ยกกฎหมายก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร) กรณีจะเป็นไปตามที่รัฐสภากล่าวอ้างหรือไม่ และหากพิจารณาการกระทำทั้งหลายที่อยู่ในขอบเขตของรัฐสภาในเบื้องต้นแล้ว จะพบว่าไม่ได้มีแต่เพียงการดำเนินการในทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายหรือการดำเนินการโดยเฉพาะของรัฐสภาเท่านั้น ยังมีการดำเนินงานในลักษณะที่มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งงานในส่วนหลังนี้ คือการทำหน้าที่ในฐานะของฝ่ายปกครองนั่นเอง และหากประชาชนประสงค์จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารฯ และไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนด (รวมถึงกรณีข้อยกเว้นที่ศาลได้ตีความเพิ่มเติมด้วย) รัฐสภาเยอรมนีก็ไม่อาจปฏิเสธการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนได้แต่อย่างใด

ดีวีเวิร์ด

เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนในบริบทรัฐสภา, เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร, รัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปี 2006, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พุทธศักราช 2540

อธิบายผลที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัยของท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่มีต่อประเทศไทย

การให้สิทธิแก่ประชาชนโดยตรงเพื่อเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลของประเทศเยอรมนี ใช้หลักการแบบเดียวกันตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทย งานวิจัยฉบับนี้จะแสดงการปรับใช้กฎหมายที่ได้ผลในทางปฏิบัติที่สูงมากของเยอรมนีโดยไม่จำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายใหม่หรือบัญญัติเพิ่มเติมผ่านรัฐสภาซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานานแต่อย่างใด โดยมีประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กรณีการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นการทำงานในฐานะเป็นฝ่ายปกครองหรือในฐานะเป็นรัฐบาล (และต้องเป็นกรณีที่ไม่ว่ายกเว้น) เช่น บันทึกโต้ตอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี การร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ประชาชนสามารถขอข้อมูลดังกล่าวได้โดยผ่านรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ในขณะที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทย ยังมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าว

2. ผู้มีสิทธิในการขอข้อมูลตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไม่จำกัดว่าผู้มีสิทธิดังกล่าวจะถือสัญชาติใด หรือมีถิ่นที่อยู่ ณ ประเทศเยอรมนีหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ประกอบการสัญชาติไทย หากต้องการข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจลงทุน แผนการปฏิบัติงาน ฯลฯ สามารถใช้สิทธิขอข้อมูลตามรัฐบัญญัติดังกล่าวได้เท่าเทียมกันกับผู้ประกอบการสัญชาติเยอรมัน ในขณะที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทย กำหนดให้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการได้นั้น จะมีสิทธิเพียงเท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. กรณีการพิจารณาว่าเป็นผู้มีสิทธิในการขอข้อมูลหรือไม่ จากหลักที่กำหนดให้ ผู้ใด (ก็ได้) สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยไม่ต้องพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือต้องให้เหตุผลในการขอข้อมูลแต่อย่างใด ในเยอรมนีถือหลักการนี้อย่างเคร่งครัด ในขณะที่ตามกฎหมายไทย ใช้หลักการแบบเดียวกัน แต่ปรากฏในชั้นการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ที่ให้เหตุผลประกอบการเปิดเผยข้อมูล...เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงมีเหตุผลที่จะเปิดเผยข้อมูล...เหตุผลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องนำมาเป็นเกณฑ์เพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

4. กรณีการพิจารณาข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ศาลปกครองเยอรมนียึดหลัก ข้อยกเว้นต้องตีความอย่างเคร่งครัดและต้องตีความอย่างแคบที่สุดเพื่อให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนมีที่ใช้ได้จริง ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ยอมให้ข้อมูล จะกล่าวอ้างแต่เพียง ถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจง เป็นต้นว่า เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ฯลฯ โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ถึงขนาดว่าจะเกิดขึ้นได้จริง จึงเป็นกรณีที่ไมอาจทำได้ การใช้และการตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัดนี้ ศาลปกครองไทยสามารถนำมาเป็นตัวอย่างการใช้และการตีความกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการของไทยเพื่อยืนยันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐให้นักแน่นต่อไปได้

5. การชี้แนะนักของเจ้าหน้าที่ว่าจะให้มีการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเยอรมนีจะมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจน เช่น กรณีใดเมื่อข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจะผูกพันให้เจ้าหน้าที่ต้องห้ามเปิดเผยในทันที กรณีใดเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้ ทั้งนี้ มีกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ต้องคำนึงหลักความได้สัดส่วนมาประกอบการพิจารณาตามมด้วย เป็นต้น ในขณะที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทยจะกล่าวไว้โดยรวมเท่านั้น

6. การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐในประเทศเยอรมนี ต้องนำหลักการบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้นานิยามเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้บังคับ ในขณะที่ของไทยมีการกำหนดการให้เปิดเผยหรือคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐไว้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทยโดยตรง เพราะยังไม่มีมาตรการกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลออกมาใช้บังคับควบคู่กันไปแต่อย่างใด

7. ระบบการให้บริการประชาชน ในประเทศเยอรมนีนอกจากเปิดให้มีการทำหนังสือ อีเมลหรือโทรศัพท์ไปสอบถามโดยตรง ยังมีการเปิดให้บริการทางออนไลน์ โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่รับเรื่องไว้พิจารณา และสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา ขณะที่เรื่องที่ต้องขอข้อมูลอยู่ในระหว่างขั้นตอนใด และเมื่อมีการให้เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอแล้ว บุคคลอื่นก็สามารถรับรู้ข้อมูลโดยการเผยแพร่เป็นการทั่วไปจากหน้าเว็บไซต์ดังกล่าวได้ ในขณะที่ของไทย เปิดให้มีแต่เพียงการขอข้อมูลไปยังหน่วยงานโดยตรง แต่ยังไม่มีการหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่นี้แต่อย่างใด

อธิบายว่างานของคุณเหมาะสมกับธีมการประชุมของ ATPER อย่างไร

การพัฒนาสังคมแบบยั่งยืนตามหัวข้อการประชุมของ ATPER จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากทั้งประชาชนผู้ประกอบการ รวมไปถึงรัฐไม่มีข้อมูลที่ใช้เป็นฐานในการตัดสินใจที่เพียงพอหรือมีแต่ไม่ถูกต้องตรงกัน การมีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ ไม่เพียงแต่มีส่วนช่วยลดข้อผิดพลาด เพิ่มความเข้าใจระหว่างกัน และอาจนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับเอกชนและในระดับสาธารณะได้ แต่เราจะทำอะไรหากข้อมูลสำคัญนั้นอยู่ในมือของรัฐ จะขอให้รัฐเปิดเผยข้อมูลนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลในการนำข้อมูลไปใช้งานได้หรือไม่ ข้อมูลประเภทใดบ้างที่ขอแล้วรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาให้ และจะอย่างไรหากรัฐปฏิเสธไม่ยอมให้ข้อมูลที่มีอยู่ในมือ การอ้างแต่เพียงถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจงของรัฐ เป็นต้นว่า เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ฯลฯ จะเป็นเหตุผลที่รับฟังไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้มากนักอยู่เพียงใด งานวิจัยฉบับนี้จะร่วมหาคำตอบให้กับท่าน โดยพิจารณาตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของประเทศเยอรมนี ปี 2006 โดยมีรัฐสภาเยอรมนีเป็นขอบเขตการศึกษา เพื่อให้เห็นตัวอย่างการใช้และการตีความกฎหมายที่สร้างความมั่นใจในการพัฒนาสังคมได้อย่างแท้จริงต่อไป