

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง  
ในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง  
ระหว่างรัฐกับประชาชน

โดย

พันตำรวจโท เขียวรัตน์ วิเชียรสรรค์  
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 56  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556-2557

## บทคัดย่อ

เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐกับประชาชน

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พันตำรวจโท เขียวรัตน์ วิเชียรสรรค์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ภาวะสังคมและบ้านเมืองไทยในปัจจุบัน มีความสับสนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ จนเกิดความวุ่นวายไปทั่วทั้งประเทศ เกิดความแตกแยกทางความคิดจนแบ่งเป็นฝ่ายเป็นพวก ประการสำคัญมีการต่อต้านการบริหารปกครองประเทศของรัฐบาล เนื่องจากประชาชนที่ต่อต้านดังกล่าวเห็นว่า มีการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง ซึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อให้มีอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ และสร้างโอกาสในการทุจริตและใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ(ในขณะที่เริ่มเข้ารับการศึกษา) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเผยแพร่แนะนำให้ประชาชนเข้าใจและใช้สิทธิรับรู้ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานของรัฐและความโปร่งใสในระบบราชการ เห็นถึงความสำคัญองงานด้านการเมือง จึงได้ศึกษาวิจัยเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการปฏิบัติให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป โดยคาดหวังว่าเมื่อ

เอกสารวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมุ่งอธิบายเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยและการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ศึกษาบทความและบทเรียนที่เกี่ยวข้องจากแนวคำวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อความเข้าใจในแนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ อีกทั้งศึกษาวิเคราะห์ถึงอุปสรรคและปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะ อันจะนำไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจการใช้สิทธิรับรู้ตามกฎหมาย เพื่อทราบข้อเท็จจริงอันจะสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งจะนำมาซึ่งความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสร้างความมั่นคงของชาติต่อไป

## คำนำ

พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิรับรู้ของประชาชนในข้อมูลข่าวสารการดำเนินของรัฐในเรื่องต่างๆ ซึ่งเรียกว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการใช้สิทธิของประชาชน และกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมกันไปด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการเยียวยารักษาสิทธิให้กับประชาชน ทั้งเรื่องการร้องเรียนเมื่อเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการอุทธรณ์เมื่อเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่มีประชาชนร้องขอ ภายใต้หลักการ “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นหลักทั่วไป การปกปิดถือเป็นข้อยกเว้น” อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายนี้จะมีผลใช้บังคับมากกว่า 16 ปีแล้วก็ตาม แต่ยังคงปรากฏว่าทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว มีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งประชาชนไม่ใช้สิทธิรับรู้ เพื่อการตรวจสอบและสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานของรัฐ และจากการขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่ใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ ในการสร้างความโปร่งใส รวมทั้งควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในที่สุดสังคมก็เกิดความสับสนวุ่นวาย เกิดข่าวลือ จนนำมาซึ่งการแตกแยกของประชาชนในสังคม และมีประชาชนบางกลุ่มต่อต้าน ประท้วงการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินงานตามนโยบาย โดยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และมีการทุจริตประพฤติกมิชอบกันอย่างมโหฬาร ผู้วิจัยจึงต้องการวิจัยเกี่ยวกับงานด้านการเมือง ในการใช้สิทธิรับรู้ของประชาชน รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน อันจะนำมาซึ่งความมั่นคงของประเทศในที่สุดต่อไป

ผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา พลเรือโท ชวัช วิชัยดิษฐ และคณาจารย์ในกองวิชาการเมืองและการทหารที่ได้กรุณาแนะนำ ช่วยเหลือให้ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยสำเร็จในครั้งนี้

พันตำรวจโท

(เชียรรัตน์ วิเชียรสรรค์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ 1	
บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	6
บทที่ 2	
แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ	7
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน	7
สิทธิรับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	12
กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	15
การคุ้มครองความลับ/การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	16
สรุป	18
บทที่ 3	
นโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	20
แนวนโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	20
วิธีการเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	23
วิธีการเปิดเผยตามกฎหมายอื่น	24
กรณีศึกษาการเปิดเผยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ	26
สรุป	32

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	
การพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อความ โปร่งใส	34
การกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ	34
ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	35
ปัญหาและอุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	38
แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ	39
แนวคิดในการปรับปรุงบทบาทและ โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูล	
ข่าวสารของราชการ	42
บทที่ 5	
สรุปและข้อเสนอแนะ	45
สรุป	45
ข้อเสนอแนะ	51
บรรณานุกรม	54
ประวัติย่อผู้วิจัย	55

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาวะสังคมและบ้านเมืองไทยในปัจจุบัน มีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองซึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อมีอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ บางเรื่องก็เป็นจริงตามข่าวซึ่งได้มีการจับกุมดำเนินคดี ทำให้เจ้าหน้าที่และนักการเมืองที่ถูกกล่าวหา ต้องถูกออกจากราชการ ถูกจำคุก รวมถึงการถูกยึดทรัพย์สิน ฯลฯ แต่บางเรื่องเป็นการกล่าวหา เพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือหวังผลในการทำลายชื่อเสียงกัน ทำให้ถูกดำเนินการจนต้องพ้นจากหน้าที่ เพื่อเปิดทางให้พรรคพวกหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดี เข้าไปเอื้ออำนวยให้เกิดผลประโยชน์แก่กัน ไม่ว่าจะเป็นไปในทางใดก็ตาม ข่าวสารที่ออกมาดังกล่าว ทำให้ประชาชนและสังคมเกิดความ สับสน สร้างความรู้สึกที่ไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง เป็นที่มาของการไม่ไว้วางใจและไม่ เชื่อถือต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจถึงการไม่ไว้วางใจกับการทำงานของรัฐบาล ซึ่งเป็น ผู้บริหารปกครองประเทศไปด้วย นับเป็นภัยต่อความมั่นคงของประชาชาติอย่างยิ่ง สังเกตได้จาก การสำรวจความคิดเห็นที่มีการจัดทำขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโดยสถาบันการศึกษาต่างๆ หรือ ภาคเอกชน ล้วนแต่เป็นไปในทางเดียวกันว่า ประชาชนไม่ไว้วางใจในข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล ผู้วิจัยทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้สิทธิ เพื่อสร้างความโปร่งใสใน ระบบราชการ และการเยียวยารักษาสิทธิรัฐของประชาชนตามกฎหมายนี้ด้วย จึงต้องการศึกษา เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารลับเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ มักเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักนำไปใช้กล่าวอ้าง เพื่อไม่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แม้บางเรื่องอาจเป็นจริงตามที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างก็ ตาม แต่ก็มีบางเรื่องหรือบางส่วนในเรื่องนั้นน่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรสามารถเข้าถึง ได้ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและทำให้ประชาชนที่ได้รับรู้รับทราบ ข่าวสารดังกล่าวเกิดความเข้าใจอันดีกับผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงทำให้สังคมและคนในชาติได้ทราบ

ข้อเท็จจริง ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อถือและไว้วางใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี และตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐไปด้วย นับเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติไปด้วย

พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ โดยมีหลักการสำคัญว่า “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นหลักการทั่วไป การจะปกปิดต้องเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้นข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ จึงอาจถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่ประชาชนควรเข้าถึงได้ โดยบางข้อมูลอาจเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ประชาชนต้องเข้าถึงได้โดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารบางประเภท เช่น ข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคง จะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเฉพาะ มักไม่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงหรือรับรู้ โดยอาจคิดว่าประชาชนจะทำให้เกิดความเสียหาย หรือประเทศชาติอาจเป็นภัยหรือเป็นอันตราย หากประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แต่ควรต้องทำให้เกิดความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วยว่า ประชาชนทั่วไปก็มีความรักชาติ และพร้อมที่จะทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยให้กับประเทศชาติเช่นกัน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงเป็นสิ่งที่ควรต้องกระทำเช่นกัน เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอันดี เกิดความไว้วางใจและความเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับประชาชนไปด้วย ซึ่งจะเป็นมิติของความมั่นคงของชาติด้วยประการหนึ่ง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดการรับรู้รับทราบเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน รวมถึงกระบวนการใช้สิทธิและเยียวยารักษาสิทธิดังกล่าวด้วย รวมถึงการศึกษากฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความลับหรือความปลอดภัยของทางราชการ เช่น ระเบียบว่าด้วยการรักษา ความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ระเบียบว่าด้วยความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 รวมทั้งกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมตลอดถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคงของชาติ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงในการเสนอต่อสังคมและผู้เกี่ยวข้อง จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชนต่อไป

ขอยกตัวอย่างประกอบเพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องที่จะทำการศึกษาวิจัยนี้ เช่น เรื่องการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งสร้างความรู้สึกที่ไม่ดีเป็นอย่างมากกับประชาชน และเป็นเรื่องที่น่าจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลด้วยก็ได้ นั่นคือ โครงการรับจำนำข้าวจากเกษตรกรของรัฐบาล โดยเรื่องนี้มีข่าวปรากฏแก่สาธารณะเป็นระยะๆ ตลอดมาว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการนี้เป็นจำนวนหลายแสนล้านบาท และปรากฏว่าโครงการดังกล่าวเป็นเหตุให้รัฐบาลสูญเสียเงินหรือขาดทุนจากการดำเนินโครงการนี้เป็นเงินนับแสนล้านบาทเช่นกัน มีข่าวปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ว่า ได้ทำการตรวจสอบสต็อกข้าวที่รับจำนำไว้พบว่า ข้าวหายไปเป็นจำนวนมาก ข่าวการขาดทุนในการดำเนินโครงการเป็นจำนวนเงิน

มหาศาล รวมทั้งรัฐบาลแจ้งให้ทราบด้วยว่า สัญญาการซื้อขายข้าวที่รับจำนำกับประเทศคู่ค้าข้าวกับประเทศไทยถือเป็นความลับ เพราะเป็นการทำสัญญาซื้อขายระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ซึ่งเปิดเผยไม่ได้ ฯลฯ ล้วนแต่เป็นข่าวที่ออกมาเป็นผลลบบกับรัฐบาลทั้งสิ้น เรื่องนี้ผู้วิจัยพยายามติดตามดูว่า จะมีประชาชนใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร แต่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดใช้สิทธิเพื่อเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามปรากฏว่า ประชาชนได้ออกมาประท้วงการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมการดำเนินงานอื่นของรัฐบาลที่สร้างความไม่พอใจ ความไม่เชื่อถือ ตลอดจนความไม่ไว้วางใจที่ทำให้เกิดขึ้นในกลุ่มประชาชนด้วย จนทำให้มีการรวมกลุ่มกันประท้วงรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ทั้งพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักเรียนนักศึกษา และประชาชนทั่วไป ความไม่เชื่อดังกล่าวในมุมมองของผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ที่มาร่วมกลุ่มประท้วงดังกล่าว ส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง แต่ออกมาร่วมกันชุมนุมประท้วง เพราะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร และโดยที่ไม่ได้ใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องด้วย ประชาชนที่จะออกมาแสดงความคิดเห็นในเรื่องการดำเนินงานของรัฐต่าง ๆ นั้น ควรเป็นผู้ที่เข้าถึงและรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริงด้วยการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แล้วค่อยมาพิจารณาด้วยเหตุผลตามวิจรณ์ญาณของตนต่อไป อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายดังกล่าวมีหลักการให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ประชาชนอยากรู้ อยากทราบและร้องขอก็ตาม แต่กฎหมายก็กำหนดให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมข้อมูลข่าวสารนั้นมีอำนาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลตามร้องขอนั้นได้ หากเมื่อมีการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ผู้ถูกปฏิเสธจะเกิดสิทธิอุทธรณ์การขอข้อมูลนั้นตามกฎหมายได้ต่อไป กรณีการอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธมิให้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งกฎหมายกำหนดขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและมีคำวินิจฉัยในการสั่งการให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลและปฏิเสธการเปิดเผยนั้นเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต่อไป และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นที่สุดในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐนั้นเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หากเห็นว่าผู้ขอนั้นมีเหตุผลอันสมควร และหน่วยงานไม่มีเหตุที่จะปกปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นด้วยกับคำสั่งปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐ และมีคำวินิจฉัยยกคำอุทธรณ์ ก็จะเป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป ทั้งนี้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากกระทบสิทธิของประชาชนก็จะทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าว จะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่อง ที่เป็นปัญหาข้อสงสัยในการทำหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อเท็จจริง ซึ่งจะสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้น และเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลที่บริหารประเทศอันเป็นความมั่นคงของชาติไปด้วย แม้ประชาชนผู้ใช้สิทธิจะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารตามคำขอก็ตาม แต่ในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวและที่เกี่ยวข้อง จะทำให้องค์กรตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถ เข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้นๆ เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารหรือรัฐบาลไปด้วย จึงเป็นที่มาของการวิจัยในเรื่องนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสิทธิการรับรู้ตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ อันจะสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ และความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน
2. เพื่อศึกษากฎหมายหรือระเบียบอื่น ที่เกี่ยวข้องกับเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะทำให้ทราบข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริง อันจะสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐกับประชาชน อันจะทำให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติต่อไป

### ขอบเขตของการวิจัย

งานเอกสารวิชาการฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์สิทธิในการรับรู้ของประชาชน เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะรวมทั้งการเปิดเผยและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อได้รับทราบข้อเท็จจริง ในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชน โดยผู้วิจัยจะได้ศึกษาเอกสารและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำพิพากษาของศาลปกครอง และจากหนังสือบทความ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาในสิทธิรับรู้ของประชาชน จึงดำเนินการวิเคราะห์เอกสารข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ทั้งในเรื่องตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องทั้งการเปิดเผยและการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของทางราชการ ตลอดจนเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น บทความ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนั้นการดำเนินการวิจัยในเรื่องนี้ ยังได้วิเคราะห์ถึงการใช้สิทธิของประชาชน กระบวนการขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดในการใช้สิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การร้องเรียน การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในการเฝ้าระวังรักษาสิทธิของประชาชนตามกฎหมายด้วย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รับทราบถึงสิทธิการรับรู้ของประชาชน ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง
2. ได้รับทราบกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ
3. ได้รับทราบและเข้าใจปัญหาและอุปสรรค ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ทำให้ประชาชนไม่ทราบข้อเท็จจริงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ
4. นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริง อันจะสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐกับประชาชน

## คำจำกัดความ

ข้อมูลข่าวสาร	หมายถึง	<p>สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั่นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้</p>
ข้อมูลข่าวสารของราชการ	หมายถึง	<p>ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน</p>
หน่วยงานของรัฐ	หมายถึง	<p>ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540</p>
เจ้าหน้าที่ของรัฐ	หมายถึง	<p>ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ</p>

## บทที่ 2

### แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

#### แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจในการบริหารปกครองประเทศมาจากประชาชน เป็นการปกครองโดยประชาชน และเป็นไปเพื่อประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีบทบาทของการเป็นเจ้าของประเทศ บทบาทดังกล่าวจะเป็นไปได้ต้องมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อประชาชนได้แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศ ทั้งในด้านการสนับสนุนหรือคัดค้านการดำเนินงานของรัฐอย่างมีความรับผิดชอบ กล่าวคือ การเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อการบริหารปกครองประเทศนั้น ต้องเป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ตรงกับความเป็นจริงหรือบนพื้นฐานของความถูกต้องด้วย หลักการสำคัญคือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ <sup>1</sup>

1. รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) คือต้องมีความสามารถนำข้อเรียกร้อง/ความต้องการของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ
2. ต้องมีความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) คือต้องดำเนินงานด้วยความถูกต้องและเหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
3. มีความโปร่งใสในการทำงาน (Transparency) คือเปิดเผย มีข้อมูลรายละเอียดพร้อมให้ตรวจสอบตลอดเวลา เพื่อป้องกันการทุจริต หรือเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และ
4. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Participation) ในรูปของการกระจายอำนาจ การลดบทบาทของรัฐ และเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน

---

<sup>1</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา. 2542. น.62-63

องค์ประกอบทั้ง 4 ประการนี้เป็นองค์ประกอบที่สอดรับกัน โดยมีองค์ประกอบที่ 4 คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพขององค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งในทัศนะของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มองว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือภาคประชาสังคมจะนำไปสู่ “ธรรมาภิบาล” โดยมองว่า การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองจะทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง และเมื่อภาคประชาสังคมเข้มแข็ง ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับ ความเป็นประชาธิปไตย และระดับการพัฒนาทางการเมืองจะสูงขึ้น ดังนั้น การสร้างภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง และเพิ่มส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการประเทศมากขึ้นก็จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นได้<sup>2</sup> อาจกล่าวโดยสรุปว่า เจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการแสดงความคิดเห็นและการกระทำ โดยต้องไม่ถูกจำกัดสิทธิหรือสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้น อันนำมาซึ่งความสำเร็จตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา ก็ยังได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน “หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน” ได้แก่ การเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ และการเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น รวมทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนด “หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับอีกด้วย การที่จะให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางการเมืองในระดับต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับได้นั้น ต้องสนับสนุนหรือจัดให้ประชาชนได้ทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความต้องการและมีทักษะที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ เจมส์ แอล เกรตัน ได้อธิบายว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ประชาชนไม่

---

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2542. น.218.

สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ ถ้าหากว่าเขาไม่ได้มีการรับรู้ข้อมูลอย่างเพียงพอถึงทางเลือกและผลที่ตามมา เพราะฉะนั้นการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>3</sup> สอดคล้องกับ โภคิน พลกุล ที่อธิบายว่าความสำคัญของสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์โฆษณาและสื่อสารแล้ว การรับรอง สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการจะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบราชการ) และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานด้านต่างๆ ของรัฐด้วย สิทธิรับรู้จึงนับเป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือได้ว่าเป็นการสร้างและมอบกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐให้ไว้กับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประชาชนจะสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง<sup>4</sup> ดังนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ จึงเป็นกลไกสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ รวมทั้งการตรวจสอบในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายไป ตลอดจนถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2550 ก็ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยระบุไว้ใน “หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 ว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน” โดยมีมาตราที่สำคัญ ที่ระบุถึงสิทธิของบุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในหลายมาตรา อาทิเช่น ในมาตรา 56 และมาตรา 57 ที่ระบุถึงสิทธิของบุคคลที่มีสิทธิได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ

---

<sup>3</sup> เครตัน, เจมส์ แอล. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.** แปลและเรียบเรียงโดย วันชัย วัฒนศัพท์ (กรุงเทพฯ: ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า 2543.) หน้า 1.

<sup>4</sup> โภคิน พลกุล. **พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : หนทางสู่ราชการในระบบเปิด คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.** กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2540. หน้า 7.

ในกรอบของหน่วยงานภาครัฐ และสิทธิของบุคคลที่มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากมีสิทธิได้รับข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานในด้านต่างๆ ของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ในแง่รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการดำเนิน โครงการใดๆ ที่อาจจะกระทบถึงสิทธิต่างๆ ของประชาชนและชุมชน เป็นต้น

หากจะกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งได้สร้างความเปลี่ยนแปลงด้านความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐและระบบราชการดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปผลกระทบที่สำคัญได้ ดังนี้

1. เศรษฐกิจของประเทศ โดยมองไปที่ผลของความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐ หากได้เข้ามาใช้ช่วยเหลือตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยภาคประชาชน จะช่วยลดการทุจริตคอร์ปชั่นลง ดังนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรส่งเสริมการทำกฎหมายด้านสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และใช้กฎหมายนี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง อาจสามารถช่วยให้ประเทศมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นได้ เนื่องจากเมื่อประชาชนได้รับเสรีภาพ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้วจะเกิดแรงกดดันจากภาคประชาชน ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างมาก ทำให้มีความโปร่งใสและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สุขภาวะประชาชน (จากผลของการเข้าถึงสิทธิและบริการ ปกป้องสิทธิ เสรีภาพทางสื่อ (freedom of press) ) เช่นเดียวกับสภาพเศรษฐกิจ การทำให้ประชาชนมีความตระหนักถึงสุขภาพของตนเอง สื่อช่องทางต่างๆ จะเข้ามามีอิทธิพลมาก สื่อ (press) และนักข่าว (journalists) เองจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนทราบ เป็นผู้ที่สะท้อนออกมาให้ประชาชนทราบว่า ประเทศและสังคมกำลังเกิดอะไรขึ้น รัฐบาลกำลังทำอะไรอยู่ เพื่อแจ้งเตือนหรือทำให้เกิดความตระหนัก เช่น กรณีโครงการรับจำนำข้าว การขาดแคลนอาหาร และปัญหาโรคระบาดของกลุ่มประชากรบางกลุ่ม สื่อและนักข่าวจะต้องตีแผ่เรื่องราวอย่างตรงตามความเป็นจริง ไม่บิดเบือนให้กับประชาชนได้ทราบ พร้อมกันนี้ต้องกระตุ้นเตือนให้หน่วยงานรัฐและรัฐบาลในการหามาตรการ เพื่อแก้ไขหรือลดปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน เช่นเดียวกับการแพร่กระจายของเชื้อโรคต่างๆ อาทิ เชื้อเอชไอวี เป็นต้น เมื่อประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่รัฐบาลเปิดเผยมากขึ้นก็เกิดความตระหนัก เกิดความต้องการเข้าถึงบริการและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพของตนเองมากขึ้น

3. สภาพภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อมของประเทศ มักเกิดขึ้นเสมอๆ กับการตัดสินใจในการทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมาก เช่น กรณีการสร้างถนนขวางเส้นทางของแม่น้ำหรือทางระบายของแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดน้ำท่วมในเวลาที่มียายุหรือฝนตกในปริมาณที่มาก ๆ การดำเนินการโดยที่ภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาหรือร่วมตัดสินใจ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการทำการศึกษาวิจัย ด้านผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ไม่ได้ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน ดังนั้นการเผยแพร่หรือให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักและกังวล หากในกรณีที่ผลกระทบนั้นๆ มีผลโดยตรงกับตนเอง ทำให้มีแรงถ่วงดุลจากภาคประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งเป็นแรงสนับสนุนให้รัฐบาลเห็นความสำคัญ และ/หรือความจำเป็นที่ต้องจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. ระบบอบประชาธิปไตย จากผลของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นของประชาชน จะทำให้ระบบประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะภาคประชาสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องสาธารณะมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นมากขึ้น ประชาชนจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและมีความเข้าใจในประเด็นทางการเมืองในสภาพปัจจุบัน และมีความสามารถในการตัดสินใจและรับผิดชอบผลต่อส่วนรวม และแสดงออกเป็นประชามติ (Public Opinion) ซึ่งกระบวนการนี้จำเป็นต้องมีข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอว่า รัฐบาลกำลังทำอะไรอยู่ เป็นข้อมูลในเชิงข้อเท็จจริงไม่ใช่ข้อมูลที่คัดเลือกมา เพื่อชี้แจงตามวัตถุประสงค์หรือเจตนาของฝ่ายรัฐฝ่ายเดียว เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสังเคราะห์และพิจารณาดึงเอาข้อมูลเฉพาะมาใช้ด้วยตนเอง และเมื่อประชาชนได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ ประชาชนจึงจะสามารถตัดสินใจได้ นอกจากนี้ หากมีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนจะสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างกระชั้นชิดด้วย

## สิทธิรับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากได้กล่าวถึงแนวคิดและความสำคัญในสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารข้างต้นแล้ว แต่ในทางปฏิบัติของการใช้สิทธิดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคมาโดยตลอด แม้ว่าสิทธิในการรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ( Right to know / Access to Official Information ) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสทำให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งทำให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือบริหารงานในด้านต่างๆของรัฐแล้ว ยังเป็นการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ด้วยตนเอง สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2540 จนถึงฉบับปี 2550 ได้บัญญัติไว้ในหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตั้งแต่ในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ... อันเป็นการสอดคล้องกับการตรา พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ และหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติต่อการใช้สิทธิรับรู้ของประชาชน แม้ปัจจุบันจะได้ยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วก็ตาม แต่หลักการเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และโดยมุ่งหมายเพื่อรองรับการใช้สิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดหลักการไว้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้โดยถือเป็นหลักทั่วไป การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นข้อยกเว้น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 (ข้อมูลซึ่งเปิดเผยแล้วก่อให้เกิดความเสียหายกับสถาบันพระมหากษัตริย์) และอาจไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ก็ได้ (ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลพินิจในการเปิดเผย เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีเหตุผลตามกฎหมาย เพื่อให้ปฏิบัติการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้) ดังนั้นหากข้อมูลข่าวสารของราชการไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 14 หรือ 15 ตามที่กล่าวนี้ต้องถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ ไม่ว่าจะเปิดเผยโดยกฎหมายกำหนดให้นำไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือเปิดเผยโดยต้องนำไปแสดงให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ณ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูล หรือเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของประชาชนที่ต้องการข้อมูลนั้นเป็นการเฉพาะรายไป ถือเป็น

เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกับการดำเนินงานของรัฐในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ในชุมชนที่อยู่อาศัย ตลอดจนไปจนถึงการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งทุกคนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองในทุกส่วนงานของราชการ สำหรับหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมี 3 ประการคือ

1. การเปิดเผยเป็นหลักทั่วไป ปกปิดเป็นข้อยกเว้น
2. ข้อยกเว้นต้องเป็นที่กฎหมายกำหนด
3. การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ขออธิบายหลักการสำคัญดังกล่าวซึ่งเป็นลักษณะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและถือปฏิบัติต่อไปว่า หลักการข้อแรกถือว่า สิ่งที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ประชาชนต้องสามารถรับรู้ได้โดยทั่วไป นั่นก็คือ “เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการจึงถือว่าต้องเปิดเผยได้” ต่างกับสมัยก่อนซึ่งเคยมีระเบียบของทางราชการกำหนดว่า “เอกสารราชการถือเป็นความลับพึงสงวน” ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสมัยนั้นต้องคอยระวังรักษาเอกสารไม่ให้สูญหายหรือหลุดออกไปจากหน่วยงาน หากมีการขอข้อมูลเอกสารราชการก็จะถูกปฏิเสธการเปิดเผย เพราะถือว่าเป็นความลับของทางราชการ แต่เมื่อกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเริ่มมีผลใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นมา) ต้องถือว่าเป็นเอกสารราชการหรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้ อย่างไรก็ตาม การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ทำได้เช่นกัน แต่ต้องเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น ทั้งนี้ข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการก็ไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดได้ตามอำเภอใจ แต่จะเป็นการใช้ดุลพินิจตามหลักการข้อสอง กล่าวคือเป็นการใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เข้าข้อยกเว้น ตามที่กฎหมายกำหนดได้เท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 14 และมาตรา 15 จะเป็นเหตุผลตามกฎหมายที่ใช้อ้างในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพไป หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย เป็นต้น สำหรับหลักการข้อสาม เป็นเรื่องการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เพราะข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทที่เข้ามาอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล อาจเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็ได้ ซึ่งหากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็ถือเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องคุ้มครอง การจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นไปตามคำยินยอมของเจ้าของข้อมูลโดยตรง เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายเท่านั้น

สำหรับการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชนนั้น กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางเรื่องให้เป็นข้อมูลสาธารณะ เช่น การนำข้อมูลข่าวสารของราชการไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 และข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ตรวจดูได้ตามมาตรา 9 นอกจากนี้หากประชาชนต้องการทราบข้อมูลข่าวสารเรื่องใด ก็ใช้สิทธิร้องขอตามมาตรา 11 ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะแจ้งเปิดเผยข้อมูลตามคำขอในเวลาอันสมควร หากหน่วยงานของรัฐนิ่งเฉย หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จะเป็นเหตุให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องเรียน เพื่อให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแนะนำการปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป สำหรับการใช้สิทธิร้องขอดังกล่าว ประชาชนสามารถขอข้อมูลข่าวสารได้ทุกเรื่อง หน่วยงานของรัฐจะแจ้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้ทราบต่อไป แต่หากข้อมูลข่าวสารใดไม่สามารถเปิดเผยได้ หน่วยงานของรัฐก็จะแจ้งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อไป ข้อมูลที่ถูกปฏิเสธการเปิดเผยดังกล่าว หากประชาชนไม่เห็นด้วยก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสาขานั้นๆ พิจารณา เพื่อมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลตามคำขออุทธรณ์ หรือหากคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นด้วยกับการปฏิเสธ ก็จะวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ต่อไป คำวินิจฉัยดังกล่าวถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นที่สุด นั่นคือ การเป็นที่สุดของกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว แต่หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>5</sup> ซึ่งหากกระทบสิทธิต่อผู้ใด ผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามกฎหมายได้ต่อไป

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกันด้วย โดยในมาตราที่ 24 ระบุว่า หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลมิได้ ยกเว้นเป็นการเปิดเผยตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล และยังถือได้ว่าเป็นการรองรับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัวเกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วย ดังนั้นสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นทั้งสิทธิและกลไกในการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ เป็นการพิทักษ์สิทธิของประชาชนที่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็น

<sup>5</sup> “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113/ตอนที่ 60 ก/ หน้า 1 . วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 , มาตรา 5, นิยามความหมาย

หนทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ตรวจสอบการดำเนินงาน ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังจะเป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล หรือระบบราชการด้วย เพราะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะทำให้รัฐได้รับความไว้วางใจและความนิยมนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ กล่าวคือ นอกจากจะสร้างให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและราชการแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล ซึ่งจะสร้างให้เกิดความไว้วางใจ ความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการทำงานของภาครัฐเพิ่มมากขึ้นด้วย ถือเป็นการเสริมพลังอำนาจในการดำเนินงานของภาครัฐ ไม่ใช่การคุกคามการดำเนินงานของภาครัฐ เพราะฉะนั้นการที่จะกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามกฎหมายด้านเสรีภาพและสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้การสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานภาครัฐแล้ว จำเป็นต้องสร้างความตระหนักจากภาคประชาสังคมเพื่อเป็นการสร้างแรงกระตุ้นต่อภาครัฐด้วย การมีเสรีภาพและสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ จึงเปรียบเสมือนการกระตุ้นระบบราชการให้มีการปรับตัวให้มีการทำงานที่ประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้นนั่นเอง

### กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะ ที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไป ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ หรือเรียกว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” แล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดเกี่ยวกับเปิดเผยหรือให้ข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน โดยขอยกตัวอย่างกฎหมายดังกล่าวมาประกอบการวิจัย ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการบริหารปกครองประเทศ ได้กำหนดหลักการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ และมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อรองรับวิธีการปฏิบัติในการใช้สิทธิของประชาชน และกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติประกอบหลักการดังกล่าว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ นั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยได้กำหนดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคู่อริได้ เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆที่เจ้าหน้าที่ใช้

ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง จะได้ทราบและสามารถแสดงพยานหลักฐานในการโต้แย้งได้ต่อไป

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีบทบัญญัติตามมาตรา 54 ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับการขอตรวจดูและขอสำเนาเอกสารที่เกี่ยวกับคดี ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่กฎหมายนี้เป็นไปเพื่อใช้ในกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทในคดีแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีบทบัญญัติตามมาตรา 15 ซึ่งบัญญัติให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ โดยใช้ในวิธีพิจารณาคดีทางอาญา

พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มีบทบัญญัติตามมาตรา 10 ทวิ กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการเสียภาษี

### การคุ้มครองความลับ/การ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

แม้จะมีหลักการในการเปิดเผยหรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ(ข้อมูลข่าวสารของราชการ) ไว้ก็ตาม แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในบางเรื่องหรือบางลักษณะ จะทำให้หรืออาจทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ดังนั้นจึงได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบซึ่งออกตามความในกฎหมายบางฉบับ กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองความลับของทางราชการ หรือการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ ซึ่งขอกกล่าวถึงกฎหมายหรือระเบียบบางฉบับประกอบการวิจัย ได้แก่

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายนี้แม้จะกำหนดหลักการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดในบางมาตรา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นเหตุผล ในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ด้วย เช่น มาตรา 14 ใช้ปฏิเสธการเปิดเผย หากข้อมูลข่าวสารนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และมาตรา 15 ใช้กล่าวอ้าง เพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หากจะทำให้เกิดความเสียหาย ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหาย หรือกระทบ กระเทือนต่อความมั่นคงหรือการป้องกันประเทศ หรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกระทบ กระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหาย หรือกระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้กฎหมาย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในของส่วนราชการ เว้นแต่เป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคล และข้อมูลข่าวสารที่มี

กฎหมายห้ามมิให้เปิดเผยหรือกำหนดวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ (เช่น ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ การคุ้มครองตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้า การพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือเทคโนโลยีที่ระเบียบนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวที่ส่วนราชการได้รับจากเอกชน และเป็นที่น่าสนใจในระหว่างกันว่า ส่วนราชการจะไม่นำข้อมูลข่าวสารนั้นไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น)

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออก ตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานของ รัฐสามารถกำหนดและจำกัดขอบเขตในการกำหนดของเขต การใช้และการเก็บรักษา ตลอดจนการ เผยแพร่และทำลาย “ข้อมูลข่าวสารลับ” โดยหลักการทั่วไปกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารลับจะไม่ถูก นำไปเปิดเผย และจะใช้และดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เฉพาะภายในกลุ่มเจ้าหน้าที่เฉพาะที่ถูกกำหนด หรือได้รับการมอบหมายเท่านั้น

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนด ขึ้นมาเพื่อการรักษาความปลอดภัยของบุคคล และสถานที่ รวมทั้งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล ข่าวสารลับ เพื่อทำให้เกิดความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในราชการที่เกี่ยวกับความ มั่นคงและความปลอดภัยในระดับประเทศ รวมทั้งนำไปใช้ในระบอบราชการและเพื่อการคุ้มครอง ความปลอดภัยบุคคลด้วย อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารด้านความ มั่นคง ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการด้วย

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของ หน่วยงานที่ถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อห้ามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ได้จาก การปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ได้แก่ มาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ มาตรา 10 แห่งประมวลรัษฎากร ฯลฯ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นการห้ามตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ห้ามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามหลักการของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวต่อไป

## สรุป

สิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การบริหาร งานภาครัฐดีขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในอดีตต่างต้องการปกปิดข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของตน ให้ประชาชนไม่รู้หรือเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด โดยอ้างถึงความลับของทางราชการ อ้างถึงความมั่นคงของประเทศชาติ หรือเรื่องความสงบเรียบร้อย หรืออาจอ้างไปถึงสิ่งที่รัฐดำเนินการไปนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ในการกล่าวอ้างเป็นเหตุผลที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ด้วยแนวความคิดว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของทางราชการเท่านั้น ประชาชนไม่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด การดำเนินการและแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกกลบฝังไป หลังจากการมีและประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยได้ ภายใต้หลักการว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” และภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการใช้สิทธิของประชาชน โดย การใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ ไม่ใช่แต่เฉพาะทางด้านการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่ยังนำไปใช้เพื่อการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจด้วย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ได้สรุปว่า สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย 4 ประการ<sup>6</sup> คือ

1. การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารตามสภาพความเป็นจริงของการปกครอง สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ และนำไปสู่ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง
2. การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การมีข่าวสารเพียงพอ ทำให้ประชาชนสามารถติดตามการปกครองของรัฐได้ ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ ส่งผลให้การปกครองสะท้อนถึงความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน
3. การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้ ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจรัฐในแต่ละเรื่อง ทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่า กรณีต่างๆ ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องหรือไม่

---

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, **คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2541. น.4

ซึ่งความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐจะทำให้เกิดการตรวจสอบยับยั้ง เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

4. การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ การได้รู้ถึงการใช้อำนาจของรัฐในกรณีต่างๆ ที่เป็นมา ทำให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาเห็นว่า กรณีของตนจะเกิดผลเช่นใด ทำให้สามารถพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของตนได้โดยถูกต้องด้วย

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวก็ตาม แต่ยังมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ออกตามความในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ที่กำหนดในการให้สิทธิกับผู้เกี่ยวข้องในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้เช่นกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือความอาญา เป็นต้น รวมทั้งการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เอง ประมวลรัษฎากร เป็นต้น เพียงแต่ในกระบวนการพิจารณาคำเนิมนการที่เกี่ยวข้องนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ จากการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย หลังจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว จะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด นั้นหมายความว่า หากคำวินิจฉัยสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำวินิจฉัยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวินิจฉัยโดยเร็วต่อไป แต่หากมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ซึ่งหมายถึงว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยกับการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ไม่ต้องไปร้องเรียนหรือยื่นใช้สิทธิกับหน่วยงานทางปกครองหรือผู้บริหารใดๆ อีกต่อไป แต่เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้ผู้อุทธรณ์เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากไม่เห็นด้วยต่อไป กระบวนการขั้นตอนตามกล่าวนี้นี้ เป็นการประกันในการใช้สิทธิ เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ เป็นเจตนาที่ต้องการให้ประชาชนสามารถได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุด เพื่อสร้างความโปร่งใส การตรวจสอบ และประการสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

## บทที่ 3

# นโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

## แนวนโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ความโปร่งใสของระบบราชการและการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวในบทที่แล้ว จะเห็นว่า ความสำคัญและความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนนำไปใช้ประโยชน์ทั้งต่อส่วนตัวและส่วนรวม ทั้งยังก่อให้เกิดสิทธิหลายประการแก่ประชาชนเช่นสิทธิในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการออกคำสั่งทางปกครองหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางปกครองในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการหรือเป็นผู้ที่ต้องถูกระทบหรืออาจจะถูกระทบกระเทือนต่อสิทธิ โดยธรรมชาติของตนหรือต่อสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญจากการดำเนินงานของรัฐและสิทธิที่จะได้รู้หรือรับทราบการดำเนินงานทางปกครองต่างๆ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานต่างๆของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากหลักการเปิดเผยที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอมาเป็นการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการให้กว้างขวางแพร่หลายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากที่กล่าวถึงความสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น นโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถกำหนดหลักการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองหรือควบคุมดูแลเพื่อให้สาธารณชนสามารถรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ โดยสามารถกำหนดเป็นแนวนโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ดังนี้

### 3.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อความโปร่งใสในระบบราชการ

การบริหารปกครองประเทศ รัฐบาลต้องดำเนินการต่างๆด้วยความโปร่งใส หมายความว่า การใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน ซึ่งแสดงความรับผิดชอบด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ทราบ ความโปร่งใสดังกล่าวนี้อาจทำให้เห็นได้ว่า การดำเนินงานต่างๆรัฐ เป็นไปตามความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน หรือในประการอื่นที่มีเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐจะกำหนดการเปิดเผยใน

ช่วงเวลาที่เหมาะสมได้ เช่น นำข้อมูลมาแสดงในเว็บไซต์หรือในบอร์ดประกาศของหน่วยงานตามข้อมูลที่ต้องการเปิดเผยให้ทราบทุกสัปดาห์ หรือทุก 1 เดือน หรือทุก 3 เดือน เป็นต้น รวมถึงการนำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องไปจัดแสดงให้ดูได้ตลอดเวลา ณ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง หรือการนำลงเผยแพร่ในระบบสารสนเทศของหน่วยงานนั้นก็ได้ สำหรับการนำข้อมูลข่าวสารไปเผยแพร่ในระบบสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรี<sup>1</sup> กำหนดให้เผยแพร่ดังกล่าวไว้ด้วย ข้อมูลข่าวสารใดที่จะสร้างให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริงที่ควรทราบ และเป็นการสร้างเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ จึงควรเป็นข้อพิจารณาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อไป ด้วยเหตุผลด้านความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐนั่นเอง

### 3.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเป็นธรรม

ในอดีตที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐมักไม่เปิดเผยหรือให้ข้อมูลข่าวสารน้อยมากทำให้เกิดความสงสัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ รวมถึงมีเลือกปฏิบัติที่ ไม่เป็นธรรมด้วยหรือไม่ ดังนั้น ประชาชนผู้เกี่ยวข้องควรได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่มีผู้ขอ เพื่อการตรวจสอบต่อไป ตัวอย่างเช่น ประชาชนมาขึ้นขออนุญาตในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรอนุญาต เมื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตแล้วเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ต้องเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบเหตุผลของการไม่อนุญาตนั้นว่าเพราะอะไร รวมทั้งใช้ข้อมูลข่าวสารใดประกอบการพิจารณาก็แสดงให้เห็นด้วย เพื่อผู้ที่ถูกปฏิเสธจะได้ทราบข้อเท็จจริงนั้น หากเห็นด้วยก็คงไม่มีการโต้แย้งใดๆ แต่หากประชาชนไม่เห็นด้วยก็จะสามารถต่อสู้โต้แย้งข้อเท็จจริงซึ่งนำมาใช้ประกอบการพิจารณาและไม่อนุญาตของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ต่อไป นโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ เป็นเรื่องท้าทายการปฏิบัติและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมักไม่ชอบเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบมากนัก จึงถือเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานไปพร้อมกัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ควรรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะอันมีประโยชน์จากประชาชน เพื่อการปรับปรุงการบริการที่ดีขึ้น และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนพร้อมกันไปด้วย

### 3.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

แม้โดยทั่วไปสิทธิรับรู้ในข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งประชาชนสามารถรับรู้รับทราบและเข้าถึงได้ เนื่องจากการดำเนินงานภาครัฐเป็นไปเพื่อประชาชนก็ตาม แต่มีข้อมูลข่าวสารบางประเภทได้รับการคุ้มครอง โดยมีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเปิดเผยเป็นการทั่วไป หรือ

<sup>1</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2554

เปิดเผยให้กับใครก็ได้ เช่น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจเสียหายต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารที่มีเหตุผลในการไม่เปิดเผยตามที่กล่าวมานี้ แต่หากมีความจำเป็นอันเนื่องจากประโยชน์สาธารณะ ก็จะเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่จะทำให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้<sup>2</sup> เช่น กรณีที่มีโรคระบาดร้ายแรงขึ้นในประเทศ และมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องพบว่า โรคระบาดดังกล่าวเคยเกิดขึ้นกับนาย ก มาก่อนแล้ว ดังนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าตรวจสอบประวัติการรักษาพยาบาล ผลการตรวจวิเคราะห์ต่างๆ ของนาย ก ในส่วนที่เกี่ยวกับโรคระบาดนั้น เพื่อหาหนทางและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลได้ แม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวมนั่นเอง จึงเป็นเกณฑ์ประการหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลได้ต่อไป

#### 3.4 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากโดยทั่วไปรัฐบาลของประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะปกครองในระบบใด หรือเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา ต่างต้องการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ให้น้อยที่สุด โดยมีอ้างเรื่องความมั่นคงของประเทศ หรือเรื่องความสงบเรียบร้อย หรืออ้างว่าสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปนั้น เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งใช้กล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของรัฐ เจ้าหน้าที่มักคิดว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของทางราชการเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้วสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปนั้นเป็นการกระทำกรโดยใช้อำนาจมหาชนหรือในนามของประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศทั้งสิ้น ไม่ใช่เพื่อรัฐบาลเอง การดำเนินงานของรัฐจึงต้องกระทำในทางที่จะสร้างความเชื่อถือเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน ประชาชนจำเป็นต้องทราบข้อมูลการดำเนินการต่างๆของรัฐ และเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ นั้น โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบอย่างมาก เพื่อการเป็นรัฐบาลที่ดีหรือรัฐบาลที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง การทำหน้าที่ของรัฐบาล หากปกปิดข้อมูลอันควรแจ้งให้ประชาชนทราบ จะทำให้รัฐบาลหมดความน่าเชื่อถือ หรือเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ ซึ่งสุดท้ายก็จะทำให้กลายเป็นรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งประชาชนไม่ทราบข้อมูลการดำเนินงานอย่างแท้จริงและครบถ้วน ทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงของมวลมหาประชาชน เพื่อขับไล่รัฐบาล โดยเข้าใจว่ารัฐบาลทำให้เกิดความเสียหายแก่โครงการฯ จนในที่สุดรัฐบาลจึงต้องยุบสภา แม้การรักษาการเพื่อจะจัดให้มีการเลือกตั้ง

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 15 วรรคแรก

ของรัฐบาลใหม่ ก็ยังไม่เป็นที่ไว้วางใจ และก็เป็นเงื่อนไขเรื่องความขัดแย้ง และเป็นที่มาของความวุ่นวายภายในประเทศ ในที่สุดทหารจึงกระทำรัฐประหาร เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศที่กำลังดำเนินอยู่ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใดที่จะสร้างความเข้มแข็งหรือความเชื่อถือของรัฐบาล จึงควรพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

### วิธีการเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งถือเป็นรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีความมุ่งหมายเพื่อรองรับการใช้สิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ สำหรับรูปแบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น กฎหมายได้กำหนดการเปิดเผยไว้เป็น 4 วิธี ดังนี้

1. การเปิดเผยโดยกำหนดให้ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>3</sup> เนื่องจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องรู้ จึงให้มีรูปแบบการเปิดเผยโดยให้นำไปลงในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว ได้แก่ ข้อมูลที่มีสภาพเป็นกฎหรือกฎหมาย หรือสภาพที่ประชาชนปฏิเสธการมีอยู่ของข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ แต่หากไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็จะทำให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม “กฎ” นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ หากไม่ทราบถึงกฎดังกล่าวนั้น

2. การเปิดเผยโดยการนำข้อมูลข่าวสารไปจัดไว้ให้ดู ณ สถานที่บริการหรือแนะนำข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ<sup>4</sup> ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงกับเอกชนที่เกี่ยวข้อง แผนงาน โครงการ งบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบัน คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานต่างๆของหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ดังกล่าว

3. การเปิดเผยโดยเป็นไปตามคำขอที่มีผู้ยื่นขอต่อหน่วยงานของรัฐ โดยลักษณะคำขอดังกล่าวต้องสามารถเข้าใจได้ตามควรว่าเป็นข้อมูลข่าวสารใด เมื่อหน่วยงานของรัฐรับคำขอแล้วจะจัดข้อมูลดังกล่าวไว้ในเวลาอันสมควร<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อมูลตามคำขอต้องมีอยู่ที่หน่วยงานที่ร้องขอ นั้น และพร้อมให้ได้ เว้นแต่เป็นการขอมามากหรือขอบ่อย โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน, มาตรา 7

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน, มาตรา 9

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน, มาตรา 11

4. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์<sup>6</sup> กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ถูกเปิดเผย แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเมื่อมีการร้องขอ หรือมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วก็ตาม แต่องค์กรที่เกี่ยวข้องดังกล่าวได้พิจารณาและมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผย แต่เมื่ออายุครบตามกฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่เปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดเสียหาย ซึ่งได้กำหนดให้เป็นเอกสารประวัติศาสตร์เมื่อครบ 75 ปี หรือข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผยตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 15 ได้กำหนดไว้ 20 ปี เมื่อครบอายุกำหนดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลนั้นต้องส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวที่ถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ไปยังหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เพื่อให้ประชาชนเข้าค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ได้ต่อไป

รูปแบบการเปิดเผยทั้ง 4 วิธีดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปจากลักษณะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ว่า ข้อมูลตามวิธีการที่ 1 วิธีการที่ 2 และวิธีการที่ 4 ถือเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้โดยไม่ต้องมีเหตุผลในการขอลุแต่อย่างใด แต่สำหรับวิธีการที่ 3 ซึ่งเป็นการระบุมูลข้อมูลข่าวสารที่ต้องการตรวจสอบ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้ทั่วไป หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ตามมาตรา 15 แต่ผู้ขอต้องการ เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด หน่วยงานที่รับคำขอต้องพิจารณาว่าจะสามารถเปิดเผยให้ได้หรือไม่ หากเปิดเผยได้ ก็ให้ตามคำขอ แต่หากไม่สามารถเปิดเผยได้ก็แจ้งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกปฏิเสธสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายได้ต่อไป ดังนี้ จึงเป็นความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้สิทธิขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

### วิธีการเปิดเผยตามกฎหมายอื่น

นอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้เป็นการเฉพาะ โดยขอยกเป็นตัวอย่างดังนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปรากฏอยู่ในมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน, มาตรา 26

สิ่งแวดล้อม...” เป็นการกำหนดโดยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน

2. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในมาตรา 34 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ตราประทับไม้ของรัฐบาลที่ใช้ประทับเพื่อความหมายใดๆ จะให้มีลักษณะอย่างไรให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา” ก็เป็นการกำหนดโดยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน

3. พระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในมาตรา 17 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงปรากฏขึ้นในท้องที่ใด หรือมีเหตุอันสมควรควบคุมศัตรูพืชในท้องที่ใด ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืชและประกาศระบุชื่อ ชนิดของพืช ศัตรูพืชและพาหะที่ควบคุม และให้กำหนดสถานที่ตรวจพืชเฉพาะถิ่นขึ้นเท่าที่จำเป็น ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการของกำนันและที่ทำการของผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น” ถือเป็นกำหนดโดยเฉพาะในการไปปิดประกาศในสถานที่ที่กำหนด

4. พระราชบัญญัติ คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ปรากฏอยู่ในมาตรา 47 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้งหรือแขวนไว้ในบริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้นซึ่งเห็นได้ง่าย” ถือเป็นกำหนดโดยเฉพาะในการไปติดตั้งประกาศในสถานที่ที่กำหนด

5. พระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. 2510 ปรากฏอยู่ในมาตรา 49 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้กำหนดเขตแล้ว ให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอ โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ และที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ซึ่งขอประทานบัตรแห่งละ 1 ฉบับ เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่จะได้ดำเนินการสำหรับคำขอนั้นต่อไป” เป็นการกำหนดโดยเฉพาะในการไปปิดประกาศ ณ สถานที่ที่กำหนด

6. พระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่สัตวแพทย์เห็นว่า โรคระบาดที่ตรวจพบในท้องที่ของตนหรือท้องที่อื่น ที่ติดต่อกับท้องที่ของตนจะระบาดออกไป ให้สัตวแพทย์มีอำนาจประกาศเป็นหนังสือกำหนดเขตโรคระบาดชั่วคราว มีรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตรจากที่ที่ตรวจพบโรคระบาดนั้น ประกาศนี้ให้ระบุชนิดของสัตว์และโรคระบาดไว้ด้วย และให้ปิดไว้ ณ บ้านกำนัน บ้านผู้ใหญ่บ้านและที่ชุมนุมชนภายในเขตนั้น และให้ใช้บังคับได้ 30 วันนับแต่วันที่ประกาศ” เป็นการกำหนดโดยเฉพาะในการไปปิดประกาศ ณ สถานที่ที่กำหนด

ตามตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบวิธีการต่างๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น ยังมีข้อมูลข่าวสารอีกเป็นจำนวนมากที่เกิดขึ้นหรืออยู่ในครอบครองของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่มีการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ด้วยวิธีการเฉพาะตามแต่กฎหมายจะได้กำหนดไว้ หรือตามแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการ เพื่อสร้างความเข้าใจหรือความโปร่งใสให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ โดยเจตนาของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นการเปิดเผยหรือเผยแพร่ในลักษณะที่สะดวกแก่การเข้าถึง หรือการรับรู้รับทราบ หรือตามการร้องขอในข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลนั้นๆ จะได้นำไปใช้ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

### กรณีศึกษาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

นับแต่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมีผลบังคับ โดยมีหลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ทั้งประชาชนและหน่วยงานของรัฐก็ได้ใช้สิทธิตามกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ตลอดมาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารที่อาจมีการร้องขอจากประชาชนผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสาร โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า จะเกิดความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอนั้น และความเสียหายดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 14 หรือ 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับคำขอก็อาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอดังกล่าว และหากผู้ถูกปฏิเสธคำขอนั้น ไม่เห็นด้วยกับการปฏิเสธนั้น ผู้ถูกปฏิเสธคำขอก็จะเกิดสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อมีการอุทธรณ์คำปฏิเสธนั้นซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการฯจะส่งคำอุทธรณ์ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวต่อไป<sup>7</sup> ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ โดยแยกเป็นข้อมูลข่าวสารต่างๆ ดังนี้

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน, มาตรา 37

### 1. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุม

รายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาผู้ที่มีประวัติทางคดีอาญาหรือความประพฤติไม่เรียบร้อยในการสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ ในส่วนที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 8/2542) แต่หากเป็นรายงานการประชุมที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ย่อมเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 29/2542) รายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่มีใช้เป็นการประชุมลับ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 16/2542) รายงานการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปรับอัตราค่าผ่านทางด่วนและการสังการของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แม้ว่า จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในกระบวนการระงับข้อพิพาทตามสัญญาของอนุญาโตตุลาการ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการในอนุญาโตตุลาการสำหรับกรณีนี้ได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกต่อไป จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 1/2544) ผู้ที่ยื่นซองประกวดราคาเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกระบวนการประกวดราคา เมื่อมีเหตุอันสมควรที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคา ประกอบกับการประกวดราคา ครั้งดังกล่าวได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ผู้ยื่นซองประกวดราคาย่อมมีสิทธิได้รับทราบรายงานการยื่นซองประกวดราคาและรายงานการประชุมพิจารณาไม่ประกาศผลการประกวดราคาได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 4/2544) ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิทราบข้อมูลข่าวสารในรายงานการประชุมคณะกรรมการวางแผนและประเมินผล และคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมและคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา อันเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตน ส่วนข้อมูลข่าวสารในรายงานการประชุมที่เกี่ยวกับผู้อื่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 42/2544) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่เกี่ยวข้องกับผู้อุทธรณ์โดยตรง เมื่อได้ลบหรือปกปิดชื่อหรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ทำให้รู้ตัวพยานที่เกี่ยวข้องแล้ว ย่อมเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 43/2544) แถบบันทึกเสียงรายงานการประชุมที่เจ้าหน้าที่ผู้บันทึกรายงานไม่มีเจตนาจะบันทึกเสียงไว้เป็นบันทึกของทางราชการโดยตรง แต่บันทึกไว้เพื่อนำมาใช้จัดทำเป็นบันทึกรายงานการประชุมที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้อำนวยความสะดวกในการจัดทำรายงานการประชุมของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานการประชุมเท่านั้น รายงานการประชุมดังกล่าวจะเป็นรายงานที่ถูกต้องก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้จัดทำเอกสารเป็นรายงานการประชุมเสนอต่อที่ประชุม เพื่อตรวจสอบและรับรองความถูกต้องเสียก่อน แถบบันทึกเสียงการประชุมจึงไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะต้องเปิดเผยและให้สำเนาแก่ผู้อุทธรณ์ (คำวินิจฉัยที่ สค 35/2545 และ สค 36/2545)

รายงานการประชุมสมัยสามัญขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งยังไม่มีการรับรองและไม่ปรากฏว่าเหตุใดจึงไม่มีการรับรองนั้น ย่อมเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ ทั้งนี้โดยองค์การบริหารส่วนตำบลอาจดแจ้งการที่ยังไม่รับรองและเหตุที่ไม่รับรองไว้ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 40/2544) แต่ไม่เปิดเผยหากไม่มี (คำวินิจฉัยที่ สค 141/2556)

## 2. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารมหาชน<sup>8</sup>

บัญชีผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฉบับที่บันทึกการมาใช้สิทธิของผู้เลือกตั้ง เป็นเอกสารมหาชน ไม่ใช่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลที่เข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เมื่อการเปิดเผยบัญชีผู้เลือกตั้งฉบับที่บันทึกการมาใช้สิทธิของผู้เลือกตั้ง ไม่อาจทำให้ทราบได้ว่า ผู้เลือกตั้งคนใดลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด การเปิดเผยบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงไม่กระทบกับหลักการลงคะแนนโดยลับ ไม่เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร จึงสามารถเปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 38/2545) เอกสารรายงานผลการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้ง เอกสารประกาศของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เรื่องประกาศผลการนับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง และเอกสารแสดงผลการรวมคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเปิดเผยได้ เพราะการเปิดเผยจะเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงถาวร และยังส่งเสริมให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อปกป้องรักษาประโยชน์อันเป็นส่วนรวมด้วย (คำวินิจฉัยที่ สค 36/2543)

## 3. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดิน<sup>9</sup>

แม้โฉนดที่ดินจะมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่ก็ยังเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นเอกสารมหาชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมกระทำได้ตามนัยมาตรา 24(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์

<sup>8</sup> เอกสารมหาชน ไม่มีการกำหนดนิยามความหมายไว้ คงปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 127 ซึ่งหากพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว น่าจะหมายถึงเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำขึ้น หรือจัดให้มีขึ้นตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ให้ประชาชนได้ตรวจสอบ และอ้างอิงเป็นพยานหลักฐานได้เป็นการทั่วไป เพื่อสาธารณชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้

<sup>9</sup> เอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(9) หมายถึง เอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ

ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 18/2543) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเลขที่โฉนดและชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินใกล้เคียงกับที่ดินของผู้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าของที่ดินปล่อยให้ตั้งร้างเป็นที่ทิ้งขยะและเป็นที่อยู่อาศัยของงูพิษและสัตว์ดุร้าย ทำให้เสียหายต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม แม้การเปิดเผยจะเป็นการรुकล้าสิทธิส่วนบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบกับประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ซึ่งมีที่ดินอยู่ในบริเวณนั้น จึงวินิจฉัยให้เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 10/2544) เทศบาลฯ ซึ่งครอบครองเอกสารที่แสดงถึงข้อเท็จจริงในการรังวัด แพนผังที่ดิน และลักษณะการก่อสร้างรั้วที่รुकล้าที่สาธารณะ แม้จะปรากฏรายชื่อของผู้มีกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน แต่ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแต่อย่างใด การที่เทศบาลฯอ้างว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการรुकล้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร จึงเป็นการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยที่ สค 11/2544) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารบบการทำนิติกรรมในที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดนั้น เป็นเรื่องประวัติความเป็นมาของที่ดินแปลงดังกล่าว แม้จะมีรายชื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ก็ไม่ทำให้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนำไปสู่การเปิดเผยฐานะทางการเงินของผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ โดยไม่จำเป็นที่ผู้ขอต้องมีส่วนได้เสียในที่ดินแปลงหรือเอกสารนั้น (คำวินิจฉัยที่ สค 53/2544 และ สค 7/2545)

#### 4. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารส่วนบุคคล

หนังสือรายงานการปฏิบัติราชการของผู้อุทธรณ์มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของประวัติการทำงานของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิตรวจสอบและรับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และมีสิทธิขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง (คำวินิจฉัยที่ สค 15/2542) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน และที่อยู่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยราชการผู้ครอบครองสามารถเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาซึ่งติดตามยึดทรัพย์ของลูกหนี้ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 32/2545)

#### 5. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบ

ด้วยเหตุที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองหน่วยงานของรัฐมิให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้อุทธรณ์และของผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกเข้าสถานศึกษา ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิขอตรวจสอบและสำเนาข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ (คำวินิจฉัยที่ สค 1/2541) ผู้สมัครสอบคัดเลือกรับทุนการศึกษาย่อมมีสิทธิที่จะขอทราบผลการสอบของตนและของผู้สมัครสอบรายอื่น มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ต้องเปิดเผยผลการสอบคัดเลือกและกระดาษคำตอบเป็นรายวิชาของผู้อุทธรณ์ และผู้เข้าสอบรายอื่นได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 3/2541) ข้อสอบคัดเลือกเข้าศึกษาที่มีได้มีลักษณะเป็นคลังข้อสอบ เพราะมีการออกข้อสอบใหม่ทุกปี ประกอบกับลักษณะของการสอบนั้น ความสมบูรณ์ของการสอบจะขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมการสอบ การเปิดเผยจึงไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการสอบใน

อนาคตแต่อย่างใด ข้อสอบดังกล่าวพร้อมทั้งคำตอบจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 9/2544) กระจายคำตอบในการตอบข้อสอบอัตนัย เป็นเพียงเอกสารที่ผู้เข้าสอบจัดทำขึ้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่สถานศึกษากำหนดขึ้น เพื่อแสดงถึงภูมิความรู้ และใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดความรู้ความสามารถ กระจายคำตอบ จึงไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้เข้าสอบและสามารถเปิดเผยได้ แม้ว่ากระจายคำตอบนั้นจะเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม แต่การเปิดเผยไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้สอบ ทั้งในแง่ชื่อเสียงและผลการสอบ และจะทำให้ผู้อุทธรณ์สิ้นสงสัยที่คิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบ (คำวินิจฉัยที่ สค 18/2544)

#### 6. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การพิจารณาประกอบการออกหมายจับ และเอกสารที่เกี่ยวข้องในสำนวนการสอบสวน และบันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดี เมื่อการดำเนินคดีอาญาเสร็จสิ้นลงแล้ว และการเปิดเผยไม่มีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำให้การที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าไม่น่าจะทำให้พยานเหล่านั้นได้รับอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยแต่อย่างใด จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 9/2543) รายงานการสอบสวนคดีอาญา หากมีข้อความส่วนใดเป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลในส่วนนั้น แต่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมดไม่ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 10/2543) ข้อมูลข่าวสารที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของอัยการ การเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย (คำวินิจฉัยที่ สค 42/2543) บันทึกการแจ้งความที่สถานีตำรวจที่ผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อไม่ปรากฏว่าการเปิดเผยจะทำให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบใดๆต่อผู้แจ้งความและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 9/2545 และคำวินิจฉัยที่ สค 126/2554)

#### 7. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลงานทางวิชาการและการปฏิบัติราชการ

ชื่อและที่อยู่ของผู้อ่านงานทางวิชาการ หนังสือเชิญประชุมและหลักฐานการรับเงินค่าประเมิน ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลงานทางวิชาการที่มีลายมือชื่อผู้อ่านประเมิน เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ยื่นเรื่องขอให้ประเมินให้ทราบได้ หากการประเมินผลงานทางวิชาการได้เสร็จสิ้นลงแล้ว (คำวินิจฉัยที่ สค 12/2542) รายชื่อผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่ทำงาน และสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ยื่นขอประเมินได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 33/2543) รายชื่อผู้สมัครคัดเลือก ใบสมัครของผู้สมัครและผู้ที่ได้รับคัดเลือก แบบแสดงผลงานด้านบริหารจัดการและข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ และรายงานการประชุมคณะกรรมการคัดเลือก

เป็นเอกสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้สมัครได้ เมื่อการพิจารณาคัดเลือกได้เสร็จสิ้นและมีการแต่งตั้งแล้ว (คำวินิจฉัยที่ สค 10/2545)

#### 8. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหนังสือร้องเรียน

หนังสือร้องเรียนซึ่งแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต่อเติมอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อไม่ปรากฏว่าข้อความในหนังสือร้องเรียนมีลักษณะเป็นการดูหมิ่น หรือใส่ความบุคคลอื่น จึงชอบที่จะเปิดเผยได้ แต่โดยเหตุที่หนังสือดังกล่าวเป็นการร้องเรียน เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากเปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียนแล้ว อาจทำให้ไม่มีผู้ใดกล้าร้องเรียนหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำใดๆที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแก่ทางราชการอีก ในการเปิดเผยหนังสือร้องเรียนดังกล่าว จึงต้องใช้ดุลพินิจปกปิดชื่อ ที่อยู่ และข้อความอื่นใดที่จะสื่อให้ทราบว่าผู้ร้องเรียนเป็นใคร (คำวินิจฉัยที่ สค 48/2544 และที่ สค 147/2556) รวมทั้งการให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงด้วย (คำวินิจฉัยที่ สค 84/2557)

#### 9. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการยื่นขออนุญาตต่อหน่วยราชการ

เอกสารการยื่นขออนุญาตดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่นการขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านการจราจรและสิ่งแวดล้อม การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงเปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 17/2543)

#### 10. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริจาคเงิน

รายชื่อผู้แสดงเจตจำนงในการอุปการคุณและจำนวนเงินบริจาคที่ได้บริจาคให้มหาวิทยาลัยนั้น ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การเปิดเผยชื่อผู้ปกครองที่แสดงเจตจำนงในการอุปการคุณจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการรับเด็กนักเรียนของโรงเรียนสาธิตได้กำหนดชัดเจนว่าจะรับโดยวิธีใด อย่างไร โดยมีได้มีการทดสอบวัดความรู้ความสามารถของเด็กหรือผู้ปกครอง หรือครูผู้สอน ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 31/2544 และ สค 156/2556)

#### 11. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลในองค์กรของรัฐ

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลที่ได้รับการเสนอรายชื่อเป็นคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติทั้งแง่ของหลักเกณฑ์การสรรหา คณะหน้าที่ผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับตลอดจนรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือก เมื่อการสรรหาได้ยุติลงในขั้นต้น และได้มีการเสนอต่อให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกแล้ว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมเป็นที่รู้กันทั่วไป ประกอบกับเพื่อให้งานทำงานของคณะกรรมการสรรหาโปร่งใสและมีมาตรฐาน จึงสมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 28/2544) และมีการเปิดเผยตามคำวินิจฉัย สค 105/2556 และการเปิดเผยสัญญาจ้างพนักงานของรัฐ(คำวินิจฉัยที่ สค 30/2554)

## 12. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับองค์กระอิระตามรัฐธรรมนูญ

สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้อุทธรณ์ อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะวินิจฉัยชี้ขาดให้เปิดเผยหรือไม่ก็ได้ (คำวินิจฉัยที่ สค 32/2544) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นข้อมูลที่ยังหากเปิดเผยแล้ว อาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ (คำวินิจฉัยที่ สค 5/2544) การเปิดเผยข้อมูลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ สค 133/2554) และเปิดเผยคดีของ ก.ก.ต. (คำวินิจฉัยที่ สค 215/2555)

ข้อมูลข่าวสารที่มีการวินิจฉัยให้เปิดเผยได้ดังกล่าวมาแล้วนี้จะเห็นว่า ที่ผ่านมามีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในลักษณะต่างๆ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดให้พิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหรือไม่ ให้พิจารณาคำนี้ถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงเป็นแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะดังกล่าวต่อไป

## สรุป

สิทธิในการรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ( Right to know / Access to Information ) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ในการเปิดโอกาสทำให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ และทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐหรือรัฐบาลจึงควรส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิดังกล่าว จะทำให้เป็นการเพิ่มเติมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้น นโยบายในการปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรคำนึงถึง และใช้เป็นดุลพินิจหรือข้อพิจารณาประกอบในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงเป็นไป เพื่อสร้างความโปร่งใสของระบบราชการ การตรวจสอบความถูกต้องและความชอบธรรมในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคำนึงประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในการเปิดเผยดังกล่าว และการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการส่งเสริมเพื่อการใช้สิทธิรับรู้ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ จึงมีการกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การนำข้อมูลข่าวสารบางประเภทไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา การจัดข้อมูลข่าวสารบางประเภทไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ณ หน่วยงานของรัฐ และการบริการข้อมูลข่าวสารตามที่มีประชาชนระบุขอเป็นการเฉพาะราย รวมทั้งการจัดเอกสารประวัติศาสตร์ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูและค้นคว้าได้ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร โดยหากหน่วยงานของรัฐนิ่งเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะทำให้ประชาชนเกิดสิทธิร้องเรียนเพื่อให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป หรือหากมีการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ ผู้ถูกปฏิเสธคำขอตามที่ยื่นเรื่องไว้ก็จะเกิดสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต่อไป ซึ่งในการวิจัยนี้ได้แนะนำแนวทางปฏิบัติที่เป็นผลจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาเสนอทราบไว้ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการร้องเรียน ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบและการประเมิน ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุม ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารมหาชน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองหรือความรับผิดชอบด้วยวิธีเฉพาะที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น การนำข้อมูลข่าวสารไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา การปิดประกาศ ณ ที่ทำการของรัฐ หรือตามชุมชนหมู่บ้าน หรือสถานที่สาธารณะทั่วไป(ตามแต่กฎหมายจะกำหนด) ซึ่งล้วนแต่ต้องการให้ประชาชนรับรู้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และมีผลกระทบหรือเป็นสิทธิประโยชน์ของประชาชนทั้งสิ้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติจะได้ในเรื่องความโปร่งใส ความถูกต้องชอบธรรม โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือไว้วางใจในการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในที่สุดต่อไป

## บทที่ 4

# การพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อสร้างความโปร่งใส

### การกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนๆ ถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้เกิดบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการบริหารปกครองประเทศ รวมไปถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกระบวนการขั้นตอนของการใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะการณ์ปัจจุบันที่มีการเพิ่มบทบาทของการใช้เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัยเพื่อสร้างความสะดวกสบายของการบริการประชาชนและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการลดจำนวนบุคลากรภาครัฐ จึงยังจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทในการแสวงหาความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น เพราะประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องโดยตรง หรือประชาชนที่แม้ไม่ใช่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นคู่กรณี โดยตรงก็ตามแต่ก็ควรมีบทบาทในการตรวจสอบได้เช่นกัน ด้วยเหตุที่มีส่วนของการเป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการและสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการและสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการและสำนักงาน ป.ป.ท. หรือหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบต่างๆ เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. กรมควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ รวมทั้งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในทุกระดับ ก็ล้วนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ ป้องกันปราบปรามเช่นกัน ซึ่งควรต้องอาศัยพึ่งพาการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืนถาวร โดยอาศัยการแสวงหาความร่วมมือของประชาชน เพื่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานของตนต่อไป

การจะสร้างความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จึงควรกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมการเพิ่มบทบาทของประชาชน โดยสร้างให้เกิดความง่ายและสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายสำคัญในลำดับต้นๆ ที่ต้องยึดถือและให้ผู้ได้บังคับบัญชาถือปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไปด้วยความต่อเนื่องหากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการควบคุมตรวจสอบแล้ว ในที่สุดก็จะเกิดความโปร่งใสในระบบราชการและการบริหารปกครองประเทศที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไปด้วย

### ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

แม้จะมีนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็คงเป็นเช่นเดียวกับการมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งแม้มีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันเข้าปีที่ 17 แล้ว แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ประชาชนยังไม่ค่อยตระหนักในการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้อย่างจริงจัง เพื่อทำให้เกิดผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ รวมทั้งจะทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีการพัฒนาที่ดีขึ้นไปเรื่อยๆ แม้มีข้อสงสัยหรือการร้องเรียนใดๆ ก็จะมีการดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป ดังนั้น จึงขอเสนอข้อกำหนดที่สำคัญอันจะนำมาสู่ความสำเร็จได้ ดังนี้

1. หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรต้องยึดถือเป็นหลักการสำคัญว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องสามารถเปิดเผยได้เป็นหลักทั่วไป หากมีข้อสงสัยประการใดๆ ให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยได้

2. ประชาชนมีสิทธิรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่ถูกกีดกันขัดขวางโดย

2.1 หากเป็นข้อมูลข่าวสารทั่วไป ย่อมสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ต้องมีเหตุผลในการขอ แต่ต้องระบุในคำขอในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร

2.2 หากเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 (ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์) หรือมาตรา 15 (ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด) ย่อมต้องแสดงเหตุผลในการขอให้ชัดเจน

3. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรจัดทำบัญชีข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้เป็นการทั่วไป โดยควรตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลโดยหน่วยงานของรัฐนั้นๆ และระดมความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำบัญชีข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ในเบื้องต้น และเพิ่มเติมไปเรื่อยๆ ในข้อมูลที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ต่อไป

4. หากข้อมูลข่าวสารใดไม่มีการกำหนดชั้นความลับ และ/หรือไม่มีการกำหนดห้ามการเปิดเผยไว้เป็นอย่างอื่นต้องถือว่าข้อมูลนั้นเปิดเผยได้ และหน่วยงานของรัฐควรไปจัดทำบัญชีกำหนดข้อมูลข่าวสารลับที่ต้องการคุ้มครองให้ชัดเจน โดยระบุเหตุผลที่ไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นไว้ตามกฎหมาย รวมทั้งระยะเวลาที่ยกเลิกชั้นความลับ(หากทำได้) ไว้ด้วย

5. ควรกำหนดระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่

5.1 ระเบียบการเก็บค่าธรรมเนียมการสำเนาและการรับรองสำเนาไม่ว่าจะเป็นไปด้วยเครื่องถ่ายเอกสาร หรือในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องไม่เกินจากที่คณะกรรมการฯเคยให้ความเห็นชอบไว้แล้วตามประกาศฯ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2542 เว้นแต่จะมีการเสนอขอความเห็นชอบเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการจะส่งหรือไม่ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำขอแก่ผู้ขอ เป็นต้น

5.2 ระเบียบปฏิบัติในการกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดในการเปิดเผยและการนำไปใช้ของข้อมูลข่าวสารของราชการ

5.3 ระเบียบปฏิบัติในการบริการข้อมูลข่าวสารของราชการนอกสถานที่ เช่น การให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารสามารถนำข้อมูลข่าวสารไปถ่ายเอกสารภายนอกหน่วยงานฯ แต่ต้องมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นไปด้วย เป็นต้น

5.4 ระเบียบกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เช่น เมื่อรับคำขอข้อมูลข่าวสารแล้ว หากไม่มีการสั่งการไว้เป็นอย่างอื่น ก็ควรเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อสั่งการภายใน 3-7 วันและควรแจ้งตอบแก่ผู้ขอภายใน 15 วัน หรือหากเรื่องต้องเสนอให้คณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานพิจารณา ก็ต้องเสนอภายใน 3-7 วัน และตอบแจ้งผลแก่ผู้ขอภายใน 15 วัน เป็นต้น

5.5 ระเบียบปฏิบัติในการจัดระบบและการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยให้สอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ เป็นต้น

5.6 ข้อกำหนดในการนำข้อมูลข่าวสารไปเผยแพร่ต่างๆ เช่น ต้องให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลตรวจสอบและปิดลบ(ถ้ามี) ก่อนนำไปเผยแพร่ด้วยวิธีต่างๆ รวมทั้งการนำลงในเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วย ฯลฯ

6. เมื่อมีการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานที่รับคำขอควรมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนในการแจ้งผลการดำเนินการซึ่งต้องไม่เกิน 15 วันในการแจ้งผลการดำเนินการในขั้นต้น รวมถึงกรณีที่ต้องสอบถามคำคัดค้านจากผู้กระทบประโยชน์ได้เสียจากการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งต้องกำหนดวันให้ชัดเจนในการแจ้งตอบ โดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นที่ต้องแจ้งตอบ และกรณีไม่

แจ้งตอบจะทำให้เสียประโยชน์อย่างไรบ้าง ซึ่งต้องแจ้งการดำเนินดังกล่าวให้ผู้ขอทราบเบื้องต้น ภายใน 15 วันนับแต่ยื่นคำขอด้วย

7. ควรมีการฝึกอบรมและซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

8. การดำเนินงานต่างๆ ควรกำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ระดับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความคุ้นเคยกับการทำงานร่วมกับภาคประชาชน และจะทำให้เกิดการเรียนรู้ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จะได้ปฏิบัติงานได้อย่างตรงความต้องการ ดังกล่าวพร้อมกันไปด้วย

9. ผู้ใดได้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้นั้นย่อมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ อาจเกิดขึ้นด้วย เช่น ผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำ สำเนาข้อมูลข่าวสารนั้นตามคำขอ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐต้องไม่แสวงหากำไรจากการบริการ เรื่องข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของตน และอาจกำหนดเกณฑ์ยกเว้นค่าธรรมเนียมการเรื่องข้อมูล ข่าวสารของราชการก็ได้ หากเป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

10. สถานที่บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ควรจัดไว้ ณ ห้องที่สะดวกต่อการติดต่อประสานงาน เช่น ชั้น 1 ของหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการ และ/หรือมีป้ายชี้แสดงสถานที่ ให้บริหารเพื่อความสะดวกในการไปติดต่อด้วย

11. ข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ควรจัดทำสรุปบัญชีแสดง ข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่และเปิดเผยไว้ในแฟ้มเอกสาร ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานๆ เพื่อ ความสะดวกในการค้นคว้าหาข้อมูลข่าวสารนั้น

นอกจากนี้ยังอาจมีข้อกำหนดอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้น หากมีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างจริงจัง เพราะเมื่อมีการปฏิบัติดังกล่าว ผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องก็จะ พบปัญหา ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคเพิ่มเติม จะนำมาซึ่งแนวทางหรือข้อกำหนดในการแก้ไขอื่น ต่อไป

## ปัญหาและอุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

การดำเนินการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่ผ่านมถึง 17 ปีแล้ว แต่ก็ยังคงมีปัญหา ข้อขัดข้อง อันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานด้านนี้มาโดยตลอด ซึ่งขอสรุปปัญหาจากการวิจัยได้ดังนี้

1. การขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในเนื้อหาสาระ อันเป็นผลให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย เช่น การแจ้งปฏิเสธการเปิดเผย ไม่ใช่เหตุผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 14 หรือมาตรา 15 เป็นต้น

2. ปัญหาเรื่องทัศนคติความเชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั่นคือ มักจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลักทั่วไป การเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น โดยเข้าใจไปเองว่า ข้อมูลข่าวสารเป็นของราชการซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ย่อมต้องเก็บรักษาไว้ไม่ให้รั่วไหลออกสู่ภายนอก หรือประชาชนไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบ หรือการตรวจสอบเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการกันเอง โดยประชาชนไม่มีอำนาจมาดำเนินการตรวจสอบนี้ เป็นต้น นับเป็นทัศนคติความเชื่อที่ตรงกันข้ามกับหลักการสำคัญของกฎหมายนี้

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความคิดในการปฏิบัติงานในเชิงรุก ส่วนใหญ่เคยปฏิบัติอย่างไรก็ยังคงปฏิบัติงานอย่างนั้น และไม่ชอบความเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นการเพิ่มงานของตนเอง เจ้าหน้าที่บางคนไม่คิดพัฒนาตนเอง และยังมีแนวคิดต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วย โดยไม่เรียนรู้หรือทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ดี อันจะทำให้เกิดความง่าย สะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

4. การจัดระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นมาตรฐานที่ดี และเป็นไปอย่างที่ไม่เอื้อต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีเกิดเรื่องข้อมูลข่าวสารมักสูญหายหรือเสียหายอยู่เสมอๆ

5. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาเป็นปีที่ 17 แล้ว แต่ยังมีข้อกฎหมายที่ไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ทำให้มีการตีความไปในทางที่แต่ละคน/ฝ่ายจะเข้าใจกันเองซึ่งอาจเกิดการขัดแย้งกัน นอกจากนี้ไม่มีบทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ไว้ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามกฎหมายนี้เท่าที่ควร

6. องค์กรตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการปฏิบัติตามกฎหมาย) และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยเรื่องอุทธรณ์ที่หน่วยงานของ

รัฐได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้) ไม่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้การ ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังใน การปฏิบัติงานให้กับองค์กรตามกฎหมายดังกล่าว เพราะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร

7. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้ไม่เป็นอิสระในการทำงานตามกฎหมายอย่างสมควรจะเป็น และการเป็นหน่วยงานระดับกอง ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานของรัฐอื่นที่จะไปให้คำแนะนำการปฏิบัติตามกฎหมาย

### แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

จากที่กล่าวข้างต้นถึงปัญหาและอุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่ง ปัญหาอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไข จึงขอเสนอผลการวิเคราะห์วิจัยเพื่อการแก้ไข ปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้น ตลอดระยะเวลาเข้าปีที่ 17 ของการบังคับใช้กฎหมายนี้ แม้คณะกรรมการและสำนักงาน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้ดำเนินการต่างๆ ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ และส่งเสริมการใช้สิทธิรับรู้ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ให้ความรู้กับภาครัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ แต่ปรากฏว่า บรรดาผู้ที่ผ่านการอบรมและเรียนรู้ทำความเข้าใจกับกฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ในระยะแรกๆก็จะได้ทำงานเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยหรือ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่สังกัดอยู่ แต่เมื่อเวลาผ่านไปช่วงหนึ่งซึ่งอาจเป็นไปในเวลา อันสั้นหรือยาวก็แล้วแต่หน่วยงานต่างๆนั้น ผู้ที่พอจะมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายก็จะเกิดความ เบื่อหน่าย เพราะส่วนใหญ่แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆมักไม่ค่อยส่งเสริม ให้การสนับสนุน ทำให้การทำงานเป็นไปด้วยความลำบาก มีข้อจำกัดในแทบทุกประการ จึงมักขอ โยกย้ายหรือเปลี่ยนงานไปทำงานด้านอื่น และจะมีคนใหม่ซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนี้ เข้ามาทำงานแทน ซึ่งมักเกิดขึ้นแบบนี้เป็นประจำแทบทุกหน่วยงานของรัฐ เพราะผู้บริหารไม่เห็น ด้วยหรือไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนใหญ่ก็มักอ้างว่า ข้อมูลข่าวสารของ ราชการต้องเป็นความลับ หรือประชาชนต้องไม่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม หากประชาชนเข้ามามีส่วนใน การบริหารจัดการหรือดำเนินต่างๆกับภาครัฐ จะทำให้เกิดปัญหา หรือไม่มีความสะดวกในการ ทำงาน ฯลฯ เมื่อได้คนใหม่เข้าทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริการข้อมูลข่าวสารตามกฎหมาย จึงทำให้การ ทำงานเป็นไปอย่างที่ไม่รู้ไม่เข้าใจทำให้มีการร้องเรียน หรือการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการอยู่เสมอตามกล่าวมาแล้ว ซึ่งได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหารื่องนี้มา โดยตลอด แต่ปัญหาก็ยังไม่คลี่คลายลง เนื่องจากความจำกัดในหลายๆ ด้าน เช่น

1.1 ด้านงบประมาณและเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งได้รับมาเพื่อดำเนินการด้านนี้ค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจและการดำเนินงานที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดมา จึงควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม รวมถึงการจัดสรรสิ่งของอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน โดยไม่ต้องพึ่งพาจากหน่วยงานของรัฐภายนอก

1.2 บุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ(สขร.) มีจำนวนน้อย เพียง 28 คน แต่ภารกิจมีขอบเขตงานกว้างขวางทั่วประเทศ ทำให้งานในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ สขร.แต่ละคนค่อนข้างมาก การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะเฉพาะหน้าที่ รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมายเท่านั้น ไม่มีเวลาที่จะพัฒนาบทบาทของการทำงานเชิงรุก ไม่สามารถคิดพัฒนาสร้างงานหรือวิธีการทำงานใหม่ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่มากยิ่งขึ้นในการทำงาน เรื่องดังกล่าวนี้จึงควร ทำงานในเชิงสร้างองค์ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องในทุกเรื่อง เพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานต่อไป ได้แก่ คู่มือการแจ้งผลดำเนินการตามคำขอ แนวทางการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อพิจารณาใบอนุญาตต่างๆ แนวทางการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อสอบและการประเมิน แนวทางการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและคดี แนวทางการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ฯลฯ ซึ่งหากได้ศึกษาแนวทางที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องแล้ว จะทำให้ใช้เวลาอันสั้นในการพิจารณาข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ด้วยความเข้าใจเป็นอย่างดี

1.3 ข้อจำกัดในองค์ความรู้ด้านกฎหมาย กล่าวคือ แม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายนี้มาถึง 17 ปีแล้ว แต่องค์ความรู้ด้านนี้ก็เหมือนยังอยู่ระหว่างการเรียนรู้ มักมีเรื่องที่ต้องระดมความเห็นกันในการร่วมหาความเข้าใจหรือตีความในกฎหมายและทางปฏิบัติอยู่เสมอ ประกอบกับบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีค่อนข้างน้อย และบางคนไม่มีพื้นฐานการทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมาย จึงทำให้การวิเคราะห์ต่างๆ อาจไม่เป็นไปตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การคัดสรรบุคลากรเข้าทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงควรเน้นบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ปัจจุบันมีการว่าจ้างให้พนักงานราชการเข้ามาทำงานในสำนักงานฯ แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องความยั่งยืนและความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน ซึ่งในที่สุดพนักงานราชการที่เข้ามาทำงาน แต่เมื่อพนักงานราชการเหล่านี้ได้รับข้อเสนอที่ดีกว่า ก็จะมีการลาออกเปลี่ยนงานกันเสมอ เรื่องบุคลากรภาครัฐนี้ มักเป็นปัญหาด้านกำลังพลของแทบทุกหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้บุคลากรเข้าทำงานแล้วก็ต้องพยายามสร้างคุณภาพเพื่อให้มีการร่วมทำงานนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 การเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจเป็นไปอย่างจำกัดตามบุคลากรและงบประมาณที่มี ซึ่งควรต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนทั้งงบประมาณด้านกำลังพลและการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จที่มากขึ้นต่อไป ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เกือบ 17 ปีของการบังคับใช้กฎหมายนี้ ได้มีการอบรมให้ความรู้กับภาคประชาชนหรือผู้นำชุมชนได้เพียง 56 จังหวัด ยังเหลือที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไป สำหรับการอบรมให้ความรู้ภาคประชาชนนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีเป้าหมายชัดเจนในการอบรมให้ความรู้โดยจัดเตรียมงบประมาณค่าใช้จ่ายไว้แม้จะค่อนข้างจำกัดก็ตาม ในส่วนของหน่วยงานของรัฐนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการให้หน่วยงานของรัฐจัดอบรมในหัวข้อเรื่อง “การสร้างเสริมหรือเพิ่มขีดความสามารถกับบุคลากรภาครัฐ” หรืออาจแทรกไปในเนื้อหาหลักสูตรที่แต่ละหน่วยงานของรัฐจัดขึ้น ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหวังให้ทั้งบุคลากรภาครัฐและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และรู้จักใช้สิทธิรับรู้ตามกฎหมายนี้ เพื่อสร้างความโปร่งใสในระบบราชการต่อไป

2. การปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเชื่อในการทำงานที่ยังยึดคิดว่า งานราชการไม่ควรให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ หากสามารถทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือร่วมงานในหน่วยงานของรัฐได้ จะทำให้เกิดความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นต้นมา ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งมอบหมายรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมาแล้ว จำนวน 16 คนซึ่งเฉลี่ยประธานฯแต่ละท่านทำหน้าที่นี้ประมาณ 1 ปี ซึ่งนับว่าค่อนข้างสั้น จึงทำให้ไม่ค่อยได้มีโอกาสผลักดันนโยบายการปฏิบัติงานด้านนี้ให้บรรลุผลเท่าที่ควร ดังนั้นผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสูงสุดของประเทศ ควรให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิรับรู้ของประชาชน และเป็นตัวอย่างแก่ผู้บริหารในภาครัฐในการสนองตอบต่อสิทธิดังกล่าวอย่างจริงจัง พร้อมทั้งสั่งการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อแก้ไขปัญหาในด้านนี้ต่อไป

3. ปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า ระบบการจดทะเบียนรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ดีเท่าที่ควรเป็น นับแต่ยกเลิกหมวดหมู่การเก็บเอกสารตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ(อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี)ไป ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีรูปแบบมาตรฐานในการเก็บเอกสาร มักนิยมเก็บรักษาและจัดระบบเอกสารตามความสะดวกในการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยไม่พร้อมรับการตรวจจากภาคประชาชน หากมีการมอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการ

จัดระบบเอกสารของราชการตามระเบียบดังกล่าว จะทำให้เกิดเอกภาพในการทำงานและระบบการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการก็จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

4. หากพิจารณาต่อเนื่องจากข้อที่แล้วในเรื่องการมอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดูแลเกี่ยวกับระบบข้อมูลข่าวสารของราชการจะทำให้มีภารกิจอำนาจหน้าที่มากขึ้น ก็ควรขยายหน่วยงานและเพิ่มกำลังพลของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการและธุรการให้กับคณะกรรมการฯ ให้มีฐานะเป็นกรม เพื่อจะสามารถทำงานได้เป็นอิสระยิ่งขึ้น เช่น เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานด้านนี้ จะทำให้เกิดความเอกภาพในการทำงานเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ของประชาชนนี้ไปด้วย

5. การปฏิบัติงานในปัจจุบันซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ได้มีการปรับใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาในการทำงานมากขึ้น หากมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายและด้านเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้นกว่าปัจจุบัน ก็จะทำให้การปรับใช้ความรู้และเทคโนโลยีเข้ามาเสริมการทำงานด้านนี้ จะทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ทั้งด้านความคิดและวิธีการ เพื่อทำงานนี้ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## แนวคิดในการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนวความคิด เพื่อเป็นการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานด้านนี้ อันจะสร้างความโปร่งใสในระบบราชการ พร้อมทั้งจะนำไปประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศตามไปด้วย ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนฐานะให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น เป็นกรม หรือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้คัดสรรมาจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารงานภาครัฐ และการช่วยเหลือด้านสิทธิของประชาชน โดยควรประกอบด้วยกรรมการ 3 ด้าน ได้แก่ จากภาครัฐ(โดยหาตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายองค์กรตรวจสอบต่างๆตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน หรืออื่นๆ) จากภาคประชาชน (ซึ่งอาจมาจากสหภาพนายควม องค์กรพัฒนาชุมชน หรือองค์กรคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านต่างๆ) และจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและเทคโนโลยี เพื่อมาดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ทำให้เกิดความโปร่งใสด้านข้อมูลข่าวสารในภาครัฐและการมีส่วนร่วม  
ร่วมของประชาชน เพื่อสร้างให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ต่อไป

2. การสรรหาผู้มาทำงานด้านนี้ควรมีคุณสมบัติที่เคารพต่อสิทธิของประชาชน มีความรู้ความสามารถ และมีการดำเนินการด้วยความโปร่งใส และเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อทำงานด้านนี้(กรรมการต่างๆ) ควรเสนอรัฐสภา เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในการเข้าปฏิบัติงานต่อไป

3. การปรับแก้ไขกฎหมาย โดยเน้นให้ความสำคัญกับการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น จะเป็นการป้องกันปัญหาเรื่องการทุจริตและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปด้วย ทั้งนี้ ควรเพิ่มความสะดวกให้ประชาชน แต่ต้องไม่ให้มีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของประชาชน และมีบทลงโทษอย่างจริงจังกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ด้วย

4. การเพิ่มบุคลากร กำลังพล และงบประมาณให้กับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งการมีหน่วยงานในสังกัดกระจายทั่วไปในส่วนภูมิภาคด้วย จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างทั่วถึงในการบริการประชาชนด้านนี้ต่อไป

ขณะนี้ผู้วิจัยในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อยู่ระหว่างทดลองการนำอุปกรณ์คอมพิวเตอร์พกพาขนาดเล็ก เพื่อบันทึกข้อมูลที่ได้มาจากหนังสือติดต่อกับราชการ หนังสือร้องเรียน หนังสืออุทธรณ์ ตลอดจนเอกสารและสิ่งของต่างๆ โดยจัดทำเป็นรหัสเอกสาร เพื่อให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฯตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ได้นำใช้ประกอบการประชุม ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารต่างๆเหล่านั้นเมื่อนำไปใช้ประกอบการประชุมต้องใช้กระดาษถ่ายเอกสารเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมไปถึงค่าใช้จ่ายจำนวนมากเช่นกันในการผลิตเอกสารประกอบการประชุมต่างๆ และเมื่อใช้เอกสารประกอบการประชุมแล้วส่วนใหญ่หากจะยังเก็บรักษาไว้ตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณฯจะทำให้เสียพื้นที่ในการเก็บรักษาจำนวนมาก พื้นที่ในการเก็บรักษาของภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมงานนี้ด้วยนั้นก็จะเสียพื้นที่ไม่ต่างกันทั้งนี้ จึงนับเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการโดยด่วน

นอกจากนี้ยังมีอีกโครงการ “พัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวจะไปแทนที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานของรัฐ ซึ่งขอเรียกเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางกายภาพ กล่าวคือ มีการจัดระบบเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้นๆ และทั้งจัดสถานที่ ณ หน่วยงานต่างๆ รวมทั้งหมวดหมู่ของข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยจัดไว้ให้ประชาชนเข้าดูได้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าประชาชนมีแนวโน้มที่จะใช้บริการจากศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ(ซึ่งต้องมีทุกหน่วยงาน)น้อยลงไปเรื่อยๆ แต่มีการเข้าดูเว็บ

ไซค์ของหน่วยงานมากขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน จากการสอบถามสำรวจความคิดเห็นสรุปได้ว่า การเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารในเว็บไซค์ดังกล่าว ประชาชนได้รับความสะดวกอย่างมาก และข้อมูลข่าวสารที่มาสำเนาไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ดังกล่าวก็มีจัดเก็บไว้ในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้วด้วย เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณทั้งเรื่องการจัดซื้อกระดาษถ่ายเอกสาร เครื่องถ่ายเอกสารประจำสำนักงานฯ ตลอดจนไปถึง กำลังคนและเวลาที่ต้องมาดำเนินการ เพื่อจัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางกายภาพ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้จัดทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับจัดทำเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานต่างๆของรัฐ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการจัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อไปโดยจะดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 นี้

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

สิทธิรับรู้หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงการดำเนินงานของรัฐ ยิ่งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานมากเท่าใด ประชาชนก็ยิ่งได้รับทราบและมีบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะยิ่งมากขึ้นตามลำดับ และการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพราะประชาชนมีพื้นฐานในการเข้ามีส่วนร่วมจากความสมบูรณ์พร้อมของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับนั่นเอง ดังนั้น จึงควรเปิดเผยให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังมีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก และข้อขัดข้องนานัปการ เป็นผลทำให้บ้านเมืองของเราเป็นไปอย่างไม่ปรกติสุข มีความคิดแตกต่างเกิดความแตกแยกในสังคมเป็นไปอย่างกว้างขวาง เนื่องจากปัจจุบันมีการเผยแพร่หรือการส่งต่อข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางและรวดเร็วด้วยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัย มีการใช้เครือข่ายสารสนเทศ (Social Networking) กันอย่างทั่วไป เมื่อมีข่าวใดๆ เกิดขึ้นมาก็ส่งต่อข่าวดังกล่าวนั้น ทั้งจะโดยไตร่ตรองไว้แล้วหรือไม่ก็ตาม เป็นเหตุให้ข่าวต่างๆ เหล่านั้นถูกเผยแพร่และกระจายทั่วไปในกลุ่มของผู้ส่งข่าวสารนั้น จากนั้นคนในกลุ่มดังกล่าวก็จะส่งต่อไปยังอีกกลุ่มหนึ่งที่ตนเป็นสมาชิก จากหนึ่งกลุ่มไปสืบลกลุ่ม จากสืบลกลุ่มไปรื้อยกลุ่ม กระจายแพร่หลายทั่วไปอย่างรวดเร็วยิ่งกว่าโรคติดต่อทางระบบหายใจเสียอีก เพราะพาหะในการนำการติดต่อ เป็นระบบไร้สาย การติดต่อส่งข่าวสารด้วยวิธีการนี้ หากข่าวสารดังกล่าวเป็นเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับสภาพดินฟ้าอากาศ ก็คงไม่เป็นปัญหาอะไร เพราะเป็นการแจ้งส่งต่อข่าวที่เป็นประโยชน์กับการดำเนินชีวิตปัจจุบัน หากเป็นเรื่องการบอกรับบัญชีชวนร่วมทำบุญก็ยังไม่มีความเสียหายใด คงเป็นเรื่องความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและเชิญชวนทำบุญหรืออื่นๆ แต่หากผู้ส่งข่าวมีเจตนาแฝงอย่างอื่น เช่น หากนาย ก จะเดินทางจากตลาดหมอชิตเพื่อไปโรงพยาบาลพระมงกุฎฯ ก็ส่งข่าวทางเครือข่ายจราจรว่าขณะนี้รถติดมากบริเวณสี่แยกสะพานควาย รถหยุดนิ่งเป็นเวลานานแล้ว ขอให้ผู้ใช้เส้นทางจราจรจากสุทธิสารหลีกเลี่ยงการเข้าไปทางสี่แยกสะพานควาย หรือผู้ใช้เส้นทางวิภาวดีที่จะเข้าพหลโยธินหลีกเลี่ยงไปทางจตุจักรหรือวิภาวดี โดยหวังผลให้ผู้คนหลีกเลี่ยงการใช้เส้นทางจากตลาดหมอชิต ผ่านสี่แยกสะพานควาย มุ่งหน้า

อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เพื่อไปโรงพยาบาลพระมงกุฎฯ ดังนั้นก็จะทำให้ผู้ส่งข่าวดังกล่าวได้รับความสะดวกในการเดินทาง แต่ไปสร้างปัญหาการจราจรในเส้นทางที่แจ้งให้ไป เพื่อแค่การเดินทางเพื่อความสะดวก แต่หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านการเงิน เช่น ผู้ที่เล่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะเล่นผ่านโบรกเกอร์ หรือผ่านระบบอินเทอร์เน็ตก็ตาม หากมีการปล่อยข่าวว่าบริษัทที่ค้าในตลาดมีปัญหาจะล้มละลาย ก็จะเกิดการเทขายหุ้นกันซึ่งจะทำให้ผู้หวังผลจากการปล่อยข่าวดังกล่าว ช้อนซื้อหุ้นในราคาขายทิ้ง(ค่อนข้างถูกมาก เท่าไรก็ขาย) ปรากฏว่าเมื่อมีการตรวจสอบข่าวว่า ไม่เป็นความจริง บริษัทดังกล่าวมีสถานะที่ดี มีกำไรสูงต่อเนื่อง ควรถือเก็บไว้ ราคาหุ้นก็จะปรับขึ้นเหมือนเดิมหรือดีกว่าเดิมต่อไป ผู้ที่ช้อนซื้อหุ้นก็จะได้กำไรตามแต่จะขายเท่าไรและอย่างไร แต่หากเป็นการปล่อยข่าวเพื่อหวังผลทำให้เกิดการแตกแยก เกิดความตื่นกลัว เกิดความไม่มั่นใจในรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งล้วนต้องการให้รัฐบาลเกิดปัญหาในการบริหารประเทศ อย่างนี้อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยอาจถึงกับเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติได้ ขอยกตัวอย่าง กรณีรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โครงการนี้เป็นเรื่องที่พรรครัฐบาล(พรรคเพื่อไทย)ได้ดำเนินการ เพราะหาเสียงไว้ระหว่างการเลือกตั้งที่ผ่านมา ต่อมาโครงการดังกล่าวได้ปรากฏเป็นข่าวต่อสื่อสาธารณะทั่วไปว่า โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลขาดทุนเป็นจำนวนเงินประมาณ 4 ถึง 5 แสนล้านบาท รวมทั้งมีการทุจริตในโครงการโดยข้าวที่จัดเก็บไว้ ณ สถานที่จัดเก็บข้าวในส่วนภูมิภาคได้ขาดหายไปเป็นจำนวนมาก ขาวดังกล่าวได้แพร่กระจายไป จนกระทั่งประชาชนซึ่งไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง ก็พากันออกมาประท้วงรัฐบาล จนเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องประกาศยุบสภา แต่ก็ยังไม่ยุติเรื่องความขัดแย้งนี้ได้ เพราะในเวลาต่อมาประชาชนก็พากันขับไล่รัฐบาล มีการปิดถนนและปิดล้อมสถานที่ราชการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปทำงาน ฯลฯ จากตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ว่า เกิดปัญหาขึ้นกับระบบบริหารจัดการของประเทศ โดยเฉพาะด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นปัญหามาจากการบริโภคข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นข้อมูลที่เป็นความจริง จนทำให้เกิดความวุ่นวายปั่นป่วน เกิดความแตกแยกในบ้านเมืองอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หากประชาชนสามารถได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นความจริงทั้งหมด การคิดวิเคราะห์ต่างๆอย่างรอบคอบและรอบด้านก็คงจะทำให้การตัดสินใจที่จะกระทำสิ่งใดๆ อาจไม่เป็นดังที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองปัจจุบัน ซึ่งในที่สุดนำมาซึ่งการยึดอำนาจของฝ่ายทหาร จากรัฐบาลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา แต่ถูกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยโต้แย้งคัดค้านดังกล่าว ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รู้หรือได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐให้มากที่สุด หรือทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ หรือเข้ามาร่วมตัดสินใจในนโยบายสำคัญต่างๆให้ได้มากที่สุด จะเกิดการรู้จริง ไม่ถูกข่าวลือข่าวลวงที่จะทำให้เกิดความเข้าใจผิด ประเด็นนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการ

บริหารปกครองประเทศ หรือการบริหารในทุกระดับของหน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักและนำมาใช้ประกอบในการบริหารของบรรดาผู้บริหารทั้งหลายเหล่านั้น

หากจะกล่าวถึงสิทธิรับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะขอกกล่าวสรุปหลักการของกฎหมายดังกล่าวมี 3 ประการคือ

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการถือว่าเปิดเผยได้เป็นหลักทั่วไป ปกปิดเป็นข้อยกเว้น
2. ข้อยกเว้นในการปฏิเสธต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น
3. การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

สำหรับวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ สรุปเป็นข้อกำหนดที่สำคัญได้ดังนี้

1. ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกอย่าง
2. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ประชาชนก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯถือเป็นที่สุด หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยภายใน 7 วันนับแต่ได้รับคำวินิจฉัย

3. คำวินิจฉัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หากประชาชนไม่เห็นด้วยก็จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

4. การขอข้อมูลข่าวสารของราชการโดยทั่วไป ผู้ขอไม่ต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ

5. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐมีเหตุผลตามกฎหมายในการปฏิเสธการเปิดเผยได้นั้น ผู้ขอต้องแสดงเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องการข้อมูลข่าวสารนั้นด้วย

6. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ได้กำหนดชั้นความลับไว้ (ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารลับ) ถือว่าเปิดเผยได้ตามกฎหมาย

7. หน่วยงานของรัฐต้องไม่แสวงหาประโยชน์หรือกำไร จากการเปิดเผยหรือให้สำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ผู้ได้รับข้อมูลข่าวสารต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำสำเนาหรือค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด

8. ผู้ถูกระทบประโยชน์ได้เสียจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ย่อมต้องได้รับโอกาสในการโต้แย้งคัดค้าน เพื่อคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

9. หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แจ้งแนะนำโดยไม่ชักช้า กรณีมีผู้ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของตน

10. หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของและกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารใด มีหน้าที่ในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารลับนั้น

11. ข้อมูลข่าวสารของราชการถือว่าเปิดเผยเป็นหลักทั่วไป ปกปิดเป็นข้อยกเว้น แต่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลถือว่าปกปิดเป็นหลักทั่วไป เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น

12. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต้องมีคำยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยนั้นไม่รุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

นอกจากข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ยังมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งได้วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในบางเรื่อง ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุม เอกสารสิทธิ เอกสารมหาชน เอกสารส่วนบุคคล สำนักงานการสอบสวนคดีอาญา ผลการสอบและการประเมิน รวมทั้งผลงานทางวิชาการและการปฏิบัติราชการ หนังสือร้องเรียน การยื่นขออนุญาต การบริจาคเงิน ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลในองค์กรของรัฐ และอื่นๆ ซึ่งมีข้อพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกสารที่เกี่ยวข้อง สำหรับการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะรับฟังข้อเท็จจริงจากทุกด้านมาประกอบการพิจารณาด้วย

### ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

การดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นั้นก็เป็นเช่นเดียวกับการดำเนินงานอื่นๆ ที่ย่อมต้องมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ด้านความต่อเนื่องเชิงนโยบาย

การมีเสถียรภาพทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ตามกฎหมายนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการหรือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการคือ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย (เป็นผู้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ปรากฏว่านับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นปีที่ 17 ได้มีการแต่งตั้งมอบหมายเป็นประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วจำนวน 16 คนนั้นหมายถึงว่ามีการเปลี่ยนตัวอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้การดำเนินงานด้านนี้ไม่มีความต่อเนื่อง จึงควรต้องให้ฝ่ายการเมืองต้องให้ความสำคัญและมีการดำเนินงานด้วยความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย จะทำให้เกิดความสำเร็จด้านนโยบายต่อไป

#### 2. ด้านงบประมาณ

แต่ละปีการดำเนินงานด้านสิทธิรับรู้ของประชาชนนี้ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามภารกิจค่อนข้างจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้านนี้ แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้กำหนดคนโยบายการปฏิบัติงานดีเพียงใด รวมทั้งการ

ปฏิบัติงานในเชิงรุกที่ครอบคลุมทุกภารกิจ จึงควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานให้เพียงพอเพื่อความสำเร็จในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพต่อไป

### 3. ด้านโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายธุรการและวิชาการให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีข้อจำกัดทั้งด้านอัตรากำลังข้าราชการมีเพียง 29 อัตราและพนักงานราชการอีก 10 อัตรา(ได้รับอัตราพนักงานราชการเมื่อปีงบประมาณ 2554) เมื่อเทียบกับภารกิจหน้าที่ซึ่งมีขอบเขตงานทั่วประเทศนับว่าค่อนข้างน้อยมาก แม้การทำงานจะมีประสิทธิภาพเพียงใดก็มีความจำกัดตามกำลังพลในจำนวนดังกล่าว นอกจากนี้ตามโครงสร้างที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้เป็นการจำกัดขนาดของหน่วยงานไปด้วย ควรปรับปรุงให้เป็นหน่วยงานที่มีหน่วยงานในสังกัดไปยังส่วนภูมิภาค จะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้ดีขึ้นด้วย

### 4. ด้านเจ้าหน้าที่

เนื่องจากทัศนคติที่ฝังลึกในจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องการรักษาความลับของทางราชการ การยึดติดกับการรับคำสั่งเพื่อปฏิบัติ ฯลฯ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าหรือพยายามหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจ รวมทั้งไม่ค่อยจะปฏิบัติงานในเชิงรุกซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานด้านนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ยังไม่มียกย่องหรือส่งเสริมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้บริหารไม่ปฏิบัติงานอย่างจริงจังกับงานด้านนี้

### 5. ด้านประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งการเพิกเฉยกับการใช้สิทธิตามกฎหมาย เนื่องจากประชาชนยังไม่เห็นประโยชน์จากการใช้สิทธิ รวมทั้งไม่ได้รับเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนี้ ทั้งนี้ เพราะความจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร จึงทำให้ความสำเร็จและการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านนี้มีค่อนข้างน้อย นับเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาว่า ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้มีความจริงจังในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประเทศเพียงใด

หากพิจารณาอย่างจริงจังเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจบริหารที่ ต้องเป็นไปอย่างความรับผิดชอบและจริงจัง เพื่อทำให้เกิดความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนอันจะทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสถานะที่เป็นสุขของประชาชนโดยทั่วไป จากหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสและรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้หลักการดังกล่าวก็ยังมีข้อยกเว้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาที่มีคำสั่งมิให้ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทก็ได้ ภายใต้เหตุผลที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกเหนือจากที่หน่วยงานบางหน่วยงานมีกฎหมายกำหนดไม่ให้เปิดเผย หรือบางสิ่งบางอย่างก็มีกฎหมายกำหนดห้ามเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่จะห้ามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพราะจะเกิดความเสียหายที่อาจส่งผลไปทั้งในด้านที่ไม่สำคัญหรือด้านที่สำคัญซึ่งจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศก็ได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐควรกำหนดนโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือนโยบายความโปร่งใสของหน่วยงานว่าควรเป็นไปเพียงใด โดยควรยึดเป็นหลักการที่ใช้เป็นแนวทางที่ถือปฏิบัติไว้เบื้องต้นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรเป็นไปเพื่อความโปร่งใสในระบบราชการ เพื่อทำให้เกิดการตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นธรรม ทำให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ และประการสำคัญคือการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศด้วย สำหรับวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็คงเป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่จะนำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของตนต่อไป จึงควรคำนึงถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่า ควรทำให้เกิดการรับรู้รับทราบโดยทั่วไปของประชาชนและอย่างรวดเร็วด้วย เพื่อป้องกันการนำข้อมูลข่าวสารบางเรื่องที่เป็นเท็จอันจะนำมาซึ่งความเดือดร้อนยุ่งยาก และสร้างความสับสน วุ่นวายให้เกิดขึ้นกับสังคมและชุมชน รวมถึงอาจส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศชาติด้วย จึงเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันเข้าไปแก้ปัญหา งานวิจัยนี้ขอเสนอข้อสรุปและขอเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาทำความเข้าใจ และช่วยกันหาหนทางเพื่อทำให้ประชาชนมีบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

## ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นถึงปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งเรื่องที่ประชาชนยังไม่เข้าใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายหรือใช้สิทธิอย่างไม่ถูกต้อง และเรื่องปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีเจตนาไม่ต้องการให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย จึงทำให้ประชาชนยังไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารด้านนี้อย่างรวดเร็ว นับเป็นปัญหาที่น่าจะมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นอีกต่อไปในอนาคต และเชื่อว่กั้ยังคงมีการปฏิบัติแบบเดิมๆอยู่ จึงเป็นความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาหาทางแก้ไข จึงขอเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่ออาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยมีข้อเสนอแนะ 2 ประการคือ

### 1. ข้อเสนอแนะทางการบริหาร

1.1 เนื่องจากเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือได้รับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐในเรื่องต่างๆ โดยถือหลักการว่า “การเปิดเผยเป็นหลักทั่วไป การปกปิดเป็นข้อยกเว้น” จึงต้องสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุดหรือเปิดเผยทั้งหมด(หากทำได้) ดังนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

1.2 หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้บริหารระดับสูง ควรต้องมีความใส่ใจ ในการให้ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยอาจมอบหมายเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือระดมเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญงานในอำนาจหน้าที่ เพื่อช่วยกันจัดทำ “บัญชีข้อมูลข่าวสารที่เปิดได้” จะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดใช้เป็นคู่มือประกอบในการบริการประชาชน ส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

1.3 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรสร้างกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างทั่วไป กล่าวคือ การใช้อำนาจในการประกาศกำหนดข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๕(๘) แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยทั่วไป ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานของตน การประกาศ ดังกล่าว ยังทำให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นโอกาสในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกาศกำหนดดังกล่าวด้วย โดยไม่ต้องเกรงว่าผู้เกี่ยวข้องอื่นจะคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

ดังกล่าวด้วย จะทำให้ลดจำนวนกรณีพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปด้วย ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องร้องเรียน หรือเรื่องอุทธรณ์ก็ตาม

1.4 กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็เช่นกัน มีข้อเสนอที่เกี่ยวข้อง คือ

1.4.1 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น หากคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ต้องใช้เวลา ทำให้ การเข้าถึงหรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า รวมทั้งการใช้ข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าวก็ไม่ใช้เป็นประเด็นหลักในการชี้มูลชี้ผิดของการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงไม่ควร กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณี ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวควร กำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับนั้นตามความเหมาะสมด้วยต่อไป

1.4.2 หากศาลปกครองจะได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้เปิดเผย หรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นคดีนโยบายที่จะต้องดำเนินการในศาลปกครองด้าน ข้อมูลข่าวสารของราชการ จะทำให้มีการดำเนินคดีอย่างรวดเร็วโดยใช้ดุลพินิจในการพิพากษาให้ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก เว้นแต่ผู้เกี่ยวข้องจะสามารถพิสูจน์ความเสียหายอย่าง ชัดเจนที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเท่านั้น

2. ข้อเสนอแนะทางการพัฒนา

สำหรับการศึกษาในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะทางการพัฒนาเพื่อให้ สังคมเกิดความโปร่งใส โดยการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน งานของรัฐ ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องเป็นผู้ได้รับหรือ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนั้น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาจึงมีดังนี้

2.1 รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการพัฒนาการเรียนรู้อันสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ราชการทั้งในภาครัฐและภาคประชาชนทุกระดับและอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดอบรมให้ความรู้ความ เข้าใจเพื่อให้ตระหนักถึงสิทธิรับรู้ของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.2 การสร้างจิตสำนึกและตระหนักในเรื่องความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารการดำเนินการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมต้องเป็นข้อมูลที่ทุก ส่วนของสังคมควรเข้าถึงและได้รับอย่างสะดวก โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ทุกฝ่ายต้องยอมรับใน หลักการเพื่อสร้างสังคมและสภาพแวดล้อมที่ดี นั่นคือ การอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยปราศจาก มลพิษที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของประชาชนและชุมชน

2.3 การแสวงหาความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระตุ้นเตือน ให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อ ป้องกันรักษาและไม่ให้มีการละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนและชุมชนในส่วนที่

เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ข้อเสนอแนะในการพัฒนานี้เป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้บริหารในระดับสูง ที่ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน ซึ่งต้องสร้างการยอมรับในการทำงานร่วมกับประชาชนในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมต่อไปด้วย

2.4 การพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้รับความสะดวกและง่ายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าใจในการปฏิบัติ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วต่อไป

2.5 การพัฒนาปรับปรุงเพื่อนำเอาระบบสารสนเทศอันทันสมัยมาใช้ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมทั้งทำให้มีการเผยแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารด้านนี้เป็นไปอย่างกว้างขวางในเวลาอันรวดเร็ว และอาจทำให้สามารถลดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยใช้เครื่องมืออันทันสมัยเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยมีความเห็นที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ว่า การใช้สิทธิของประชาชน เพื่อขอและการได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งกระบวนการฟังความคิดเห็นของประชาชน ล้วนเป็นการใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งประชาชนความต้องทราบ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการนั้น ซึ่งต้องสามารถเปิดเผยได้ทั้งสิ้น เหล่านี้เป็นกระบวนการเพื่อกำหนดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านความโปร่งใส ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใส ในประเด็นเกี่ยวเนื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตัดสินใจขาดในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้แก่ การดำเนินการของศาลปกครองก็ควรมีการกำหนดนโยบายและดำเนินการภายในอำนาจ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และทำให้เกิดการตัดสินใจขาดในกระบวนการยุติธรรมด้วยความรวดเร็วต่อไป และอย่างที่ได้อ้างไว้เป็นข้อเสนอแนะว่า การให้ประชาชนและชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังไม่ใช่เป็นการชี้ถูกชี้ผิดในการตัดสินใจขาด แต่เป็นไปเพื่อให้ประชาชนสามารถได้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในการตรวจสอบความถูกต้อง และการได้มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ควรกำหนดเป็นนโยบาย เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และหากต้องการให้มีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องใด เพื่อไม่ให้มีการเปิดเผยไปแล้วทำให้เกิดความเสียหายใดๆ ก็อาจกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารนั้น รวมทั้งการตั้งข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ ไปใช้ให้เหมาะสม ตามวัตถุประสงค์ที่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไปได้

## บรรณานุกรม

- เครตัน, เจมส์ แอล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. แปลและเรียบเรียงโดย  
วันชัย วัฒนศัพท์. กรุงเทพฯ : ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า. 2543.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2540.
- ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์และความเป็นอื่น.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา. 2542.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2542.
- “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114(ตอนที่ 46 ก).  
วันที่ 10 กันยายน 2540. มาตรา 15.
- “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113(ตอนที่ 60 ก).  
วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539. มาตรา 5.
- โกกิน พลกุล. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : หนทางสู่ราชการในระบบเปิด.  
กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2540.
- “มติคณะรัฐมนตรี” วันที่ 24 เมษายน 2554.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พันตำรวจโท เชียรรัตน์ วิเชียรสรรค์	
วัน เดือน ปีเกิด	19 กันยายน 2502	
การศึกษา	รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต จากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช Master of Arts Teaching (Government) จาก Tarleton State University (Texas). U.S.A.	
ประวัติการทำงาน	พ.ศ.2525-2541	ปฏิบัติราชการสังกัดกรมตำรวจ
โดยย่อ	พ.ศ.2541	โอนไปรับราชการเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ(สขร) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
	พ.ศ.2555	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐกับประชาชน

ผู้วิจัย พันตำรวจโท เขียวรัตน์ วิเชียรสรรค์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาวะสังคมและบ้านเมืองไทยในปัจจุบัน มีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองซึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อมีอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ บางเรื่องก็เป็นจริงตามข่าวซึ่งได้มีการจับกุมดำเนินคดี ทำให้เจ้าหน้าที่และนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาต้องถูกออกจากราชการ ถูกจำคุก รวมถึงการถูกยึดทรัพย์ ฯลฯ แต่บางเรื่องเป็นการกล่าวหาเพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือหวังผลในการทำลายชื่อเสียงกัน ทำให้ถูกดำเนินการจนต้องพ้นจากหน้าที่เพื่อเปิดทางให้พรรคพวกหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดีเข้าไปใช้อำนาจให้เกิดผลประโยชน์แก่กัน ไม่ว่าจะไปในทางใดก็ตาม ข้อมูลข่าวสารที่ออกมาจะทำให้ประชาชนและสังคมเกิดความสับสน สร้างความรู้สึกที่ไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง เป็นที่มาของการไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อถือต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจถึงการไม่ไว้วางใจกับการทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารปกครองประเทศด้วย ซึ่งถือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศชาติอย่างยิ่ง สังเกตได้จากการสำรวจความคิดเห็นที่มีการจัดทำขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโดยสถาบันการศึกษาต่างๆหรือภาคเอกชน ล้วนแต่ไปในทางเดียวกันที่ว่าประชาชนไม่ไว้วางใจในข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลผู้วิจัยเกี่ยวข้องโดยตรงกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ผู้วิจัยเป็นผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้สิทธิเพื่อสร้างความโปร่งใสในระบบราชการ และการเผยแพร่รักษาสิทธิรับรู้ของประชาชนตามกฎหมายจึงต้องการศึกษาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งเห็นว่าข้อมูลข่าวสารลับเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ มักเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปใช้กล่าวอ้างเพื่อไม่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แม้อาจเป็นจริงตามที่กล่าวอ้างแต่ก็มีบางส่วนน่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรสามารถเข้าถึงได้ เพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

จะสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และทำให้ประชาชนที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและเกิดความเข้าใจอันดีให้ขึ้นกับผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงทำให้สังคมและคนในชาติได้ทราบหรือเข้าถึงข้อเท็จจริง ซึ่งทำให้เกิดความเชื่อถือและไว้วางใจการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี จึงนับเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติไปด้วย

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540มีผลใช้บังคับโดยมีหลักการสำคัญว่า“การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นหลักการทั่วไปการจะปกปิดต้องเป็นข้อยกเว้น”ดังนั้นข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐจึงถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารบางประเภทก็เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเฉพาะภายในกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเช่น ข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคง ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจไปเองว่า ประชาชนจะทำให้เกิดความเสียหายหรือประเทศชาติอาจเป็นภัยหากประชาชนได้รับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงควรต้องทำให้เกิดความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วยว่า ประชาชนทั่วไปก็มีความรักชาติและพร้อมจะทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยให้กับประเทศชาติเช่นกัน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงจึงอาจต้องเป็นสิ่งที่ควรต้องกระทำเช่นกัน เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอันดี เกิดความไว้วางใจและเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งจะเป็นมิติของความมั่นคงของชาติด้วยประการหนึ่ง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาเรื่องนี้เพื่อให้เกิดการรับรู้รับทราบเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน รวมถึงกระบวนการใช้สิทธิและเยียวยารักษาสิทธิดังกล่าว รวมถึงการศึกษากฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความลับหรือความปลอดภัยของทางราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อสร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงในการเสนอต่อสังคมต่อไป

การศึกษาเรื่องนี้ได้มีการยกตัวอย่างประกอบเพื่อสร้างเข้าใจในเรื่องที่จะทำการศึกษาวิจัยนี้ เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้สร้างความรู้สึกที่ไม่ดีเป็นอย่างมากกับประชาชน และเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วย กล่าวคือ การดำเนินงานโครงการนี้มีข่าวปรากฏแก่สาธารณะเป็นระยะๆ ตลอดมาว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการเป็นจำนวนหลายแสนล้านบาท ปรากฏว่า รัฐบาลสูญเสียนเงินหรือขาดทุนจากการดำเนินโครงการนี้เป็นเงินนับแสนล้านบาทด้วยเช่นกัน มีข่าวปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ว่าได้ตรวจสอบสต็อกข้าวที่รับจำนำไว้พบว่าข้าวหายไปเป็นจำนวนมาก ข่าวการขาดทุนในการดำเนินโครงการเป็นจำนวนเงินมหาศาล รวมทั้งรัฐบาลแจ้งให้ทราบด้วยว่า สัญญาการซื้อขายข้าวที่รับจำนำนี้กับประเทศคู่ค้าข้าวกับประเทศไทยถือเป็นความลับ เพราะเป็นการทำสัญญาซื้อขายระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลซึ่งเปิดเผยไม่ได้ ฯลฯล้วนแต่เป็นข่าวที่ออกมาเป็นผลลบ

กับรัฐบาลทั้งสิ้น เรื่องนี้ผู้วิจัยพยายามติดตามดูว่าจะมีประชาชนใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไรแต่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดใช้สิทธิเพื่อเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามปรากฏว่าประชาชนได้ออกมาประท้วงการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากเกิดกรณีการดำเนินงานอื่นของรัฐบาลที่ไม่สุจริต สร้างความไม่พอใจ ตลอดจนความไม่ไว้วางใจที่ถูกทำให้เกิดขึ้นในกลุ่มประชาชนด้วย จึงมีการรวมกลุ่มกันประท้วงรัฐบาลอย่างกว้างขวางทั้งกลุ่มนักวิชาการ พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม กลุ่มนักเรียนนักศึกษา และประชาชนทั่วไป ความไม่เชื่อถือนี้ดังกล่าวนั้น มุมมองของผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ที่มารวมกลุ่มประท้วงดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง แต่ออกมาร่วมกันชุมนุมประท้วงเพราะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร และโดยที่ไม่ได้ใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดประชาชนที่จะออกมาแสดงความคิดเห็นในเรื่องการดำเนินงานของรัฐบาลต่าง ๆ นั้น ควรเป็นผู้ที่เข้าถึงและรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริงด้วยการใช้สิทธิตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้วจึงค่อยมาพิจารณาด้วยเหตุผลตามวิจรรณญาณของตนต่อไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวแม้มีหลักการให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ประชาชนอยากรู้อยากทราบและร้องขอก็ตาม แต่กฎหมายก็ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมข้อมูลข่าวสารนั้นสามารถปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลตามร้องขอนั้นได้ โดยหากมีการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแล้ว ผู้ถูกปฏิเสธจะเกิดสิทธิในการอุทธรณ์การขอข้อมูลนั้นตามกฎหมายได้ต่อไป กรณีการอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธมิให้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามกระบวนการที่เกี่ยวข้องจะมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจพิจารณาเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลและปฏิเสธการเปิดเผยดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นที่สิ้นสุดในการสั่งให้หน่วยงานนั้นเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หากเห็นว่าผู้ขอข้อมูลนั้นมีเหตุผลอันสมควรและหน่วยงานไม่มีเหตุที่จะปกปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น สำหรับกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นด้วยกับหน่วยงานของรัฐ โดยมีคำวินิจฉัยยกคำอุทธรณ์ก็จะเป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป ทั้งนี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งหากมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนจะทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องที่เป็นปัญหาข้อสงสัยในการทำหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อเท็จจริงที่อาจสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลที่บริหารประเทศ จะเป็นความมั่นคง

ของชาติไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้สิทธิรับรู้นี้ต้องตระหนักว่า การขอข้อมูลข่าวสารของราชการบางเรื่อง อาจไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารตามคำขอ เมื่ออุทธรณ์ก็ถูกสั่งให้ยกอุทธรณ์ หรือแม้จะฟ้องคดีในชั้นศาลก็มีการยกฟ้องได้ แต่ในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวและที่เกี่ยวข้อง จะทำให้องค์กรตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้น รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารหรือรัฐบาลไปด้วย จึงเป็นที่มาของการวิจัยในเรื่องนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสิทธิการรับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐ อันจะสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐและความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน
2. เพื่อศึกษากฎหมายหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ทราบข้อเท็จจริงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงอันจะสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐกับประชาชน อันจะทำให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติต่อไป

### ขอบเขตของการวิจัย

งานเอกสารวิชาการฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์สิทธิการรับรู้ของประชาชน เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งการเปิดเผยและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนการใช้สิทธิรับรู้ดังกล่าวเพื่อได้รับทราบข้อเท็จจริงในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชน โดยผู้วิจัยจะได้ศึกษาเอกสารและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำพิพากษาของศาลปกครอง และจากหนังสือบทความ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาในสิทธิรับรู้ของประชาชนจึงดำเนินการวิเคราะห์เอกสารข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ทั้งในเรื่องตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องทั้งการเปิดเผยและการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของทางราชการ ตลอดจนเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น บทความ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้การดำเนินการวิจัยในเรื่องนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงการใช้สิทธิของประชาชน กระบวนการขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดในการใช้สิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การร้องเรียน การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในการเฝ้าระวังรักษาสิทธิของประชาชนตามกฎหมายด้วย

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ทำให้ทราบและเข้าใจหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งมี 3 ประการ คือ

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการถือว่าเปิดเผยได้เป็นหลักทั่วไป ปกปิดเป็นข้อยกเว้น
2. ข้อยกเว้นในการปฏิเสธต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น
3. การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

สำหรับวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ สามารถมีข้อเสนอเป็นข้อกำหนดที่สำคัญได้หลายประการ เช่นประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกอย่างแต่หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้เช่นกัน ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯถือเป็นที่สุด หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยต่อไป คำวินิจฉัย นอกจากนี้การขอข้อมูลข่าวสารของราชการโดยทั่วไปผู้ขอไม่ต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการแต่หากเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีเหตุผลตามกฎหมายในการปฏิเสธการเปิดเผยได้นั้น ผู้ขอต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องการข้อมูลข่าวสารนั้นด้วย ฯลฯ และมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูล

ข่าวสารของราชการหลายประการ ทั้งในด้านความต่อเนื่องเชิงนโยบาย ด้านงบประมาณ ด้านโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังบุคลากรที่รับผิดชอบ แต่ประการสำคัญคือด้านประชาชน

## ข้อเสนอแนะ

การผลการศึกษาตามกล่าวมาแล้ว จะเห็นถึงปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งเรื่องที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายหรือใช้สิทธิอย่างไม่ถูกต้องจึงทำให้ประชาชนยังไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารด้านนี้อย่างรวดเร็วซึ่งมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นอีกต่อไปในอนาคตและเชื่อว่าก็ยังคงมีการปฏิบัติแบบเดิมๆอยู่จึงเป็นความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาหาทางแก้ไข โดยมีข้อเสนอแนะ ๒ ประการคือ

1. ข้อเสนอแนะทางการบริหาร ได้แก่ การสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารต้องมีความใส่ใจในการให้ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ทั้งนี้ อาจจัดทำ “บัญชีข้อมูลข่าวสารที่เปิดได้” จะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดใช้เป็นคู่มือประกอบในการบริการประชาชน ส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไปคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการควรมีบทบาทในเชิงรุกให้มากขึ้น ฯลฯ

2. ข้อเสนอแนะทางการพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาเพื่อทำให้สังคมเกิดความโปร่งใส โดยการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานของรัฐ การพัฒนาการเรียนรู้ในสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งในภาครัฐและภาคประชาชนทุกระดับและอย่างต่อเนื่อง การสร้างจิตสำนึกและตระหนักในเรื่องความโปร่งใสของรัฐ การพัฒนาปรับปรุงทุกด้านที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำเทคโนโลยีอันทันสมัยมาใช้ในการงานนี้ด้วย