



## บทที่ 4

### ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำหรับในบทนี้จะเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยจะเน้นในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องเอกสารการสอบ ซึ่งมีกรณีศึกษาที่สำคัญคือ กรณีของการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541) โดยจะพิจารณาในหัวข้อต่อไปนี้ 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องเอกสารการสอบ 4.2 ความหมาย, ประเภท และสถานะของ “ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ” 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ 4.4 ขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบ 4.5 หลักทั่วไปที่เป็นพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ 4.6 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล 4.7 ปัญหาในเรื่ององค์การบังคับใช้กฎหมาย (คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร)

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องเอกสารการสอบ

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยมีคำวินิจฉัยที่จะพิจารณาทั้งหมด 4 เรื่อง คือ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541, สค 2/2541, สค 3/2541 และสค 5/2541 ดังนี้

##### 4.1.1 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541

###### 1)ข้อเท็จจริงโดยย่อ

นางสุมาลี ลิมปโหวาท มารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท ผู้สมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษาปี 2541 ตามประกาศมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ลงวันที่ 29 มกราคม 2541 ได้มีหนังสือลง

วันที่ 3 เมษายน 2541 ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขอตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารดังนี้ คือ กระจายคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิ้มป้อวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน แต่ไม่ได้รับผลการพิจารณาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสุมาลี ลิ้มป้อวาท จึงมีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์และพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่า เป็นกรณีที่นางสุมาลี ลิ้มป้อวาท ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเห็นว่าเป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15, 35 และมาตรา 37 จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาวินิจฉัย ต่อมามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีหนังสือที่ ทม 0401.02/6446 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 ถึงนางสุมาลี ลิ้มป้อวาท แจ้งผลการพิจารณาว่าการขอตรวจดู และถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบดังกล่าวไม่เป็นเหตุอันสมควรที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะดำเนินการให้ตามความประสงค์ของนางสุมาลี ลิ้มป้อวาท ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง(6) ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่จะใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยกระจายคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้ผ่านการสอบคัดเลือกทั้ง 120 คนและของ ด.ญ. ณัฐนิช ได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยกระจายคำตอบ และบัญชีคะแนนของผู้สอบคัดเลือกทั้งหมดได้

ต่อมานางสุมาลี ลิ้มป้อวาท ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ถึงประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ว่า หนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 นั้น นางสุมาลีฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนางสุมาลีฯ เห็นว่า กรณีของตนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว และเห็นว่า ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ กล่าวอ้างนั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจึงขอให้ทบทวนข้อพิจารณาดังกล่าว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

## 2) ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.1) มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า นางสุมาลีฯ จะยื่นหนังสือฉบับลงวันที่ 21 กันยายน 2541ขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่

ปัญหานี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไว้ นางสุมาลีฯ จึงมีสิทธิที่จะขอให้ทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้

2.2) นางสุมาลีฯ อ้างว่าหนังสือ ฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 นางสุมาลีฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เป็นทำนองว่ามีได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเรื่องนี้เป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 35 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังนั้น ข้ออ้างของนางสุมาลีฯ ในปัญหานี้ จึงฟังไม่ขึ้น

2.3) กรณีนี้เป็นการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 หรือเป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 เห็นว่า มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า “ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน” ส่วน “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า กรณีเป็นเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 มิใช่เป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ส่วนปัญหาที่ว่า การวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขอให้ทบทวนใหม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสังคมฯ ได้พิจารณาเห็นว่าไม่มีกฎหมายคุ้มครองมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มิให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโอบาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกจำนวน 120 คน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 มาตรา 15(6),(7) ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้นก็ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ดังกล่าวว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น ฉะนั้น นางสุมาลี ลิมปโอบาท ในฐานะมารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโอบาท จึงมีสิทธิที่จะขอตรวจดู และถ่ายสำเนากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโอบาท และของนักเรียนผู้

ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 120 คน จาก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ กระจายคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิ้มป้อวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน ให้นางสุมาลี ลิ้มป้อวาท ตรวจสอบและถ่ายสำเนาเอกสารได้

#### 4.1.2 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 2/2541

##### 1)ข้อเท็จจริงโดยย่อ

นายวันชัย สืออ่อน บิดาผู้ใช้อำนาจปกครองของนางสาววันรัฐ สืออ่อน นิสิตคณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร ชั้นปีที่ 1 อุทธรณ์ว่า นางสาววันรัฐ สืออ่อน ได้เข้าสอบคัดเลือกเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย ภายหลังจากสอบ นางสาววันรัฐ สืออ่อน ได้ขออุบายคะแนนเป็นรายวิชาที่ห้องสำนักงานคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปรากฏว่า เมื่อรวมคะแนนแต่ละวิชาแล้ว นางสาววันรัฐ สืออ่อน ได้คะแนน 354 คะแนน ซึ่งมีผลทำให้นางสาววันรัฐ สืออ่อน จะต้องได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้ไปศึกษาที่คณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แต่กลับปรากฏว่า นางสาววันรัฐ สืออ่อน ถูกจัดให้เข้าเรียนในคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร นายวันชัย สืออ่อน จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ถึงทบวงมหาวิทยาลัย ขอตรวจสอบเอกสารและการจัดเข้าเรียนคณะแพทยศาสตร์ และขอให้เปิดเผยคะแนนรายวิชาในการสอบเข้าเรียนของนางสาววันรัฐ สืออ่อน แต่ได้รับหนังสือตอบจากทบวงมหาวิทยาลัย ตามหนังสือ ที่ ทม 0211/1731 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2541 ว่า นางสาววันรัฐ สืออ่อน ได้ 341 คะแนน ส่วนที่อ้างว่าได้ 354 คะแนน เป็นคะแนนของบุคคลอื่นที่อยู่ในลำดับใกล้เคียงกัน ต่อมา นายวันชัย สืออ่อน ได้ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยทบทวนการตรวจสอบคะแนนของนางสาววันรัฐ สืออ่อน อีกครั้งหนึ่ง ตามหนังสือของนายวันชัย สืออ่อน ค่วนที่สุด ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ซึ่งทางสำนักทดสอบกลางสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้ยืนยันว่า นางสาววันรัฐ สืออ่อน ได้คะแนน 341 คะแนน ส่วนคะแนน 354 คะแนนเป็นคะแนนของบุคคลอื่น พร้อมกับแจ้งให้นายวันชัย สืออ่อน ไปตรวจสอบได้ที่มหาวิทยาลัยนเรศวร ณ สำนักงานคณะแพทยศาสตร์ ตึกเกษศ 6 ชั้น 3 นายวันชัย สืออ่อน จึงได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ลงวันที่ 1 และ 11 สิงหาคม 2541 ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ขอให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

## 2) ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคงมีเพียงปัญหาเดียวว่า บัญชีคะแนนหรือใบคะแนนรายวิชาของ นางสาววันรัฐ สีส่อน เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยหรือไม่

สำหรับปัญหานี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีกฎหมายคุ้มครองทบวงมหาวิทยาลัยมิให้เปิดเผยบัญชีคะแนนหรือใบคะแนนรายวิชาในการสอบเข้าเรียนคณะแพทยศาสตร์ของนางสาววันรัฐ สีส่อน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15 (6),(7) จึงมีมติว่า บัญชีคะแนนหรือใบคะแนนรายวิชาของ นางสาววันรัฐ สีส่อน ซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย นายวันชัย สีส่อน มีสิทธิขอทราบและตรวจดูได้ ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยต้องเปิดเผยบัญชีคะแนนหรือใบคะแนนรายวิชาในการสอบเข้าเรียนคณะแพทยศาสตร์ของนางสาววันรัฐ สีส่อน ให้นายวันชัย สีส่อน ทราบ

### 4.1.3 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 3/2541

#### 1)ข้อเท็จจริงโดยย่อ

นายภานุมาศ ชัดเงางาม อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาในระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่นักลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ประกาศ ณ วันที่ 20 สิงหาคม 2540 และวันที่ 9 ตุลาคม 2540 ตามลำดับ นายภานุมาศฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 27 มีนาคม และวันที่ 8 และ 9 เมษายน 2541 ถึงมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับผลการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนดังกล่าวของนายภานุมาศ ชัดเงางามเอง และของผู้เข้าสอบคัดเลือกรายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีบันทึกลงนาม โดยอธิการบดี (นายเอี่ยม ฉายางาม) ยืนยันว่า ไม่เปิดเผยคะแนนตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา ลงวันที่ 10 เมษายน 2541

นายภานุมาศ ชัดเงางาม จึงมีหนังสือลงวันที่ 2 และ 28 กรกฎาคม 2541 ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์และพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่า กรณีที่นายภานุมาศ ชัดเงางาม ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และเห็นว่า เป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา

15 , 35 และ 37 จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารงานราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราชที่จะใช้ดุลยพินิจในการไม่เปิดเผยผลการสอบคัดเลือกของนายภาณุมาศ ชัดเงางาม และผู้สอบคัดเลือกรายอื่นได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติในการประชุม ครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2541 ว่า มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยผลการสอบคัดเลือกของผู้เข้าสอบทั้งหมดได้

ต่อมา นายภาณุมาศ ชัดเงางาม ได้มีหนังสือลงวันที่ 6 ตุลาคม 2541 ถึงประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ว่า ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ กล่าวอ้างนั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง จึงขอให้ทบทวนข้อพิจารณาดังกล่าว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

## 2) ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.1) นายภาณุมาศฯ จะยื่นหนังสือฉบับลงวันที่ 6 ตุลาคม 2541 ขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่

ปัญหานี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มียุติว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บัญญัติห้ามไว้ นายภาณุมาศฯ จึงมีสิทธิที่จะขอให้ทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้

2.2) กรณีนี้เป็นการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 หรือเป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 เห็นว่า มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า “ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรมหรือประวัติการทำงาน” ส่วน “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน” คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า กรณีนี้เป็นเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 มิใช่เป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

2.3) ไม่มีกฎหมายคุ้มครองมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมิให้เปิดเผยผลการสอบแข่งขันของนายภาณุมาศฯ และผู้เข้าสอบแข่งขันรายอื่น ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) , (7) ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ก็ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบัน ยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมิใช่กฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15 (6) , (7) ฉะนั้น นายภาณุมาศ ขัดเงางาม ในฐานะผู้สมัครสอบคัดเลือกรับทุนการศึกษา จึงมีสิทธิที่จะขอทราบผลการสอบของนายภาณุมาศฯ เองและของผู้สอบคัดเลือกรายอื่นจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเปิดเผยผลการสอบคัดเลือก และกระดาศำตอบเป็นรายวิชาของนายภาณุมาศ ขัดเงางาม และผู้เข้าสอบรายอื่นให้แก่นายภาณุมาศ ขัดเงางาม ทราบ

#### 4.1.4 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 5/2541

##### 1)ข้อเท็จจริงโดยย่อ

นายธนภัทร ดาวัลย์ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช รายละเอียดตามประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ประกาศ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2540 นายธนภัทร ดาวัลย์ มีหนังสือ ที่ ทม 1309/พ 119 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2541 ถึงประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท และปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) เพื่อขอให้

1. เปิดเผยมติคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก และปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ทั้งนี้ ทุกครั้งที่มีการประชุมลงมติเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนปริญญาเอก และปริญญาโท ณ ต่างประเทศ พ.ศ.2541

2. ขอสำเนารายละเอียดผลการตรวจข้อสอบการให้ทุนของตัวนายชนภัทร คาวัลย์ เอง

3. ขอสำเนารายละเอียดโครงการทุนการศึกษาจากเงินดอกผลกองทุนรัตนโกสินทร์ สมโภช 200 ปี ประจำปี 2541

โดยขอให้ทางประธานคณะกรรมการการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา (อธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ดำเนินการให้ภายในเวลาอันสมควร

ต่อมาวันที่ 6 ตุลาคม 2541 นายชนภัทร คาวัลย์ มีหนังสือถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขออุทธรณ์คำสั่งของประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) และให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือไปถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขอคำชี้แจงและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ทางมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ทม 1301/5072 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2541 ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า

1. มหาวิทยาลัยได้ปฏิเสธและไม่อนุญาตให้นายชนภัทร คาวัลย์ และผู้สอบรายอื่นทราบผลคะแนนจริง แต่รายละเอียดที่เกี่ยวกับทุนการศึกษาซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนของการตรวจข้อสอบ ตลอดจนผู้ออกและตรวจข้อสอบมหาวิทยาลัยไม่ได้ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลแต่อย่างใด เนื่องจากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับคะแนนและการตรวจข้อสอบดังกล่าว อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างมหาวิทยาลัยกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกซึ่งมหาวิทยาลัยได้เชิญมาเป็นกรรมการออกและตรวจข้อสอบได้

2. มหาวิทยาลัยได้ปฏิเสธไม่อนุญาตให้นายชนภัทร คาวัลย์ ทราบมติคณะกรรมการรายงานการประชุมของคณะกรรมการและรายละเอียดอื่นๆ เกี่ยวกับการสอบคัดเลือกตามคำร้องของนายชนภัทร คาวัลย์ จริง เนื่องจากรายงานการประชุมและมติของคณะกรรมการจะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรรมการออกและตรวจข้อสอบตลอดจนคะแนนของผู้เข้าสอบ ซึ่งหากเปิดเผยออกไปอาจทำให้กระทบต่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกรรมการออกและตรวจข้อสอบได้

## 2) ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) มีคำสั่งมิให้เปิดเผยมติคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือก รายละเอียดผลการตรวจข้อสอบของนายชนภัทร คาวัลย์ และรายละเอียดโครงการทุนการศึกษาจากเงินดอกผลกองทุนรัตนโกสินทร์สมโภช 200 ปี ประจำปี 2541 ไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15 (6) , (7)



นายชนภัทร คาวัลย์ ในฐานะผู้สมัครสอบคัดเลือกรับทุนการศึกษาจึงมีสิทธิที่จะขอทราบตามที่นายชนภัทร คาวัลย์ มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาฯ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ได้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้ประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาฯ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) เปิดเผยมติคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ที่มีการประชุมลงมติเกี่ยวกับการพิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการสอบคัดเลือก รายละเอียดผลการตรวจสอบการให้ทุนของนายชนภัทร คาวัลย์ และรายละเอียดโครงการทุนการศึกษาจากเงินดอกผลกองทุนรัตนโกสินทร์สมโภช 200 ปี ประจำปี 2541 ให้ นายชนภัทร คาวัลย์ ทราบ

จากคำวินิจฉัยทั้ง 4 เรื่องข้างต้นผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้

1. กระดาษคำตอบ<sup>1</sup> และบัญชีคะแนนสอบ<sup>2</sup>
2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการสอบ<sup>3</sup>

โดยหน่วยงานของรัฐที่ถูกขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอ้างว่า

1. เป็นกรณีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล<sup>4</sup>
2. ข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 15 (6), (7)<sup>5</sup>

นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องของการทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่าทำได้หรือไม่ด้วย

<sup>1</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541 และ สค3/2541

<sup>2</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541 และ สค2/2541

<sup>3</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค5/2541

<sup>4</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541 และ สค3/2541

<sup>5</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค1/2541, สค2/2541, สค3/2541 และ สค5/2541

จากข้อเท็จจริง โดยย่อข้างต้นจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

1. สถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบที่ขอให้เปิดเผย ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
2. ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ
3. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่ โดยจะได้พิจารณาในหัวข้อต่าง ๆ ต่อไป

#### 4.2 ความหมาย ประเภท และสถานะของ “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ”

การให้ความหมายถึง “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ” ก็เพื่อจะได้จำแนกประเภทของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ ทั้งนี้โดยความมุ่งหมายในการพิจารณาถึงสถานะของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบแต่ละประเภทว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีเนื้อหาอย่างไร ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้พิจารณาถึงขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อไป โดยผู้เขียนเห็นว่า “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ” หมายถึง “เอกสารเกี่ยวกับการสอบหรือเกี่ยวเนื่องกับการสอบ หรือเอกสารอื่นใดอันมีผลเกี่ยวพันต่อการสอบนั้น ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ” จากคำนิยามข้างต้นน่าจะสามารถครอบคลุมเอกสารได้เกือบทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั่นเอง

จากความหมายของ “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ” อาจแยกประเภทข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบดังกล่าวได้ดังนี้ คือ ข้อสอบ กระดาษคำตอบ บัญชีคะแนนของผู้สอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา และ คู่มือพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

##### 4.2.1 ข้อสอบ

###### 1) เนื้อหาของข้อสอบ

ข้อสอบนั้นเป็นชุดของคำถามที่ใช้สำหรับทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ ซึ่งประเภทของข้อสอบนั้นแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้อสอบประเภทอัตนัย เป็นคำถามที่ให้ตอบโดยการอธิบาย และข้อสอบประเภทปรนัย เป็นคำถามที่ให้เลือกคำตอบที่กำหนดไว้ให้เป็นข้อ ๆ แต่ไม่ว่าจะเป็นข้อสอบประเภทใดก็ดี เนื้อหาของข้อสอบเหล่านั้นมีเพื่อวัตถุประสงค์ในการทดสอบความรู้ความสามารถทั้งสิ้น ข้อสอบเป็นของหน่วยงานที่จัดให้มีการสอบ เนื่องจากหน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้คิดคำถามขึ้นมาเพื่อประสงค์ที่จะใช้ทดสอบความรู้ความสามารถตามที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องการจะประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น

เพื่อคัดเลือกคนเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อวัดความรู้ความสามารถทั่วไป เป็นต้น และส่วนใหญ่แล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นมักประสงค์ที่จะเก็บข้อสอบไว้ใช้ในการสอบครั้งต่อไป ดังนั้นจึงถือได้ว่า ข้อสอบเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์สาธารณะ (จากการใช้ของหน่วยงานของรัฐ) ด้วย

## 2) สถานะของข้อสอบ

หากพิจารณาตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อสอบถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการเพราะเป็นเอกสารที่จัดทำและอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และโดยหลักแล้วต้องถือว่าข้อสอบเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะอยู่อันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐสามารถนำมาใช้งานได้อีกนั่นเอง ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากวัตถุประสงค์ในการใช้งานของตัวข้อมูลข่าวสารนั้น

### 4.2.2 กระดาษคำตอบ

#### 1) เนื้อหาของกระดาษคำตอบ

หากพิจารณาถึงเนื้อหาของกระดาษคำตอบแล้ว จะพบว่ากระดาษคำตอบมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

1. ชื่อของผู้สอบหรืออย่างน้อยต้องมีรหัสที่สามารถบ่งบอกถึงผู้สอบได้ ซึ่งถือเป็นลักษณะที่สามารถบ่งบอกถึงตัวผู้เข้าสอบได้
2. คำตอบของผู้สอบในกระดาษคำตอบ ซึ่งคำตอบเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความรู้ความสามารถของผู้สอบ
3. คะแนนบนกระดาษคำตอบ ซึ่งการให้คะแนนบนกระดาษคำตอบถือเป็นการประเมินความรู้ความสามารถของผู้สอบจากคำตอบในกระดาษคำตอบของผู้สอบเอง

#### 2) สถานะของกระดาษคำตอบ

หากพิจารณาตามมาตรา 4 แล้ว กระดาษคำตอบย่อมถือเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” เช่นเดียวกับข้อสอบเพราะกระดาษคำตอบเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่ข้อมูลในกระดาษคำตอบก็ถือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้สอบ (ชื่อหรือรหัส, คำตอบ) และมีข้อมูลที่เป็นการประเมินคุณค่าของผู้สอบ (คะแนนสอบ) ซึ่งเป็นการส่วนบุคคล ดังนั้นในเบื้องต้นอาจถือได้ว่ากระดาษคำตอบจึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ดี ในเรื่องของกระดาษคำตอบนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของสถานะของข้อมูลข่าวสารอยู่คงจะกล่าวต่อไปภายหลัง

### 4.2.3 บัญชีคะแนนของผู้สอบ

#### 1) เนื้อหาของบัญชีคะแนนของผู้สอบ

บัญชีคะแนน เป็นเอกสารที่แสดงผลสรุปของการประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบแต่ละรายออกมาในรูปของคะแนน ซึ่งอาจกระทำในลักษณะที่ระบุรหัสของผู้เข้าสอบแต่เพียงอย่างเดียวหรือระบุชื่อของผู้เข้าสอบด้วยก็ได้ ฉะนั้นในกรณีที่บัญชีคะแนนระบุรหัสของผู้เข้าสอบอย่างเดียวโดยไม่ระบุชื่อ การเปิดเผยบัญชีคะแนนก็อาจกระทำได้โดยไม่กระทบต่อประโยชน์ส่วนบุคคลของบุคคลอื่น (เนื่องจากผู้เข้าสอบแต่ละรายไม่อาจระบุได้ว่ารหัสสอบอื่นที่ไม่ใช่ของตนเป็นใครได้บ้าง) แต่ถ้าหากเป็นบัญชีคะแนนที่ระบุชื่อหรือระบุทั้งชื่อและรหัสของผู้เข้าสอบด้วย ในกรณีนี้บัญชีคะแนนย่อมมีเนื้อหาที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบทุกคน<sup>6</sup>

#### 2) สถานะของบัญชีคะแนนของผู้สอบ

ถ้าหากบัญชีคะแนนของผู้สอบเองก็เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 ด้วย เพราะว่าเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่เนื่องจากบัญชีคะแนนมีข้อมูลเกี่ยวกับคะแนน ซึ่งเป็นการประเมินคุณค่าของผู้เข้าสอบทุกราย ดังนั้นในเบื้องต้น อาจถือได้ว่าบัญชีคะแนนจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย โดยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นทั้งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สอบ (ที่ขอให้เปิดเผย) และของบุคคลที่ 3 หรือบุคคลภายนอก (ผู้เข้าสอบรายอื่น) แต่อย่างไรก็ดี ในเรื่องของบัญชีคะแนนนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของสถานะของข้อมูลข่าวสารอยู่คงจะกล่าวต่อไปภายหลังพร้อมกันกับเรื่องของกระดาษคำตอบ

### 4.2.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณา

#### 1) เนื้อหาของหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามหัวข้อนี้ ต้องการให้หมายถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอันเกี่ยวกับการสอบโดยตรง กล่าวคือ หมายถึง ธงคำตอบของข้อสอบซึ่งรวมถึงเกณฑ์การให้คะแนน หากได้กำหนดไว้ด้วย ซึ่งธงคำตอบและเกณฑ์การให้คะแนนนั้นมึลักษณะที่เป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ผู้ตรวจข้อสอบ) ของรัฐ เพื่อให้ผู้ตรวจข้อสอบสามารถใช้ดุลพินิจในการตรวจข้อสอบให้ออกมาในแนวทางเดียวกันได้ โดยจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นไปอีกหากเป็นกรณีของข้อสอบแบบตัวเลือก (ปรนัย) หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอันเกี่ยวกับการสอบอื่น ๆ เช่น หลัก

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19, ตอน 1, เมษายน 2543, หน้า 111-112

เกณฑ์ในการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับคัดเลือก หรือของผู้สมัคร<sup>7</sup> ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางหน่วยงานของรัฐจัดทำหรืออยู่ในความครอบครองก็ได้

อย่างไรก็ดีในกรณีของรชคำตอบของข้อสอบประเภทปรนัย จะเห็นได้ว่ารชคำตอบของข้อสอบประเภทปรนัยจะไม่มีกรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการให้คะแนน เพราะคะแนนที่ได้จะขึ้นอยู่กับรชคำตอบโดยตรง ดังนั้นในกรณีนี้รชคำตอบย่อมมีประโยชน์สาธารณะจากการใช้ด้วย เนื่องจากไม่สามารถแยกดุลพินิจในการให้คะแนนออกจากข้อสอบได้ เมื่อมีการใช้ข้อสอบซ้ำ รชคำตอบที่ต้องใช้ก็ต้องซ้ำเช่นกัน และจะไม่สามารถให้ความแตกต่างของคะแนนระหว่างผู้ที่เก่งกว่าและผู้ที่ยังไม่เก่งกว่าได้หากมีการเปิดเผยรชคำตอบออกไป

## 2) สถานะของหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

ในเบื้องต้นนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาไม่มีลักษณะใดเลยอันบ่งว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 (4)<sup>8</sup> ถือเป็นคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รชคำตอบ) ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน (คะแนนของผู้เข้าสอบ) ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องเปิดเผยและมีไว้ให้ตรวจสอบตามกฎหมาย ยกเว้นข้อสอบปรนัยซึ่งไม่สามารถแยกประโยชน์จากการใช้ออกจากข้อสอบได้ รชคำตอบจะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย ส่วนในกรณีของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ได้รับคัดเลือก หรือของผู้สมัครถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป ซึ่งหน่วยงานของรัฐเองก็ต้องเผยแพร่ตามปกติอยู่แล้ว เพราะหากไม่เปิดเผยไป ก็จะไม่มีการสามารถทราบได้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการสอบนั้น

### 4.2.5 ดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

#### 1) เนื้อหาของดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

ส่วนใหญ่แล้วดุลพินิจในการให้คะแนนเอกสารมักจะปรากฏในกระดาษคำตอบ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการประเมินผลการสอบที่ออกมาเป็นคะแนนถือว่าเป็นดุลพินิจโดยแท้ของผู้ตรวจกระดาษคำตอบ ว่าผู้สอบควรได้คะแนนเท่าใดบ้าง (ตามหลักแล้วศาลหรือองค์กรชี้ขาดจะไม่เข้าไป

<sup>7</sup> ดูคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.5/2541

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)", วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 133

ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการประเมินผลการสอบหากการใช้ดุลพินิจไม่ผิดพลาดหรือบกพร่องอย่างชัดเจน)

## 2) สถานะของดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

เนื่องจากดุลพินิจในการให้คะแนนเอกสารเป็นการประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ จึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบ และในขณะเดียวกันก็เป็นการใช้ดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น ดุลพินิจในการให้คะแนนเอกสาร จึงเป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย<sup>9</sup> เช่นเดียวกับ กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ อนึ่ง ในกรณีของข้อสอบแบบปรนัยจะไม่มีการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ

สำหรับในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบในเรื่องของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ โดยจะอาศัยกรณีของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541 เป็นหลักในการพิจารณา เนื่องจากมีการให้ความเห็นในเรื่องนี้ทั้งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, คณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาของศาล และจะพิจารณาในเรื่องของสถานะของเอกสารการสอบตามกฎหมายต่างประเทศด้วย

#### 4.3.1 สถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบในประเทศไทย

จากหัวข้อที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า เอกสารเกี่ยวกับการสอบนั้นมีหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทอาจเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปเพียงอย่างเดียวหรืออาจเป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยก็ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเด็นนี้จะเป็นปัญหาที่สำคัญประเด็นหนึ่งในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ทั้งที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบหรือข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ) เพราะการที่เอกสารมีหลายประเภท และบางประเภทก็เป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเรื่องสถานะของเอกสารขึ้น และยิ่งความไม่ชัดเจนในเรื่องของสถานะของเอกสารมีมากเท่าใด การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่เพียงใดก็จะยากขึ้นเท่านั้น ซึ่งการที่จะให้เจ้าหน้าที่

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135

ที่ของรัฐมีคุณพินิจไปในทางเดียวกันถือเป็นเรื่องยาก ดังนั้นปัญหาในเรื่องของสถานะของเอกสารจึงกลายเป็นปัญหาหนึ่งในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรวมถึง “เอกสารเกี่ยวกับการสอบ” ในประเทศไทย

### 1) สถานะของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หากพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เห็นว่ากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบกับคำพิพากษาฎีกาที่ 4126/2543 กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยพิจารณาจากค่านิยมของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามมาตรา 4 และเห็นว่าเป็นการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 ไม่มีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

### 2) สถานะของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า “กระดาษคำตอบ” และ “บัญชีคะแนน” เป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการ (ตามหลักเกณฑ์มาตรา 4) โดยพิจารณาในด้านของ “รูปแบบ” และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยพิจารณาในด้าน “เนื้อหาสาระ” ของข้อมูลข่าวสารนั้น กล่าวคือ

2.1) กระดาษคำตอบในส่วนของคำตอบ ในด้านเนื้อหานั้น อาจแยกการพิจารณากระดาษคำตอบออกเป็นแบบปรนัยกับแบบอัตนัย แต่เนื้อหาสาระของทั้ง 2 ประเภทย่อมเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล” และอยู่ในความคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผย “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ในส่วนของคะแนนในกระดาษคำตอบ ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลด้วย เพราะแม้การประเมินความรู้ความสามารถ (คะแนน) จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่การประเมินคุณค่าทางความรู้ความสามารถของบุคคลก็กระทำโดยอาศัยพื้นฐานจากการทำข้อสอบในการประเมิน อันเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ตอบ

ดังนั้น กระดาษคำตอบจึงเป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลส่วนบุคคล และกรณีกระดาษคำตอบนั้นมีคำถามรวมอยู่ด้วยก็จะกลายเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์สาธารณะเพิ่มขึ้นไปอีก<sup>10</sup>

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110

2.2) บัญชีคะแนนสอบ ในด้านเนื้อหาของข้อมูล จะเห็นได้ว่า “บัญชีคะแนน” คือ เอกสารที่แสดงผลสรุปของการประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบแต่ละรายออกมาในรูปของคะแนน ซึ่งอาจกระทำในลักษณะที่ระบุรหัสของผู้เข้าสอบแต่เพียงอย่างเดียวหรือระบุชื่อของผู้เข้าสอบด้วยก็ได้ ฉะนั้นในกรณีที่บัญชีคะแนนระบุรหัสของผู้เข้าสอบอย่างเดียวโดยไม่ระบุชื่อ การเปิดเผยบัญชีคะแนนก็อาจกระทำได้โดยไม่กระทบต่อประโยชน์ส่วนบุคคลของบุคคลอื่น แต่ถ้าหากเป็นบัญชีคะแนนที่ระบุชื่อหรือระบุทั้งชื่อและรหัสของผู้เข้าสอบด้วย ในกรณีนี้บัญชีคะแนนย่อมมีเนื้อหาที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบทุกคน ดังนั้นการเปิดเผยบัญชีคะแนนที่ระบุชื่อของผู้เข้าสอบจึงเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของทั้งผู้ที่ขอให้เปิดเผยข้อมูล และของบุคคลอื่น กล่าวโดยรวมก็คือ “บัญชีคะแนน” จึงเป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล<sup>11</sup>

### 3) สถานะของกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบตามความเห็นของศาลฎีกา

พิจารณาคำพิพากษาฎีกาที่ 4126/2543 ศาลฎีกาได้วินิจฉัยทั้งในด้าน “รูปแบบ” และได้วินิจฉัยถึง “เนื้อหาสาระ” ของทั้งกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนแล้ว กล่าวคือศาลเห็นว่ากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้เข้าสอบแข่งขันมิใช่เรื่องราวความเป็นมาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ อันเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอื่นได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>12</sup>

สำหรับความเห็นของผู้เขียนนั้นมีความเห็นดังนี้

#### ในกรณีของกระดาษคำตอบ

ผู้เขียนเห็นว่า กระดาษคำตอบควรเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้เขียนไม่เห็นว่าเป็นว่า “คำตอบ” หรือ “คะแนนสอบ” ในกระดาษคำตอบถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลแต่อย่างใดเพราะ “คำตอบ” ในการสอบย่อมเกิดจาก “ความรู้” อันเกิดจากการศึกษาของผู้สอบ และ “คะแนน” ที่ได้จากการสอบนั้นก็เกิดจากความรู้ของผู้สอบนั่นเองเป็นฐาน<sup>13</sup> ไม่ใช่เกิดจากความเห็นหรือทัศนคติของผู้สอบอัน

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-112

<sup>12</sup> ประเด็นนี้ได้พิจารณามาตั้งแต่ศาลชั้นต้นแล้ว โปรดดู คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 17/2542

<sup>13</sup> ดู คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 17/2542 เห็นว่ากระดาษคำตอบและคะแนนสอบเป็นเรื่องที่ผู้เข้าสอบทุกคนจะต้องทำคำตอบเพื่อส่งให้คณะกรรมการคณะกรรมการสอบทำการตรวจ เพื่อให้มีผลการสอบจากคะแนนที่ปรากฏว่าผู้ใดสอบได้หรือไม่ เพียงใด ตามความรู้ความสามารถของแต่ละคน ดังนั้น กระดาษคำตอบและ



เป็นสิ่งเฉพาะตัวจริง ๆ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการสอบแบบอัตนัย โดยให้ผู้สอบแสดงความคิดเห็นในคำตอบก็ตาม แต่ความเห็นนั้นก็เห็นเป็นการศึกษาซึ่งเกิดจากความรู้ของผู้สอบเป็นพื้นฐาน มิใช่ความเห็นเฉพาะตัวในเชิงพรรณนาเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า “คำตอบ” และ “คะแนน” ไม่ทำให้ “กระดาษคำตอบ” มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่ “ชื่อของผู้สอบ” นั้นอาจทำให้กระดาษคำตอบเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย ได้ ดังนั้นหากกระดาษคำตอบมีชื่อของผู้สอบอยู่จะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย ส่วนกระดาษคำตอบที่ไม่มีชื่อของผู้สอบอยู่ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป เพราะมิใช่เรื่องราวความเป็นมาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่อันเป็นเรื่องเฉพาะตัว และไม่ใช่อะไรที่บุคคลอื่นได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และหากกระดาษคำตอบนั้นมีคำถามอยู่ด้วยก็จะถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย

นอกจากนี้อาจมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในกรณีของกระดาษคำตอบแบบอัตนัย คือลายมือของผู้เข้าสอบ กล่าวคือในกรณีที่เป็นการสอบแบบที่มีผู้เข้าสอบเพียงจำนวนเพียงไม่กี่ราย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสอบวัดผล) ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าลายมือของผู้เข้าสอบย่อมเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบนั้นได้หรือไม่ เพราะลายมือจะเป็นสิ่งที่สามารถบอกลักษณะให้รู้ตัวผู้เข้าสอบได้ ตามความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากลายมือของผู้เข้าสอบสามารถบ่งบอกได้ถึงตัวผู้เข้าสอบได้อย่างชัดเจนว่าเป็นผู้ใดแล้ว ลายมือในกระดาษคำตอบของผู้สอบย่อมเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบได้ ดังนั้นกระดาษคำตอบแบบอัตนัยแม้ไม่มีชื่อของผู้เข้าสอบแต่ก็อาจเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ได้ในกรณีนี้<sup>14</sup>

#### ในกรณีของบัญชีคะแนนสอบ

ผู้เขียนเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าหากเป็นกรณีบัญชีคะแนนระบุรหัสของผู้เข้าสอบอย่างเดียวโดยไม่ระบุชื่อ การเปิดเผยบัญชีคะแนนก็อาจกระทำได้โดยไม่กระทบต่อประโยชน์ส่วนบุคคลของบุคคลอื่น แต่ถ้าหากเป็นบัญชีคะแนนที่ระบุชื่อหรือระบุทั้งชื่อและรหัส

---

คะแนนสอบจึงมิได้อยู่ในความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่อยู่ในความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ

<sup>14</sup> สำหรับสถานะของลายมือนี้อาจจะเป็นเรื่องสำคัญถึงสำคัญมากในบางกรณี เช่น ลายมือในจดหมายร้องเรียนหรือกล่าวโทษการกระทำผิดในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ถ้าหากลายมือนั้นสามารถบอกรหัสตัวผู้เขียนได้ ลายมือก็น่าจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เขียนที่อาจได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้ (แต่อย่างไรก็ดีในกรณีที่ยกตัวอย่างน่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้ไม่ประสงค์ให้เปิดเผยอันได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 (6) อยู่แล้ว)

ของผู้เข้าสอบด้วย ในกรณีนี้บัญชีคะแนนย่อมมีเนื้อหาที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบทุกคน ดังนั้น บัญชีคะแนนสอบจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปหากไม่มีชื่อของผู้สอบแข่งขันรวมอยู่ด้วย และจะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยหากมีรายชื่อของผู้เข้าสอบแข่งขันปรากฏอยู่ในบัญชีคะแนนนั้น

#### 4.3.2 สถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบในต่างประเทศ

หากพิจารณากฎหมายข้อมูลข่าวสารของอเมริกาและแคนาดาแล้ว จะไม่มีการพิจารณาถึงสถานะของเอกสารว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐใดเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการหรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเนื่องจากได้แยกกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นสองฉบับ จะมีเพียงข้อยกเว้นในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นมีข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ (exemption 6 และ 7(C) ของอเมริกาและมาตรา 19 ของ Access to Information Act 1984 ของแคนาดา) อย่างไรก็ตามก็ตีสถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบตาม Access to Information Act 1984 ของแคนาดาได้รับการรองรับไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย (มาตรา 22 แห่ง Access to Information Act 1984) ซึ่งมีกรณีตัวอย่างที่เข้าสู่การพิจารณาของ Federal Court คือคดี **Le Commissaire à l'information du Canada v. Le Président de "les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée (T-732-99) Trial Division** แต่ประเด็นไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบ (เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว) แต่เป็นเรื่องของการพิจารณาถึงเนื้อหาของเอกสารมากกว่า โดยศาลได้ตัดสินให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเนื่องจากเอกสารที่พิจารณาไม่ใช่เอกสารตามมาตรา 22<sup>15</sup> ส่วนตาม รัฐบัญญัติที่ 78-753 ของฝรั่งเศส กระดาษคำตอบและคะแนนสอบถือเป็น "เอกสารที่ระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง" ตามมาตรา 6 ทวิ จึงเปิดเผยได้แต่เฉพาะกระดาษคำตอบและคะแนนสอบของตัวผู้สมัครสอบเองเท่านั้น<sup>17</sup> ส่วนหลักเกณฑ์ในการสอบนั้นจะต้องมีการประกาศให้ผู้สอบได้รับทราบ และดุลพินิจในการให้คะแนนนี้แยกเป็นกรณีของการสอบวัดผลการศึกษาซึ่งศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบ และการสอบแข่งขันซึ่งศาลสามารถตรวจสอบการจัดอันดับในการสอบได้

<sup>15</sup> โดยศาลวินิจฉัยว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีผลการตรวจสอบภายใน (internal audit) ซึ่งไม่อยู่ในความหมายของเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบหรือการทดสอบหรือเกี่ยวกับวิธีการหรือเทคนิคที่ใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว

<sup>16</sup> [http://fox.nstn.ca/~smullov/are99\\_0d.html](http://fox.nstn.ca/~smullov/are99_0d.html)

<sup>17</sup> พิชิตพล ศรียานนท์ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, "สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา", *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่มที่ 17, ตอนที่ 2, สิงหาคม 2541, หน้า 90-92

#### 4.4 ขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบ

จากประเภทของเอกสารเกี่ยวกับการสอบ สามารถแยกประเภทของเอกสารการสอบตามสถานะของเอกสารได้ดังนี้ คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป, ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย และ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย โดยมีขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในแต่ละประเภทดังนี้

##### 1) ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป

เอกสารการสอบที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป คือ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาทั้งในเรื่องของวงคำตอบหรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบ ซึ่งขอบเขตการเปิดเผยเอกสารการสอบที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปนี้ ทำโดยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 7, มาตรา 9 หรือ มาตรา 11

##### 2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย

เอกสารการสอบที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย คือ ข้อสอบ กระดาษคำตอบในกรณีที่มีคำถามรวมอยู่ด้วย และวงคำตอบในกรณีที่มีข้อสอบปรนัย ขอบเขตการเปิดเผยข้อสอบซึ่งเป็นเอกสารการสอบที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วยนี้ ต้องกระทำตามโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 กอปร มาตรา 9 วรรคสอง คือ เจ้าหน้าที่รัฐจะพิจารณาโดยอาจตัดทอนส่วนที่เป็นคำถามในกระดาษคำตอบออก หรือใช้หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยตามมาตรา 15 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

##### 3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย

เอกสารการสอบที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย คือ กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนที่มีชื่อของผู้สอบ และดุลพินิจในการให้คะแนน โดยการเปิดเผยเอกสารการสอบที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย อาจทำได้ดังนี้

3.1) กรณีเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลผู้ที่ขอให้เปิดเผยเอง กรณีนี้สามารถเปิดเผยได้เลยตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 25

3.2) กรณีเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลของบุคคลอื่น สามารถเปิดเผยได้ 3 วิธีคือ 1. ใช้วิธีตัดทอนข้อมูลดังกล่าวตามมาตรา 11 กอปร มาตรา 9 วรรคสอง, 2. มีคำสั่งเปิดเผยโดยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 15 (5) ซึ่งเหมือนกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วยแต่การเปิดเผยโดยใช้ช่องทางตามมาตรา 15 (5) นี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นเสนอคำคัดค้านตามมาตรา 17 ด้วย และ 3) เปิดเผยโดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา 24

#### 4.4.1 ปัญหาในเรื่องขอบเขตการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบในประเทศไทย

ปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องขอบเขตการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบนี้มีที่ต้องพิจารณาในเรื่องของข้อสอบ จะเห็นว่าหากเปิดเผยข้อสอบไปแล้วหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อสอบอาจเกิดความเสียหายจากการใช้ข้อสอบดังกล่าวก็ได้เนื่องจากข้อสอบเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ข้อสอบนั้นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อสอบสามารถนำไปใช้อีกในปีต่อ ๆ ไปได้ หากมีการเปิดเผยย่อมจะทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำข้อสอบไปใช้ในปีต่อ ๆ ไปได้ ทำให้ต้องเสียประโยชน์สาธารณะจากการใช้ข้อสอบไป ซึ่งโดยหลักแล้ว หากประสงค์จะคุ้มครองประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ก็อาจต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 กอปรมาตรา 9 วรรคสอง หรืออาศัยการไม่เปิดเผยตามมาตรา 15 ซึ่งมาตรา 9 วรรคสองได้กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น ประเด็นนี้ทำให้เกิดปัญหาก็คือ ข้อสอบนั้นไม่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 15 อนุมาตราใด ๆ เลย แม้แต่มาตรา 15 (6) เพราะปัจจุบันแม้ว่าจะมีกฎหมายรับรองสิทธิมากมายแต่ก็ยังไม่มียกเว้นข้อยกเว้นใดที่คุ้มครองสิทธิที่จะนำผลงานไปเปิดเผย<sup>18</sup> ผู้เขียนยังไม่เห็นว่าข้อสอบจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 (2) เนื่องจากการทดสอบตามมาตรา 15 (2) เป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งยังไม่เห็นด้วยว่าข้อสอบจะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความหมายมาตรา 4 ได้ด้วย เนื่องจากตัวข้อสอบเองเป็นสิทธิของหน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการสอบจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แน่แน่นอน หากสามารถตีความให้ข้อสอบเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ก็จะไม่มีข้อมูลข่าวสารใดเลยที่จะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นกัน ดังนั้น เมื่อข้อสอบไม่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถลบข้อสอบตามมาตรา 11 กอปรมาตรา 9 วรรคสอง หรือมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อสอบตามมาตรา 15 ได้ ดังนั้น การที่จะคุ้มครองประโยชน์ของข้อสอบจำต้องแก้ปัญหาระบบขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติม ตามมาตรา 15 (7) ให้ข้อสอบเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 โดยอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารของราชการเอาไว้ก็ได้ และเมื่อกลายเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถลบหรือไม่เปิดเผยข้อสอบได้เช่นกัน

<sup>18</sup> อมร จันทรมบูรณ์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, กรกฎาคม 2543, หน้า 222

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาข้างต้นอาจเชื่อมโยงมายังประเด็นกรณีของการขอให้เปิดเผยข้อสอบและนำข้อสอบไปใช้ในทางพาณิชย์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อข้อสอบเป็นของหน่วยงานที่จัดให้มีการสอบแล้ว แม้ว่าจะถูกบังคับให้ต้องเปิดเผยตามกฎหมาย แต่ก็หาได้ตัดสิทธิอื่น ๆ ไม่ หน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อสอบยังมีอำนาจเต็มที่ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ที่ตนต้องได้จากการใช้ข้อสอบเหมือนเดิม โดยหน่วยงานของรัฐอาจใช้ความคุ้มครองจากราชบัญญัติลิขสิทธิ์ในการไม่ให้มีการทำซ้ำข้อสอบได้ แม้ว่าในชั้นของการให้ข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะมีการทำสำเนาข้อสอบไปแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นคนละเรื่องกับการนำไปทำสำเนา (ทำซ้ำ) อีกครั้งเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์ เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ขอข้อมูลทำสำเนาเป็นจำนวนมากตั้งแต่ในชั้นของการให้ข้อมูลข่าวสาร เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตัดสินใจที่จะไม่ให้ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 อยู่แล้ว นอกจากนี้ผู้เขียนยังไม่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อสอบจะใช้ช่องทางกฎหมายลิขสิทธิ์มาตีความให้ข้อสอบเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (2) ได้เช่นกัน เพราะพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ไม่ได้คุ้มครองไม่ให้เปิดเผยงานอันมีลิขสิทธิ์ ดังนั้นการไม่เปิดเผยข้อสอบจะไม่เป็นการทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์เสื่อมประสิทธิภาพแต่อย่างใด ในทางกลับกันการไม่เปิดเผยข้อสอบย่อมจะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 เสื่อมประสิทธิภาพ

#### 4.4.2 การเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ

พิจารณากฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดา มาตรา 22 ของ Access to Information Act 1984 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบ กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธมิให้เปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบหรือการทดสอบหรือเกี่ยวกับวิธีการหรือเทคนิคที่ใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว และซึ่งการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดถึงขอบเขตในการเปิดเผยไว้ค่อนข้างชัดเจน<sup>19</sup> โดยขอบเขตอยู่ที่การพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบหรือการทดสอบหรือเกี่ยวกับวิธีการหรือเทคนิคที่ใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ หรือไม่ ซึ่งต้องเป็นการสอบทั่วไป (Particular test or audit) ไม่ใช่การสอบภายใน (Internal audit)<sup>20</sup> และการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ส่วนตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศฝรั่งเศส

<sup>19</sup> เหตุนี้จึงมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของ Federal Court ค่อนข้างน้อย โดยมีประมาณปีละ 30 – 60 คดีเท่านั้น (โปรดดู [http://fox.nstn.ca/~smullov/are99\\_0d.html](http://fox.nstn.ca/~smullov/are99_0d.html) )

<sup>20</sup> คดี Le Commissaire à l'information du Canada v. Le Président de "les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée (T-732-99)

เสสในการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบประเภทกระดาษคำตอบและคะแนนในการสอบ เฉพาะแต่ผู้สอบรายนั้นเท่านั้นที่จะขอตรวจดูกระดาษคำตอบของตนและคะแนนที่ตนได้รับ บุคคลอื่นย่อมไม่สามารถที่จะขอตรวจดูเอกสารนั้น โดยสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ว่า กระดาษ คำตอบ และคะแนนในการสอบแข่งขันอาจเปิดเผยแก่ผู้สมัครที่เขียนกระดาษคำตอบนั้นและที่ได้รับคะแนนในการสอบนั้นได้ แต่ลักษณะเฉพาะของเอกสารดังกล่าว ต้องห้ามมิให้ผู้สมัครสอบรายหนึ่งขอตรวจดูกระดาษคำตอบของผู้สมัครสอบรายอื่น ตลอดจนคะแนนที่ผู้สมัครสอบรายอื่นได้รับ นอกจากนี้คะแนนในการสอบวัดผลการศึกษาอ้างถึงว่าเกี่ยวเนื่องหรือไม่สามารถแยกออกจากมติขั้นสุดท้าย ของคณะกรรมการวัดผลการศึกษา และไม่อาจโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครอง ส่วนในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการสอบ จะต้องมีการประกาศให้ผู้สมัครสอบทุกคนได้รับทราบอย่างเพียงพอ มิฉะนั้นจะใช้เป็นข้อกล่าวอ้างต่อผู้สมัครสอบนั้นมิได้ ส่วนเรื่องดุลพินิจในการตรวจข้อสอบ หากมิได้ปรากฏอย่างชัดเจนว่าการประเมินของผู้ตรวจข้อสอบนั้นได้กระทำไปโดยผิดพลาดหรือตามอำเภอใจ ศาลปกครองไม่มีหน้าที่ที่จะไปตรวจสอบ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน ศาลอาจมีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพื่อตรวจสอบว่า ในการจัดลำดับผู้สมัครสอบทั้งหมด คณะกรรมการตรวจข้อสอบได้คำนึงถึงผลการประเมินที่ผู้สมัครสอบแข่งขันแต่ละคน ได้รับแต่เพียงอย่างเดียวหรือไม่<sup>21</sup>

#### 4.5 หลักทั่วไปที่เป็นพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงหลักทั่วไปที่เป็นพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ โดยจะพิจารณาถึงเรื่องของ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่ต้องใช้ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ หลักพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนและการใช้หลักความได้สัดส่วนในการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบ นอกจากนี้ยังพิจารณาในเรื่องของการแยกประเภทของการสอบเป็นการสอบแข่งขันและการสอบวัดผลการศึกษา ซึ่งการแยกประเภทของการสอบเป็นสองประเภทนี้จะทำให้สถานะขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบในแต่ละประเภทแตกต่างกันไปด้วย แต่เนื่องจากในกรณีของการสอบวัดผลศึกษานี้ยังไม่มีข้อเท็จจริงเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องแยกมาพิจารณาในหัวข้อนี้แทน

##### 4.5.1 หลักความได้สัดส่วน

<sup>21</sup> พิชิตพล ศรียานนท์ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, อ้างแล้ว, หน้า 91-92

## 1) หลักพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรม อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป หลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักที่คำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวมด้วย ซึ่งหลักความได้สัดส่วนถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้พิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งหลักความได้สัดส่วนนี้พิจารณาจากวิธีการ, วัตถุประสงค์ และความสัมพัทธ์ มีเกณฑ์ในการพิจารณา คือ

**1.1) หลักความเหมาะสมของมาตรการ หรือวิธีการสำหรับวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง** กล่าวคือ เป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้<sup>22</sup>

**1.2) หลักความจำเป็นของมาตรการหรือวิธีการ** โดยมาตรการที่จำเป็นคือมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ส่วนการใช้หลักความจำเป็นนั้นควรจะเป็นกรณีที่มีมาตรการที่มีความเหมาะสมหลายมาตรการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้<sup>23</sup>

**1.3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ**<sup>24</sup> หรือความสมเหตุสมผลระหว่างผลกระทบกับประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว กล่าวคือเป็นเรื่องของความสัมพัทธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ โดยมีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพัทธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนั้น ขึ้นอยู่กับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพัทธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่จะได้จากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป หลักความได้สัดส่วนประกอบด้วยการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างคำสั่ง วิธีการ หรือมาตรการ กับวัตถุประสงค์ของการกระทำดังกล่าว และประโยชน์หรือผลที่ได้รับจากการกระทำนั้น ว่ามีความจำเป็นเหมาะสมและสมเหตุสมผลหรือไม่ในสถานการณ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ จะต้องทำให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่ประชาชนให้น้อยที่สุด<sup>25</sup>

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส, วารสารรัฐธรรมนุญ, ปีที่ 1 เล่มที่ 2, มิถุนายน 2542, หน้า 47

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69

สำหรับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศนั้นก็มีการใช้หลักความได้สัดส่วนในการพิจารณาเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยชัดแจ้งหรือโดยความเข้าใจก็ตาม โดย Access to Information Act 1984 ของแคนาดานั้นได้กำหนดเอาไว้ในแต่ละมาตราแล้วคือ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นตาม Access to Information Act 1984 นั้น กฎหมายจะบัญญัติมาตรการว่าจะเปิดเผยได้หรือไม่ หรือจะต้องไม่เปิดเผยเพียงสถานเดียวเท่านั้น (may หรือ shall) และความจำเป็นของมาตรการก็คือตัวประเภทของข้อมูลข่าวสารตามข้อยกเว้นเอง ว่าถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างไรที่จะต้องใช้มาตรการนี้ (กฎหมายจะใช้คำว่า Information contains, related etc.) โดยจะบัญญัติไว้อย่างละเอียดเพื่อที่จะได้กำหนดขอบเขตได้ชัดเจน เช่นในเรื่องเอกสารเกี่ยวกับการสอบตามมาตรา 22 หรือข้อมูลข่าวสารของบุคคลภายนอก (Third party) ตามมาตรา 20 ก็จะกำหนดประเภทของเอกสารที่มีข้อมูลข่าวสารของบุคคลภายนอก เอาไว้ 4 อย่างหลัก ๆ ซึ่งกำหนด “เหตุ” ที่จะทำให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข้อยกเว้นด้วย เช่น ข้อมูลที่เปิดเผยไปแล้วย่อมคาดหมายได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมากของเงินตราของบุคคลภายนอก, หรือคาดว่าจะเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันของบุคคลภายนอก (มาตรา 20 (1)(c)) และท้ายที่สุดกฎหมายก็ได้กำหนดในเรื่องของความสมเหตุสมผลของการใช้มาตรการไว้ด้วย กล่าวคือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยเมื่อหากเปิดเผยไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นต้น (กฎหมายจะใช้ข้อความทำนอง the disclosure of which could reasonably be expected ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องความสมเหตุสมผลในการพิจารณา) ส่วนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม FOIA ของอเมริกาเองก็มีการใช้หลักความได้สัดส่วน (หรือหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน) ในการพิจารณาเช่นกัน ซึ่งพิจารณาว่ามีสิทธิส่วนบุคคลใดที่ถูกรุกถ้าจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ถ้าหากไม่มีก็สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาในข้อต่อไปอีก แต่หากพบว่ามี ต้องพิจารณาต่อมาว่าประโยชน์สาธารณะจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีมากกว่าประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ หากไม่เกิดประโยชน์สาธารณะจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ควรที่จะถูกคุ้มครองสำหรับการใช้หลักความได้สัดส่วนในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของฝรั่งเศสนั้นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั่นเอง

## 2) การใช้หลักความได้สัดส่วนในการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จะแยกพิจารณาตามสถานะของเอกสารเกี่ยวกับการสอบดังที่ได้ทำไปแล้วใน 4.4 คือ

### 2.1) กรณีข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป



จะต้องเปิดเผยหลักความได้สัดส่วนจะไม่ถูกนำมาพิจารณาในส่วนของการเปิดเผยข้อสอบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

## 2.2) ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย

โดยหลักความได้สัดส่วนจะถูกนำมาใช้ในกรณีนี้เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอาศัยมาตรา 15 เป็นหลัก คือ หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้ามาตรา 15 แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชน ที่ได้รับและเสียไปหากต้องเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารออกไป หากประโยชน์ของสาธารณะมีความสำคัญกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับ เจ้าหน้าที่รัฐก็จะตัดสินใจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น หรือหากพบว่าประโยชน์ที่เอกชนจะได้จากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องเสียไป เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้น โดยอาจลบหรือตัดทอนข้อความออกไปโดยอาศัยมาตรา 9 วรรคสอง

## 2.3) ข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย

เหมือนกันกับข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วย หลักความได้สัดส่วนจะนำมาใช้ในกรณีของ มาตรา 15 โดยถ้าพิจารณาแล้วได้ความว่า ประโยชน์ที่จะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลมีมากกว่าประโยชน์ที่ปัจเจกชนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลต้องเสียไป เจ้าหน้าที่รัฐก็จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นได้คัดค้านตามมาตรา 17 (หรืออาจใช้การลบหรือตัดทอนข้อความที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลนั้นออกโดยมาตรา 9 วรรคสองก็ได้) แต่ถ้าพิจารณาไม่ได้ความว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเสียไป เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ เช่น ในการเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ เมื่อกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนนั้นเป็นทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยแล้ว จะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผย ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งได้แก่ความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล กล่าวคือหลักความได้สัดส่วนจะถูกนำมาพิจารณาตั้งแต่ในขั้นตอนของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะต้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงต้องมีการเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนขึ้นมา ซึ่งถือเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการใช้กฎหมายมากกว่าการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนน และเนื่องจากการเปิดเผยนั้นต้องเกิดความกระทบกระเทือนต่อบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนนั้น จึงต้องเปิดเผยให้เกิดความกระทบกระเทือนแก่บุคคลดังกล่าวให้น้อยที่สุดโดยการตัดทอนข้อความอันพาดพิงหรือ

บอกให้รู้ถึงตัวบุคคลนั้นได้<sup>26</sup> หรือในกรณีที่กระดาษคำตอบมีคำถามรวมอยู่ก็จะมีประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐในการที่จะใช้ประโยชน์จากข้อสอบนั้นต่อไปในอนาคตอีก ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะที่จะต้องคุ้มครอง ในการนี้หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อมิให้มีการเปิดเผยคำถามหรือคำตอบเพื่อแสดงให้ทราบถึงคำถามได้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่เห็นว่า การเปิดเผยกระดาษคำตอบจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก อาจไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบนั้นก็ได้ หรืออาจเปิดเผยเท่าที่ไม่แสดงให้ทราบถึงคำถามในกระดาษคำตอบก็ได้<sup>27</sup>

#### 4.5.2 การแยกประเภทของการสอบ

จากความหมายของเอกสารเกี่ยวกับการสอบในหัวข้อที่ 4.2.1 ที่ผู้เขียนได้จำกัดความว่า “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ” หมายถึง “เอกสารเกี่ยวกับการสอบหรือเกี่ยวเนื่องกับการสอบหรือเอกสารอื่นใดอันมีผลเกี่ยวพันต่อการสอบนั้น ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ” อาจโยงไปถึงข้อพิจารณาของคำว่า “การสอบ” เองว่าควรมีความหมายครอบคลุมเพียงใด (เช่น การสอบหมายความรวมถึงการให้ทำแบบทดสอบหรือไม่) ซึ่งในประเด็นนี้จำเป็นต้องเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของ “การสอบ” ให้ได้เสียก่อน โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า “การสอบ” นั้นโดยหลักมีขึ้นเพื่อตัดสินหรือวัดถึงความรู้ความสามารถของบุคคลหนึ่ง ๆ ว่าทำยที่สุดแล้วบุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถเพียงใด โดยอาจเทียบจากมาตรฐานใด ๆ หรือเทียบกับผู้เข้าสอบคนอื่นก็ได้ ประเด็นนี้ทำให้โยงไปยังประเภทของการสอบซึ่งแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการสอบเองได้สองประเภท คือ การสอบแข่งขันและการสอบวัดผล โดยในหัวข้อนี้จะได้พิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ คือในเรื่องของความหมายของการสอบแต่ละประเภท ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าสอบในการสอบทั้งสองประเภท และสถานะและขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบในการสอบแต่ละประเภท ตามลำดับ

##### 1) ความหมายของการสอบแข่งขันและการสอบวัดผล

ตามความเห็นของผู้เขียนการสอบแข่งขันและการสอบวัดผลควรจะมีจำกัดความดังนี้

**1.1) การสอบแข่งขัน** หมายถึงการทดสอบที่มีขึ้นเพื่อตัดสินหรือวัดถึงความรู้ความสามารถของบุคคลหนึ่ง ๆ ว่าทำยที่สุดแล้วบุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถเพียงใดโดยเทียบกับคะแนนสอบ

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)”, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 128-131

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129

ของผู้เข้าสอบรายอื่น โดยวัตถุประสงค์เพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีมาตรฐานดีกว่าผู้เข้าสอบรายอื่น ๆ เข้ามา อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีผู้จัดให้มีการสอบอาจกำหนดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของคะแนนสอบได้ แต่การคัดเลือกก็ยังคงอาศัยการเปรียบเทียบคะแนนสอบระหว่างผู้เข้าสอบด้วยกันอยู่ดี

1.2) การสอบวัดผล ต่างจากการสอบแข่งขัน การสอบวัดผลเป็นการทดสอบที่มีขึ้นเพื่อวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคลหนึ่ง ๆ ว่าทำยี่ที่สุดแล้วบุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถเพียงใด โดยผู้ออกข้อสอบนั้นมีความรู้มาตรฐานในการมีคุณพินิจให้คะแนนของผู้เข้าสอบอยู่แล้ว ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการสอบวัดผลจึงเป็นการตัดสินว่า ผู้เข้าสอบรายหนึ่ง ทำคะแนนผ่านเกณฑ์ที่ผู้จัดให้มีการสอบตั้งไว้หรือไม่ แม้ว่าในการกำหนดคะแนนที่ผู้เข้าสอบควรจะได้ อาจเกิดจากการอ้างอิงคะแนนกับผู้เข้าสอบรายอื่น ๆ ก็ตาม

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าได้ด้านวัตถุประสงค์ของการจัดสอบทั้งสองประเภทนั้นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยการสอบแข่งขันนั้นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการเปรียบเทียบคะแนนของผู้สอบด้วยกันเองอันเป็นการกระหนาบสิทธิของผู้เข้าสอบด้วยกัน ในขณะที่การสอบวัดผลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการวัดถึงคุณค่าความสามารถของผู้เข้าสอบแต่ละรายโดยไม่มีความสัมพันธ์กับผู้เข้าสอบรายอื่น ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบโดยการแยกประเภทการสอบว่าควรเป็นเช่นไรด้วย

## 2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าสอบด้วยกันในการสอบ

1.1) ในการสอบแข่งขัน เป็นการสอบที่ให้ผู้เข้าสอบรายหนึ่งสอบแข่งขันกับผู้เข้าสอบรายอื่น ๆ ดังนั้นคะแนนที่ผู้เข้าสอบแต่ละคนได้รับย่อมกระทบถึงสิทธิของผู้เข้าสอบรายอื่นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้การตัดสินในการสอบแข่งขันนั้นมีลักษณะเป็นประโยชน์สาธารณะของผู้เข้าสอบทุกรายขึ้นมา กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐตัดสินให้ผู้เข้าสอบคนใดคนหนึ่งสอบผ่าน ย่อมจะทำให้ผู้เข้าสอบส่วนที่เหลือเป็นผู้ที่สอบไม่ผ่าน ดังนั้น คะแนนที่ผู้เข้าสอบแต่ละคนได้รับจึงกระทบถึงสิทธิของผู้เข้าสอบรายอื่น และเมื่อมีการเปรียบเทียบคะแนนกันแล้วย่อมทำให้ไม่สามารถแยกคะแนนของผู้เข้าสอบแต่ละรายออกจากกันได้เลย เนื่องจากจะไม่มีทางทราบได้ว่าผู้ที่สอบได้นั้นเป็นผู้สอบได้จริงหรือไม่ เพราะไม่สามารถทราบและตรวจสอบถึงคะแนนสอบของผู้ที่สอบไม่ได้นั่นเอง

1.2) การสอบวัดผล เป็นการสอบที่ให้ผู้เข้าสอบสอบเพื่อแสดงถึงความรู้ความสามารถ โดยมีมาตรฐานกำหนดเอาไว้ในการผ่านเกณฑ์แล้ว การที่ผู้เข้าสอบรายใดรายหนึ่งจะผ่านการสอบวัดผลการศึกษาหรือไม่ มิได้มีผลต่อผู้เข้าสอบรายอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นการสอบประเภทนี้ย่อมทำให้คะแนนของผู้สอบแต่ละรายนั้นแยกจากกันได้ เนื่องจากไม่มีการเปรียบเทียบคะแนนสอบระหว่างผู้เข้าสอบ และไม่มีประโยชน์อันใดในการนำคะแนนสอบของผู้อื่นมาเปรียบเทียบด้วย เพราะคะแนนที่ผู้เข้าสอบได้เกิดจากคุณพินิจในการให้คะแนนของผู้ตรวจข้อสอบ โดยอาศัยมาตรฐานที่ตั้งไว้นั่นเอง

### 3) สถานะและขอบเขตในการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบในการสอบแต่ละประเภท

3.1) การสอบแข่งขัน สำหรับสถานะและขอบเขตของการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบของการสอบแข่งขันนั้นได้ทำการอธิบายไปในหัวข้อที่ 4.2 และ 4.4 แล้ว

3.2) การสอบวัดผล จะแยกพิจารณาตามประเภทของเอกสารดังนี้

#### 1. ข้อสอบ

- สถานะของข้อสอบ สำหรับข้อสอบนี้ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นการสอบแข่งขันหรือการสอบวัดผลก็ตาม ข้อสอบย่อมถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการเนื่องจากเป็นจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐหรืออยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการใช้ข้อสอบนั้น

- ขอบเขตในการเปิดเผยข้อสอบ ต้องกระทำตามโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 กอปร มาตรา 9 วรรคสอง คือ เจ้าหน้าที่รัฐจะพิจารณาโดยอาจตัดทอนส่วนที่เป็นคำถามในกระดาษคำตอบออก หรือใช้หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยตามมาตรา 15 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งปัจจุบันอาจจะมีปัญหาในการเปิดเผยข้อสอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คือไม่พบว่าสามารถนำข้อยกเว้นตามมาตรา 15 อนุมาตราใดเลยที่จะนำมาใช้กับข้อสอบได้ ซึ่งประเด็นปัญหานี้ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4.4 แล้ว

#### 2. กระดาษคำตอบ

- สถานะของกระดาษคำตอบ เช่นเดียวกับในการสอบแข่งขัน หากกระดาษคำตอบมีชื่อของผู้สอบอยู่ กระดาษคำตอบนั้นย่อมเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบรวมอยู่ด้วย หรือในกรณีลายมือของผู้เข้าสอบก็เช่นเดียวกัน

- ขอบเขตในการเปิดเผยกระดาษคำตอบ ในกรณีที่มีชื่อของผู้เข้าสอบปรากฏอยู่ อาจเปิดเผยได้โดยหลักเกณฑ์ของมาตรา 25 (หากผู้เข้าสอบเป็นผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลนั้น) หรือถ้าเป็นการขอดูกระดาษคำตอบของผู้สอบรายอื่น สามารถเปิดเผยได้โดยใช้วิธีตัดทอนข้อมูลดังกล่าวตามมาตรา 11 กอปร มาตรา 9 วรรคสอง หรือมีคำ

สั่งเปิดเผยโดยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 15 (5) ซึ่งเหมือนกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปที่มีประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วยแต่การเปิดเผยโดยใช้ช่องทางตามมาตรา 15 (5) นี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น เสนอคำคัดค้านตามมาตรา 17 ด้วย หรือเปิดเผยโดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา 24 ก็ได้

### 3. บัญชีคะแนนสอบ

- สถานะของบัญชีคะแนนสอบ เหมือนกับในกรณีของการสอบแข่งขัน หากไม่มีชื่อของผู้เข้าสอบอยู่บนบัญชีคะแนนสอบแล้ว บัญชีคะแนนนั้นก็ไม่มีลักษณะของข้อมูลส่วนบุคคลอยู่บนกระดาษคำตอบ ผู้เขียนไม่เห็นว่าการที่คะแนนสอบของผู้เข้าสอบในการสอบวัดผลไม่ได้มีการนำไปเปรียบเทียบระหว่างตัวของผู้เข้าสอบด้วยกันจะเป็นเหตุให้สถานะของบัญชีคะแนนเปลี่ยนไปแต่อย่างใดในมุมมองของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 ผลของการเปรียบเทียบคะแนนสอบมีเพียงทำให้เกิด “ส่วนได้เสีย” ระหว่างผู้เข้าสอบด้วยกันเท่านั้น อันเป็นกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539 ไม่ใช่เหตุในการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540
- ขอบเขตในการเปิดเผยบัญชีคะแนนสอบ เป็นเช่นเดียวกันกับการเปิดเผยกระดาษคำตอบ

### 4. หลักเกณฑ์ในการพิจารณา

- สถานะของหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ถึงแม้จะเป็นการสอบวัดผล แต่การหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยหลักแล้วยังถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไป ทั้งในเรื่องของคำตอบที่ถือเป็นคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้เข้าสอบโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีการขอให้เปิดเผยคำตอบเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า มาตรา 11 ก็ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไปเปิดเผยคำตอบได้ และในฐานะของเจ้าของคำตอบ หน่วยงานของรัฐยังได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาหากหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยคำตอบในการสอบวัดผล แต่อย่างไรก็ดี ข้อสอบในบางลักษณะอาจไม่สามารถเปิดเผยคำตอบได้ เช่น การสอบวัดผลในทางจิตวิทยา หรือในเชิงพฤติกรรม เป็นต้น เนื่องจากข้อสอบเหล่านี้หากเปิดเผยคำตอบออกไปย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดใน

การวัดผลการสอบนั้น และการสอบประเภทนี้อาจจะไม่นับเป็น “การสอบ” ในความหมายของวิทยาลัยนวัตน์ฉบับนี้ก็ได้หากต้องการเพราะไม่ใช่การสอบเพื่อวัดความรู้ความสามารถโดยตรงของผู้สอบ แต่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการวัดความสามารถประเภทหนึ่ง และมีการนำมาใช้ในการสอบอย่างจริงจัง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากการสอบแข่งขันต่าง ๆ ในปัจจุบัน จะต้องมีการสอบวัดผลใช้เชิงพฤติกรรมด้วย (โดยไม่นำคะแนนส่วนนี้มารวมกับคะแนนของการสอบแข่งขัน) ผู้เขียนจึงนำมาพิจารณา โดยเหตุที่ไม่สามารถเปิดเผยคำตอบได้ในกรณีนี้ก็เพราะคำตอบในกรณีนี้ถือเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์สาธารณะจากการที่ต้องใช้ข้อมูล ซึ่งต่างจากคำตอบปกติแม้ว่าจะมีการใช้อีกแต่ในการสอบแต่ละครั้งมักจะมีการประชุมรับคำตอบใหม่ทุกครั้งซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงคำตอบของคำถามเดียวกันได้ และที่สำคัญคำตอบปกติจะวัดผลออกมาเป็นคะแนนซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจข้อสอบประกอบกับความรู้ความเข้าใจจริง ๆ ของผู้เข้าสอบ ดังนั้น ผู้เข้าสอบที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ก็จะได้คะแนนที่ดีเสมอไม่ว่าจะได้รู้ถึงคำตอบหรือไม่ ในขณะที่ข้อสอบประเภทจิตวิทยาที่วัดผลออกมาเป็นลักษณะทางพฤติกรรมซึ่งมีรูปแบบที่แน่นอนดังนั้น หากมีการเปิดเผยคำตอบประเภทนี้ออกไปย่อมทำให้เกิดความเสียหายต่อการใช้ประโยชน์จากคำตอบนั้นได้ นอกจากนี้ กระดาษคำตอบของข้อสอบประเภทเชิงจิตวิทยาหรือพฤติกรรมก็ยังถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบด้วยเนื่องจากการแสดงลักษณะเฉพาะตัวของผู้เข้าสอบนั้น

- ขอบเขตในการเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เช่นเดียวกับการสอบแข่งขัน หลักเกณฑ์พิจารณาในการสอบวัดผล ในเรื่องของคำตอบ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 (4) ยกเว้นในกรณีของข้อสอบปรนัยและกรณีของการสอบวัดผลในเชิงจิตวิทยาหรือพฤติกรรมที่ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีประโยชน์สาธารณะ ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปเช่นกัน

##### 5. ดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

- สถานะของดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการสอบแข่งขันหรือการสอบวัดผล ดุลพินิจในการให้คะแนนเอกสารเป็นการประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ จึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบ และในขณะเดียวกันก็เป็นการใช้ดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น ดุลพินิจในการให้คะแนนเอกสาร จึงเป็นทั้ง

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย และในกรณีของข้อสอบแบบปรนัยจะไม่มีการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร

- **ขอบเขตในการเปิดเผยดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสาร** เมื่อดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยขอบเขตในการเปิดเผยจึงเหมือนกับกรณีของการเปิดเผยกระดาษคำตอบที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ในเรื่องของการเปิดเผยดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารในการสอบวัดผลยังมีที่ต้องพิจารณาอยู่อีกคือในประเด็นที่ว่าหากผู้เข้าสอบซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงได้ขอให้เปิดเผยดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร โดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารแล้วนำไปเผยแพร่ให้กับบุคคลภายนอก (เช่น ผู้เข้าสอบอาจไม่ได้รับความพอใจในดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารของตนจึงขอข้อมูลดังกล่าวไปให้ผู้อื่นทำการวิจารณ์หรือมีความเห็นในเชิงวิชาการ เป็นต้น) อาจเกิดความเสียหายแล้วเป็นการรบกวนการที่เจ้าหน้าที่จะมีดุลพินิจต่อไปก็ได้ เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองเรื่องคือ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในกรณีเช่นนี้ (ดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร) โดยหลักแล้วศาลหรือองค์กรชี้ขาดจะไม่เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการประเมินผลการสอบหากการใช้ดุลพินิจไม่ผิดพลาดหรือบกพร่องอย่างชัดเจน เพราะการที่ผู้ตรวจจะเห็นควรให้คะแนนแก่ผู้เข้าสอบเท่าใดย่อมเป็นการวินิจฉัยของผู้ตรวจ และสองในเรื่องของการสอบวัดผลการศึกษาจะเห็นได้ชัดเจนว่าคะแนนของผู้สอบในแต่ละราย ไม่มีความสัมพันธ์กันอันต่างจากการสอบแข่งขัน จึงทำให้ไม่มีประโยชน์สาธารณะจากคะแนนที่ผู้เข้าสอบแต่ละรายได้รับ หรืออาจกล่าวได้ว่าในการสอบวัดผลไม่มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้น มีเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่จะมีคำสั่งทางปกครอง (คือการทำผลการสอบ) ให้กับผู้สอบเท่านั้น เมื่อนำประเด็นทั้งสองเรื่องมาพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 34 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน” ทำให้สามารถสรุปได้ว่าการสอบวัดผลไม่มีประโยชน์สาธารณะจากคะแนนของผู้เข้าสอบเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว ดุลพินิจในการให้คะแนนในเอกสารย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งจากในเรื่องของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจจากศาลหรือองค์กรชี้ขาด และยังได้รับ

ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 34 ในการที่จะนำดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารไปเผยแพร่แล้วทำให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยจะเห็นได้ว่ามาตรา 34 ไม่ได้กำหนดไว้เฉพาะเจาะจงว่า “การกล่าวหรือไขข่าว” ต้องเป็นข้อมูลสาธารณะ(ข้อมูลข่าวสารของราชการ) หรือข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้นแม้ในส่วนของความเห็นของเจ้าหน้าที่ในดุลพินิจในการให้คะแนนในเอกสารซึ่งถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่หากผู้เข้าสอบซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลในดุลพินิจนั้นนำไปเผยแพร่แล้วเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง (ในทางวิชาการ) ของผู้ตรวจข้อสอบแล้ว ดุลพินิจในการให้คะแนนที่ปรากฏในเอกสารย่อมได้รับความคุ้มครองจากมาตรา 34 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกรณีของการสอบวัดผลไม่มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นเหมือนกับการสอบแข่งขันนั่นเอง นอกจากนี้ผู้เขียนยังไม่เห็นว่าหากใช้วิธีแก้ปัญหาอื่นจะเกิดประโยชน์ เช่น โดยการตีความให้ส่วนของการให้ความเห็นในดุลพินิจเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตรวจข้อสอบ เพราะในทางปฏิบัติแล้วผู้เข้าสอบย่อมจำคำถามที่ถามและคำตอบของตนได้ ขอเพียงได้คะแนนสอบของตน ผู้เข้าสอบก็สามารถที่จะนำมาประกอบกันเพื่อให้ผู้อื่นทำความเห็นในทางวิชาการได้อยู่ดี

#### 4.6 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

ปัญหาอีกข้อหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องของการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบก็คือในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยตามข้อเท็จจริงตาม สค.1/2541 ได้มีประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>28</sup> มาตรา 28<sup>29</sup> อยู่ด้วย ประเด็นนี้จึงต้องทำการพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 4.6.1 การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และ 4.6.2 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

##### 4.6.1 การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

<sup>28</sup> ได้อ้างไว้เป็นประเด็นในศาลชั้นต้นด้วย โปรดดูคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 17/2542

<sup>29</sup> มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้



ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 28 หรือไม่

พิจารณามาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ, ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และเมื่อได้พิจารณามาตรา 34 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็ให้เห็นได้ว่า หลักการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับมาตรา 34 และมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ มีความสอดคล้องกันอยู่แล้ว โดยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร และในการพิจารณาเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 (5) หรือในกรณีที่บุคคลนั้นไม่ได้ให้ความยินยอมตามมาตรา 24 หรือเป็นกรณีที่มิใช่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 24 (1) – (9) กรณีนี้จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 15 วรรคหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอันมีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย เพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็อาจให้เปิดเผยได้

แต่อย่างไรก็ดี แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 โดยเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา 17 ด้วย กล่าวคือ จะต้องแจ้งให้ผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลนั้นทราบเพื่อให้เสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด

เมื่อพิจารณามาตรา 34 วรรคสอง และมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็ให้เห็นได้ว่า ในการพิจารณาให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี หรือโดยองค์กรที่วินิจฉัยก็ดี ก็จะต้องพิจารณาถึงความขัดแย้งระหว่างสิทธิของ

บุคคลผู้ร้องขอให้เปิดเผยกับสิทธิของบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และพิจารณาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมด้วย

จากข้างต้นจึงสรุปได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด<sup>30</sup>

#### 4.6.2 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 และการเปิดเผยย่อมกระทบถึงสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นการเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเอาไว้แล้วในมาตรา 20<sup>31</sup> แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

- 1) ได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบ<sup>32</sup> ตามมาตรา 16
- 2) ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>33</sup> มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)". วารสารกฎหมายปกครอง. หน้า 121-123

<sup>31</sup> มาตรา 20 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็น การกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16
- (2) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้หน่วยงาน ของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว

<sup>32</sup> มีชื่อว่า ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2543

<sup>33</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 4 ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

การมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 เป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใด ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการที่เป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการที่เป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการรัฐสภาสามัญหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป

(2) ข้าราชการทหาร หรือข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ซึ่งมีชั้นยศตั้งแต่ พันตรี นาวาตรี นาวาอากาศตรี หรือพันตำรวจตรีขึ้นไป แล้วแต่กรณี

(3) ข้าราชการตุลาการซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ข้าราชการตุลาการชั้น 2 ขึ้นไป

(4) ข้าราชการอัยการซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไป

(5) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดสุขาภิบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาตำบล ประธานสภาตำบล หรือปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น แล้วแต่กรณี

(6) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป

(7) บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอิสระของรัฐหรือผู้บริหารระดับเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันของหน่วยงานอิสระของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานอิสระของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

(8) บุคคลหรือคณะซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือหัวหน้าสำนักงานขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

โดยคำสั่งให้เปิดเผยถือว่าเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชาแต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ (มาตรา 15 วรรคท้าย)

แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 20 นี้ไม่คุ้มครองหน่วยงานของรัฐหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งหลักการนั้นถือว่าสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กล่าวโดยสรุป หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 โดยได้ปฏิบัติตามมาตรา 20 ไปแล้ว เจ้าหน้าที่นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกตรวจสอบในเรื่องของการใช้ดุลพินิจเว้นแต่โดยผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ต้องรับผิดเป็นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเพื่อให้เกิดความเสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8<sup>34</sup> วรรคแรก

#### 4.7 ปัญหาในเรื่ององค์การบังคับใช้กฎหมาย (คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร)

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ ในเรื่องสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและเรื่องการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

<sup>34</sup> มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

#### 4.7.1 สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35<sup>35</sup> คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุดตามมาตรา 37<sup>36</sup> วรรคสอง ซึ่งมีประเด็นว่าเมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดจะโต้แย้งได้หรือไม่ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาประการแรกคือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะ คำวินิจฉัยดังกล่าวเกิดการก่อ เปลี่ยนแปลง ระงับ หรือ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ในสิทธิหรือหน้าที่ทั้งของผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายของมาตรา 5<sup>37</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เมื่อเป็นคำสั่งทางปก

<sup>35</sup> มาตรา 35 ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของ คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตาม มาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

<sup>36</sup> มาตรา 37 ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในมาตรา 13 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม

<sup>37</sup> มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

"วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

"การพิจารณาทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน

ครองแล้วผู้ที่ไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองย่อมโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ มีคำสั่งตามมาตรา 72 (1) <sup>38</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งทำให้เกิดข้อพิพาทดังต่อไปนี้ คือ

1) หากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะสามารถโต้แย้งคัดค้านได้หรือไม่ โดยพิจารณาจาก มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง...” ทำให้เกิดความเห็นในเรื่องนี้เป็นสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ปัจเจกชนในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเท่านั้น โดยไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐ <sup>39</sup> ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มาตรา 42 นี้ ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ด้วย ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า อาจพิจารณาปัญหาได้เป็นสองทาง ดังนี้

1. อาจพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 276 ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ...” จากมาตรา 276 ดังกล่าว จะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ประสงค์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองด้วย เหตุผลดังกล่าว อาจนำมาเพื่อตีความมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองให้หน่วยงานของรัฐอยู่เป็น “ผู้ใด” ที่สามารถนำคดี

ทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>38</sup> มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

<sup>39</sup> รายละเอียดโปรดอ่าน บรรเจิด สิงคะเนติ, “ข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของหน่วยงานของรัฐในการโต้แย้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร”. วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 19, ตอน 1, เมษายน 2543, หน้า 11-19

ขึ้นสู่ศาลปกครองได้ โดยอาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 276 นั้นเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

2. เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว คู่ความที่ไม่พอใจย่อมสามารถโต้แย้งคัดค้านและนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยได้เสมอ แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองมาตรา 42 เพราะไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเอาไว้โดยแจ้งชัด จึงต้องให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐไว้ให้ชัดเจน โดยอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้หน่วยงานของรัฐสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ เมื่อมีการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

2) หากหน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยจะมีมาตรการใดมาบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามได้ โดยจะเห็นได้ในกรณีที่มีบุคคลได้อุทธรณ์คำสั่งขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ป.ร.ส.) ที่ปฏิเสธคำขอให้เปิดเผยสำเนาสัญญาซื้อขายสินเชื่อธุรกิจที่ทำขึ้นระหว่าง ป.ร.ส.กับบริษัทโกลด์แมน ซาคส์ (เอเชีย) จำกัด ตามที่ได้ลงนามในสัญญาวันที่ 18 ธันวาคม 2541 และวันที่ 12 มกราคม 2542 และต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศได้มีมติให้เปิดเผยสัญญาสินเชื่อทางธุรกิจดังกล่าวทันที แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ป.ร.ส. ยังคงปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายสินเชื่อทางธุรกิจข้างต้นตามที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยแต่อย่างใด ซึ่งปัญหานี้ได้กลายเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีการบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม<sup>40</sup> โดยในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะมีการใช้มาตรการบังคับ เช่น มาตรการบังคับในทางวินัย กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็จะมีบทลงโทษในทางวินัย<sup>41</sup> แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เป็นต้น

<sup>40</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, "ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19, ตอน 1, เมษายน 2543, หน้า 7-8

<sup>41</sup> อมร จันทรสมนุญณ์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 228

#### 4.7.2 การทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

เนื่องจากมาตรา 37 ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุดทางฝ่ายปกครอง แต่จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบพิจารณา สค.1/2541 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ตามคำขอของนางสุมาลี ลิมโปโวาท ทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและได้นำเป็นประเด็นสู่ศาลแล้ว

ในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถทบทวนเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของตนได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

##### 1) ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาในประเด็นนี้ว่าสามารถทบทวนคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไว้

##### 2) ความเห็นของศาลฎีกา

คำพิพากษาฎีกาที่ 4126/2543<sup>42</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49<sup>43</sup> ศาลฎีกาเห็นว่า คำวินิจฉัยที่สค.1/2541 เป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อเป็นคำสั่ง

<sup>42</sup> พิจารณาคำพิพากษาฎีกาที่ 4126/2543 โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือไม่รับฟังคำคัดค้านมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นประการใดแล้วบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยนั้นจะโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยนั้นต่อไปอีกไม่ได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาทบทวนและเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยนั้นนอกจากนี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>43</sup> มาตรา 49 เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความยินยอมอันเป็น



ทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่” การที่คณะกรรมการพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยเดิมและมีคำวินิจฉัยใหม่ให้เปิดเผย กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนเป็นการกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย

สำหรับผู้เขียนนั้นเห็นด้วยกับความเห็นของศาลฎีกา โดยเมื่อคำวินิจฉัยที่สค.1/2541 เป็นคำสั่งทางปกครองย่อมจะถูกต้องโต้แย้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยเสมอ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ (คณะกรรมการวินิจฉัย ฯ) ย่อมมีอำนาจที่จะทบทวนคำสั่งของตนได้ตามมาตรา 49 (โดยมาตรา 49 ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ....”) เพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายได้เอง (โดยไม่ต้องให้นางสุมาลีขอให้พิจารณาใหม่ก็ได้) ซึ่งความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยนั้นหมายถึง บุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยนั้นจะโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยนั้นต่อไปอีกไม่ได้เท่านั้น แต่ไม่ได้หมายถึงคณะกรรมการเองด้วย ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4126/2543 นั่นเอง