

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑.บทสรุป

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่ได้ทำการสำรวจเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ แล้ว จะพบว่า หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มิได้มีการจัดระบบของข้อมูลข่าวสารของราชการในลักษณะที่มีการแยกประเภทออกตามที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แต่อย่างหนึ่งอย่างใด แต่ได้ดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ ได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้จัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการในประเภทใด ๆ ไว้

กลุ่มที่ ๒ หน่วยงานของรัฐได้จัดระบบของข้อมูลข่าวสารของราชการตามประเภทของหน่วยงานนั้น แต่ไม่ได้แยกการจัดระบบของข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

กลุ่มที่ ๓ หน่วยงานของรัฐได้จัดระบบของข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ไว้โดยมีการจัดปะปนกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๗(๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

นอกจากนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าส่วนใหญ่แล้วได้มอบหมายให้ ๓ หน่วยงานภายในทำหน้าที่ในการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานดังกล่าวคือ ห้องสมุด ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือฝ่ายนิติการ

คณะผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นโดยสรุปว่า การจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับแนวความคิดพื้นฐาน “หลักกฎหมายปกครอง” เกี่ยวกับ “การกระทำของฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีการแยกการกระทำออกเป็นการใช้อำนาจลักษณะต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถแยกได้ตามที่ผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอในบทที่ ๒ ของรายงานการศึกษาวินิจฉัยนี้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากความเข้าใจว่า การจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการเสมือนกับการจัดระบบของห้องสมุด หรือการจัดระบบการค้นข้อมูลในคอมพิวเตอร์ แบบหนึ่งเพื่อให้สามารถค้นข้อมูลได้เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการจัดแบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารไว้ในลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการอันเกิดจาก “การกระทำของฝ่ายปกครอง” ที่มีพื้นฐานของการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน การจัดระบบของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสภาพของปัญหาที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ การวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสภาพของปัญหาที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ การวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารของราชการใดเป็น “คำสั่ง” ที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ ตามมาตรา ๗(๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กับข้อมูลข่าวสารที่เป็น “คำสั่ง” ที่มีลักษณะเป็นผลการพิจารณาวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงกับประชาชน ตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ซึ่งมีลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่แตกต่างกัน เพราะหากข้อมูลข่าวสารของราชการใด

เป็น “คำสั่ง” ตามมาตรา ๗(๔) แล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกรณีนี้ต้องส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพราะอาจถือได้ว่าเป็น “การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการออกกฎ” ให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับ “กฎ”^๑ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๔ จึงต้องมีการแจ้งให้ประชาชนทราบเป็นทางการตามประกาศของทางราชการ คือ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ “คำสั่ง” ตามมาตรา ๙(๑) เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” มีผล เป็นการเฉพาะเอกชนผู้รับคำสั่งเท่านั้น เข้าลักษณะในความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง”^๒ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งไม่ต้องส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพียงแต่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดระบบข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้เพื่อการรักษา “มาตรฐาน” ของการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในเรื่องลักษณะเดียวกัน

๒. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีของมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของการกระทำของฝ่ายปกครองตาม “หลักกฎหมายปกครอง” ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าสมควรที่สำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการจะหาทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยวิธีการดังต่อไปนี้คือ

(๑) จัดทำ “คู่มือ” เกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการ ในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ และมีการแบ่งแยกลักษณะของข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตาม “หลักกฎหมายปกครอง” ตามแนวทางที่ผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งแยกตามบทที่ ๒ ของรายงานฉบับนี้

(๒) ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้การศึกษาอบรมเกี่ยวกับ “หลักกฎหมายปกครอง”

^๑ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

^๒ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติทางราชการปกครอง” และ “กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ” แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปทั้งหมดโดยไม่แยกการให้การศึกษามอบออกจากกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจถึงลักษณะของการกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันในการใช้อำนาจ วิธีการดำเนินการ และการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องประเภทต่างๆ

(๓) ส่งเสริมให้มี “คณะกรรมการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ” ในแต่ละหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องมีองค์ประกอบส่วนหนึ่งเป็น “นักกฎหมายภาครัฐ” ที่มีความรู้ความเข้าใจใน “หลักกฎหมายปกครอง” “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” และ “กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ” พอสมควรเพียงพอ หรือผ่านการอบรมตามหลักสูตรตามข้อเสนอแนะที่ ๒ คณะกรรมการดังกล่าวต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดระบบข้อมูลข่าวสารของราชการในแต่ละประเภทให้มีความถูกต้องตามลักษณะของข้อมูลข่าวสารประเภทนั้น