

บทที่ 2

สภาพการณ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในบทนี้จะกล่าวถึงผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการณ์ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในมิติที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพการณ์ทั่วไปของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ สถานที่ตั้งของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การจัดเตรียมวัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การมอบหมายหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ระเบียบและหลักเกณฑ์การให้บริการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 และการจัดทำดัชนี รวมทั้งข้อมูลแสดงความคิดเห็นและการใช้บริการศูนย์ข้อมูลข่าวสารของประชาชน แนวโน้มและทิศทางของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผลจากการประชุมสัมมนาร่วมกับตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ผู้ตรวจและผู้ช่วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 220 คน (คิดเป็นร้อยละ 82.71 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ 266 คน) และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคประชาชนจำนวน 375 คน (คิดเป็นร้อยละ 93.75 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ 400 คน) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเข้าใช้บริการจากศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีผลการศึกษาดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของภาคประชาชน เป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่นำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีความโปร่งใส โดยเฉพาะการส่งเสริมการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการดำเนินการของภาครัฐ ซึ่งมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ภาคประชาชน โดยในมาตรา 9 ระบุว่า หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (ข้อมูลข่าวสารในวงเล็บ 1-8 ของมาตรา 9) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นมีเจตนารมณ์ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ
- 2) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยหรืออาจไม่เปิดเผยให้ชัดเจนต่อการปฏิบัติ โดยจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน และ
- 3) เพื่อคุ้มครองการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้น จึงนำมาสู่หลักการสำคัญคือ การรับรองสิทธิที่จะรู้ (Rights to know) ข้อมูลข่าวสารของราชการของภาคประชาชน ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นก็ได้ และหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ มีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชน ตามช่องทางต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการที่จะไม่เปิดเผยนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้ เช่น ข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือข้อมูลที่เปิดเผยไปแล้วประเทศชาติจะเสียหายหรือกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่การเปิดเผยอาจทำให้เจ้าของข้อมูลเสียหาย ดังนั้น หลักการสำคัญของการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หน่วยงานรัฐทุกแห่งจะต้องยึดถือปฏิบัติตาม คือ **“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”** พร้อมกับการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร เช่น มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 (สมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ นำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกาศประกวดราคา การสอบราคา และผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือนเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่แสดงเห็นถึงแนวนโยบายการสนับสนุนในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ และมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 ที่เห็นควรให้นำเรื่องการจัดระบบและการดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหนึ่งในตัวชี้วัด (KPI) ประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 (สมัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้มอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรหลักในการติดตามประเมินผลด้านข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2551 (สมัย นายสมัคร สุนทรเวช) ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรหลักในการติดตามประเมินผลด้านความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

ส่วนคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้มีการประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นคว้าและศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้สะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี

ข้อ 2 ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำดัชนีที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นคว้าข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 ได้เอง

ข้อ 3 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้โดยสะดวก กรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่ จะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหาก หรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารประกอบด้วย

ข้อ 4 การให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบปฏิบัติ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชน ผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย

ข้อ 5 การดำเนินการตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูล ข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของ หน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้แทนก็ได้

จากบทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มติคณะรัฐมนตรีและประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ณ ที่ทำการของหน่วยงานภาครัฐ ดังกล่าว จึงให้เรียกสถานที่ที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารและให้บริการนั้นว่า **“ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร”**

2.2 หน้าที่ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานภาครัฐ

“ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ” คือ สถานที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (อย่างน้อยตามมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540) ให้ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยในเบื้องต้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเห็นว่าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบกับหน่วยงานของรัฐทั้งใน ด้านบุคลากร สถานที่และงบประมาณ จึงกำหนดให้ **“หน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น”** ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง คือ กรม หน่วยงานเทียบเท่ากรม ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงมีหน้าที่ ตามกฎหมายที่จะต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ และไม่ขึ้นกับราชการ ส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานของส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง สำนักงานเขตหรือสำนักงานภาค ของหน่วยงานต่าง ๆ ศูนย์เทคโนโลยีหรือการวิจัยของบางหน่วยงานในระดับกรม ฯลฯ ต้องจัดตั้งศูนย์ ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานขึ้น โดยต้องมีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 เท่าที่หน่วยงาน นั้นมีอยู่แสดงไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวางและต้องให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 ที่กฎหมายบังคับให้หน่วยงาน ของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนควรรู้ ดังนั้น การจัดศูนย์ข้อมูล ข่าวสาร การจัดสถานที่อำนวยความสะดวก การจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร การแสดงวิธีการค้นหาทั้งจาก ดัชนีรายการ ระบบคอมพิวเตอร์ รวมทั้งวิธีการค้นหาเอกสาร การตรวจดูและศึกษาข้อมูลต่าง ๆ จึงเป็น หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องดำเนินการ

ปัจจุบันศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ แก่ประชาชนที่เข้ามาตรวจดูศึกษาค้นคว้า ขอสำเนา ตลอดจนเผยแพร่ จำหน่ายแจกจ่ายข้อมูล ข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีหน้าที่ ดังนี้

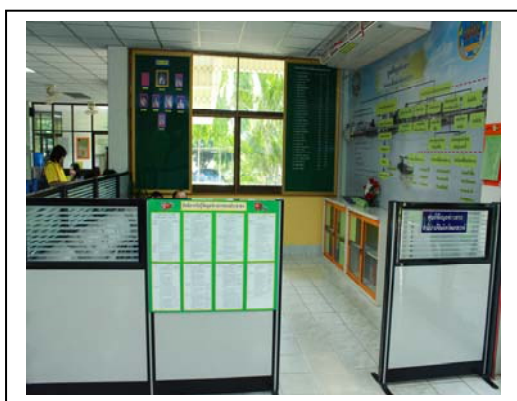
- 1) จัดระบบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตราอื่น ๆ ที่หน่วยงานในสังกัดนั้นส่งมาให้และจัดทำดัชนีหรือบัญชีแสดงรายการ เพื่อให้ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารได้เอง
- 2) จัดทำสมุดทะเบียนสำหรับผู้มาขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร
- 3) การทำสำเนาหรือสำเนาที่มีค่าธรรมเนียมสำหรับข้อมูลข่าวสารที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูให้แก่ผู้ขอ
- 4) กรณีการขอข้อมูลข่าวสารตามมาตราอื่น ๆ ซึ่งไม่มีในศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้ส่งคำขอไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องพิจารณา
- 5) กรณีเป็นข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานอื่น แนะนำให้ผู้ขอข้อมูลไปขอ ณ หน่วยงานนั้น (มาตรา 12 วรรคแรก)
- 6) การประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ การแจ้งนัดหมาย การมอบสำเนาข้อมูลข่าวสารตามข้อ 4 ให้แก่ผู้ขอ
- 7) การประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- 8) การปรับปรุงข้อมูล ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้เหมาะสมกับกระบวนการทำงานของหน่วยงาน
- 9) พัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

2.3 สภาพการณ์ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ

จากการศึกษาสภาพการณ์ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐและการศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ตามโครงการ “การพัฒนาเครือข่ายผู้ตรวจแนะนำศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขยายผลเป็นคณะผู้ตรวจประเมินหน่วยงานภาครัฐและคณะผู้ตรวจประจำจังหวัด” ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่า ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้มีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการประจำหน่วยงานของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของหน่วยงาน โดยภาพรวมพบว่า หน่วยงานของรัฐบางแห่ง (ประมาณร้อยละ 30) สามารถดำเนินการพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารของตนเองได้ดี มีความพร้อมทั้งในด้านการบริหารจัดการและการจัดเตรียมข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ในขณะที่หน่วยงานส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 50) มีความพร้อมในด้านการบริหารจัดการและมีการจัดเตรียมข้อมูลอยู่บางส่วนเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดู แต่ยังมีหน่วยงานอีกจำนวนหนึ่ง (ประมาณร้อยละ 20) ที่ยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านการบริหารจัดการและการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามที่กฎหมายกำหนด ในที่นี้จะกล่าวผลการศึกษาสภาพการณ์ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ จากหน่วยงานที่เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

- 1) สถานที่ตั้งของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ
- 2) การจัดความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 3) การมอบหมายหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 4) การกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์การให้บริการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 5) การจัดข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 และการจัดทำดัชนี
- 6) ตัวอย่างข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานภาครัฐต้องนำมาจัดไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร

2.3.1 สถานที่ตั้งของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารอย่างน้อยตามมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดเตรียมสถานที่เพื่อจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้นให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ การจัดสถานที่เพื่อให้เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารนั้นควรเป็นสถานที่สามารถพบเห็นได้ง่าย มีความสะดวกต่อการสืบค้นข้อมูล และมีความเป็นส่วนตัวในการตรวจสอบข้อมูล โดยจะต้องจัดให้มีห้องหนึ่งห้องใดเป็นส่วนหรือห้องสมุดของหน่วยงานให้เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ถ้ามีพื้นที่น้อยจัดเป็นห้องไม่ได้ ให้จัดเป็นมุมหนึ่งของห้องในสำนักงานนั้น ๆ แต่ต้องมีลักษณะเป็นส่วนส่วนตัวพอสมควร ถ้าไม่สามารถเก็บข้อมูลข่าวสารไว้ได้ทั้งหมดในที่เดียวกันก็สามารถแยกเก็บไว้ต่างหากได้ แต่จะต้องมีป้ายแสดงว่าข้อมูลข่าวสารที่แยกเก็บนั้นเก็บอยู่ที่ใดแล้ว ต้องมีบัญชีข้อมูลข่าวสารที่เก็บแยกแสดงไว้ด้วยและจะต้องจัดทำป้ายชื่อ “ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ..... (ชื่อหน่วยงาน)” ติดไว้ให้เห็นชัดเจนหรือทำแผนผังแสดงที่ตั้งศูนย์ไว้หน้าสำนักงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการได้โดยง่ายและสะดวกรวดเร็ว เช่น ศูนย์ข้อมูลข่าวสารควรตั้งอยู่ชั้นล่างของสำนักงานหรือใกล้กับสถานที่ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ได้จัดสถานที่ตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารไว้ค่อนข้างดี ทั้งที่เป็นห้องของศูนย์ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะและเป็นห้องรวมกับศูนย์เอกสารหรือห้องสมุดอื่น ๆ มีการติดป้ายข้อความชัดเจน ถึงแม้ว่าจะมีบางหน่วยงานที่ไม่จัดแสดงให้เห็นว่าเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนก็ตาม แต่โดยภาพรวมก็ถือว่า มีสถานที่ของศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่พอใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและศึกษาข้อมูลได้ โดยมีบางหน่วยงาน เช่น กรมการจัดหางาน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น สามารถพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารเป็นศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์ประชาสัมพันธ์ และห้องสมุดของประชาชนด้วย ในขณะที่บางหน่วยงานก็ยังขาดการปรับปรุงศูนย์ข้อมูลข่าวสารและสภาพแวดล้อมเพื่อให้เหมาะสมกับการเข้าตรวจสอบและศึกษาข้อมูลของภาคประชาชน





2.3.2 การจัดความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์และครุภัณฑ์ ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีครุภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการเข้าตรวจดูข้อมูลไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สะดวกต่อการค้นหาข้อมูล เช่น

- 1) โต๊ะ / เก้าอี้ สำหรับเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 2) โต๊ะ / เก้าอี้ สำหรับประชาชนในการค้นหา สืบค้นข้อมูล ค้นคว้า และศึกษาข้อมูล
- 3) ตู้เอกสาร สำหรับใช้แสดงแฟ้มข้อมูลเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด
- 4) ระบบติดต่อสื่อสาร เช่น โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ ระบบอินเทอร์เน็ต (สำหรับหน่วยงานขนาดกลาง / ใหญ่ หรือหน่วยงานที่มีความพร้อม)
- 5) แบบฟอร์ม กระดาษ / เครื่องเขียนเท่าที่จำเป็นในการค้นหาข้อมูล
- 6) สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น เช่น พัดลม ตู้น้ำเย็น หนังสือพิมพ์ หรือหนังสืออ่านประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็นในการให้ข้อมูลความรู้แก่ภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

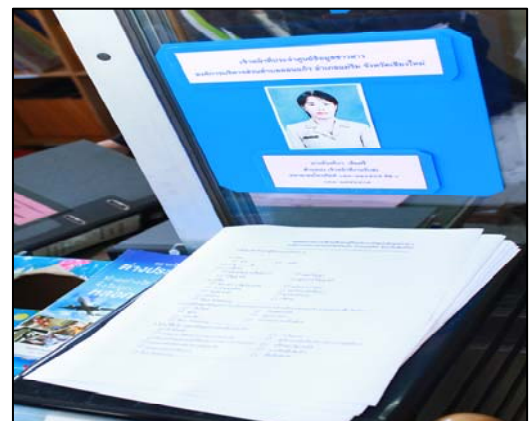
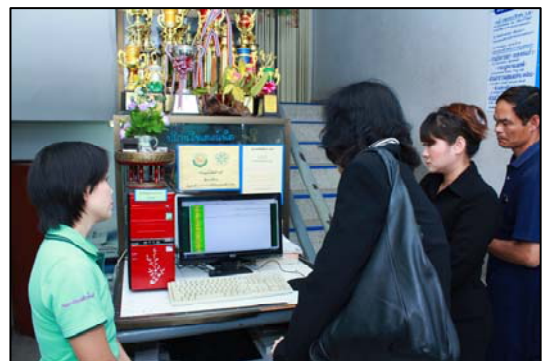
จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่สามารถจัดหาครุภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการเข้าตรวจดูข้อมูลไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามขนาด ภารกิจ และหน้าที่ของหน่วยงาน โดยหน่วยงานขนาดใหญ่จะมีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูลเป็นอย่างดี แต่หน่วยงานขนาดเล็กหรือหน่วยงานในส่วน

ภูมิภาคจะมีวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกค่อนข้างน้อย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับขนาด ภารกิจ และหน้าที่ของหน่วยงาน รวมทั้งจำนวนประชาชนที่เข้ามาสืบค้นหาข้อมูลข่าวสาร โดยหน่วยงานบางแห่ง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล หรือ อบต. ที่มีประชาชนเข้ามาสืบค้นหาข้อมูลจำนวนมาก ก็สามารถพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และดำเนินการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสมตามความต้องการของประชาชน



2.3.3 การมอบหมายหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น โดยปกติหน่วยงานของรัฐควรมีการมอบหมายหน่วยงานภายในองค์กรหรือส่วนงาน/ฝ่ายงานย่อยเพียงหนึ่งส่วนหรือหลายส่วนก็ได้ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน (มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพียง 1 ศูนย์ต่อหน่วยงาน) และควรมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการจัดตั้ง ดูแล และปรับปรุงศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารและมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ได้มอบหมายให้ส่วนงาน (ฝ่ายหนึ่ง) ดำเนินการจัดตั้งและดำเนินการพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหรือมีตำแหน่งหน้าที่โดยตรงนั้น พบว่า หน่วยงานส่วนใหญ่ยังไม่มีการดำเนินการในลักษณะนี้อย่างแท้จริง เป็นเสมือนการฝากความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่บางส่วนจากฝ่ายนั้น ๆ ช่วยดูแลศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงไม่ค่อยมีความต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันมีเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบอินเทอร์เน็ตที่ทันสมัยมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ติดตามข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานผ่านช่องทางการเผยแพร่อื่น ๆ เช่น เว็บไซต์ของหน่วยงาน ดังนั้น การมอบหมายงานจึงเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง



2.3.4 การกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์การให้บริการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ในการจัดตั้งและดำเนินการให้บริการของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น โดยปกติหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและถูกต้อง โดยมีขั้นตอนการดำเนินการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดและตามภารกิจของหน่วยงานหรือตามความเหมาะสมกับการดำเนินการของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบขั้นตอนการดำเนินการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยควรมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น

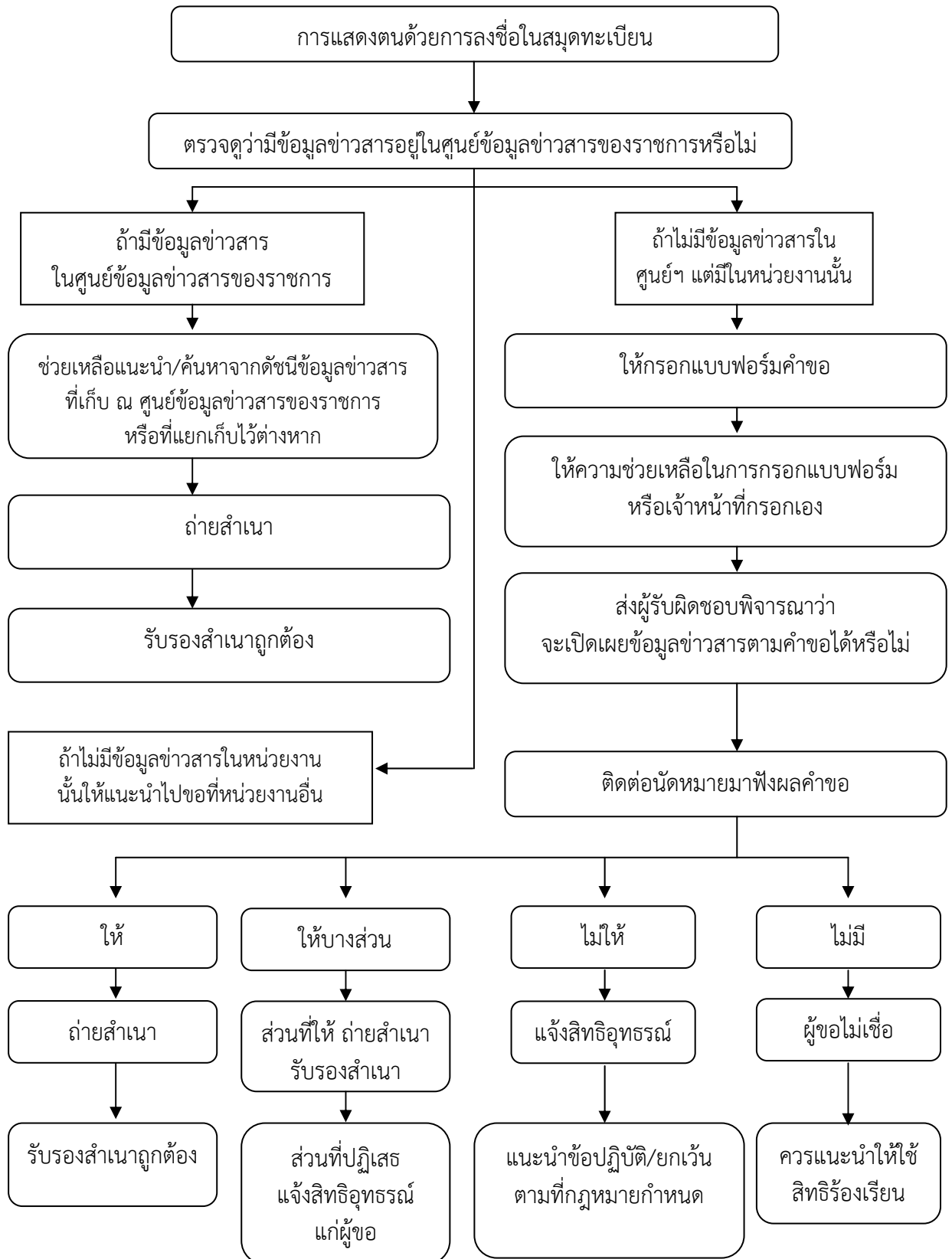
- 1) การออกระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงาน
- 2) กำหนดขั้นตอนในการขอเข้าตรวจดูหรือสืบค้นข้อมูลข่าวสารโดยเขียนเป็นป้ายประกาศไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีกำหนดระยะเวลาในการให้ข้อมูลข่าวสารตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2547
- 3) กำหนดแบบฟอร์มคำร้องต่าง ๆ เช่น แบบคำขอข้อมูลข่าวสาร แบบคำร้องเรียน และแบบคำอุทธรณ์ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
- 4) จัดทำสมุดทะเบียนผู้เข้ามาขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารโดยมีรายการเท่าที่จำเป็นเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการและการจัดทำสถิติ
- 5) การจัดทำบัญชีและดัชนีรายการ เพื่อเป็นการควบคุมข้อมูลข่าวสารที่จัดมาไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ข้อมูลจะต้องทำบัญชีข้อมูลข่าวสารเรียงตามอนุมาตราตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่วนบัญชีคุมข้อมูลข่าวสารให้เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์เก็บรักษาไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการอ้างอิง

สำหรับขั้นตอนการให้บริการข้อมูลข่าวสารนั้น เมื่อมีประชาชนเข้ามาตรวจดูข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ข้อมูลข่าวสารจะต้องแนะนำให้ผู้เข้ามาขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารแสดงตนด้วยการลงชื่อในสมุดทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานของทางราชการและเพื่อการเก็บสถิติ และแนะนำให้ประชาชนตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นจากดัชนีรายการหรือจากระบบคอมพิวเตอร์เพื่อค้นหาข้อมูลข่าวสารตามที่ต้องการ รวมทั้งช่วยเหลือในการแนะนำและค้นหาข้อมูลข่าวสารให้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ที่ได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารนั้น ได้มีการจัดทำระเบียบ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ภาคประชาชนได้อย่างเหมาะสม โดยมีการแสดงขั้นตอนการให้บริการและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประชาชนที่มาขอรับบริการ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

- 1) การให้ติดต่อเจ้าหน้าที่/ผู้รับผิดชอบ
- 2) การให้แบบฟอร์ม/เอกสารเพื่อกรอกคำร้อง/คำขอสืบค้นข้อมูล
- 3) การแนะนำให้ดูดัชนีเอกสาร/แฟ้มข้อมูล
- 4) การให้สืบค้นข้อมูลตามที่ประชาชนต้องการ/สนใจ
- 5) การให้ถ่ายเอกสาร
- 6) การรับรองสำเนา
- 7) การแนะนำให้สืบค้นข้อมูล ณ หน่วยงานอื่น (กรณีที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงานนั้น) เป็นต้น

แผนภูมิขั้นตอนการให้บริการข้อมูลข่าวสาร ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ





2.3.5 การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 และการจัดทำดัชนี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด คือ ข้อมูลตามมาตรา 9 (1)-(8) ดังนั้น ข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และการแสดงข้อมูลข่าวสารหรือการทำดัชนีเพื่อแสดงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน จึงเป็นหลักการสำคัญของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นสำเนาเอกสาร ส่วนตัวจริงต้องเก็บไว้ที่สำนักงานหรือส่วนงานที่รับผิดชอบนั้น ๆ ประกอบด้วย

1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลต่อเอกชนโดยตรง รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว เช่น คำสั่งการอนุมัติ อนุญาต การวินิจฉัย การพิจารณาอุทธรณ์ ความเห็นแย้งต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4) เพื่อให้การใช้กฎหมายมีผลต่อเอกชน เช่น นโยบายของผู้บริหารหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจงาน การให้ความเห็นการตีความข้อกฎหมาย ผลของข้อหารือ เป็นต้น

3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ เช่น แผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาของหน่วยงาน รายงานประจำปี แผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โครงการพัฒนาของหน่วยงาน เป็นต้น

4) คู่มือหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน เช่น คู่มือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานจัดทำขึ้น หรือคู่มือของหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ในความครอบครองซึ่งได้วางระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้ รวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อเอกชนภายนอก

5) สิ่งพิมพ์ ที่มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 วรรคสอง เช่น เป็นกรณีของข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว และได้มีการอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นในราชกิจจานุเบกษา สิ่งพิมพ์นั้นก็ต้องมีการนำมาจัดแสดงไว้ ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้วย

6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ สัญญาสัมปทานต่าง ๆ หรือสัญญาให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะผูกขาด หรือสัญญาที่หน่วยงานรัฐเข้าไปร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดย มติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

นอกจากข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดแล้ว ปัจจุบันได้มีประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยอาศัยหลักการตามมาตรา 9 (8) ออกมาเพิ่มเติมจำนวน 3 ฉบับ ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาแสดง ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่

1) การประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว ให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ มีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี นับแต่วันประกาศ (ประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ฉบับวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2542)

2) การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเป็นเอกสารที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (ประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ฉบับวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2543) ตามประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นรายเดือนทุก ๆ เดือน โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่จัดซื้อจัดจ้าง วงเงินงบประมาณ วิธีซื้อหรือจ้าง รายชื่อผู้เข้าเสนอราคา และราคาที่เสนอ ผู้ได้รับการคัดเลือก ราคา และเหตุผลที่คัดเลือกผู้เสนอราคารายนั้นโดยสรุป เพื่อเป็นดัชนีสำหรับการตรวจดูของประชาชน โดยจะต้องดำเนินการตามแบบ สขร. 1 ที่แนบท้ายประกาศ นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประกาศประกวดราคา/สอบราคา รวมทั้งผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือนเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐด้วย

3) การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าดูได้ ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ฉบับวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2553)

ส่วนข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 มาตรา 9 และข้อมูลที่เป็นประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวที่หน่วยงานภาครัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้นั้น ต้องเป็นสำเนาข้อมูลข่าวสารหรือสำเนาเอกสาร ส่วนต้นฉบับหรือตัวจริงของข้อมูลข่าวสารนั้น ยังคงเก็บไว้ที่หน่วยงานเจ้าของเรื่อง และไม่อนุญาตให้ยืมออกไปนอกศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพราะขัดต่อเจตนารการจัดเอาไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูและต้องศึกษาค้นคว้าในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร หากต้องการข้อมูลข่าวสารใดก็ให้ยื่นคำร้องขอสำเนาข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานนั้นได้

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐโดยส่วนใหญ่จัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบางหน่วยงานแสดงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเหมาะสมตามภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงาน แต่บางหน่วยงานยังขาดการปรับปรุงข้อมูลให้มีความเป็นปัจจุบันและไม่ครอบคลุมข้อมูลข่าวสารในประเด็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เพราะมีการตีความข้อมูลหรือเอกสารที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 (1) - (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการจัดหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยข้อมูลข่าวสารของแต่ละหน่วยงานจะมีความแตกต่างกัน หน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคจะมีข้อมูลข่าวสารประเภทหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานในระดับกรมและตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานในพื้นที่นั้น ๆ ในขณะที่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีข้อมูลอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนขั้นตอนการนำข้อมูลข่าวสารมาจัดไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันตามระบบการบริหารจัดการภายใน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในพื้นที่และการเก็บข้อมูลจากตัวแทนเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐตามโครงการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐได้ระบุว่า หน่วยงานของตนมีการนำข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานของตนมาแสดงไว้ข้อมูล ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน ทั้งข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดและข้อมูลข่าวสารที่เป็นการส่งเสริมสิทธิการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน

