

## บทที่ ๒

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### ๒.๑ สิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

สิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Right to know) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นสิทธิตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๑</sup> เพื่อส่งเสริมสิทธิของพลเมือง (Citizen Right) ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในรัฐหรือประเทศเสรีประชาธิปไตย<sup>๒</sup> ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้เป็นส่วนสำคัญและเป็นคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๓</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนที่ให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนประชาชนไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ แม้ประชาชนจะได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนไปบริหารประเทศแล้วแต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิในอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประชาชนจึงยังมีสิทธิตรวจสอบและรับรู้การปฏิบัติงานของผู้ปกครองประเทศ สิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการนี้จึงเป็นสิทธิที่รับรองให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศด้วย<sup>๔</sup> ดังนั้น สิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นสิทธิที่สนับสนุนสิทธิทางการเมืองของประชาชนที่มีระดับค่าบังคับทางกฎหมายสูงสุด

<sup>๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๔๓, หน้า ๓๘.

<sup>๒</sup> หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสดูแลกิจการของบ้านเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

<sup>๓</sup> นกตล เสงเจริญ, กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในโอกาสการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๗ ปี, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๘, หน้า ๒๔๑.

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

## ๒.๑.๑ ความหมายของ “สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ”

ขอบเขตความหมายของ “สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ” สามารถแยกแยะพิเคราะห์ได้ โดยการพิจารณาความหมายของ “สิทธิ” “รับรู้หรือได้รู้” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” โดยเฉพาะ ตามนัยบทบัญญัติกฎหมายในความเห็นทางวิชาการที่สำคัญ

ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์<sup>๕</sup> มีความเห็นว่า “สิทธิ ...เป็นผลประโยชน์สำคัญของบุคคลหนึ่ง ซึ่งบุคคลอื่นจะมีหน้าที่จัดหรือยอมให้บุคคลนั้นได้รับสิทธิ ... ในหลักการ สิ่งใดเป็นสิทธิของประชาชน หมายความว่า ประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะเรียกร้องให้ตนได้รับสิทธินั้นมาใช้อย่างจริงจัง โดยรัฐบาล จะต้องจัดบริการหรือให้ความคุ้มครองพิทักษ์รักษาให้ได้ใช้สิทธินั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย”

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>๖</sup> มีความเห็นว่า “สิทธิ หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับให้คนอื่นต้องกระทำ ตามสิทธิของเราแต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญ”

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>๗</sup> มีความเห็นว่า “สิทธิ (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน”

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>๘</sup> มีความเห็นว่า “สิทธิตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดไม่กระทำ

---

<sup>๕</sup>อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๓, หน้า ๖๘. อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล, หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๔๘, หน้า ๘๑.

<sup>๖</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม), ๒๕๓๘, หน้า ๓๔๘. อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑.

<sup>๗</sup>วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๔๓, หน้า ๑๓-๑๔. อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑-๘๒.

<sup>๘</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า ๓-๔. อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒.

การใดรวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้บุคคล อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคลนั้นในบางกรณี ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ต้องผูกพันขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหมดที่จะต้องเคารพ ปกป้อง ค้ำครองสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิเหล่านั้นมีผลในทางปฏิบัติ”

จากความเห็นทางวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของ “สิทธิ” ดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์และสรุปได้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจโดยชอบธรรมตามกฎหมายของบุคคลเพื่อบังคับให้บุคคลอื่นกระทำการหรือดเว้น กระทำการเพื่อให้สมประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายสูงสุดที่รัฐและบุคคลอื่นๆ จะต้องเคารพและให้การคุ้มครองแก่ผู้ทรงสิทธิ

ขอบเขตความหมายของการ “รับรู้ หรือ ได้รู้” ซึ่งเป็นคำสามัญทั่วไปจึงต้องพิจารณาตามพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๙</sup> ซึ่งให้ความหมายว่า “รับรู้” ก. (เป็นคำกริยา) หมายถึง ยืนยันว่ารู้ รับว่ารู้ รับผิดชอบ และคำว่า “รู้”<sup>๑๐</sup> หมายถึง แจ่ม เข้าใจ ทราบ ดังนั้น โดยสามัญทั่วไปแล้วการ “รับรู้” จึงหมายถึง การได้รับ เข้าใจ แจ่ม ยืนยันว่ารู้ รับว่ารู้ ได้รู้ ได้รับทราบ

ส่วนขอบเขตความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามนัยของบทบัญญัติกฎหมาย ได้มีการนิยามความหมายเอาไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ วรรคสอง ความว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ <sup>๑๑</sup> หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน”

ประกอบกับความหมายของ “ข้อมูลข่าวสาร ” ซึ่งได้มีการนิยามความหมายไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เช่นเดียวกันในมาตรา ๔ วรรคแรก ความว่า

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำ

<sup>๙</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, <http://rism.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>, (เข้าถึงเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔)

<sup>๑๐</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, <http://rism.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>, (เข้าถึงเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔)

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๔ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งบันทึกไว้ปรากฏได้”

ทั้งนี้ ต้องพิจารณาความหมายของ “ราชการ” ซึ่งไม่ได้จำกัดไว้เพียงแค่ส่วนราชการตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึง “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่นิยามความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ วรรคสาม ความว่า

“หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับ การพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหรือนิยามความหมายดังกล่าวจะพอสรุปได้ว่า

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายถึง สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งบันทึกไว้ปรากฏได้ ซึ่งอยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น หากพิจารณาพิเคราะห์ขอบเขตความหมายของ “สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ดังกล่าวมาแล้ว จะสามารถกำหนดขอบเขตความหมายของ “สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ได้ดังนี้

“สิทธิได้รู้ ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายถึง อำนาจโดยชอบธรรมตามกฎหมายของประชาชนเพื่อได้รับรู้ เข้าใจ แจ่มถึงสิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งบันทึกไว้ปรากฏได้ ซึ่งอยู่ในครอบครองหรือ

ควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับ การพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

### ๒.๑.๒ ความเป็นมาของสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา ๘๐ ประเทศทั่วโลกมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๑๒</sup> ซึ่งมีการบัญญัติสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นสิทธิของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง<sup>๑๓</sup> เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรูสโซ<sup>๑๔</sup> การปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ได้รับการกล่าวว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยใช้กระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้บริหารประเทศที่มาจากประชาชน นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเป็นการแก้ไขปัญหาในอดีตที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจำกัดอยู่เพียงในส่วนราชการของรัฐเอง เช่น การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ องค์กรเหล่านี้แม้ที่มีความเป็นอิสระแต่ยังเป็นองค์กรของรัฐอาจมีประโยชน์ได้เสียระหว่างกันอยู่ เช่น ฝ่ายบริหารที่มีคะแนนเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจยังไม่อาจมีประสิทธิภาพได้จึงมีการเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชน โดยการให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๑๕</sup>

ในประเทศไทย สิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการริเริ่มจากแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริงและพัฒนาระบอบ

<sup>๑๒</sup> <http://right2info.org/access-to-information-laws>. (Available ๖ June ๒๐๑๑)

<sup>๑๓</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”* (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๔๘, หน้า ๑๖.

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๗.

<sup>๑๕</sup> รังสิกร อุปพงศ์. *การวิจัยและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล*. เสนอสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. หน้า ๕. <http://www.oic.go.th/FILEROOM/CABOICFORM๐๒/DRAWER๐๕/GENERAL/DATA๐๐๐๐/๐๐๐๐๓๖๐.PDF> (เข้าถึงเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔)

ประชาธิปไตยให้มั่นคง<sup>๑๖</sup> ซึ่งแนวความคิดในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เกิดขึ้นโดยผลของกระแสการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ<sup>๑๗</sup> ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย และยังผลให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘ ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘<sup>๑๘</sup> ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔๘ ทวิ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าว ถือได้ว่าสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกิดขึ้นมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยบทบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน คือ “เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ” และสิทธิดังกล่าวนี้ยังได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๘

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว ยังปรากฏว่ามีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>๑๖</sup> หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๑๗</sup> หมายเหตุท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘

<sup>๑๘</sup> David Barnisar. Freedom of Information around the world ๒๐๐๖. [http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global\\_survey๒๐๐๖.pdf](http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey๒๐๐๖.pdf). ๑๖๔ p. (Available ๖ June ๒๐๑๑)

ในต่างประเทศ สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือ Right to know ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายของหลายประเทศเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ เช่น ค.ศ. ๑๙๔๙ สวีเดน บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ / ค.ศ. ๑๙๖๖ สหรัฐอเมริกา บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับอิสระในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) / ค.ศ. ๑๙๗๘ ฝรั่งเศส บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางปกครอง / ค.ศ. ๑๙๘๗ แคนาดา บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information Act) / ค.ศ. ๑๙๘๒ ออสเตรเลีย บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยอิสระในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) / นิวซีแลนด์ บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ค .ศ. ๑๙๘๒ (Official Information Act) เป็นต้น<sup>๑๙</sup>

### ๒.๑.๓ ประเภทของสิทธิของประชาชนที่มีต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนนั้น มีที่มาจากประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น ประเทศในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกา<sup>๒๐</sup> ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของประชาชนรวมถึงสิทธิของสื่อมวลชนในการเข้าถึงข้อมูลของราชการ อันเป็นเครื่องมือในการประกันสิทธิของประชาชน และได้มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการเข้าถึงข้อมูลของราชการ ซึ่งโดยหลักการสิทธิการรับรู้มีเป้าประสงค์ใน ๒ ด้าน คือ ๑. เพื่อเป็นการรักษาระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ อันเป็นการส่งเสริมการบริหารงานที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ในเรื่องของความโปร่งใส (Transparency) และการมีส่วนร่วม (Participatory) ๒. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้สิ่งใดๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือกำหนดหน้าที่อย่างใดๆ แก่ประชาชน อันเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ เนื่องด้วยคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้นำเอาแนวความคิด สิทธิได้รู้เข้ามาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ ๓ มาตรา ๕๘

<sup>๑๙</sup> รังสิกร อุปพงษ์. การวิจัยและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล. อ่างแล้ว หน้า ๕.

<sup>๒๐</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom\\_of\\_information\\_legislation](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_legislation)

ของรัฐธรรมนูญ<sup>๒๑</sup> ในฐานะการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของปวงชนชาวไทย ในเรื่องการได้มาซึ่ง สิทธิที่จะได้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต ราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขเกี่ยวเนื่องด้วยความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ ประชาชนหรือประโยชน์อื่นใดอันพึงได้รับความคุ้มครองเนื่องจากมีส่วนได้เสีย ซึ่งมีขอบ เขตกว้างกว่าที่ ได้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๔๘ ทวิ<sup>๒๒</sup> ที่ บัญญัติให้เข้าถึงข้อมูลได้ต่อเมื่อจะมีการนำไปใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทบต่อสิทธิ ของตนเท่านั้น ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้ ในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวขึ้น จึงเป็นที่มา ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้นำเรื่องสิทธิดังกล่าวมาบัญญัติไว้เช่นกัน ในมาตรา ๕๖ หมวด ๓ ส่วนที่ ๑๐ สิทธิใน ข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน<sup>๒๓</sup> เช่นนี้จึงเห็นได้ว่าสิทธิการ ได้รู้ของประชาชนต่อข้อมูลข่าวสารของ ราชการถือเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย เพราะหากประเทศใดแม้มีการกล่าว อ้างว่ามีประชาธิปไตยแต่เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลถูกจำกัด ก็ไม่ถือว่าเป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยที่ แท้จริง ซึ่งตามมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ .ศ. ๒๕๔๐ เปิดโอกาสให้ ประชาชนที่แม้จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียใดกับข้อมูลข่าวสารนั้น หรือแม้กระทั่งคนต่างด้าวก็ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้<sup>๒๔</sup> ทั้งพระราชบัญญัตินี้ยังบังคับใช้กับ หน่วยงานของรั ฐ อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล

<sup>๒๑</sup> มาตรา ๕๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน ครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความ มั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>๒๒</sup> มาตรา ๔๘ ทวิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๘ “บุคคลย่อมมี สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจาก หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่ ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบ ต่อการดำรงชีวิต ของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๕๖ “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่น คงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๙ วรรคสามและวรรคสี่ “บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึง ถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็ นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดย กฎกระทรวง



เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ทั้งนี้ตามที่กล่าวไว้ ในตอนต้น คือ มีไขข้อมูลทุกประเภทที่จะเปิดเผยให้เข้าถึงได้ ยังคงมีข้อมูลบางประเภทที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือเปิดเผยได้ คือ ข้อมูลข่าวสารที่อาจจะมีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อมูลข่าวสารที่อาจจะมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ กระทั่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กระทั่งต่อการคลังของประเทศ ตามมาตรา ๑๔ และ ๑๕

สิทธิการได้รู้ของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ .ศ. ๒๕๔๐ นั้น สามารถแยกประเด็นในการให้ความคุ้มครองได้ใน ๒ กรณี คือ

กรณีแรก คือ การให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นการดำเนินการต่างๆ ของภาครัฐ

กรณีที่สอง คือ การให้สิทธิของประชาชนในการได้รับความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของภาครัฐ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึง ตัวบทบัญญัติ สามารถแยกสิทธิของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ดัง ต่อไปนี้

๑. “สิทธิได้รู้” : สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งโดยลักษณะการเข้าถึงนั้น อาจจัดแบ่งการเข้าถึงได้ในหลายลักษณะ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการและขั้นตอนกรณีที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้ ดังนี้

๑.๑ “สิทธิพึงรู้” ตามมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ .ศ. ๒๕๔๐ กำหนดสิทธิให้กับประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลโดยการเข้าดูในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้กับหน่วยงานภาครัฐ ฐที่จะต้องนำเอาข้อมูลที่อยู่ในความ ครอบครองของตนเองลงในราชกิจจานุเบกษา นอกเหนือจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องนำเอาข้อมูลดังกล่าวจัดพิมพ์ ออกเผยแพร่หรือจำหน่ายแจก โดยข้อมูลที่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้ ได้แก่

- (๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มี ขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

๑.๒ “สิทธิตรวจดู” ตามมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดสิทธิให้กับประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดย การไปตรวจสอบข้อมูลฯ ณ ที่ทำการของหน่วยงานรัฐ โดยหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจะต้องจัดเตรียมข้อมูลฯ เพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าตรวจสอบได้ไว้ ณ ที่ทำการด้วย ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มี การรับรองความถูกต้องได้ และยังกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการขอสำเนาที่เป็นธรรมโดย คำนึงถึงผู้มีรายได้น้อยด้วย แม้ผู้ขอจะไม่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้นก็ตาม โดยข้อมูล ข่าวสารที่หน่วยงานรัฐต้องจัดเตรียมไว้มีดังต่อไปนี้

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้ง และ คำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(๒) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๗ (๔)

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ของเอกชน

(๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา ๗ วรรคสอง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับ เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติ คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ ในการพิจารณาไว้ด้วย

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

๑.๓ “สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร” ตามมาตรา ๑๑ ซึ่งสิทธิตามมาตรานี้เป็นโอกาส ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอื่นใดที่นอกเหนือจากที่ระบุเอาไว้ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๙ โดยกำหนดสิทธิการเข้าถึงผ่านการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ต่อหน่วยงานของรัฐที่ข้อมูลนั้น

อยู่ในความครอบครอง ซึ่งหน้าที่ของหน่วยงานรัฐนั้นจะต้องจัดเตรียมหรือ จัดหาให้ นั่น ต้องเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วและอยู่ในสภาพพร้อมใช้งานได้ มิใช่เป็นการจัดทำขึ้นมาใหม่ ยกเว้นในบางกรณีที่กำหนดไว้แล้ว

๑.๔ “สิทธิศึกษาค้นคว้า” ตามมาตรา ๒๖ เป็นสิทธิที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จัดอยู่ในประเภท เอกสารประวัติศาสตร์ อันได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาไว้ หรือกรณีเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีการกำหนดห้ามมิให้เปิดเผย ตามมาตรา ๑๔ ซึ่งเมื่อเอกสารดังกล่าว ได้ถูกจัดเก็บไว้กระทั่งครบ ๗๕ ปี หรือข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ซึ่งเมื่อเอกสารดังกล่าว ได้ถูกจัดเก็บไว้กระทั่งครบ ๒๐ ปี นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าตามมาตรา ๑๖ ดังนี้ แม้ข้อมูลข่าวสารที่มีข้อกำหนดไม่ต้องเปิดเผย ประชาชนยังคงสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ โดยสิทธิตามมาตรา

๒. “สิทธิร้องเรียน ” ตามมาตรา ๑๓ เป็นมาตราซึ่งประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการต่อหน่วยงานของรัฐ โดยหากไม่ได้รับความสะดวก หรือดำเนินการล่าช้า หรือหน่วยงานภาครัฐมิได้มีการดำเนินการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ตามที่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดไว้ ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้พิจารณาดำเนินการต่อหน่วยงานที่ได้รับการร้องเรียน ทั้งกฎหมายยังกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เพื่อให้ผลพิจารณาออกมาโดยเร็ว อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป

๓. “สิทธิอุทธรณ์ ” ตามมาตรา ๑๘ เป็นมาตราซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งที่หน่วยงานภาครัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยยกเหตุยกเว้นแห่งการไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ และ ๑๕ มากกล่าวอ้าง แต่หากประชาชนที่ได้รับการปฏิเสธเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีผลกระทบหรือจำเป็นอย่างยิ่งที่ตนเองจะต้องได้รับรู้ข้อมูล สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ไม่เปิดเผย ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หรือในกรณีที่ประชาชนรายใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความครอบครองของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หรือมีคำร้องขอให้ลบข้อมูลนั้นออกไป

และถูกทางหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ไม่ดำเนินการให้ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้

๔. สิทธิคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล : ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเฉพาะบุคคล หรือใช้ในการตัวบุคคล ซึ่งมีสิ่งบ่งชี้ ด้วยว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของบุคคลใด เมื่อเป็นข้อมูลที่สามารถบ่งบอกถึงความเป็นเจ้าของข้อมูลแล้วนั้น จึงทำให้การนำข้อมูลดังกล่าวออกสู่ สาธารณะอาจเกิดผลเสียต่อเจ้าของข้อมูลดังกล่าวได้ เช่นอาจเกิดการนำไปใช้ก่ออาชญากรรม หรือ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญใจอื่นๆ ตามมา เช่นนี้จึงถือว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นสิ่งสำคัญที่ ต้องได้รับการคุ้มครอง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ จะมีก็แต่ เพียงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ .ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ใน ความครอบครองของหน่วยงานรัฐ แต่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ของเอกชนนั้น ยังไม่มีการคุ้มครองอย่างเป็นทางการจะลักษณะอาจจะเพียงแค่คุ้มครองเพียงบางส่วน เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ .ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้นกฎหมายหลักในการให้ความ คุ้มครองข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลของประเทศไทยในปัจจุบันก็คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งสามารถจัดแยกสิทธิในการให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ใน ความครอบครองของหน่วยงานรัฐได้ดังต่อไปนี้

๕. สิทธิคุ้มครองและแก้ไข ตามมาตรา ๒๓ เป็นมาตราที่กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานรัฐที่มีข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลของประชาชนอยู่ในความครอบครอง จะต้องมีการจัดระบบการจัดเก็บที่มีความ ปลอดภัย เพื่อป้องกันการเข้าถึงข้อมูลและนำไปใช้โดยมิชอบ อันก่อให้เกิด ผลร้ายแก่เจ้าของข้อมูล รวมไปถึงการเก็บข้อมูลที่ต้องจัดเก็บโดยตรงจากเจ้า ของข้อมูลเพื่อป้องกันผลกระทบอื่น ทั้งต้องเปิดโอกาส ให้เจ้าของข้อมูลสามารถตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องได้เสมอ การดำเนินการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือ จากเจ้าของข้อมูลเสียก่อน แต่กฎหมายได้ระบุให้หน่วยงานของรัฐสามารถทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลได้โดยปราศจากความยินยอมไว้ตามมาตรา ๒๔

๖. สิทธิคัดค้าน ตามมาตรา ๑๗ เป็นกรณีที่กฎหมายขยายการให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลที่มี ส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารใดที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานของรัฐจะทำการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว กฎหมายระบุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบถึงการ

เปิดเผย และเปิดโอกาสให้มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลนั้นที่ตนเองมีส่วนได้เสียต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แม้บุคคลดังกล่าวจะมีใช้ตัวของเจ้าขอ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก็ตาม ก็มีสิทธิในการป้องกัน ผลประโยชน์ หรือป้องกันผลกระทบของตนเองที่อาจจะเกิดจากข้อมูลข่าวสารนั้นได้

สรุปได้ว่า “สิทธิได้รู้” (Right to Know) และสิทธิอื่นๆ ข้างต้น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชนที่พึงมี และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ตามแนวคิดที่ว่า “รัฐรู้อะไร ประชาชนต้องรู้อย่างนั้น” และตามหลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็น ข้อยกเว้น” อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของ ภาครัฐในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย อันจะก่อให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองเป็นไปด้วย ความโปร่งใส และมีธรรมาภิบาล อันเป็นการส่งเสริมให้ประเทศสามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างมั่นคงและ ยั่งยืนสืบไป

## ๒.๒ แนวคิดในการสร้างเครือข่ายเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ กระบวนการตาม

### พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันเป็นวิธีการทำงานในรูปแบบของการสร้างจุดเริ่มต้นและมี การเผยแพร่และกระจายองค์ความรู้หรือกิจกรรมออกไปยังวงกว้างโดยให้ผู้เข้าร่วมโครงการนำเอาองค์ ความรู้ที่ได้ไปเผยแพร่ต่อ อันเป็นการดำเนินการเชิงพัฒนาสังคม ปัจจุบันการสร้างเครือข่ายเป็นรูปแบบ หนึ่งของการทำงานที่ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภายในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลที่ ทำงานในหน้าที่ใกล้เคียงกัน นอกเหนือจากการร่วมมือภายในหน่วยงานหรือองค์กรของตน เพื่อให้เกิด การมีส่วนร่วมในกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุน ระหว่างกัน ทั้งทางด้านข้อมูล แนวคิด หรือ แม้กระทั่งการแลกเปลี่ยนเป้าหมายของการดำเนินการ เนื่องมาด้วยปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของมนุษย์ การมีสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นและรวดเร็ว ตลอดจนถึงวิกฤติปัญหาต่างๆ ทำให้มนุษย์ ไม่อาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามลำพัง เพราะในการขับเคลื่อนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องทราบถึงข้อมูลและสถานการณ์ที่รอบด้าน รวมไปถึงมุมมองที่หลากหลายต่อกรณีนั้นๆ อันจะ ส่งผลทำให้การดำเนินการ หรือการตัดสินใจดำเนินการใด เป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ ในทาง สังคมวิทยา เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Network) อย่างหนึ่ง ที่แตกต่างไป จากกลุ่ม โดยที่กลุ่มจะมีขอบเขตที่ชัดเจน รู้ว่าใครเป็นสมาชิก มีความเป็นรูปธรรมมองเห็นได้ มี โครงสร้าง รางทางสังคมในระดับหนึ่ง แต่เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่มี ขอบเขต การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายอาจจะมองเห็นหรือมองไม่เห็นเป็น

รูปธรรมก็ได้ ซึ่งการเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะเห็นเป็นรูปธรรมของเครือข่ายมี ๓ ลักษณะ คือ เครือข่าย การแลกเปลี่ยน ,เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน เครือข่ายไม่มี โครงสร้างแน่นอนตายตัว อาจมีการออกแบบโครงสร้างขึ้นมาทำหน้าที่สานความสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่มองค์กรให้ต่อเนื่อง แต่ในเครือข่ายไม่อาจบังคับให้ทำอะไรได้ตามอำเภอใจ แต่ละคนหรือกลุ่มองค์กร ต่างก็เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายได้พอๆ กัน ดังนั้นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของเครือข่ายจึงมีความซับซ้อนกว่ากลุ่มหรือองค์กรมากนัก (Boissevain and Mitchell, ๑๙๗๓ อ้างถึงในกรมการ พัฒนาชุมชน, ๒๕๔๗:๑-๒)

แนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายสามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่งต่างๆ ได้ ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับโลก สรรพสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ เราเรียกว่า จุด (Node) ถ้ามีการเชื่อมโยงระหว่างจุดต่างๆ ความสัมพันธ์ (Relationships) ของจุดเหล่านี้ก็คือเครือข่าย (Network) ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดี จะสามารถทำให้บุคคลในองค์กรมีการเชื่อมโยงประสานงานกันและกัน ที่ดีขึ้น รวมทั้งสามารถดึงทรัพยากรของแต่ละองค์กรมาประสานเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีองค์กรจำนวนมากตระหนักว่าเครือข่ายเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าในการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างกันขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือเกี่ยวข้องกันให้ได้ ประโยชน์สูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

### ๒.๒.๑ ทฤษฎีและแนวคิดการสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายในการทำงานเชิงพัฒนา มีแนวโน้มที่จะเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานพืงพืงซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะแข่งขันกัน ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายการสร้างเครือข่ายการทำงาน ได้แก่

๑. **ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)** อธิบายถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น เหตุผลหลักที่จะทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยสมัครใจ ก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกันหรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย
๒. **แนวคิดการรวมพลัง (Synergy)** เป็นการผนึกกำลังในลักษณะที่มากกว่า  $๑+๑ = ๒$  แต่ต้องเป็น  $๑+๑ > ๒$  หมายความว่า การรวมพลังกันทำงานนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีคุณค่าหรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์กรจะทำงานโดยโดดเดี่ยว

## ลักษณะของเครือข่ายต้องมืองค์ประกอบ ๖ ลักษณะดังนี้

๑. ภายในเครือข่ายจะต้องมีโครงสร้างทางความคิด (Cognitive Structure) ที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้สามารถมองเห็นประเด็นที่ เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันได้ง่ายกว่าแต่ทั้งนี้ไม่ควรจะเหมือนกันไปทั้งหมดเสียทีเดียว เนื่องจากจะได้สามารถทราบถึงมุมมองหรือแนวคิดด้านอื่นได้อย่างครอบคลุมและไม่ควรที่มีลักษณะความคิดต่างกันจนอาจหาจุดลงตัวในการดำเนินการไม่ได้

๒. ไม่มีการกำหนดลำดับชั้น โดยแต่ละห หน่วยเป็นอิสระจากกัน เนื่องจากความสัมพันธ์ของเครือข่าย จะอยู่ในรูปแบบของความสัมพันธ์ในแนวนอน แต่ละหน่วยแต่ละองค์กรมีความสำคัญเท่าเทียมกันโดยไม่เน้นน้ำหนักไปให้องค์กรใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งองค์กรยังคงมีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองหรือมีลักษณะที่เป็นองค์กรเดิมโดยไม่ต้องเปลี่ยนรูปแบบแต่อย่างใด

๓. มีการแบ่งงานหรือภาระหน้าที่ เนื่องด้วยข้อมูลที่ใช้ในการดำเนินการอาจได้อย่างหนึ่งอาจจะ มีมากหรือมีที่มาที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเข้าถึงข้อมูลจึงยากที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งรับหน้าที่ไปฝ่ายเดียว จึงจำเป็นต้องมีการแบ่ง งานให้แต่ละองค์กรช่วยดำเนินการในส่วนที่ตนเองมีความใกล้ชิดหรือมีความถนัด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และประหยัดเวลา ทั้งยังแบ่งเบาภาระที่จะตกแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเฉพาะ และเมื่อได้ข้อมูลที่ร่วมกันทำแล้ว จะมาพิจารณาข้อมูลร่วมกัน

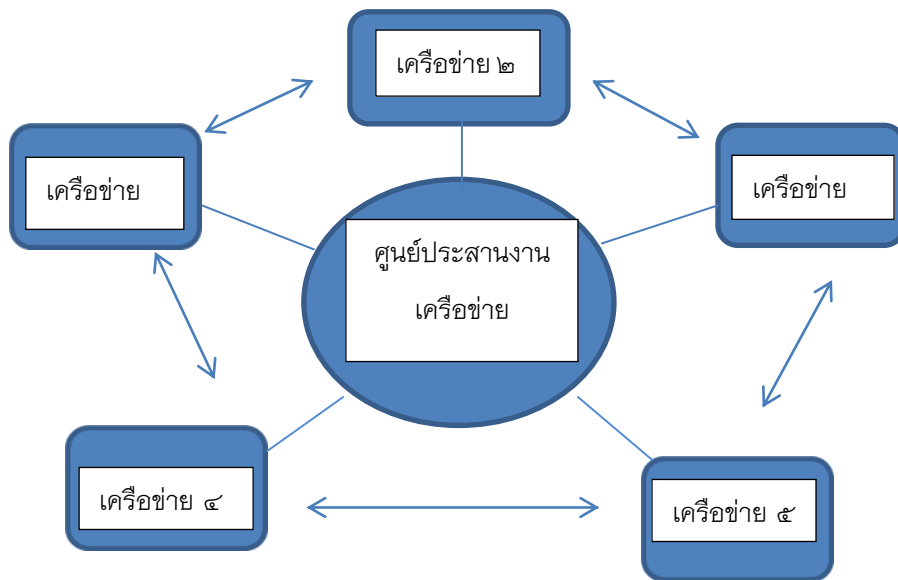
๔. ความเข้มแข็งขององค์กรที่เข้าร่วมเป็นเครือข่าย องค์กรเครือข่ายที่มีความเข้มแข็งย่อมส่งผล ต่อความเข้มแข็งในเครือข่ายด้วย บางองค์กรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ความเข้มแข็งด้านโครงสร้าง การบริหารจัดการ การเชื่อมโยงสื่อสาร และสำนักร่วมกัน เช่น องค์กรภาค ประชาชนต่างๆ องค์กรนั้นๆ มีความเข้มแข็งภายในองค์กร ที่อาจแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้เมื่อองค์กรที่เข้ามาร่วม เครือข่าย นั้นมีความเข้มแข็งอยู่ในตัวเองแล้ว เมื่อมารวมกลุ่มเป็นเครือข่ายก็ย่อมนำเอา ความเข้มแข็งที่มีมาเป็นประโยชน์ภายในเครือข่ายได้ด้วยเช่นเดียวกัน อันส่งผลให้เกิดพลังและความเข้มแข็งของเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น

๕. มีการกำหนดการจัดการการบริหารกันเองภายในเครือข่าย โดยต้องมีศูนย์ประสานงานเพื่อ เป็นศูนย์กลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และประสานงาน ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่ได้ วางไว้ร่วมกัน รวมถึงเพื่อขยายเครือข่ายให้ ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งยังต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ตามที่แต่ละองค์กรมีความถนัด เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในงานที่ตนเองได้รับมอบหมาย โดยดูจากทรัพยากรที่มีอยู่ในเครือข่าย

๖. การดำเนินงานต้องอาศัยระยะเวลาในการสร้างปฏิสัมพันธ์และสื่อสารระหว่างกัน อันจะ เป็นการสร้างความผูกพันและรับผิดชอบร่วมกันต่อการสร้างเครือข่าย ทั้งแต่ละองค์กรต้องเคารพ

ศรัทธา และไวใจ องค์กรต่างๆ ในเครือข่าย เพื่อสามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์ ยอมรับ ความแตกต่างทางวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร และมีความยืดหยุ่นต่อการแก้ไขปัญหา

### ตัวอย่าง โครงสร้างของเครือข่าย



การกระบวนการในการจัดตั้งเครือข่าย จัดแบ่งได้เป็น ๗ ประการดังนี้

๑. มีการศึกษาสถานการณ์ของกลุ่มทั้งภายนอกและภายใน โดยพิจารณาถึงทรัพยากรที่มีอยู่ และข้อดีหรือปัญหาที่ปรากฏอยู่ และปัญหาใดบ้างที่ภายในกลุ่มไม่สามารถจัดการได้
๒. หากกลุ่มเป้าหมายและผู้นำ คือ ค้นหาเป้าหมายที่มีความสนใจหรือสภาพปัญหา เช่นเดียวกัน รวมไปถึงการหาองค์กรมาร่วมเป็นภาคี แต่ละองค์กรมีหน้าที่แบบใดบ้าง
๓. สร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน เมื่อสามารถรวมกลุ่มองค์กรที่มีลักษณะ ความสนใจและสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันได้แล้ว ก็จะเป็นต้องมีการสร้างระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระหว่างองค์กรขึ้นมาได้แก่ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้ หรือเทคนิคต่างๆ หรือมีการ ฝึกอบรมให้ความรู้ ,มีการสาธิตการดำเนินการ และทดลองดำเนินการเพื่อให้ทราบผลที่อาจเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการดำเนินการแบบเครือข่าย
๔. มีกิจกรรมเครือข่ายสัมพันธ์ โดยกำหนดโครงสร้างภายใน เพื่อบริหารจัดการเครือข่ายให้ เป็นไปตามเป้าหมาย กฎระเบียบ รวมถึงการวางแผนการดำเนินกิจกรรมการจัดการทรัพยากร โดยเน้น การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม ทำให้เกิดความเอื้อเฟื้อกันขององค์กรในเครือข่าย



๕. มีการขยายเครือข่าย เมื่อมีการดำเนินการร่วมกันของเครือข่ายและประสบความสำเร็จ โดยมีการเพิ่มองค์กรในเครือข่ายให้มากขึ้น เครือข่ายจะมีการขยายกิจกรรมเครือข่ายให้กว้างขวางมากขึ้นจากระยะแรก และมีการประสานองค์กรภายนอก เพื่อเพิ่มศักยภาพและองค์ความรู้ให้มากยิ่งขึ้น

๖. การได้รับความยอมรับจากส่วนต่างๆ เมื่อเครือข่ายมีการพัฒนาขยายเพิ่มมากขึ้นและมีความเป็นทางการมากยิ่งขึ้น จนเป็นที่ยอมรับของส่วนต่างๆ จนเป็นแหล่งเรียนรู้ของเครือข่ายอื่นๆ

๗. การพึ่งตนเอง ของเครือข่าย ในท้ายที่สุดเมื่อเครือข่ายเป็นที่ยอมรับของส่วนต่างๆ แล้ว เครือข่ายจำเป็นต้องมีการพึ่งพาตนเอง โดยการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ และมีกระบวนการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องทุกขั้นตอน รวมไปถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมในบางเรื่อง

สรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำงานแบบเครือข่าย คือ การรวมกลุ่มและการพัฒนาความสัมพันธ์รวมถึงการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ เนื่องด้วยแม้ว่าจะสามารถรวมกลุ่มขององค์กรที่มี แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบ ไม่กระจายไปถึงองค์กรอื่นหรือแม้กระทั่ง ลงไปถึงเฉพาะบุคคล ซึ่งทำให้การขยายเครือข่ายเป็นไปอย่างจำกัด ส่งไปผลถึงเครือข่ายรุ่นใหม่ที่จะมารับช่วงดำเนินกิจกรรมต่อก็ขาดหายไปด้วย รวมไปถึงปัญหาในด้านความต่อเนื่องในการรักษาความสัมพันธ์ของเครือข่าย อาจจะต้องด้วยเหตุของระยะทางที่ไกลกัน หรือระยะเวลาที่ไม่เอื้อ ต่อการพบปะพูดคุยหรือแลกเปลี่ยนทำกิจกรรมร่วมกันได้ รวมไปถึงการร่วมกันทั้งเครือข่ายเป็นไปได้อย่างยาก ซึ่งผลที่ตามมาคือความอ่อนแอของเครือข่าย และขาดความต่อเนื่องในการเพิ่มพูนศักยภาพ ดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมประชุมของกลุ่มเครือข่ายองค์กรต่างๆ ซึ่งช่วงเริ่มแรกควม เหนียวแน่นมีมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไป การรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมเป็นไปได้อย่างยาก และกลุ่มต่างๆ ก็เริ่มไม่เข้าร่วม ต้องมีการหากกลุ่มใหม่เพื่อทดแทนกลุ่มเดิม เช่นนี้ ก็จำเป็นต้องเริ่มต้นใหม่แต่แรกอีกครั้ง อันเป็นสิ้นเปลืองงบประมาณ และเวลาโดยไร้ประโยชน์

### ๒.๒.๒ การพัฒนาการสร้างเครือข่ายโดยนำวิวัฒนาการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศออนไลน์ เป็นสื่อกลางในการดำเนินการ

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้ก้าวเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตของบุคคลในสังคม ไม่ว่าจะเกี่ยวกับด้านสังคม การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม หรือสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต ต่างมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยมีการให้ข้อมูลต่างๆ ลงไปยังสื่อสารสนเทศ เพื่อให้บุคคลในสังคมสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายสะดวกและรวดเร็ว การสื่อสารข้อมูลถือว่ามีสำคัญกับบุคคลในสังคม เนื่องด้วยโลกมีการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งและมี การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งบุคคลในสังคมจะต้องเข้าถึงข้อมูลนั้นได้อย่างทันทีทันใด สะดวกและรวดเร็ว รวมไปถึง

ความครบถ้วนของข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ด้วย แต่ในยุคแรกนั้น การส่งต่อข้อมูลจะเป็นในลักษณะ one by one หรือ ที่เรียกกันว่า ๑ ต่อ ๑ โดยการส่งข้อมูลในลักษณะนี้จะมีการส่งข้อมูลเป็นทอดๆ ซึ่งกว่าจะถึงผู้รับข้อมูลคนสุดท้าย ข้อมูลที่ได้รับมาตั้งแต่แรกอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยมีความหมายต่างไปจากแรกเริ่ม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้รับข้อมูลที่ได้รับข้อมูลอันไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงมาจนอาจก่อให้เกิดการเสียสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งไป เช่นนี้ปัจจุบันจึงมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับปรุงให้สามารถมีการส่งต่อข้อมูลไปยังผู้รับสารได้หลายๆ คนได้พร้อมกัน และข้อมูลนั้นมาจากเจ้าของข้อมูลที่แท้จริงโดยมิได้มีการตัด ต่อ เติมหรือเปลี่ยนแปลงอย่างใดๆ ต่อข้อมูลดังกล่าว ทั้งผู้รับข้อมูลยังสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมุมมองต่อกันในลักษณะการแลกเปลี่ยนความรู้ หรือข้อสงสัยได้ในทันที อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารจากเดิมอยู่ในฐานะเป็นผู้รับข้อมูล ให้กลายเป็นผู้ส่งต่อข้อมูลและโต้ตอบข้อมูล โดยปัจจุบันนี้เรียกเรื่องดังกล่าวว่า เครือข่ายสังคมออนไลน์ หรือ Social Network ซึ่งในปัจจุบันคำว่า Social Network หรือ เครือข่ายสังคมผ่านระบบอินเทอร์เน็ต คงเป็นคำที่บุคคลทั่วไปได้ยินได้ทราบกันอย่างคุ้นหู โดยเครือข่ายสังคมออนไลน์นี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างหลากหลาย โดยสามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคล ทุกเพศ ทุกวัย ทุกภาษา ทุกเชื้อชาติ เช่นนี้เองพลังที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันในโลกเครือข่ายสังคมออนไลน์จึงมีพลังในการกำหนดทิศทางของประเทศอย่างไม่น่าเชื่อ โดยถือเป็นโลกเสมือนจริงที่มีผลกระทบต่อสภาพของโลกที่แท้จริงตามไปด้วย

แนวคิดเรื่อง (Social Network) หรือ เครือข่ายสังคมออนไลน์ มักปรากฏให้เห็นในลักษณะของการนำมาใช้เพื่อดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ โดยมีตัวบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ร่วมกันเป็นเครือข่าย เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน แลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ แต่ปัจจุบันคำว่า (Social Network) จะหมายถึงระบบเครือข่ายบนโลกออนไลน์ หรือการติดต่อสื่อสารถึงกันผ่านอินเทอร์เน็ต ในแง่ของการให้ความหมายของคำว่า “เครือข่ายสังคมออนไลน์ ” ได้มีการให้ความหมายไว้หลายอย่าง เช่น Social Network คือ เป็นการสื่อสารที่ผู้คนสามารถทำความ รู้จัก และเชื่อมโยงกันในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง หากเป็นเว็บไซต์ที่เรียกว่าเป็น เว็บ Social Network ก็คือเว็บไซต์ที่เชื่อมโยงผู้คนไว้ด้วยกัน โดยอาจมีการนำเสนอข้อมูลส่วนบุคคล การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน <sup>๒๕</sup> ตัวอย่างของเว็บประเภทที่เป็น Social Network เช่น Hi๕ ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่เรียกได้ว่าเป็น Social Identity ที่ได้รับความนิยม โดยลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ใช้งานจะนำเอาข้อมูลของตนเองหรือสิ่งที่ตนเองมี

---

<sup>๒๕</sup> <http://keng.com/๒๐๐๘/๐๘/๐๙/what-is-social-networking/>

ความสนใจลงไปไว้ยังหน้าเว็บไซต์ของตนเอง โดยการ upload ข้อมูลไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในลักษณะตัวอักษร รูปภาพ หรือเสียงไปไว้ยังหน้าเว็บไซต์ของตนเองที่สร้างขึ้น จากนั้นก็จะมีผู้ที่สนใจซึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกหรือเครือข่ายสามารถเข้ามาดูข้อมูล และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ อันเป็นการกระจายข้อมูลของตนเองออกไปยังผู้อื่นได้เป็นอย่างดี

กระแสของสังคมออนไลน์ในปัจจุบันเริ่มมีผู้ให้บริการที่หลากหลายและมีการแข่งขันกันอย่างมาก และมีมูลค่าสูง โดยมีการเพิ่มเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปเพื่อให้การสื่อสารข้อมูลหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งเครือข่ายสังคมออนไลน์ปัจจุบัน เพียงแค่สมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยการสมัครนั้นไม่ได้มีการคิดค่าสมาชิกหรือค่าเข้าใช้บริการ ก็สามารถเริ่มการใช้งานได้ทันที ซึ่งโปรแกรมที่ถือว่าเป็นสังคมออนไลน์ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันและเป็นที่แพร่หลายคือ Facebook ซึ่งผู้ใช้งานทั่วโลกจำนวนมากกว่า ๗๕๐ ล้านคนและ ๕๐% ของผู้ใช้งานจะมีการเข้าใช้หรือตรวจสอบสถานะข้อมูลของตนเองทุกวัน ซึ่งเมื่อคำนวณรวมจะได้ว่า Facebook จะมีการใช้เวลากับ Facebook รวมกันเกินกว่า ๗๐๐,๐๐๐ ล้านนาที่ต่อเดือน รวมไปถึงผู้ใช้ ๑ คนจะมีสมาชิกหรือเครือข่ายในกลุ่มของตนเองประมาณ ๑๓๐ คน<sup>๒๖</sup> เช่นนี้เองจะเห็นได้ถึงอิทธิพลของเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่เป็นโลกเสมือนจริง ที่มีกาแลกเปลี่ยนข้อมูลและมีการสื่อสารกันเป็นจำนวนมาก อันเห็นได้ว่าปัจจุบันผู้คนต่างให้ความสนใจในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้น โดยการใช้ Facebook เป็นสื่อกลาง วิธีการใช้นั้นจะมีหน้ากระดาน (Wall / webboard) ของตนเองเพื่อใช้ในการนำเสนอข้อมูลหรือเรื่องราวประวัติของตนเอง หรือสิ่งที่ตนเองต้องการสื่อให้ผู้อื่นทราบ จากนั้นจะทำการส่งข้อความ Message ผ่านทาง Instant Message หรือ E-mail ทำการเชิญชวนบุคคลอื่นมาติดต่อเป็นกลุ่มเดียวกัน เมื่ออีกฝ่ายดูประวัติหรือสิ่งที่สื่อของผู้ส่งแล้ว หากเกิดความสนใจก็จะทำการตอบรับหรือเข้าติดต่อกลับ และสามารถขยายการเข้าร่วมออกไปยังบุคคลที่อยู่ภายในกลุ่มของบุคคลที่ตอบรับซึ่งมีอยู่ก่อนหน้านี้ได้ด้วย อันเป็นการขยายกลุ่มของตนเองออกไปเพิ่มเติมด้วย ทั้งยังสามารถกำหนดกิจกรรมที่จะทำร่วมกัน กำหนดวันเวลาสถานที่เพื่อ สามารถนัดหมายพร้อมๆ กันได้ และในปัจจุบันนี้ สามารถสื่อสารโต้ตอบกันโดยตรงได้ทันทีหรือที่เรียกว่า “แชท” (IRC : Internet Relay Chat) หมายถึง ระบบการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตอย่างหนึ่งที่สามารถให้คนหลายๆ คนสามารถพูดคุยด้วยกันได้ในปริมาณจำนวนมากในครั้งๆ เดียว โดยจะพูดคุยเฉพาะบุคคลหรือเป็นกลุ่มพร้อมกันหลายๆ คนก็ได้ อีกทั้ง

---

<sup>๒๖</sup> <http://www.facebook.com/press/info.php?statistics>

Facebook ในปัจจุบันยังสามารถใช้งานได้บนโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยเป็นฟังก์ชันหนึ่งที่บริษัทผู้ผลิตจะต้องนำไปใส่ไว้ อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสังคมออนไลน์ได้อย่างชัดเจน

เช่นนี้ เมื่อนำเอาเครือข่ายสังคมออนไลน์มาผนวกเป็นการทำงานในรูปแบบเครือข่าย จึงเป็นการสร้างเครือข่ายที่ทรงพลังและมีอิทธิพลมาก เนื่องด้วยการเข้าถึงข้อมูล ทำให้เครือข่ายเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งกลุ่มในเครือข่ายเอง หรือกลุ่มบุคคลภายนอกเครือข่าย ทั้งยังทำให้เครือข่ายสามารถเข้าพบปะปรึกษาและแลกเปลี่ยนพูดคุยกันได้ตลอดเวลา เพียงแต่มีการออนไลน์หรือลือคอินเข้าใช้งานเท่านั้น ซึ่งเป็นการสะดวกต่อการทำงานและลดค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมหรือค่าเดินทางลงเป็นอันมาก ทั้งยังสะดวกต่อการขยายเครือข่าย และการดำเนินการต่างๆ มีความต่อเนื่องอย่างเป็นรูปธรรม อันจะทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารใดๆ มีประสิทธิภาพมากที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การนำเอาเครือข่ายสังคมออนไลน์มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาเครือข่ายข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ถือได้ว่าเป็นการปรับรูปแบบการทำงานจากเดิมการใช้สิทธิ การส่งเสริมสิทธิ การเข้าถึงข้อมูลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จะเข้าถึงได้เฉพาะผู้ทราบถึงสิทธิของตนเองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ เท่านั้น ซึ่งประชาชนที่ทราบสิทธิของตนเองนั้นยังมีน้อย และมีจำนวนจำกัด รวมไปถึงความเข้าใจเรื่องของสิทธิการได้รู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนบางครั้งอาจมีความคลาดเคลื่อนทำให้การดำเนินการเข้าถึงข้อมูลไม่ถูกต้อง ดังนั้นเมื่อนำเอาเทคโนโลยีสังคมออนไลน์เข้ามา ก็จะส่งผลทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการได้รู้ของตนเองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ว่ามีกี่ประการ รวมไปถึงทราบถึงกระบวนการใช้สิทธิ รูปแบบการใช้สิทธิ ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์และรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างเครือข่ายด้วยกันโดยไม่จำเป็นต้องไปหาข้อมูลมาเองทั้งหมด ข้อมูลต่างๆ สามารถนำมาแลกเปลี่ยนกันได้ อันเป็นการทำให้ประชาชน ทราบและเข้าถึงข้อมูลในเรื่องที่ตนเองสนใจหรือต้องการได้มากขึ้นและรวดเร็วขึ้น และประหยัด เพราะไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการขอข้อมูลด้วยตนเอง อาจมีการให้เครือข่ายที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการขอข้อมูล หรืออาจมีเครือข่ายคนใดที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วก็สามารถนำมาแลกเปลี่ยนกันได้ทันที และหากเกิดปัญหาหรือข้อสงสัยการเข้าถึงข้อมูลของราชการ ก็สามารถสอบถามหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทันที ซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งได้มีการเปิดใช้งาน Facebook และมีเครือข่ายที่เป็นความร่วมมืออยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสามารถกำหนดปฏิทินกิจกรรมต่างๆ ล่วงหน้า เพื่อให้สมาชิกในเครือข่ายได้เข้าถึงกำหนดการ แต่ทั้งนี้การเข้าถึงระบบเครือข่ายออนไลน์อาจมี

ปัญหาในเรื่องการเข้าถึงได้ โดยเฉพาะในผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ไม่เป็น รวมไปถึงการขาดความเข้าใจการใช้งาน และพบว่าเขตเมืองจะมีผู้ใช้เครือข่าย Facebook มากกว่าในนอกเขตตัวจังหวัด ซึ่งอาจเกิดจากการยังไม่มีระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมเท่าที่ควรแต่ก็มีเป็นส่วนน้อย เนื่องจากกลุ่มสมาชิกเครือข่ายต่างก็มีอีเมลเป็นของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลจึงทำได้ไม่ยาก และมีเมนูการใช้งานเป็นภาษาไทยทำให้สะดวกต่อการเข้าถึง

สรุป การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น หากจะให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีความต่อเนื่องของการดำเนินการด้านการให้ความรู้ รวมไปถึงการให้คำปรึกษา และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในลักษณะไฟไหม้ฟาง กล่าวคือ หากมีการให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ แล้ว แต่ไม่มีการติดตามผลหรือเสริมความรู้หรือกิจกรรมให้อย่างต่อเนื่อง ผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ ความรู้อัน เกี่ยวกับลืทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ๆ ย่อมมีการหลงลืมเกิดขึ้น และทำให้เครือข่ายไม่มีความเข้มแข็ง ดังนี้หากนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาช่วยโดยเป็นตัวกลางในการให้ความรู้ ให้คำปรึกษา แลกเปลี่ยนความรู้ อย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ช่วยส่งเสริม ความรู้ความเข้าใจให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้รู้สึกถึงความจริงใจในการให้ความรู้และไม่ทอดทิ้งเมื่อเกิดปัญหา การดำเนินการของเครือข่ายก็จะมี ความเข้มแข็งและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเครือข่ายขึ้นมา