

คำนำ

๑๓ ปีที่ผ่านมาของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังคงมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่หลายประการ มีผลให้การขับเคลื่อนกฎหมายเป็นไปไม่ได้ไม่รวดเร็วนัก แม้เวลาจะผ่านไปนานถึง ๑๓ ปีแล้วก็ตาม ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็ยังไม่เข้าใจถ่องแท้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประชาชนก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองต่อสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทักษะคติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนของเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ความรู้สึกว่าเป็นเรื่องภายในหน่วยงานคนภายนอกไม่จำเป็นต้องรู้ยังคงดำรงอยู่ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ทำให้สิทธิได้รู้ของประชาชนต่างจากในอดีตมากนัก การไปขอข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐยังคงไม่ค่อยได้รับการตอบสนองเช่นเดียวกับในอดีต เจ้าหน้าที่รัฐมักใช้เวลาค่อนข้างนานในการพิจารณาทั้งที่ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นบางอย่างเป็นข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายมีข้อบัญญัติให้ต้องเปิดเผยอยู่แล้ว

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) จึงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่รัฐให้มากขึ้น และเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ในการขับเคลื่อนกฎหมายฉบับนี้ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

หนังสือ “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ “ก้าวอย่างที่ผ่านมา และอนาคตที่จะก้าวไป” ฉบับนี้ จะเป็นการประมวลผลการดำเนินการของกลไกหลักที่สำคัญตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.) และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร) ในระยะที่ผ่านมาในการขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม ประสบ กับ ปัญหาอุปสรรคมากมายน้อยเพียงใด และสามารถดำเนินงานตามเป้าหมายที่วางไว้ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ ยังต้องการให้เอกสารฉบับนี้เป็นประโยชน์ในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ และสังคมโดยรวมถึงแนวทางการปฏิบัติและการใช้สิทธิตามกฎหมายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อทราบถึงทิศทางที่จะเดินต่อไปของกฎหมายฉบับนี้ต่อบทบาทในการสร้างความโปร่งใสในระบบราชการ และการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคมโดยรวม

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๑๓ ปี พรบ.ข้อมูลข่าวสารฯ “ก้าวอย่างที่ผ่านมา และอนาคตที่จะก้าวไป”

บทนำ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มีเจตนารมณ์สำคัญในการที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการ โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารต่างๆที่ได้รับมาใช้ประโยชน์ในการแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพื่อส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยกฎหมายได้มีข้อบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้หลายวิธีเพื่อสร้างความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชน

ในระหว่างที่ผ่านมาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้ความสำคัญต่อการมุ่งเผยแพร่ ความรู้ ความเข้าใจ ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์ ทั้งต่อตนเองและสังคมโดยรวม รวมทั้งการขยายผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนได้ริเริ่มให้มีการจัดทำมาตรฐานและตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ให้เกิดขึ้นในระบบราชการ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการเผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้ประโยชน์ตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ เป็นต้นไปเพื่อให้การบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันจะเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่จะขับเคลื่อนกฎหมายฉบับนี้ให้บังเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง จึงได้เร่งดำเนินการในหลายวิธีเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยได้พยายามหาแนวทาง และมาตรการต่างๆเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐให้ความสำคัญและตระหนักถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมให้ประชาชน ได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ในการที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอความเห็นต่อการบริหารงานภาครัฐได้อย่างกว้างขวาง และ เพื่อปกป้องคุ้มครองตนเองและชุมชนจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ความพยายามเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจมากนัก เนื่องจากต้องประสบกับปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมาก โดยเฉพาะการขาดแรงสนับสนุนอย่างจริงจังจากฝ่ายการเมือง ซึ่งปรากฏในรูปของการจัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนกฎหมายในระดับค่อนข้างต่ำในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็ยังเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมุ่งเดินหน้าในการขับเคลื่อนกฎหมายฉบับนี้ต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อประโยชน์ของประเทศไทย และสังคมโดยรวม

กว่าทศวรรษของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ สังคมไทยได้ประโยชน์อย่างไร?

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายรับรองสิทธิที่รู้ของประชาชน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สำคัญสิทธิหนึ่ง โดยมีความมุ่งหวังว่าการให้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ จะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ระบบราชการโดยส่วนรวมมีความโปร่งใส และทำให้การทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการลดลง และประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น

กฎหมายฉบับนี้ จึงไม่เพียงแต่จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนใช้เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐได้ด้วยตนเองมากขึ้นโดยการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสาร หรือเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่ตนสนใจผ่านช่องทางต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การตรวจดูผ่านทางเว็บไซต์ การเข้าตรวจดู ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ตั้งอยู่ที่หน่วยงานรัฐนั้นๆ นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นเพื่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้ด้วย สิทธิต่างๆเหล่านี้ ย่อมมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการลดลงของการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ นอกจากนี้หากประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองต่อสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายก็สามารถอาศัยกลไกตามกฎหมายในการเฝ้าระวังรักษาสิทธิของตน คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) และ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.) มาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ หรือผู้ให้โอกาสแก่ประชาชนในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องการได้ และหากประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองจากกลไกเฝ้าระวังตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ยังสามารถอาศัยกลไกของศาลปกครองที่จะเข้ามาช่วยรักษาประโยชน์ให้แก่ตนได้อีกทางหนึ่งด้วย

กลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบด้วย คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) คณะ กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และหน่วยงานรัฐ ทั้ง ๔ กลไกหลักนี้ต้องทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิดในการขับเคลื่อนกฎหมายให้เกิดประโยชน์และคุณค่าต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะ กขร. ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการต่างๆ ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ และ สขร. ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายที่ กขร. กำหนดไปดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายทั้งสองกลไกนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

กลไกหลัก กับการขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

กลไกหลักที่สำคัญ คือ กขร. กวน. และ สขร. ต่างก็มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนกฎหมายฉบับนี้ไปสู่ความสำเร็จ หรือ ล้มเหลว ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องรู้ว่า กลไกหลักแต่ละกลไก มีอำนาจหน้าที่ และบทบาทที่สำคัญอย่างไร และในระยะ ๑๓ ปีที่ผ่านมาทั้ง ๓ กลไกนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการขับเคลื่อนกฎหมายไปอย่างไร

อำนาจหน้าที่ ของ กขร. กวณ. และ สขร.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กขร. กวณ. และ สขร. ไว้ ดังนี้

กขร. มาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ กขร. ไว้หลายประการ เช่น

- หน้าที่ในการสอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ
- พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน
- เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้
- จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอคณะ รัฐมนตรีเป็น

ครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

กวณ. มาตรา ๓๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ กวณ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือ มาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

สขร. มาตรา ๑๖ กำหนดให้ สขร. มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่ กขร. และ กวณ. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในระยะ ๑๓ ปีที่ผ่านมาทั้ง ๓ กลไกหลักนี้ได้มุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลักดันให้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เดินหน้าไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ยังได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการในเชิงรุกหลายประการเพื่อผลักดันให้หน่วยงานรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกฎหมาย ทั้งในการออกข้อกำหนดและมาตรการต่างๆ ให้หน่วยงานรัฐต้องถือปฏิบัติ การจัดทำคู่มือและแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้เป็นตามข้อบัญญัติของกฎหมายได้โดยง่าย ตลอดจนการให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ มีความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของตนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายในการตอบสนองต่อสิทธิของประชาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การดำเนินการต่างๆ เหล่านี้ จะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยกลไกหลักที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องให้ความสำคัญต่อการนำข้อกำหนด มาตรการและแนวทางการดำเนินการที่ กขร. กำหนดไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงต่อไป

สิทธิของประชาชนตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ กับ การสนองตอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อพูดถึงอำนาจหน้าที่ของกลไกหลักตามกฎหมายไปแล้ว ก็จะต้องมาดูในส่วนของผู้ที่จะมีส่วนทำให้กฎหมายฉบับนี้เกิดคุณค่าหรือประโยชน์อย่างแท้จริงได้ ก็คือ ภาคประชาชน จะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ได้อย่างไร กฎหมายได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้หลายประการ ได้แก่

๑) สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ

ประชาชนสามารถใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้หลายวิธี ดังนี้

๑.๑ การตรวจค้นในราชกิจจานุเบกษา สำหรับข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๒ การตรวจดูได้ด้วยตนเอง สำหรับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ด้วยตนเองในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๓ การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นการ เฉพาะเรื่องตามที่ต้องการ (สำหรับข้อมูลที่ไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลที่ไม่ได้จัดไว้ให้ตรวจดูที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ)

๒) สิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีที่มีส่วนได้เสีย

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้หนึ่งผู้ใด เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง

๓) สิทธิร้องเรียนหน่วยงานของรัฐ

ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดู หรือ ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเพิกเฉย ก็มีสิทธิร้องเรียนต่อ กพร. ซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำร้อง ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจขยายได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน

๔) สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือ มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ก็มีสิทธิอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือ หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขหรือลบข้อมูลให้ตรงตามคำขอ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับแจ้ง

๕) สิทธิได้รับและได้รับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตน

ถ้าเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลได้

ในสิทธิที่มีอยู่ของประชาชนตามที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น หากประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองต่อสิทธิได้รับในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายได้กำหนดกระบวนการในการเยียวยารักษาสิทธิไว้ให้ด้วยการให้สิทธิแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายในการร้องเรียน หรืออุทธรณ์แล้วแต่กรณี โดยในการใช้สิทธิร้องเรียนหรืออุทธรณ์นี้ จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือโดยกลไกของคณะ

กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในระยะ ๑๓ ปีที่ผ่านมา การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกลไกทั้งสองปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ เช่น **กรณีร้องเรียน** เมื่อมีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จะทำหน้าที่ประสานขอข้อเท็จจริง และให้ความรู้ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียน ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐกว่าร้อยละ ๙๐ จะยินยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูล ทำให้ไม่ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์เข้ามาอีก สำหรับ **กรณีอุทธรณ์** เมื่อมีกรณีอุทธรณ์เข้าสู่การพิจารณาของ กวค. ปรากฏว่า คณะกรรมการวินิจฉัยฯ. จะมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นให้แก่ผู้ขอข้อมูลตามคำขอกว่าร้อยละ ๘๐ ของเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กวค. ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุด

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากสถิติของเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ที่มีมายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะพบว่า แม้ กวค. จะมีแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยไว้จำนวนมากแล้วก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าแนวทางการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมเช่นเดียวกับเมื่อ ๑๓ ปีก่อนซึ่งมีกรณีที่เป็นที่สนใจของสังคมอย่างมากในขณะนั้น คือ กรณีที่ผู้ปกครองนักเรียนคนหนึ่งได้ไปขอดูคะแนน และกระดาษคำตอบของบุตร และผู้ที่สอบได้ทุกคนจากโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แต่ถูกปฏิเสธ เมื่อมีการอุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กวค. ได้มีคำวินิจฉัยให้โรงเรียนต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ผู้ปกครองทราบ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมิใช่ข้อมูลส่วนบุคคล และเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาก็ยังปรากฏมีการอุทธรณ์กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลในลักษณะเดียวกันนี้อีกในหลายหน่วยงาน จนกระทั่งในปี ๒๕๕๓ ก็ยังปรากฏมีกรณีอุทธรณ์การปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการสอบและคะแนนสอบเข้าโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหงอีก จนเป็นเหตุให้ต้องอุทธรณ์มายัง กวค. ซึ่งในที่สุด กวค. ก็ได้มีคำวินิจฉัยให้โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหงต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ผู้ปกครองทราบเช่นเดียวกัน กรณีเช่นนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจว่าการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารได้ผ่านมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว และ นานพอที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจะได้มีตัวอย่าง หรือ แนวทางการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้เป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายอยู่จำนวนมาก แต่เหตุใดหน่วยงานรัฐจึงยังมีทัศนคติในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนในลักษณะเดิมๆอยู่อีก

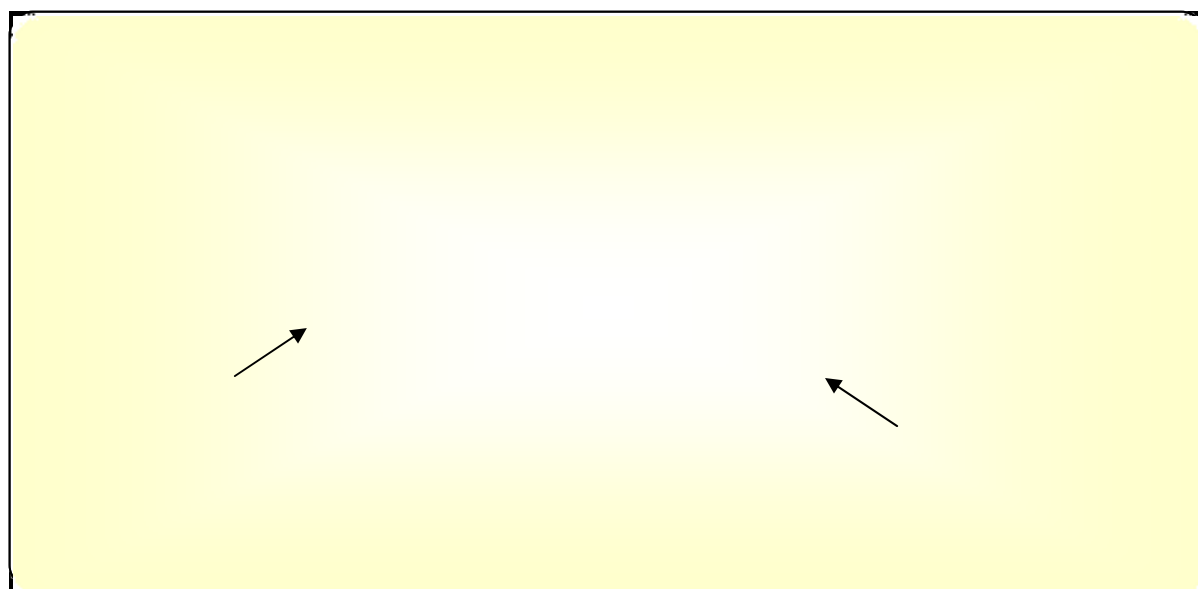
สิทธิร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์ ทำไม?...และสำคัญแค่ไหน ?

สิทธิในการร้องเรียนและสิทธิในการอุทธรณ์ เป็นสิทธิสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเยียวยา รักษาสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯให้แก่ประชาชนในกรณีที่ไม่ได้รับการตอบสนองต่อสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมาย อันเนื่องจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลให้ตามคำขอ

ในระยะกว่า ๑๓ ปีที่ผ่านมา ได้ปรากฏข้อเท็จจริงของปัญหาอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่หลายประการที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ ซึ่งส่วนหนึ่งพบว่าเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่เข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้อง เมื่อเกิดความไม่แน่ใจจึงตัดสินใจไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนในเบื้องต้น เพื่อมิให้ตนเองได้รับผลกระทบหากการเปิดเผยไป เพราะหวั่นเกรงว่าอาจทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจนส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงานของตนได้ เป็นผลให้ประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองต่อสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการร้องเรียนและอุทธรณ์มายังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยสาเหตุแห่งการร้องเรียนและอุทธรณ์ มักจะวนเวียนอยู่แต่ในเรื่องเดิมๆ เป็นส่วนใหญ่ เช่น

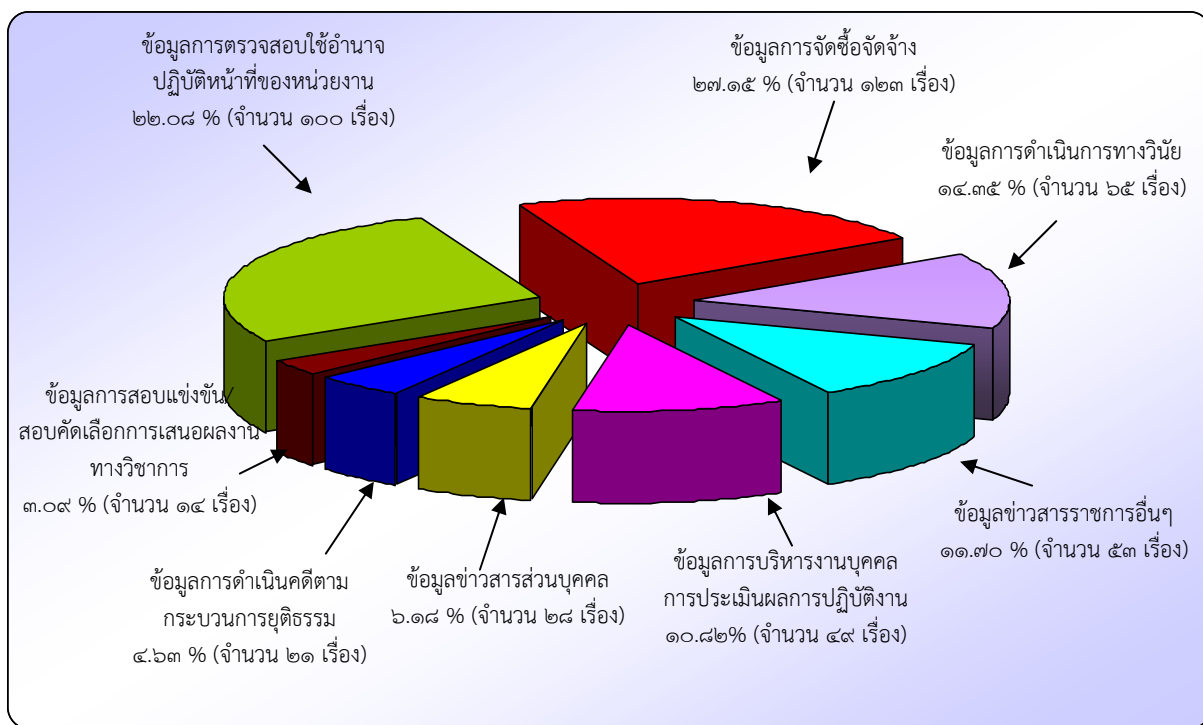
กรณีการร้องเรียน มักจะมีสาเหตุจากการที่หน่วยงานพิจารณาล่าช้า แม้จะมี มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่กำหนดว่า “...ในกรณีที่ประชาชนขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ และข้อมูลข่าวสารนั้นหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลข่าวสารพร้อมที่จะจัดหาให้ได้ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วหรือภายในวันที่รับคำขอ และในกรณีข้อมูลข่าวสารที่ขอมีเป็นจำนวนมาก หรือไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันจะต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบภายใน ๑๕ วัน รวมทั้งแจ้งกำหนดวันที่จะดำเนินการแล้วเสร็จให้ผู้ขอข้อมูลทราบด้วย” นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๘ ยังได้บัญญัติไว้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ประชาชนผู้สอบถามทราบภายใน ๑๕ วันด้วย แต่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว ทำให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องร้องเรียนมายัง กขร. และเมื่อ สขร. ได้นำมาถึงการปฏิบัติที่ถูกต้องให้แล้ว หน่วยงานส่วนใหญ่ก็จะยินดีที่จะเปิดเผย จะมีเพียงไม่มากนักที่จะแจ้งว่าไม่สามารถเปิดเผยให้ทราบได้ โดยจะต้องตอบแจ้งคำปฏิเสธเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ผู้ขอข้อมูลไปใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไป

กราฟแสดงจำนวนหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน



สรุปจากกราฟ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ หน่วยงานของรัฐส่วนกลางถูกร้องเรียนมากที่สุด จำนวน ๒๘๐ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๘๑ ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด และหากพิจารณาตามประเภทของเรื่องที่ถูกร้องเรียน จะปรากฏ ดังนี้

กราฟแสดงประเภทข้อมูลที่ประชาชนใช้สิทธิร้องเรียนกรณีขอข้อมูลข่าวสาร



สรุปจากกราฟ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ปรากฏว่าประชาชนใช้สิทธิร้องเรียนการขอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด จำนวน ๑๒๓ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๑๕ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด รองลงมาเป็น การขอข้อมูลเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จำนวน ๑๐๐ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๐๘ และข้อมูลการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๖๕ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๓๕ ตามลำดับ

การร้องเรียนในเรื่องการขอข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาเหตุของการร้องเรียนมักเกิดจากการที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ประชาชนผู้ร้องขอ ภายในเวลาอันสมควร แม้ว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ จะเป็นข้อมูลที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๘) ออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประกาศสอบราคา และประกาศประกวดราคาไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ มีกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย ๑ ปี และต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อ

วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรายเดือนตามแบบ สขร. ๑ ไว้ให้ประชาชนตรวจดู ประกอบกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีแนวการวินิจฉัยไว้จำนวนมากในเรื่องที่เกี่ยวกับการที่ประชาชนได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐมักอ้างว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า หรือข้อมูลเกี่ยวกับเทคนิคเฉพาะของผู้ประกอบการ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เมื่อเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของ กวณ. แล้ว กวณ. มักจะมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ขอข้อมูลทั้งสิ้น เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางหน่วยก็ได้ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว และไม่ได้ให้ความสนใจในการศึกษาแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากนัก ทำให้ประชาชนต้องใช้สิทธิร้องเรียนถึงการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่เสมอ จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารต้องกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป

การร้องเรียนของประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ (ระหว่างตุลาคม ๒๕๕๒ - กันยายน ๒๕๕๓) แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีหน่วยงานรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จำนวนประมาณ ๔๑๘ เรื่อง ซึ่งได้ดำเนินการเป็นที่ยุติแล้วทั้งหมด

๒. การร้องเรียนเพื่อให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ เพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ร้องใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปตรวจสอบการมีอยู่ของข้อมูลข่าวสารตามคำขอดังกล่าว ซึ่งในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการร้องเรียนกรณีนี้รวมทั้งสิ้น ๑๗ เรื่อง และผลจากการดำเนินการเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร ณ ที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆ พบว่า หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ไม่มีข้อมูลตามที่ผู้ขอต้องการจริง เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น

๒.๑ ไม่เคยมีข้อมูลตามที่ขอเลย

๒.๒ ถูกทำลายไปแล้วตามระเบียบงานสารบรรณ

๒.๓ สูญหายระหว่างโยกย้ายหน่วยงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการพบว่าในหลายกรณีที่หน่วยงานไม่มีเอกสารเนื่องจากได้มีการทำลายไปแล้วนั้น หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะทำลายเอกสารโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบสารบรรณ ดังนั้น เพื่อมิให้เอกสารของราชการถูกทำลายไปตามความพอใจของเจ้าหน้าที่รัฐ กพร. จึงได้เสนอให้ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อมีมติให้หน่วยงานรัฐกำกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปฏิบัติตามระเบียบสารบรรณอย่างเคร่งครัด หากมีการสูญหายไปจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และจะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

สำหรับกรณีอุทธรณ์ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องที่มีการอุทธรณ์เข้ามายัง สขร. พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะปฏิเสธโดยไม่แสดงเหตุผลอย่างชัดเจนตามกฎหมาย การปฏิเสธมักจะใช้ความรู้สึกนึกคิดส่วนตัวเป็นหลัก ความเกรงกลัวในความผิดก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลนั้น เนื่องจากหน่วยงานไม่ได้วางระเบียบในการเปิดเผยข้อมูลไว้เป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง เรื่องอุทธรณ์ส่วนใหญ่จึงมักเป็นเรื่องในลักษณะเดิมๆ ที่หน่วยงานจะปฏิเสธโดยใช้เหตุผลในแนวเดิมๆ ทั้งที่เคยมีแนวคำวินิจฉัยไว้แล้วทำให้เรื่องอุทธรณ์กว่าร้อยละ ๘๐ จะถูก กวณ. วินิจฉัยให้เปิดเผย

การที่หน่วยงานของรัฐยังมีทัศนคติต่อเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเหมือนเดิมๆ จึงเป็นเรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องให้ความสนใจและศึกษาทำความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อไม่ให้เรื่องอุทธรณ์เป็นเรื่องเดิมๆ ที่ กวณ. เคยมีมติไว้แล้ว เช่น กรณี การอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ข้อมูลการสอบสวนทางวินัย ที่มีแนวคำวินิจฉัยไว้ให้ศึกษาเป็นจำนวนนับร้อยคำวินิจฉัย แต่หากศึกษาเข้าไปในรายละเอียดของสาเหตุการอุทธรณ์ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะพบว่ายังคงเป็นไปในแนวทางเดิมๆ หน่วยงานรัฐบางแห่งถูกคนคนเดียวขอข้อมูลในเรื่องลักษณะเดียวกันทุกปีด้วยสาเหตุเดิมๆ เปลี่ยนแปลงเพียงวันเวลา และข้อมูลประกอบภายในบางส่วนเท่านั้น แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังคงปฏิเสธในลักษณะเดิมๆ เช่นกัน ทำให้ กวณ. ต้องทำงานหนักโดยไม่จำเป็น เพราะการขอข้อมูลประเภทนี้ กวณ. จะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยอยู่แล้ว

ในระหว่างที่ผ่านมา กขร. และ กวณ. ต่างมีความเห็นว่า การอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐควรเป็นการอุทธรณ์ที่เป็นเรื่องที่ยากต่อการใช้ดุลพินิจ หรือเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนยากต่อการที่เจ้าหน้าที่จะเข้าใจหรือตัดสินใจได้แต่เพียงลำพัง ต้องอาศัยผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น แต่จากสถิติของเรื่องที่ถูกอุทธรณ์เข้ามาและข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงใช้ดุลพินิจในลักษณะเดิมอยู่มาก ความรู้สึกของการเป็นเจ้าของข้อมูลที่ไม่ต้องการให้ผู้อื่นเข้ามารบกวนโดยไม่จำเป็นยังคงดำรงอยู่ทั่วไป ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้ให้ประโยชน์ต่อประชาชนมากนัก เพราะกว่าจะได้ข้อมูลมาก็ต้องรอหลายขั้นตอน บางกรณีต้องใช้เวลาเป็นปี ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาก็ยังไม่ประโยชน์อะไรมากนัก หรือไม่มีประโยชน์เลย

การดำเนินการเรื่องอุทธรณ์ การดำเนินการเรื่องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ หรือได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๕ วรรคสี่ กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธของหน่วยงานของรัฐได้ ๓ กรณี คือ

- ๑) คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕
- ๒) คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗
- ๓) คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์เบื้องต้นเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณา วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีด้วยกัน ๕ สาขา ดังนี้

- ๑) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาการแพทย์และสาธารณสุข
- ๒) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ
- ๓) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร
- ๔) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
- ๕) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการดำเนินการเรื่องอุทธรณ์

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ (๑ มกราคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓)

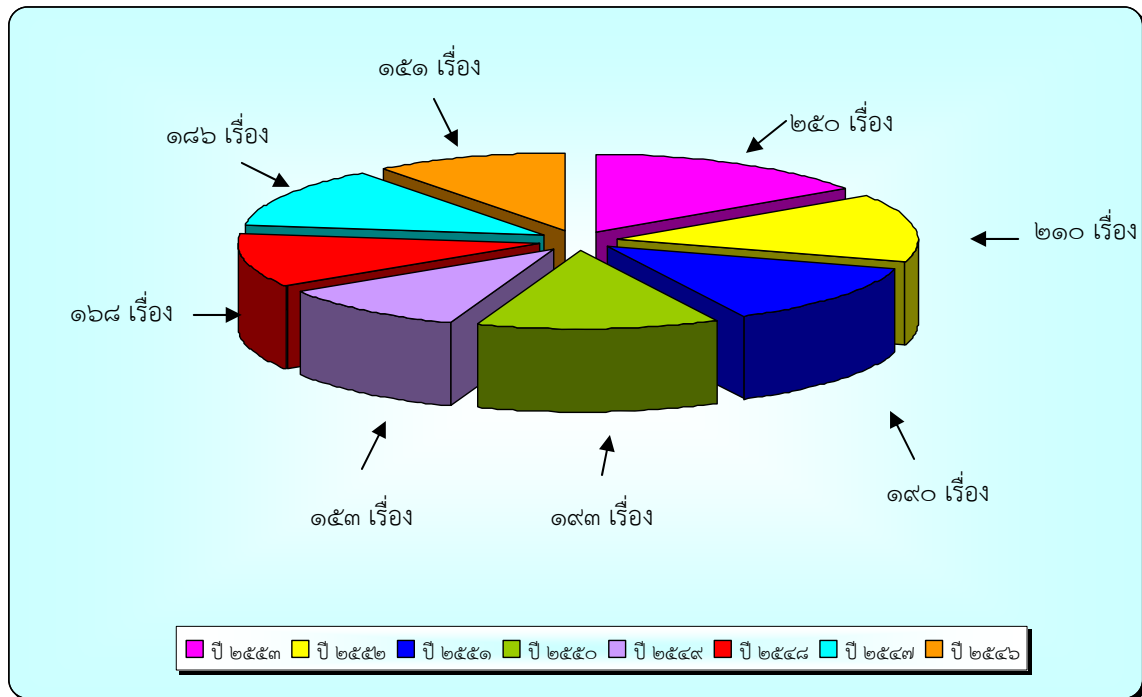
๑) การใช้สิทธิอุทธรณ์ของประชาชน

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ๑ มกราคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์ของประชาชน และพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งสิ้น ๒๕๐ เรื่อง ซึ่งจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีจำนวนใกล้เคียงกับปี ๒๕๕๒ และเป็นปีที่มีจำนวนเรื่องอุทธรณ์สูงที่สุด ในรอบ ๑๓ ปี นับแต่มีการใช้บังคับกฎหมาย

ตารางแสดงจำนวนเรื่องอุทธรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - พ.ศ. ๒๕๕๓

พ.ศ.	๒๕๔๖	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓
จำนวนเรื่องอุทธรณ์	๕๑	๑๘๖	๖๘	๕๓	๑๙๓	๙๐	๒๑๐	๒๕๐

กราฟแสดงจำนวนเรื่องอุทธรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ – พ.ศ. ๒๕๕๓



เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลสถิติของ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ กับสถิติของเรื่องอุทธรณ์ย้อนหลัง ๗ ปี (ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๒) พบว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ผลการพิจารณาวินิจฉัย และการวิเคราะห์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยรวม ๑๓๖ คำวินิจฉัย คิดเป็นร้อยละ ๗๘.๖ ของเรื่องที่ได้มีคำวินิจฉัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ๓๗ คำวินิจฉัย คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๔ ของเรื่องที่ได้มีคำวินิจฉัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ตารางแสดงคำวินิจฉัยจำแนกตามรายสาขา

กวด. สาขาต่าง ๆ	คำ วินิจฉัย (เรื่อง)	ผลการพิจารณา	
		เปิดเผย	ยกอุทธรณ์
๑. สาขาการแพทย์และสาธารณสุข	-	-	-
๒. สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ	-	-	-
๓. สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร	๔	๔	-
๔. สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ	๑	๑	-
๕. สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย	๑๖๘	๑๓๑	๓๗
รวม	๑๗๓	๑๓๖	๓๗

เมื่อพิจารณาสรุปภาพรวมของคำวินิจฉัยทั้งหมดในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ถึงร้อยละ ๒๑.๔ ของเรื่องที่วินิจฉัย เปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๒ ซึ่งมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ร้อยละ ๒๕.๑๔ ของเรื่องที่วินิจฉัย ซึ่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การที่ กวด. มีมติให้ยกอุทธรณ์มากขึ้น แสดงให้เห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์นั้น มีความรู้ความเข้าใจในการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้นโดยสามารถใช้ดุลยพินิจ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมถึง ประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันได้ดีขึ้น ข้อมูลข่าวสารจำนวนมากที่สมควรให้เปิดเผยหน่วยงานของรัฐก็ดำเนินการเปิดเผยไปในขั้นต้นของเจ้าหน้าที่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ทำให้เรื่องอุทธรณ์ของประชาชนอันเกิดจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเช่นในอดีตมีแนวโน้มลดลง เป็นการช่วยลดภาระงานวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งเรื่องอุทธรณ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องปกปิดข้อมูลข่าวสารไว้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อการคุ้มครองรักษาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนไปพร้อมกัน พบว่าหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบสามารถให้เหตุผลที่มีน้ำหนักให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรับฟังได้ส่งผลให้เชื่อได้ว่าในอนาคตการยกอุทธรณ์ จะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพได้อย่างมีนัยสำคัญ หากได้มีการเผยแพร่แนวคำวินิจฉัยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเสริมด้วยแนวทางการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสม และการทำความเข้าใจร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

สำหรับจำนวนเรื่องที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในปี ๒๕๕๓
จำแนกเป็นประเภทเรื่องต่างๆ ได้ดังนี้

ลำดับ	ประเภทเรื่องอุทธรณ์	จำนวนเรื่อง	คิดเป็นร้อยละ
๑.	การดำเนินการทางวินัย และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๒๐	๑๑.๖๐ %
๒.	การจัดซื้อจัดจ้าง	๒๐	๑๑.๖๐ %
๓.	การตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ	๔๐	๒๓.๒๐%
๔.	ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๒๐	๑๑.๖๐ %
๕.	การบริหารงานบุคคลและการประเมินผลการปฏิบัติงาน	๓๕	๒๒.๐๐ %
๖.	ข้อมูลข่าวสารอื่นๆ	๓๘	๒๐.๐๐ %
	รวมเรื่องอุทธรณ์	๑๗๓	๑๐๐ %

ผลการวิเคราะห์สถิติจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในปี ๒๕๕๓ ที่จำแนกประเภทข้อมูลข่าวสารตามลักษณะของเนื้อหาสาระสำคัญแล้ว พบว่า เป็นเรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒๐ ของเรื่องอุทธรณ์ที่มีคำวินิจฉัย รองลงมา คือเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการประเมินการปฏิบัติงาน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๐๐ และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๖๐ ตามลำดับ

สำหรับผลสรุปสถิติจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในปี ๒๕๕๓ ที่จำแนกตามประเภทผู้อุทธรณ์ พบว่า ผู้อุทธรณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๖๓ ของผู้อุทธรณ์ทั้งหมดที่มีคำวินิจฉัยแล้วในปี ๒๕๕๓ โดยผู้ขอข้อมูลส่วนใหญ่ คือ ผู้ที่มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารด้านการดำเนินการทางวินัย รองลงมา เป็นประชาชนทั่วไป คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๐๔ โดยเป็นกรณีการขอข้อมูล เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจ และ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นสำคัญ นอกจากนั้น จะเป็นองค์กรภาคเอกชน NGO นักการเมือง และผู้สื่อข่าว รวมถึงหน่วยงานของรัฐ โดยมีรายละเอียดสถิติดังนี้

จำนวนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์จำแนกตามประเภทบุคคลต่างๆ ได้ดังนี้

ลำดับ	ประเภทเรื่องอุทธรณ์	จำนวนเรื่อง	คิดเป็นร้อยละ
๑.	เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๙๐	๔๘.๖๓ %
๒.	ประชาชนทั่วไป	๕๕	๒๔.๐๔ %
๓.	เอกชน องค์กรต่างๆ (เช่น บริษัท หจก. หน่วยงานเอกชน ฯลฯ)	๔๕	๑๒.๕๗ %
๔.	เอนจีโอ นักการเมืองและผู้สื่อข่าว	๒๐	๑๑.๔๘ %
๕.	หน่วยงานของรัฐ	๒๐	๓.๒๘ %
	รวม	๒๓๐	๑๐๐ %

อนึ่ง ในกรณีที่หน่วยงานรัฐใช้สิทธิเพื่อขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐด้วยกัน นั้น เมื่อเป็นกรณีอุทธรณ์เข้ามาคณะกรรมการวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ทั้งหมด ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือ ควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐอื่น สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันย่อมเป็นไปตามกฎระเบียบของความสัมพันธ์ทางการบริหารราชการอยู่แล้วจึงมิใช่ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หน่วยงานของรัฐ จึงไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ได้เหมือนประชาชน

ผลของคำวินิจฉัยต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการอุทธรณ์เข้ามา ดังนั้น คำวินิจฉัยของ กวค. จึงมีผลอย่างสำคัญอย่างมากต่อการวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ซึ่งมีผลงานที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ทั้ง หน่วยงานของรัฐ ประชาชน และองค์กรศาลปกครอง ที่ได้มีคำพิพากษาให้ยกอุทธรณ์ของผู้ที่ฟ้องเป็นคดีต่อ กวค. เป็นส่วนใหญ่ คำวินิจฉัยของ กวค. จึงถือเป็นการสร้างแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้

หน่วยงานรัฐอย่างสำคัญ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยฯ หลายคำวินิจฉัยฯ ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ ในหลายๆ เรื่อง เช่น

๑) การเปลี่ยนแปลงในระบบการรับเด็กเข้าศึกษาของโรงเรียนต่างๆ ที่มีการกำหนดเงื่อนไข รายละเอียด ที่ชัดเจนมากขึ้น และเปิดเผยให้แก่ผู้ปกครองและนักเรียนได้ทราบก่อนที่จะตัดสินใจสมัครสอบเพื่อสร้างความเสมอภาคและโอกาสให้แก่เด็กนักเรียนที่ต้องการจะสอบเข้าเรียน ขณะเดียวกัน ก็จะต้องเตรียมพร้อมในการที่จะเปิดเผยข้อมูลการสอบให้แก่ผู้ที่จะมาขอข้อมูลเกี่ยวกับการสอบในแต่ละครั้ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากที่เกิดกรณีการขอข้อมูลเกี่ยวกับการสอบเข้าเรียนของโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อ ๑๓ ปีก่อน ทำให้โรงเรียนหลายโรงเรียนต้องทบทวนแนวปฏิบัติเดิมๆ ใหม่ให้มีความพร้อมในการที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากขึ้น

๒) การแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การขอแก้ไขประวัติอาชญากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การขอแก้ไข วัน เดือน ปีเกิด ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่ง สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแนวปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไข วัน เดือน ปีเกิด พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ผู้ที่เข้ารับราชการหลังปี ๒๕๒๗ ที่ต้องการขอแก้ไข วัน เดือน ปีเกิด ที่มีการบันทึกไว้ไม่ถูกต้อง ต้องขอแก้ไขภายใน ๕ ปี หลังจากเข้ารับราชการแล้ว ทำให้การขอแก้ไข วัน เดือน ปีเกิด ที่เกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ แม้จะพบในภายหลังว่าข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ไม่ถูกต้องก็ตาม แต่ปัจจุบันเมื่อมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระเบียบให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ โดยต้องยินยอมให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทุกคนที่ต้องการแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลของตนหากมีหลักฐานชัดเจน สามารถขอแก้ไขได้โดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาอีกต่อไป โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถขอแก้ไข วัน เดือน ปีเกิด ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้ตลอดเวลาแม้ว่าจะออกจากราชการไปแล้วก็ตามซึ่งในอดีตไม่สามารถทำได้ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการบันทึกที่ไม่ถูกต้องได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

๓) การเปิดเผยข้อมูลในเวชระเบียน ซึ่งแต่เดิมประชาชนสามารถขอข้อมูลเกี่ยวกับการประวัติการรักษาของตนจากโรงพยาบาลที่ทำการรักษาได้ ตามที่กำหนดในคำประกาศสิทธิผู้ป่วย เช่น ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอ และเข้าใจชัดเจนจากผู้ประกอบวิชาชีพ. ซึ่งในทางปฏิบัติ เป็นอำนาจของโรงพยาบาลที่จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยให้เพียงใดก็ได้ ทำให้ผู้ป่วยจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ตนเองต้องการได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้นโรงพยาบาลมักจะไม่ให้ข้อมูลตามที่ขอ เพื่อป้องกันการฟ้องร้อง แต่เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ มีผลบังคับใช้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลในประวัติการรักษาได้มากขึ้น ทำให้โรงพยาบาลต้องมีความพร้อมที่จะให้ข้อมูลกับประชาชนด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากข้อมูลข่าวสารที่ต้องการอยู่ในความครอบครองของโรงพยาบาลเอกชน กฎหมายนี้ไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนเสียประโยชน์ได้ จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลายประการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล อีกทั้ง ในปัจจุบันได้ปรากฏมีผู้ทำการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอยู่บ่อยครั้ง จนเกิดความ

เดือตร้อน รำคาญ กขร. จึงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องให้มีกฎหมายเพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของภาคเอกชนด้วย จึงได้มีการจัดทำร่างกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ..... ขึ้น และได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างรอเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

๑๓ ปี ของการขับเคลื่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ “ สำเร็จหรือล้มเหลว ? ”

การบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่ผ่านมากว่า ๑๓ ปี ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ถึงความสำเร็จของกฎหมายฉบับนี้กันมากกว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ในการพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารเป็นสำคัญด้วย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนด เจตนารมณ์ของการประกาศใช้กฎหมายไว้ว่า “ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนได้มีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของรัฐ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง...”

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว กขร. ซึ่งเป็นองค์กรกำหนดนโยบายที่สำคัญ จึงได้พยายามหาแนวทางในการขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ให้สามารถดำเนินการจนบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฯ ได้ โดยได้กำหนดมาตรการทั้งในเชิงรับ และเชิงรุก เพื่อผลักดันให้กฎหมายข้อมูลข่าวสารเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเร็ว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าแนวทางหรือมาตรการต่างๆที่ กขร. พยายามผลักดันเพื่อขับเคลื่อนกฎหมายนั้น ประสบอุปสรรคสำคัญจากการถูกจำกัดงบประมาณในการดำเนินการอย่างมาก รวมทั้งการขาดแรงสนับสนุนอย่างจริงจังของฝ่ายนโยบาย ทำให้พัฒนาการของกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ เป็นไปอย่างเชื่องช้า

หากพิจารณาการดำเนินการที่ผ่านมาของกลไกสำคัญตามกฎหมาย คือ กขร. และ กวณ. อาจกล่าวได้ว่า **การดำเนินการในเชิงรับ** ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้นถือว่าประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ สามารถออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ กขร. หลายฉบับเพื่อบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น การออกกฎกระทรวงเพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ การออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูล และผู้มีสิทธิดำเนินการแทน กฎกระทรวงกำหนดแนวทางในการขอขยาระยะเวลาการไม่เปิดเผยข้อมูลที่ครบกำหนดการจัดเก็บตามมาตรา ๒๖ กฎกระทรวงกำหนดระดับเจ้าหน้าที่ที่สามารถมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๑๕ และกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปลงพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ก็ยังมีการออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารหลาย

ฉบับ เช่น ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูตามมาตรา ๙ ประกาศ กพร. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดพิมพ์หรือจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นก่อน พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ และ ประกาศ กพร. เรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอสำเนา หรือ ขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ สำหรับการดำเนินการในส่วนอื่นๆก็สามารถดำเนินการจนประสบผลสำเร็จค่อนข้างมาก เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารที่เป็นกรณีร้องเรียนได้เกือบทั้งหมด กล่าวคือ เมื่อ กพร. ได้มอบหมายให้ สขร. ทำหน้าที่ประสานทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ก็สามารถทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานนั้นๆ จนยินยอมเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ขอข้อมูล เป็นผลต่อการช่วยให้กรณีอุทธรณ์ในแต่ละปีเพิ่มขึ้นไม่มาก สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของ กคณ. ในการเยียวยารักษาสิทธิให้แก่ประชาชนที่ถูกปฏิเสธการเปิดเผย นั้น พบว่า ในระยะที่ผ่านมากกว่า ๑๓ ปี ได้มีผลคำวินิจฉัยออกมาจำนวนมากกว่า ๑,๐๐๐ คำวินิจฉัย ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไปและประชาชนได้รับการตอบสนองต่อสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในภาพรวมของการดำเนินการขององค์กรหลักที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐ จะพบว่า ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้มากนัก ความล่าช้าในการพิจารณาดำเนินการเพื่อเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน หรือ การเตรียมความพร้อมในการจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สามารถจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ขอข้อมูลด้วยความรวดเร็ว ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง เมื่อมีประชาชนไปขอข้อมูล จะใช้เวลาในการพิจารณา หรือ ค้นหาข้อมูลนาน บางครั้งหาไม่เจอก็จะใช้วิธีปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสาร หรือ อ้างว่าเปิดเผยไม่ได้ทั้งๆที่ยังไม่รู้ว่ามีผู้ขอเป็นอย่างไร อยู่ที่ใด เป็นเหตุให้ต้องมีการร้องเรียนมายัง กพร. เพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ กพร. ที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายที่สำคัญ ต้องปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ให้สามารถผลักดันเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ยังเป็นสิ่งจำเป็นโดยจะต้องพยายามขยายการดำเนินการออกไปให้กว้างขวางขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ก็ต้องทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้และเข้าใจในการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย

สำหรับการดำเนินการในเชิงรุก ซึ่งเป็นมาตรการที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสาร กพร. ได้กำหนดให้มีการดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐให้ความสำคัญและสนใจที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายมากขึ้น การดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

๑. ด้านการสนับสนุนและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ๓ **มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้**

๑.๑ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรทางสังคม สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ โดยการจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน และจัดทำสื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการต่อ

ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๑.๒ การจัดทำโครงการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของรัฐบาลด้านความโปร่งใส กพร.. ได้มีมติให้ สขร. ดำเนินการโครงการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของรัฐบาลด้านความโปร่งใส และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการ

๑.๓ การสอดส่องให้คำแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการตรวจแนะนำการปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

๑.๔ การพัฒนาระบบสารสนเทศของ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป

๒ ด้านการเฝ้าระวังรักษาสีทธิให้ประชาชน ซึ่งถูกละเมิดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ข่าว-สาร มีการดำเนินการในหลายทาง เช่น การเผยแพร่คำวินิจฉัย เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้น และเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถได้รับข้อมูลข่าวสารที่ต้องการไปใช้ประโยชน์ได้ทันเวลาต่อ ความต้องการใช้ จึงให้ความสำคัญต่อการปรับลดขั้นตอนในการดำเนินการของ สขร. ซึ่งเป็น หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการฯ ทั้งในกรณีร้องเรียนและอุทธรณ์ให้รวดเร็วขึ้น เพื่อให้คณะ- กรรมการสามารถพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยได้ภายในเวลาตามกฎหมาย อันจะเป็นผลให้ประชาชน ได้รับข้อมูลข่าวสารไปใช้ประโยชน์ได้ทันต่อความต้องการใช้มากขึ้น

๓. ด้านการแก้ไขกฎหมาย

(๑) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

จากการศึกษาถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่รัฐในระยะที่ผ่านมา พบว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการ ที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่เข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้อง เนื่องจากกฎหมายในหลายมาตรามีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความ ทำให้มีความเข้าใจที่ไม่เหมือนกันแล้วแต่มุมมองของแต่ละคน ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่แน่ใจว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาในการปฏิบัติที่เกิดจากข้อบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่พัฒนารุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่าน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น การ จัดศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรจะให้หน่วยงานได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดแสดงในรูปเอกสาร เพราะทำให้สิ้นเปลืองและเป็นภาระในการจัดเก็บและดูแลของหน่วยงานมาก เป็นต้น สขร. จึงได้นำเสนอต่อ กพร. เพื่อพิจารณาความจำเป็นในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสาร และกรรมการข้อมูล ข่าวสารราชการที่เป็นผู้แทนหน่วยงานอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ต่อเนื่อง แม้ว่าจะร่าง ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายข้อมูลข่าวสาร จะผ่านการรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องต่างๆ มาหลายครั้งก็ ตาม ขณะนี้ก็ยังมีความชัดเจนในเชิงนโยบายว่าจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือไม่อย่างไร จึงเป็น สิ่งจำเป็นที่ต้องเร่งผลักดันให้มีการนำมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่

สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

๒) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ปัจจุบันได้ปรากฏว่าประชาชนถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอยู่บ่อยครั้งจากการที่มีบุคคลที่ไม่รู้จักนำข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลมิได้เป็นผู้ให้ข้อมูลไว้และนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในทางที่รบกวนสิทธิส่วนบุคคล ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้มีกฎหมายใดที่สามารถนำมาใช้เป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กพร. จึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ทั้งในส่วนของการราชการและที่อยู่ในความครอบครองของภาคเอกชน ขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว และอยู่ระหว่างการรอเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

๔. การดำเนินการด้านอื่นๆ

กพร. ได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญให้ สขร. เร่งดำเนินการในเชิงรุกด้านต่างๆ เพื่อกระตุ้นความสนใจของหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น จึงได้ริเริ่มให้มีการดำเนินการในโครงการสำคัญๆ หลายด้าน ได้แก่

๔.๑ โครงการสร้างเครือข่ายการตรวจแนะนำการปฏิบัติงาน ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการตรวจแนะนำการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ในปี ๒๕๕๓ ได้ดำเนินการตรวจแนะนำการปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดกลุ่มจังหวัดเป้าหมายไว้ จำนวน ๒๔ จังหวัด รวม ๑๑๕ หน่วยงาน และหน่วยงานส่วนกลาง ๖๙ หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น ๑๘๔ หน่วยงาน โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ส่วน คือ การประชุมซักซ้อมและชี้แจงนโยบายการดำเนินงานกับเครือข่ายการตรวจแนะนำศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ และการออกตรวจแนะนำศูนย์ข้อมูลข่าวสารพร้อมเครือข่าย โดย สขร.ได้จัดทำคู่มือตรวจแนะนำ การปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการด้านศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่อไปด้วย

๔.๒ โครงการพัฒนาหน่วยงานต้นแบบในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร

เพื่อเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐ ได้เห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น สขร. จึงได้ริเริ่มจัดทำโครงการหน่วยงานต้นแบบในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยได้เริ่มดำเนินการในปี ๒๕๕๒ เป็นปีแรกและได้ทำดำเนินการตรวจแนะนำอย่างต่อเนื่องถึงปี ๒๕๕๓ จนสามารถคัดเลือกหน่วยงานต้นแบบสำหรับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นขึ้นจำนวน ๑๕ หน่วยงาน สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานต้นแบบในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยใช้เกณฑ์การประเมินดังนี้

(๑) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ

- มีการจัดสถานที่/จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและตั้งอยู่ในบริเวณที่ประชาชนเข้าไปใช้บริการได้ง่าย

- มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานเป็นการเฉพาะ

- มีป้ายบอกถึงที่ตั้งของสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจัดไว้ สำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ง่าย และมองเห็นได้ชัดเจน

(๒) การจัดระบบข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙

- มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่มีข้อมูลข่าวสารตาม มาตรา ๙ (๑) – (๘) ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน และเก็บไว้เผยแพร่เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี

- มีการจัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสารไว้ให้บริการ ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจน และสามารถสืบค้นได้สะดวก รวดเร็ว และเป็นปัจจุบัน

(๓) การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบโดยดำเนินการ ดังนี้

- มีการมอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองผู้บริหาร ของหน่วย งาน เป็น ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็น การเฉพาะ

- ผู้บริหารของหน่วยงานให้ความสำคัญ และควบคุมดูแลให้ มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเคร่งครัด เช่น มีการประชุมเพื่อซักซ้อมความ เข้าใจอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

- การจัดเก็บสถิติและสรุปผลการมาใช้บริการ ณ ศูนย์ข้อมูล ข่าวสารของจังหวัด และส่วนราชการประจำจังหวัดทุกแห่ง (ถ้ามี) รายงานให้ผู้บริหารของจังหวัด ทราบอย่างสม่ำเสมอ (รายเดือนหรือรายไตรมาส)

- มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว โดยมีเรื่องที่สามารถตอบสนอง หรือให้บริการข้อมูลข่าวสารได้ภายในกำหนดร้อยละ ๑๐๐ โดยไม่มีเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ

- มีการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ ที่สั่งตามมาตรา ๓๒ โดยเคร่งครัด (ถ้ามี)

(๔) **เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ**

- มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ เกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลตามมาตรา๘ให้ประชาชนรับทราบผ่านช่องทางต่างๆ เช่น ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และบอร์ดประชาสัมพันธ์
- เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านทางช่องทางต่างๆ และมีการนำความคิดเห็นของประชาชน (ถ้ามี) มาพิจารณาประกอบการบริหารจัดการด้านการเปิดเผยหรือให้บริการข้อมูลข่าวสาร

(๕) **เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ**

- มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประกาศประกวดราคา ประกาศสอบราคา ที่มีอำนาจของหน่วยงานลงนามแล้ว หรือผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแล้วเผยแพร่บนเว็บไซต์ของจังหวัดหรือของหน่วยงานภายในเวลาอันรวดเร็ว พร้อมทั้งต้องจัดสำเนาดังกล่าวไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานด้วย
- มีการจัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรายเดือน ตามแบบ สขร. ๑ โดยแยก ป ระเภทเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจน และเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงานทุกเดือน และต้องคงไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี พร้อมทั้งต้องจัดเก็บไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ปีเช่นกัน

ผลการดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ดำเนินการตรวจติดตามประเมินผลหน่วยงานนำร่องจากปีงบประมาณ ๒๕๕๒ อย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาเป็นต้นแบบในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๕ หน่วยงาน ดังนี้

	ภาค	จังหวัด	หน่วยงาน	ผลการประเมิน
๑.	เหนือ	เชียงราย	เทศบาลตำบลเมืองพาน	ดี
๒.		เชียงใหม่	เทศบาลตำบลอมก๋อย	ดี
๓.		เชียงใหม่	องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว	ดี
๔.		ลำพูน	องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก	ดี

	ภาค	จังหวัด	หน่วยงาน	ผลการประเมิน
๕.	ตะวันออกเฉียงเหนือ	สุรินทร์	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์	ดี
๖.	ใต้	กระบี่	องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่	ดี
๗.		ยะลา	เทศบาลเมืองเบตง	ดี
๘.		สุราษฎร์ธานี	เทศบาลเมืองท่าข้าม	ดี
๙.		สงขลา	เทศบาลตำบลกำแพงเพชร	ดี
๑๐.		ตรัง	เทศบาลนครตรัง	ดี
๑๑.		สตูล	เทศบาลตำบลกำแพง	ดี
๑๒	เหนือ	เชียงราย	เทศบาลตำบลบ้านเหล่า	ดี
๑๓		เชียงใหม่	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง	ดี
๑๔		แพร่	เทศบาลเมืองแพร่	ดี
๑๕		น่าน	เทศบาลเมืองน่าน	ดี

๔.๓ การจัดโครงการทดสอบความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราช - บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ตลอดระยะเวลากว่า ๑๓ ปีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐยังคงมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายนี้อยู่ในวงที่จำกัด และการปฏิบัติยังไม่ถูกต้อง ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. นำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประกาศประกวดราคา ประกาศสอบราคา รวมทั้งผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือนเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมทั้งการนำเรื่องความโปร่งใส เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหนึ่งในตัวชี้วัด (KPI) ในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานทุกแห่งตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ดังนั้น เพื่อเป็นการประเมินผลความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของหน่วยงานของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงได้จัดโครงการทดสอบความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ทั่วไประดับ ๓ - ๘ ของกระทรวง กรม และจังหวัด และเพื่อนำผลการประเมินไปกำหนดแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น โดยในการดำเนินการทดสอบได้แบ่งแบบทดสอบออกเป็น ๒ ชุด คือ แบบทดสอบปรนัย เป็นการทดสอบความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และแบบทดสอบอัตนัย เป็นการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว ๔ ครั้ง ในปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๓ ปรากฏว่าในปี ๒๕๕๒ ซึ่งมีผู้เข้ารับการทดสอบจำนวน ๑๘๖ .คน มีผู้ได้รับคะแนนเกินร้อยละ ๖๐ จำนวน ๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๕๑ ของผู้เข้ารับการทดสอบทั้งหมด และในปี ๒๕๕๓ มีผู้เข้าร่วมทดสอบทั้งสิ้น ๑๘๔ คน มีผู้ได้รับคะแนนร้อยละ ๖๐ ขึ้นไปจำนวนทั้งสิ้น ๕๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๐๖ โดยมีผู้ได้รับคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๙๔ ของผู้เข้ารับการทดสอบทั้งหมด

จากผลการทดสอบความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีผลการทดสอบอยู่ในเกณฑ์ดีจำนวนเพียงร้อยละ ๓๒.๐๖ โดยมีผู้ได้รับคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๙๔ ซึ่งมีจำนวนเกินครึ่งนั้น จึงเป็นเรื่องที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเข้มข้นและต่อเนื่องต่อไป รวมทั้งการนำมาตรการทางการบริหารมาช่วยในการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะผู้บริหารทุกระดับมีความตื่นตัวในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น

๔.๔ การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓

การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานของ กขร. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิตามกฎหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนทั่วประเทศ ตามคำแนะนำของสำนักงานสถิติแห่งชาติโดยได้ส่งแบบสำรวจความพึงพอใจฯ ไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ตอบแบบสำรวจความพึงพอใจฯ จำนวน ๕,๐๐๐ ชุด ในครั้งนี้มีผู้ส่งแบบสำรวจความพึงพอใจฯ กลับมา จำนวน ๒,๖๒๗ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๕๔ ปรากฏว่าประชาชน ไม่รู้จัก กขร. และ สขร. ถึงร้อยละ ๗๕ แม้ว่าเคยได้ยินเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารอยู่บ้างก็ตาม แต่ สนใจที่จะไปใช้สิทธิในการขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐถึงร้อยละ ๘๓ และ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๓๘ คิดว่ากฎหมายนี้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในระดับปานกลาง

สำหรับในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เองแม้จะยอมรับว่ารู้จักกฎหมายนี้ถึงร้อยละ ๙๒ แต่ก็ไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับ พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เลยถึง ร้อยละ ๗๘ และไม่รู้จัก กขร. และ สขร. ถึงร้อยละ ๔๖ และพอใจผลการปฏิบัติงานของ กขร. และ สขร. ในระดับปานกลาง ร้อยละ ๓๙ โดยสนใจที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ สูงถึงร้อยละ ๙๔

ผลการสำรวจดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าการทำหน้าที่ของ กขร. และ สขร. ที่ผ่านมา ยังไม่สามารถกระตุ้นความสนใจเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปได้มากนัก ซึ่งเป็นเรื่องที่ กขร. จะต้องเร่งทบทวนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานใหม่ โดยเฉพาะจะต้องให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อย่างต่อเนื่องต่อไป ขณะเดียวกันก็ต้องให้ความสำคัญต่อการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานให้สาธารณชนได้ทราบเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง

๔.๕ การออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๙(๘)
 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ให้อำนาจ กขร. ในการออกประกาศให้ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ก็ได้ที่ กขร. เห็นเหมาะสมที่จะประกาศให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ด้วยตนเอง ซึ่งในระยะ ๑๓ ปีที่ผ่านมา กขร. ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๙(๘) ไปเพียง ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ กำหนดให้ประกาศประกวดราคา และประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ประกาศให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละเดือนตามแบบ สขร. ๑ เผยแพร่ไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และ ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ กขร. ได้มีประกาศให้หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มาจัดเตรียมไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานด้วย

การประเมินความสำเร็จของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ

จากการดำเนินการที่ผ่านมาของ กขร. และ กวณ. ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการในการตั้งรับซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติถือว่าสามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จได้อาณาพอดใจภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณที่เป็นอยู่ หากจะมีการประเมินความสำเร็จจากสถิติของผู้มาใช้สิทธิในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ที่ยังมีจำนวนไม่มากนักแต่ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี คงไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากสถิติดังกล่าวไม่สามารถบ่งบอกถึงระดับของความสำเร็จหรือล้มเหลวของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้ สถิติของเรื่องร้องเรียน/อุทธรณ์ที่มากหรือน้อย ไม่อาจบ่งบอกได้อย่างชัดเจนว่าประชาชนมีความสนใจใช้สิทธิมากขึ้นหรือน้อยลง ในบางกรณีการร้องเรียน/อุทธรณ์ที่ลดลง อาจจะมีเหตุผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้นจึงพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเพิ่มขึ้นทำให้มีการร้องเรียน/อุทธรณ์ ลดลงก็ได้ หรือ อาจจะเป็นเพราะมีผู้ใช้สิทธิน้อยลง การร้องเรียน/อุทธรณ์จึงลดลง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ และ วัตถุประสงค์ของการมี

กฎหมายฉบับนี้ แล้วอาจสรุปได้ว่า การที่มีผู้เข้าใจและรู้จักใช้สิทธิตามกฎหมายทั้งในการขอข้อมูลข่าวสาร การใช้กระบวนการของการร้องเรียน/อุทธรณ์ เพื่อการเยียวยารักษาสิทธิของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ต้องการ **ต้องถือว่าประสบความสำเร็จในด้านการรับรองสิทธิได้รู้ตามกฎหมายของประชาชนแล้ว** และกฎหมายฉบับนี้จะประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นหากได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนโยบายอย่างจริงจัง

จากการศึกษาผลการดำเนินการของ กขร. กวณ. และ สขร. ในระยะ ๑๓ ปีที่ผ่านมา ตลอดจน การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และการใช้สิทธิขององค์กรภาคสังคม สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ทำให้มีข้อมูลที่มากพอที่จะแสดงให้เห็นภาพของปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งในส่วนขององค์กรขับเคลื่อนกฎหมายและในส่วนของผู้ใช้สิทธิและผู้ใช้สิทธิหลายประการ ที่ต้องเร่งหาทางแก้ไขโดยเร่งด่วนก่อนที่จะถูกมองว่าไม่มีประโยชน์ต่อสังคมมากนัก

การประเมินผลความสำเร็จของ กวณ. กขร. และ สขร.

๑.๑ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในระยะ ๑๓ ปีที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า กลไกหลักที่มีผลงานการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมที่เด่นชัดที่สุด คือ กวณ. ที่มีผลงานในการเยียวยารักษาสิทธิให้แก่ประชาชนมากมาย กว่า ๑,๐๐๐ คำวินิจฉัยที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถนำไปศึกษา และใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคำขอข้อมูลของประชาชนได้เป็นอย่างดี และการวินิจฉัยของ กวณ. ก็เป็นที่ยอมรับของสังคม ประชาชนส่วนใหญ่ที่อุทธรณ์เข้ามาจะได้รับการตอบสนองต่อสิทธิที่มีอยู่อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาอยู่ว่าคำวินิจฉัยที่มีออกไปเป็นจำนวนมากนั้นได้มีผู้สนใจเข้าไปศึกษา หรือนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย มากน้อยเพียงใด เพราะยังปรากฏว่าเรื่องที่เป็นกรณีอุทธรณ์ยังคงเป็นเรื่องเดิมๆ ซ้ำซาก วนเวียนอยู่ในหน่วยงานเดิมๆ และ คนเดิมๆ จำนวนไม่น้อย จึงเป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบว่าเพราะเหตุใดหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นๆ จึงถูกอุทธรณ์ในเรื่องเดิมๆ จากคนเดิมๆ อยู่เป็นประจำ ทั้งที่เป็นเรื่องในทำนองเดียวกันซึ่งมีคำวินิจฉัยเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อยู่แล้ว การกำหนดมาตรการลงโทษอาจมีความจำเป็นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเห็นถึงความสำคัญที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายมากขึ้น

๑.๒ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

จากข้อมูลผลการดำเนินการของ กขร. และ สขร. ในการดำเนินการในเชิงรุกหลายๆ ด้านดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของ กขร. และ สขร. ในการที่จะพยายามผลักดันให้กลไกที่สำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของกฎหมายฉบับนี้ คือ หน่วยงานรัฐ ได้ปฏิบัติให้สอดคล้องตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนได้รับการตอบสนองต่อสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างเต็มที่ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า มาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อ

ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น ยังไม่สามารถปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจมากนัก การให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารอย่างจริงจังของหน่วยงานรัฐยังอยู่ในระดับไม่สูงนัก ดังปรากฏให้เห็นว่า การดำเนินการตามมาตรการที่ กขร. ได้พยายามผลักดัน ทั้งในด้านมติคณะรัฐมนตรี ประกาศ กขร. กฎกระทรวง ฯลฯ ให้หน่วยงานรัฐปฏิบัตินั้น ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐยังละเลยที่จะปฏิบัติค่อนข้างมาก ยกเว้นหากมีมาตรการใดถูกกำหนดไว้เป็นตัวชี้วัด หน่วยงานของรัฐก็จะให้ความสำคัญต่อการดำเนินการตามมาตรการนั้นๆ เช่น ตัวชี้วัดระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่ง ก.พ.ร. ได้นำไปบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและภูมิภาค ในช่วงปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ ปรากฏผลว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดประสบความสำเร็จอย่างมาก หน่วยงานที่ไม่เคยสนใจการจัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการก็หันมาให้ความสนใจมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากผลการประเมินของ ก.พ.ร. ในแต่ละปีที่ปรากฏผลว่าหน่วยงานต่างๆมีคะแนนอยู่ในระดับค่อนข้างดี และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือบางหน่วยงานที่ไม่เคยคิดหรือสนใจที่จะจัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารก็หันมาให้ความสนใจมากขึ้น หากไม่เข้าใจวิธีการดำเนินการก็จะปรึกษาหารือมายัง สขร. เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีการจัดอบรมให้ความรู้ เกี่ยวกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อตัวชี้วัดดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป สขร.ได้ไปตรวจติดตามการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปีต่อมา ก็พบว่าหน่วยงานที่เคยได้คะแนนดีหลายแห่งไม่สามารถรักษาระดับไว้ได้อีกต่อไป และส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดเตรียมข้อมูลที่เป็นปัจจุบันไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลจำนวนมากที่มีอยู่เป็นข้อมูลเก่า บางแห่งก็แทบไม่มีข้อมูลตามกฎหมายหลงเหลืออยู่เลย ซึ่งเจ้าหน้าที่บางท่านยอมรับว่า เมื่อไม่เป็นตัวชี้วัดแล้วผู้บริหารก็ไม่สนใจ จึงไม่มีใครสนใจที่จะปรับปรุงข้อมูลในศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอเหมือนกับในช่วงระยะเวลาที่เป็นตัวชี้วัด นอกจากนี้ ในด้านการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานก็ถูกละเลยไปมาก จึงเป็นเหตุให้ประชาชนยังคงประสบกับปัญหาเดิมๆเมื่อไปขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานรัฐโดยมักจะถูกปฏิเสธโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อมูลบางชนิดเป็นข้อมูลที่กฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผยอยู่แล้ว เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับประกาศประกวดราคา สอบราคา แผนงาน โครงการ งบประมาณประจำปี ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงตอบปฏิเสธเหมือนเดิม เมื่อมีการร้องเรียน/อุทธรณ์ มายัง สขร. เมื่อได้ประสานทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ พบว่า สาเหตุที่ต้องปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเนื่องจากไม่รู้ว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไรจึงจะถูกต้อง ไม่รู้ว่าข้อมูลอะไรบ้างที่ต้องเปิดเผยตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานไม่มีการอบรมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เจ้าหน้าที่ โครงการฝึกอบรมที่ผู้บริหารเคยจัดสรรงบประมาณไว้ให้ก็ถูกตัดออก ทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดอบรมได้ จึงเป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่อีกจำนวนมากที่ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามตัวชี้วัดดังกล่าวอย่างจริงจังก็ตาม ผู้บริหารของหน่วยงานบางแห่งก็ไม่ปฏิบัติตาม

ปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารของหน่วยงานบางส่วนให้ความสำคัญต่อการได้คะแนนตามตัวชี้วัดมากกว่าจะสนใจว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างถูกต้องอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐให้ความสำคัญต่อคะแนนและรางวัลที่จะได้รับมากกว่าการให้ความสำคัญต่อหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องเพื่อประโยชน์ของประเทศ ชาติ และประชาชน

จากตัวอย่างที่กล่าวถึงข้างต้น พอจะบ่งบอกได้ว่า แม้ กขร. จะพยายามดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อพัฒนาสิทธิรับรู้ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารก็ยากจะประสบความสำเร็จ หากไม่สามารถปลุกจิตสำนึกของผู้ที่เกี่ยวข้องให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของกฎหมายที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวม จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ กขร. จะต้องพยายามผลักดันและสร้างความตระหนักให้แก่ฝ่ายการเมือง ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐ ในการที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญและสนับสนุนการผลักดันกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ให้เป็นกฎหมายที่ให้ประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติอย่างแท้จริง รวมทั้งการหามาตรการต่างๆ ในการที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสนใจที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกฎหมายมากขึ้นด้วย

ปัญหา/อุปสรรคและแนวทางแก้ไข

ตลอดระยะเวลา ๑๓ ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนางานด้านข้อมูลข่าวสาร และความสำเร็จของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนยังคงไม่ได้รับการตอบสนองในการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเพียงพอสาเหตุสำคัญ ได้แก่

ด้านเจ้าหน้าที่รัฐ

๑. ผู้บริหารหน่วยงานไม่มีนโยบายอย่างจริงจังในการเข้ามาดูแลการปฏิบัติให้บรรลุผล
๒. การขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญหรือสนใจมากนัก จึงไม่เป็นแรงกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่เกิดความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และปฏิบัติให้ถูกต้อง
๓. การที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้ขาดความเกรงกลัวที่จะต้องพยายามปฏิบัติให้ถูกต้อง

ด้านประชาชน

- ๑ การเผยแพร่ความรู้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสู่ภาคประชาชนยังเป็นไปในวงจำกัด ทำให้ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ในประโยชน์และคุณค่าของกฎหมาย และวิธีการใช้สิทธิที่ถูกต้อง

๒. ความล่าช้าในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจน ความไม่ทันสมัยของ ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้บริการแก่ประชาชน ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้ ประชาชนขาดความสนใจที่จะใช้สิทธิ

๓. เกิดความเบื่อหน่ายที่จะใช้สิทธิตามกฎหมาย เนื่องจาก มีความยุ่งยากในการ ใช้สิทธิ และ ต้องผ่านการดำเนินการในหลายขั้นตอน ทำให้ได้ข้อมูลล่าช้าไม่ทันต่อความ ต้องการใช้

๔) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาชนสนใจใช้สิทธิในการเข้า ตรวจดู หรือ ศึกษาข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจัดไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารค่อนข้างต่ำ และไม่เห็นความสำคัญของการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารมากนัก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ เจ้าหน้าที่รัฐขาดความสนใจต่อการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้า มาตรวจดู

ด้านคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

๑) ความต่อเนื่องเชิงนโยบาย

ในสถานการณ์ที่การเมืองยังไม่มีเสถียรภาพ เป็นการยากที่จะสามารถผลักดันให้เกิด ความต่อเนื่องในการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เนื่องจากมีการ เปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นประธาน กขร. บ่อยครั้ง ประกอบกับในส่วนของผู้แทนของหน่วยงานรัฐที่เป็นกรรมการใน กขร. ก็สลับสับเปลี่ยนกันอยู่เสมอ ทำให้การผลักดันทางด้านนโยบายขาดความ ต่อเนื่อง ส่งผลให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้ การขับเคลื่อนของกฎหมายข้อมูลข่าวสารในระยะที่ผ่านมาจึงเป็นไปอย่าง เชื่องช้า

๒) การสนับสนุนด้านงบประมาณ

การขาดการสนับสนุนทางด้านงบประมาณที่มากพอ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการ ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจเชิงนโยบายที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะกรรมการ - การข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ทำให้ไม่สามารถผลักดันการขับเคลื่อนของกฎหมายให้สามารถ ตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากสถานการณ์เช่นนี้ยังคงดำรงอยู่ต่อไป ก็จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในภาพรวมได้

๓) โครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีอยู่ตั้งแต่ต้นและยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน โครงสร้างและ อัตรากำลังที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ขยายตัวออกไปมาก ทำให้ สขร. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ภารกิจสำคัญหลายภารกิจไม่สามารถดำเนินการได้ และเป็นอุปสรรคสำคัญ ประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนกฎหมายให้เป็นไปตามเป้าหมายได้

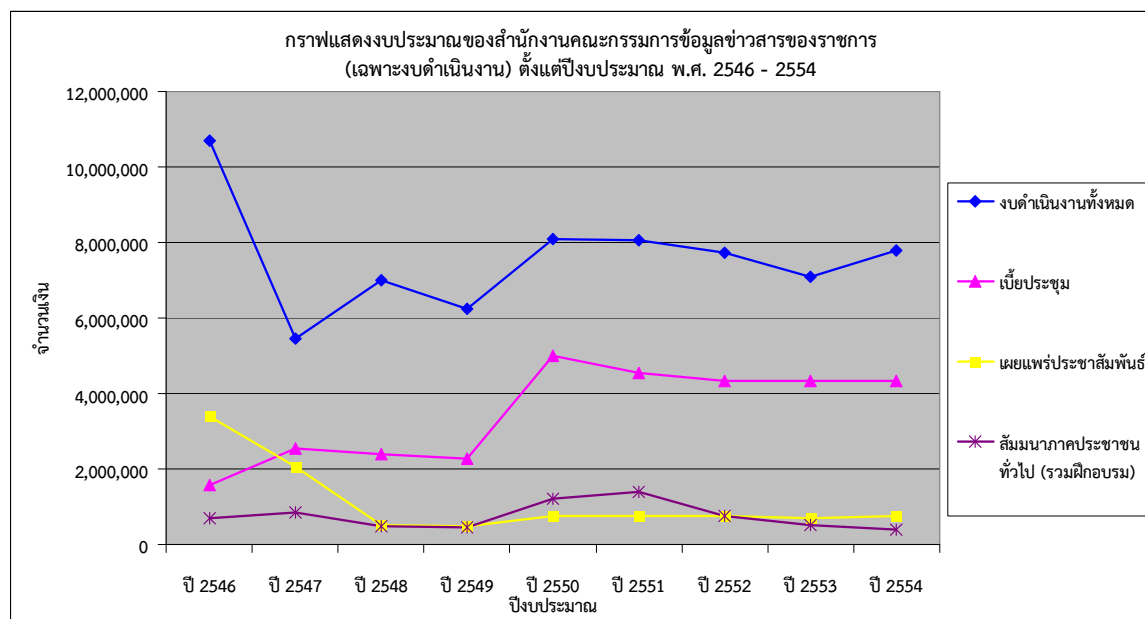
สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของหน่วยงานภาครัฐในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ แต่มีอัตรากำลังข้าราชการเพียง ๓๐ อัตรา ซึ่งไม่สอดคล้องกับปริมาณภารกิจตามกฎหมาย ที่ต้องรับผิดชอบ แม้จะมีการแสวงหาความร่วมมือ กับหน่วยงานภายนอก เพื่อลดข้อจำกัดของสำนักงานฯ ก็สามารถแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่งเท่านั้น จึงเป็นความจำเป็นในระดับนโยบายที่จะต้องควรผลักดันให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีสถานะสูงขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจตามกฎหมาย ได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และภารกิจใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อไปด้วย

ตารางแสดงการจัดสรรงบประมาณที่ สขร. ได้รับ ระหว่างปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔

	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
งบดำเนินงานทั้งหมด	8,091,750	8,051,400	7,727,700	7,103,200	7,792,200
เบี้ยประชุม	5,000,000	4,532,600	4,342,300	4,342,300	4,342,300
	61.79%	56.30%	56.19%	61.13%	55.00%
เผยแพร่ประชาสัมพันธ์	750,000	750,000	753,100	710,900	763,100
	9.27%	9.32%	9.75%	10.00%	9.79%
สัมมนาภาคประชาชน ทั่วไป (รวมฝึกอบรม)	1,200,000	1,400,000	767,100	518,900	400,000
	14.83%	17.38%	9.93%	7.30%	5.13%

หมายเหตุ: ค่าใช้จ่ายที่ได้รับการจัดสรรสำหรับเบี้ยประชุมไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายจริงที่ต้องจ่ายปีละประมาณ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทำให้ต้องนำเงินจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อการดำเนินการในเรื่องอื่นๆ มาเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ทำให้ส่งผลกระทบต่อแผนการดำเนินงานในภาพรวมของ สขร. ด้วย



แนวทางการปรับปรุงแก้ไข

ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นนั้น จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนโยบาย ที่จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังและรวดเร็ว ดังนี้

๑) กำหนดให้นำเรื่องการตรวจติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บรรจุในแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการตรวจติดตามเกิดขึ้นในระดับนโยบาย โดยกำชับให้ผู้บริหารหน่วยงานให้ความสำคัญ ในการปฏิบัติ และให้ถือเป็นนโยบายสำคัญอีกเรื่องหนึ่งของหน่วยงานที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

๒) ให้มีการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบถึงความก้าวหน้า (Career path) ในการปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างชัดเจน

๓) การทบทวนประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการตามมาตรา ๙ ให้ข้อมูลที่ลงเผยแพร่ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ ด้วย

๔) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการนำตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ” ในทุกส่วนราชการและจังหวัด กลับมาใช้ประเมินผลใหม่ เพื่อกระตุ้นความสนใจของหน่วยงานรัฐ

๕) กำหนดให้การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารในระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายด้วย เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศมีความทันสมัยมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ค้นหาข้อมูลได้ง่าย สะดวก ประหยัด มากกว่าการเดินทางมาติดต่อที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน

๖) พัฒนabethาบทของ กพร. และ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้เป็นองค์กรหลักในการติดตามและประเมินผลด้านความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจนมากขึ้น

๗.) พัฒนาหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่เป็นรูปธรรมของการปฏิบัติที่ดีและถูกต้อง (Best Practice Model)

๘) การสร้างเครือข่ายการตรวจและวิทยากรตัวคูณในการให้คำแนะนำการปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด ๑ คน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑ คน เพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเข้มข้นจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

๙) ควรมีการเผยแพร่ ความรู้ความ ความเข้าใจ ในเรื่องพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

อนาคตที่จะก้าวไป : มุ่งสู่การพัฒนาสิทธิรับรู้ของประชาชน

ก้าวที่ผ่านมาของการดำเนินการขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ของ กพร.และ สพร. ราชการ ได้มุ่งเน้นในการเตรียมความพร้อมในด้านความรู้ ความเข้าใจในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารให้แก่องค์กรภาครัฐในทุกระดับ ทั้งหน่วยงานของรัฐในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ เป็นผลให้หน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระดับที่น่าพอใจพอสมควร

แม้การดำเนินการของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะยังมีปัญหา อุปสรรค อุปสรรค อยู่มากก็ตาม แต่ก็สามารถผลักดันให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ขับเคลื่อนไปได้ อย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้ได้ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมมากมาย เช่น ความตระหนักรู้ของสังคมว่า ข้อมูลเกี่ยวกับกระตาดาคำตอบมิใช่ข้อมูลส่วนบุคคล การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองสามารถทำได้ง่ายขึ้นจากการใช้สิทธิตามกฎหมายจนเป็นเหตุให้สามารถนำตัวผู้ทำผิดมาลงโทษได้ เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐก็ได้หันมาให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเดิมมักจะไม่ได้เปิดเผย ทำให้การอุทธรณ์เกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างมีจำนวนลดลง

สำหรับก้าวต่อไปของการขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ควรมุ่งพัฒนาสิทธิรับรู้ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเน้นการดำเนินการที่จะสามารถผลักดันและขับเคลื่อนให้ภาคประชาชนได้ใช้สิทธิของตนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ภายใต้หลักการและแนวคิดของการขับเคลื่อนในเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

๑) ด้านการกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องส่งเสริมให้มืองค์กรในระดับอนุกรรมการในส่วนภูมิภาค เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ใช้สิทธิ ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่สะดวกจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทำได้คล่องตัว และตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วขึ้นกว่าการมืองค์กรแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาเป็นองค์กรรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว

๒) ด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชน จะต้องผลักดันและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ในหลักการ และวิธีการที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ และการสร้างจิตสำนึกสาธารณะที่จะใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับ เพื่อสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในระบอบราชการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่องค์กรการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ

๓) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสนับสนุนการใช้สิทธิสิทธิของประชาชน ในการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นมาตรการทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยในระยะสั้น จะเน้นในเรื่องของการรณรงค์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่บุคคลทั่วไป สำหรับในระยะยาว จะพัฒนาการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในลักษณะของระบบ

เครือข่ายภาคประชาชน ซึ่ง สขร. จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม ในการดำเนินการด้วย โดยในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บังเกิดผลตามเป้าหมาย จะต้องมีการ พัฒนารูปแบบและวิธีการใช้สิทธิที่มีลักษณะที่ง่ายต่อการปฏิบัติ มีการจัดทำสื่อในการถ่ายทอด ความรู้ที่เป็นที่เข้าใจได้ง่าย เพื่อให้ประชาชนตระหนักรู้ว่าเรื่องของการใช้สิทธิไม่ใช่สิ่งที่ไกลตัว แต่ เป็นเรื่องที่ควรเกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน การพัฒนาองค์กรหรือสถาบันเพื่อพัฒนาและเผยแพร่องค์ ความรู้ด้านสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญในลำดับต้นด้วย

๔) ด้านการส่งเสริมและพัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสาร โดยการกำหนดให้มี โครงการองค์กรต้นแบบในด้านของการให้บริการด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในจังหวัดทุก จังหวัด ภายใต้โครงการ “หนึ่งจังหวัด หนึ่งหน่วยงานต้นแบบ” เพื่อการพัฒนาความเป็นเลิศ ในการให้บริการแก่ประชาชนและเป็นหน่วยงานตัวอย่าง ซึ่งหน่วยงานอื่นๆ จะสามารถมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้และรับเอาประสบการณ์ของหน่วยงานต้นแบบไปปรับปรุง และพัฒนาระบบการให้บริการ ของหน่วยงานของตนให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับที่มีความเป็นเลิศเช่นเดียวกัน และถือเป็นการพัฒนามาตรฐานของการให้บริการข้อมูลข่าวสาร โดยภาครัฐแก่ประชาชนในระดับ “มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ”

๕) ด้านการกำกับติดตามการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ จะต้อง มีการกำหนดโครงการตรวจประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐเป็นระยะอย่างต่อเนื่องต่อไปเพื่อให้หน่วยงานรัฐมีความตื่นตัวมากขึ้น

๖) ด้านการพัฒนากฎหมาย จะต้องเร่งรัดผลักดันให้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ยังอยู่ระหว่างรอการพิจารณาของรัฐสภา ให้สามารถออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้โดยเร็ว และเร่งรัดให้นำเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมาทบทวนใหม่เพื่อให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับ องค์ประกอบของ กขร. และ สถานะของ สขร. เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการกิจที่จะเพิ่มขึ้นมากเมื่อกฎหมายคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคล ออกมาใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงต้องส่งเสริมและ สนับสนุนให้มีการเตรียมความพร้อมของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งใน ด้านองค์กร บุคลากร งบประมาณและองค์ความรู้เพื่อรองรับภารกิจในอนาคตไว้ด้วย

๗) ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จะต้องมีการดำเนินการ ศึกษาการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดให้เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ ที่จะทำให้ง่ายต่อการค้นหาและการบริการประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว นอกจากนี้ยังจะเป็น ประโยชน์ในการพัฒนาการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐในระยะต่อไปด้วย

๘) ด้านการพัฒนามาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องเร่งส่งเสริมให้ หน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ นำมาตรฐานและตัวชี้วัดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูล ข่าวสารของราชการ ฯ ที่ สขร. ได้จัดทำขึ้นและได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ไปใช้เพื่อเป็น แนวทางในการจัดเตรียมข้อมูลให้พร้อมต่อการตรวจสอบและการขอเข้าถึงข้อมูลของภาคประชาชน อัน จะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้มากขึ้น

๙) ด้านการเพิ่มบทบาทของตัวแทนภาคประชาชน ด้วยการส่งเสริมให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ เพื่อช่วยสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ และให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิในตำบลหมู่บ้าน เช่น การจัดตั้งสำนักงานข้อมูลข่าวสารชุมชน อาสาสมัครข้อมูลข่าวสารประจำชุมชน หรือ สขร. ชุมชน ในลักษณะเดียวกับอาสาสมัคร (อสม.) เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

ภาคผนวก



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค ๘๙/๒๕๕๐

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

ผู้อุทธรณ์ : องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
โดยนายศุภชัย ปะวะโพตะโก
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : เทศบาลตำบลท่าพระ จังหวัดขอนแก่น

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) โดยนายศุภชัย ปะวะโพตะโก ตำแหน่งนิติกร ๕ รักษาการหัวหน้าแผนกกฎหมาย มีหนังสือ ที่ กษ ๑๙๐๑.๓/๑๕๙ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลท่าพระ เพื่อขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของนายพิชิต อติตลุกจ้างชั่วคราวรายเดือนของ อ.ส.ค.

เทศบาลตำบลท่าพระ มีหนังสือ ที่ ขก ๖๖๐๑/๑๐๖๖ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ (๕) และ(๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือ ที่ กษ ๑๙๐๑.๓/๑๗๗ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่ออุทธรณ์คำสั่งเทศบาลตำบลท่าพระ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาคำอุทธรณ์ และข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ แล้วเห็นว่าเพียงพอต่อการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องเชิญคู่กรณีมาชี้แจง โดยสรุปความได้ว่า อ.ส.ค. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายพิชิต อติตลุกจ้างชั่วคราวรายเดือน กรณีกระทำการโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้อ.ส.ค. ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๑๘๓,๕๐๒.๖๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี โดยศาลแรงงานกลาง จังหวัดอุดรธานี ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้นายพิชิตฯ ชำระหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมดอกเบี้ย นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จ แต่นายพิชิตฯ ยังไม่ได้ชำระหนี้ดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์จึงมี

หน้า ๑ ใน ๓ หน้า

หน้า ๑



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค ๔๔ / ๒๕๕๓

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการ
สอบสวนข้อเท็จจริง

ผู้อุทธรณ์ : ผู้กำกับการ สถานีตำรวจนครบาลสำราญราษฎร์
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : กรุงเทพมหานคร

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้ออกหมายเรียกพยานไปยัง
กรุงเทพมหานครเพื่อขอสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ประกอบการ
สอบสวนคดีอาญาที่ ๗๓๔/๒๕๕๒

กรุงเทพมหานครมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๑๔๐๐/จ.๕๖๐ ลงวันที่ ๒
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงผู้กำกับการ สถานีตำรวจนครบาลสำราญราษฎร์ แจ้งว่า เอกสาร
ดังกล่าวเป็นเอกสารลับใช้เป็นพยานเอกสารการสอบสวนของกรุงเทพมหานคร และ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ยังไม่แล้วเสร็จ จึงมีคำสั่งห้าม
เปิดเผยตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงคณะกรรมการวินิจฉัย
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการ
แผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาคำอุทธรณ์ หนังสือสถานีตำรวจนครบาล
สำราญราษฎร์ ที่ ดช ๐๐๑๕.(บก.น. ๖)๑๐/๔๔๘ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ หนังสือสำนัก
เทคนิค ที่ กท ๑๔๐๐/จ. ๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วข้อเท็จจริง
สรุปความได้ว่าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลสำราญราษฎร์ ได้ออกหมายเรียก
พยานไปยังกรุงเทพมหานครขอสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้
ประกอบการสอบสวนคดีอาญาที่ ๗๓๔/๒๕๕๒ แต่กรุงเทพมหานครปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งของกรุงเทพมหานครดังกล่าว

หน้า ๑ ใน ๓ หน้า

สำนักงานคดี

คดีอาญา

คดีอาญา

คำวินิจฉัย ที่ สค ๕๔ / ๒๕๕๓

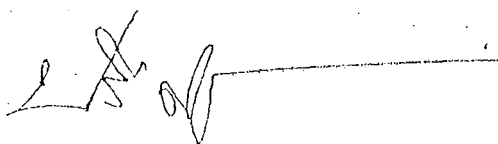
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร
ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์คือผู้กำกับการ
สถานีตำรวจนครบาลสำราญราษฎร์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔
แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย
ว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารและอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ เห็นว่าเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับ
ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความ
คิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง เพื่อพัฒนาระบบ
ประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่
เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.
๒๕๕๐ จึงเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ
ครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ แต่มิได้กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่าง
หน่วยงานของรัฐด้วยกันในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการเพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันย่อมเป็นไปตามระบบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น
ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย จึงมิใช่ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม
การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายจึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์



(นายสมยศ เชื้อไทย)

หัวหน้าคณะที่ ๓



กรรมการ

(ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์)

บันทึก
คดีหมายเลขคดี
คดีที่ ๕๔/๒๕๕๓

๕๔/๒๕๕๓

เลขที่ ๒๕๕๓/๒๕๕๓

๕๔/๒๕๕๓