

Scan

การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงาน  
ของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาส่วนราชการระดับ  
กระทรวงสาธารณสุข

นางสาวพิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

2552

**The Enforcement of the Official Information Act B.E. 2540 in Government  
Agencies Following the Principles of Good Governance: A Case Study of  
the Ministry of Public Health**

**Miss Pimthida Wongsoontorn**

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

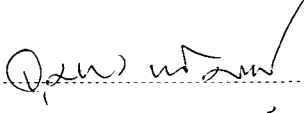
School of Political Science

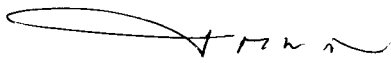
Sukhothai Thammathirat Open University

2009

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540  
ในหน่วยงานของรัฐตามหลักกรรมมาภิบาล: กรณีศึกษาส่วนราชการระดับ  
กระทรวงสาธารณสุข  
ชื่อและนามสกุล นางสาวพิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร  
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง  
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล  
2. รองศาสตราจารย์ ธิสร ตู้อองคำ

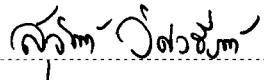
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. จุมพล หนิมพานิช)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ธิสร ตู้อองคำ)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์  
ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชา  
การเมืองการปกครอง สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

  
..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิศวรธีรานนท์)

วันที่ 11 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้ด้วยสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา ที่ได้ให้โอกาสผู้วิจัยได้เข้ามาศึกษาในหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ ภายใต้การอบรมแนะนำของอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขาอาชีพและมากด้วยประสบการณ์ โดยเฉพาะอาจารย์ผู้สอนและให้คำปรึกษาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล และรองศาสตราจารย์ ชโยธร ตู๋ทองคำ ผู้กรุณาให้คำชี้แนะแนวทางแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยและให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์มาโดยตลอด ซึ่งผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณบุคลากรหน่วยเลขานุการกิจสาขาวิชารัฐศาสตร์ โดยเฉพาะคุณนภารัตน์ กิตติรัตนมงคล และคุณอารีรัตน์ อินจ้อย ที่ได้กรุณาช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และประสานการดำเนินงานต่างๆ เป็นอย่างดี ตลอดจนพี่ๆ และเพื่อนๆ นักศึกษาที่ช่วยกันเรียนและช่วยให้กำลังใจในการเรียนมาโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นผลงานอันงดงามที่เกิดจากความร่วมมือให้การสนับสนุนจากทุกท่านที่ได้กล่าวมาและอีกหลายท่านที่ไม่ได้นำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย เช่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงประชาชนทุกท่านที่เสียสละเวลาและให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลอันเป็นที่มาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

พิมพ์ริดา วงศ์สุนทร

พฤษภาคม 2553

**ชื่อวิทยานิพนธ์** การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ  
ตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกระทรวงสาธารณสุข

**ผู้วิจัย** นางสาวพิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล (2) รองศาสตราจารย์ ธิโสธร ตู้อองคำ  
**ปีการศึกษา** 2552

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ (2) เสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 9 คน เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 9 คน และประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานใน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 10 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐมี 2 ส่วน คือ ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาด้าน นโยบายของผู้บริหารที่ขาดการให้ความสำคัญในการมอบนโยบายและสนับสนุนการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง และปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาลที่ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจาก ประชาชน ได้แก่ ปัญหาประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และปัญหาด้านการเข้าถึงและช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ มีอยู่อย่างจำกัด (2) แนวทางแก้ไข คือ การสร้างความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ให้มีความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อกระตุ้นจิตสำนึกใน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ โดยภาค ประชาสังคม

**คำสำคัญ** การบังคับใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐ ธรรมาภิบาล

**Thesis title:** The Enforcement of the Official Information Act B.E. 2540 in Government Agencies Following the Principles of Good Governance: A Case Study of the Ministry of Public Health

**Researcher:** Miss Pimtida Wongsuntorn; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor; (2) Thasothorn Tootongkum, Associate Professor; **Academic year:** 2009

### **Abstract**

The objectives of this research were (1) to study the problems and obstacles to enforcing the Official Information Act B.E. 2540 in government agencies; and (2) to form recommendations on how to solve those problems.

This was qualitative research based on documents and interviews. The sample consisted of 9 committee members and officials in charge of news and information work under the Ministry of Public Health (MOPH), 9 workers at MOPH news and information service centers, and 10 citizens who came in to request services at the MOPH news and information service centers. Data were analyzed through content analysis.

The results showed that (1) the problems and obstacles to enforcing the Official Information Act B.E. 2540 that arose from the government agencies were lack of knowledge and understanding on the part of government officials about the main points of the law and its implementation; failure of the officials to follow the law; failure of policy makers to place importance on the need to consistently uphold the law; and lack of complete support in government policy. Problems that arose from the citizens were lack of knowledge and understanding of their rights under the Act; and the limitation of channels for gaining access to government news and information. (2) Recommendations for solving these problems are to hold more public relations activities to inform the public and government officials about their rights and duties under the Official Information Act B.E. 2540; to encourage cooperation between government agencies, private sector organizations and the public in raising awareness about the need for the public to access and be exposed to government news and information; and to encourage civil society organizations to inspect the work of government agencies.

**Keywords:** Enforcement, Information Act, Government agencies, Good governance

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ณ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	4
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	4
ขอบเขตการวิจัย .....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	9
แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล .....	9
แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่ .....	15
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ .....	22
แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	35
แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย .....	40
ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 .....	47
กระทรวงสาธารณสุข .....	56
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	65
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	65
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	66
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	67
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	67
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	68
ตอนที่ 1 สถานภาพของประชากรหรือกลุ่มตัวอย่าง .....	68
ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ .....	69

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตอนที่ 3 ข้อเสนอที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม จากกลุ่มตัวอย่าง .....	83
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	85
สรุปการวิจัย .....	85
อภิปรายผล .....	87
ข้อเสนอแนะ .....	98
บรรณานุกรม .....	101
ภาคผนวก .....	107
ก แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ .....	108
ข แบบสัมภาษณ์ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร ของราชการ .....	114
ค รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....	120
ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 .....	122
ประวัติผู้วิจัย .....	138



ณ

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ .....	68
--	----

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะรักษาประโยชน์ของตนและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน และส่งผลให้เกิดลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตย 4 ประการ ดังนี้

- 1) การปกครองที่โปร่งใส
- 2) การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม
- 3) การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้
- 4) การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 โดยมีเจตนารมณ์สูงสุดที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการ เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการให้ประชาชนมีโอกาสในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐอย่างกว้างขวาง ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการในการรองรับถึง “สิทธิได้รู้ (Right to Know)” ของประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งหลักการของกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูล

หรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสีย อันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างตรงข้ามกับที่เคยปฏิบัติมา เพราะแต่เดิมข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ยึดหลัก “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” แต่เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ จึงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมในหลายกรณี ทำให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่เท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้เป็นกฎหมายใหม่ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันอยู่บ่อยครั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือแม้แต่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นการปลูกฝังค่านิยมหรือทัศนคติในเชิงบวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน กล่าวคือ เป็นการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประชาชนได้ให้ความสำคัญและคาดหวังผลในเชิงปฏิบัติกับพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอย่างมาก โดยในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐหลายประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ 2545: 64) อันเนื่องมาจากแต่เดิมระบบราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นระบบปิด มีกฎระเบียบมากมายที่เป็นอุปสรรคในการที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติหรือการรักษาความลับ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งองค์กรตรวจสอบของรัฐเองก็ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างจริงจังหรือไม่มีบุคลากรเพียงพอในการตรวจสอบ เป็นเหตุให้มีการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องหรือตามอำเภอใจ มีผลเป็นการริดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ในปัจจุบันจะได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนในการรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อป้องกันสิทธิของตนเองในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ของราชการในกรณีต่างๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานของรัฐส่วนมาก ยังไม่ได้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น เมื่อประชาชนได้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เช่น เมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็ไม่ปฏิบัติตามหรือหาวิธีหลีกเลี่ยงในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เช่น อ้างว่าต้องหารือกับสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน แม้กฎหมายจะได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่สุดแล้วก็ตาม ประกอบกับผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลไม่ใช้อำนาจสอดส่องดูแลและกำกับให้หน่วยงานในความรับผิดชอบปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง หรือเป็นปัญหาอันเกิดจากผู้บริหารของหน่วยงานนั่นเองที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในระยะยาวย่อมมีผลให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิเกิดความเบื่อหน่ายและท้อแท้ในการใช้สิทธิดังกล่าว

กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในการได้รับความคุ้มครองและพัฒนาาระบบสุขภาพ รวมทั้งบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และมีความเสมอภาค แต่ในอดีตภารกิจของกระทรวงสาธารณสุขบางส่วนไม่สามารถเปิดเผยต่อประชาชนเป็นการทั่วไปได้ และบางส่วนอาจเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา หรือเปิดเผยตามคำสั่งศาลเท่านั้น เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและอาจส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีข้อมูลข่าวสารของราชการในครอบครองดูแลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งที่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชน จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้ กระทรวงสาธารณสุขได้จัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในทุกหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ส่วนกลาง) พร้อมทั้งออกระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร โดยเคร่งครัด รวมทั้งจัดอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็ยังประสบปัญหาทั้งในเชิงนโยบาย และในเชิงปฏิบัติอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความเข้าใจทางทฤษฎีและการวางหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติ ตลอดจนการปรับตัวทางวัฒนธรรมและพฤติกรรมของข้าราชการ รวมถึงประชาชนทั่วไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งดำเนินการศึกษาวิจัยว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะกรณีของกระทรวงสาธารณสุข มีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีแล้วปัญหาคืออะไร มีสาเหตุมาจากปัจจัยใด และมีแนวทางในการ

แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร เพื่อสนับสนุนให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการให้การใช้อำนาจ เป็นไปอย่างโปร่งใส สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล นำไปสู่การยกระดับการเรียนรู้และจิตสำนึก ของประชาชนและหน่วยงานของรัฐร่วมกันในการก้าวสู่สังคมโปร่งใส เพื่อให้สามารถคุ้มครอง ประโยชน์ของทุกฝ่ายได้และไม่ทำให้กระทบกระเทือนต่อระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐตามระบอบประชาธิปไตย

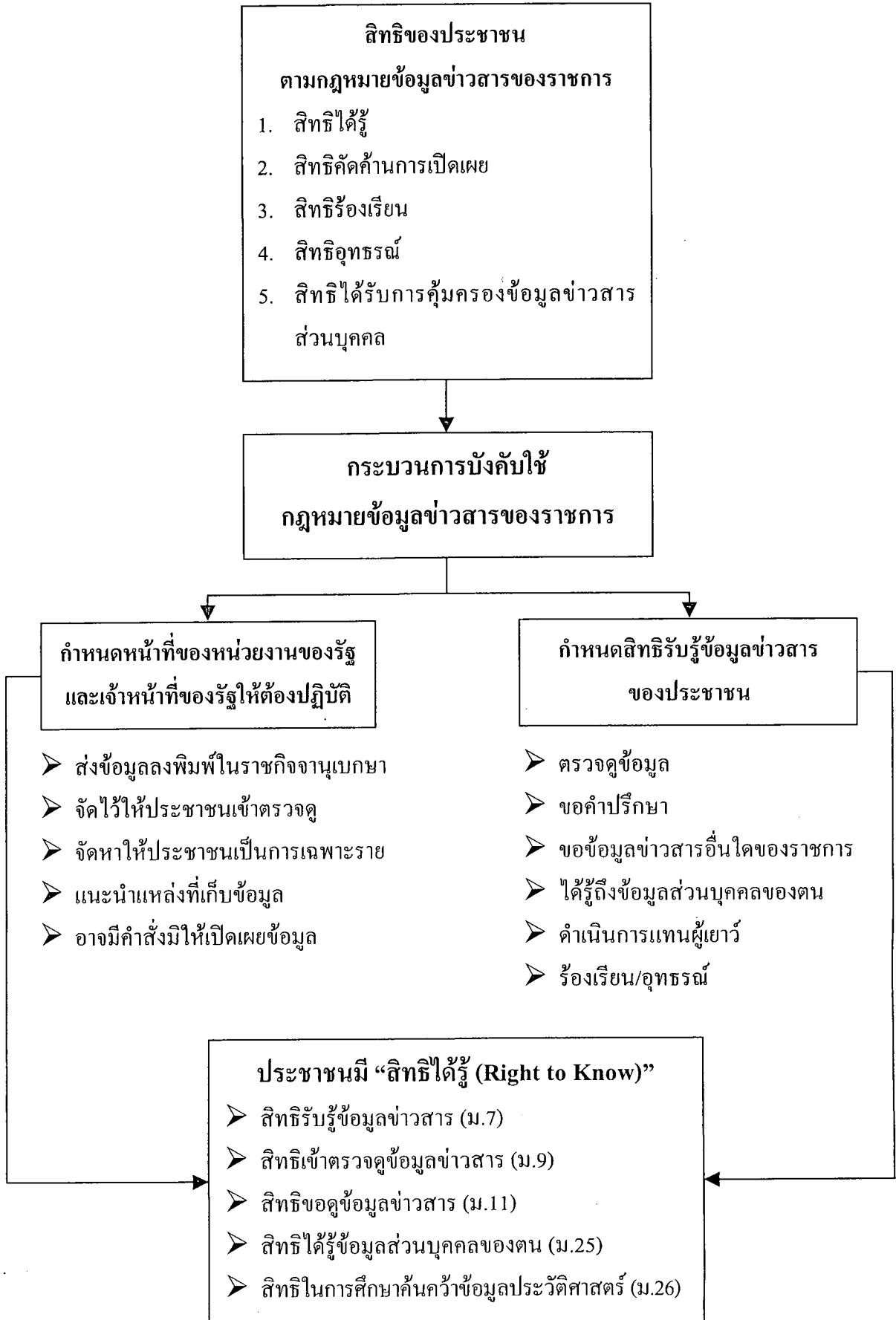
## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข มีกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีข้อมูลของราชการ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิสำคัญแก่ประชาชน ดังนี้

- 1) สิทธิได้รู้ (มาตรา 7, 9, 11)
  - (1) สิทธิได้รู้ตามมาตรา 7 (เรื่องที่ต้องให้รู้)
  - (2) สิทธิตรวจสอบตามมาตรา 9 (เรื่องที่สนใจ)
  - (3) สิทธิขอดูตามมาตรา 11 (เรื่องที่อยากรู้)
- 2) สิทธิคัดค้านการเปิดเผย (มาตรา 17)
- 3) สิทธิร้องเรียน (มาตรา 13)
- 4) สิทธิอุทธรณ์ (มาตรา 18)
- 5) สิทธิได้รับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (มาตรา 25)

ซึ่งวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่สำคัญประการแรกของการมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็คือ เพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้ (Right to Know)” ของประชาชนหรือ สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงได้กำหนดกระบวนการบังคับใช้ ดังนี้

- 1) กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชน
- 2) กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ทั้งนี้ เพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกัน

การใช้สิทธิอย่างกว้างขวางของประชาชนถือว่ามีสำคัญอย่างยิ่ง เพราะกระบวนการส่งเสริมสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมหรือวิถีคิดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ไปสู่วัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ คือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าเรื่องของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น หากประชาชนในทุกภาคส่วนของประเทศจะได้ร่วมกันใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่างๆ ก็จะส่งผลอย่างสำคัญที่ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงในการรองรับ “สิทธิได้รู้ (Right to Know)” ของประชาชน

#### 4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ โดยศึกษาจากกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ ข้อมูลจากเอกสารและแบบสัมภาษณ์

#### 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

5.2 หน่วยงานของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ส่วนกลาง) จำนวน 9 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, กรมการแพทย์, กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก, กรมควบคุมโรค, กรมอนามัย, กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, กรมสุขภาพจิต และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

5.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 9 หน่วยงาน

5.4 คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 9 หน่วยงาน

5.5 ผู้ใช้บริการ หมายถึง ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 9 หน่วยงาน

5.6 การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ หมายถึง การบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้



## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

6.2 ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข มีความสมบูรณ์และได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมสาระสำคัญต่างๆ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง คือ กรอบแนวคิดทฤษฎี ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย
- 6) ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- 7) กระทรวงสาธารณสุข

ส่วนที่สอง คือ การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. กรอบแนวคิดทฤษฎี

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

###### 1.1.1 ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้

2) ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการ หรือเทคโนแครต (Technocrats) ซึ่งต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบาย และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

3) ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน มีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้

4) ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน ทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

5) ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันกระทำทุจริตอย่างเป็นทางการ

หลังจากเกิดเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจแล้ว ทำให้ทุกกลุ่มในสังคมมีความตื่นตัวที่จะนำหลักของ “ธรรมาภิบาล” มาใช้ในการบริหารจัดการมากขึ้น โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ

### 1.1.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่างๆ ได้มีการนำไปใช้ ดังนั้น จึงขอรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล เพื่อช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล 2546: 62) อธิบายว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

นายแพทย์ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล 2546: 63) อธิบาย ธรรมเนียมปฏิบัติว่า ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐ และธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกรตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมเนียมปฏิบัติ แห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้อง เป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคม เพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิด ธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน (อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล 2546: 63) อธิบายธรรมเนียมปฏิบัติว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีผลประโยชน์ ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่ การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของธรรมเนียมปฏิบัติหรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถ สร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 17) อธิบายว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และ ตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาล ประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความ โปร่งใสและตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-Management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้นด้วย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 6) กล่าวว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายคำว่า “ธรรม” หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และ “อภิบาล” หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ซึ่งมีความหมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ

ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ตามหลักฐานปรากฏว่า องค์กรพัฒนาต่างๆ เพิ่งมาใช้คำว่า “Good Governance” ในช่วงต้นศตวรรษ 1990 ในอดีตวงการวิชาการและองค์กรพัฒนาต่างๆ รวมทั้งธนาคารโลก (World Bank) และ IMF ซึ่งเป็นองค์กรการช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่มีปัญหาด้านการเงิน มักคุ้นเคยกับคำว่า การจัดการภาครัฐหรือ Public Sector Management (PSM) ภายหลังธนาคารโลกจึงหันมาใช้คำว่า “Good Governance” ซึ่งเป็นผลมาจากนักวิชาการของธนาคารโลก โดยผลการศึกษาวิเคราะห์ ประสิทธิภาพของ IMF ในการให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ สรุปว่า คุณภาพสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศนั้นๆ มี Good Governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนากลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (วิศรา รัตนสมัย 2543: 25)

กล่าวโดยสรุป ธรรมภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน อย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

### 1.1.3 ความสำคัญของหลักธรรมภิบาล

ธรรมภิบาลเป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมืองและสังคม ให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบขององค์กรและกลไกต่างๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ (Independent Organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่างๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) ดังนั้น ธรรมภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

### 1.1.4 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับธรรมภิบาล

หลักธรรมภิบาลเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมา

เพื่อให้ทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบสันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” หลักธรรมมาภิบาลจึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ติงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชน สังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไปทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจ และความล้มเหลวของระบบราชการและรัฐบาล จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไป กลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ

ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานหรือกลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตร

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดคกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วน ให้มีคกติกางานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม ต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตร และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลจนถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจ ในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือสร้างธรรมรัฐให้เกิดขึ้น และทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่งๆ ขึ้นต่อไป

### 1.1.5 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

#### 1) หลักนิติธรรม

คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

#### 2) หลักคุณธรรม

คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

#### 3) หลักความโปร่งใส

คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดภัยจากการทุจริตคอร์รัปชัน

#### 4) หลักความมีส่วนร่วม

คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

#### 5) หลักความรับผิดชอบ

คือ การที่ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

## 6) หลักความคุ้มค่า

คือ การที่ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

### 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่

#### 1.2.1 รากฐานที่มาทางความคิดของแนวทางโครงสร้างหน้าที่

แนวทางโครงสร้างหน้าที่ (The Structural Functional Approach) เป็นแนวทางหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการศึกษาในแง่ของการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงโครงสร้าง (Structural Comparative Analysis) ผลงานการศึกษาตามแนวทางนี้ส่วนใหญ่มาจากผลงานของ Talcott Parsons, Gabriel Almond, David Apter, Marion Levy, William Mitchell และ S.N Eisenstat เป็นต้น

ในแง่ของหลักการ เวลาพูดถึง “โครงสร้าง” (Structure) จะต้องพูดควบคู่กันไปกับคำว่า “หน้าที่” (Functions) เพราะ “โครงสร้าง” เป็นเครื่องมือสื่อหรือวิธีการ “ที่การทำหน้าที่” จะเกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกันกับการทำ “หน้าที่” จะบรรลุหรือสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต้องใช้หรือ “มีโครงสร้าง” เป็นเครื่องมือสื่อหรือวิธีการ แนวทางนี้มีรากฐานที่มาทางความคิดหรือได้รับการพัฒนาให้มีความก้าวหน้าโดยเริ่มต้นจากผลงานของนักมนุษยวิทยาที่สำคัญคือ B.Malinowski และ Radcliffe-Brown

ในกรณีผลงานของ Bronislaw Malinowski ได้พัฒนาแนวคิดทฤษฎีที่มีชื่อว่า “Functionalism” โดยที่ Malinowski ได้พัฒนาทฤษฎีนี้ระหว่างทำการวิจัยภาคสนามในบริเวณหมู่เกาะนิวกินีเป็นเวลาหลายปี แนวคิดหลักของทฤษฎีนี้คือ วัฒนธรรมมี “หน้าที่” ในการสนองความต้องการที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ อันได้แก่ ความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐาน ความต้องการด้านสังคม และความต้องการด้านจิตใจ ซึ่งการที่ Malinowski มีแนวคิดดังกล่าว ทำให้แนวคิดทฤษฎีของเขากลายเป็นหลักการสำคัญในการนำไปใช้วิเคราะห์พฤติกรรมของมนุษย์

ส่วนผลงานของ Radcliffe-Brown ได้พัฒนาทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ขึ้นมา ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจาก Emile Durkheim โดยเฉพาะแนวคิดในเรื่อง “หน้าที่” ตามทฤษฎีของ Radcliffe-Brown เห็นว่า ระบบสังคมประกอบไปด้วยโครงสร้างและกิจกรรม ขณะเดียวกัน Radcliffe-Brown พยายามค้นหาและอธิบายว่า ระบบต่างๆ ของสังคมมีโครงสร้างและหน้าที่อย่างไร และแต่ละระบบมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ในบรรดาหน้าที่ที่สำคัญ Radcliffe-Brown เห็นว่า “หน้าที่” นั้น คือการทำให้เกิดเสถียรภาพทางสังคมและการคงอยู่ของระบบสังคม นอกจากนี้ Radcliffe-Brown ได้เสนอว่า เราสามารถศึกษาโครงสร้างของสังคมหรือความสัมพันธ์ของคนในสังคม โดยดูจากหน้าที่ของพฤติกรรมต่างๆ และได้เรียกวิธีการศึกษาของตนว่า Structural-Method วิธีการศึกษานี้จะช่วยหรือ



จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคม โดยแสดงแบบแผนความสัมพันธ์ของหน่วยต่างๆ ของสังคมที่ทำหน้าที่ยึดเหนี่ยวกันไว้ ทำให้สังคมดำรงอยู่ต่อไปได้

ผลงานของ B.Malinowski และ Radcliffe-Brown ข้างต้น ต่อมานักสังคมวิทยา อาทิ Robert Merton, Marion Levy และ Talcott Parsons เป็นต้น ได้นำเอาไปใช้และมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และนับตั้งแต่ ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ได้มีนักรัฐศาสตร์ อาทิ James S. Coleman, Gabriel Almond และ Bingham Powell ได้นำเอาแนวคิดและวิธีการทางทฤษฎีมาปรับปรุงใช้ในการวิเคราะห์รัฐศาสตร์ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือรากฐานที่มาทางความคิดของแนวทาง โครงสร้างหน้าที่ของ Gabriel Almond และ Bingham Powell

### 1.2.2 จุดมุ่งหมายของการศึกษาแนวทางโครงสร้างหน้าที่

ในแง่ของหลักการ การวิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่เป็นทฤษฎีหรือกรอบแนวคิด (Framework) ที่เวลาทำการวิเคราะห์จะเป็นการวิเคราะห์ทั้งระบบ (Whole Systems) โดยเน้นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของโครงสร้างและหน้าที่ภายในระบบที่กำหนดให้ ขณะเดียวกันได้มีการเสนอแนะว่าหน้าที่ที่จำเป็นต้องกระทำก็คือ หน้าที่เพื่อความอยู่รอด (Survive) ของระบบ ในประเด็นนี้สำหรับทฤษฎีของ Talcott Parsons ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นเห็นว่า หน้าที่เพื่อความอยู่รอดของระบบหรือของระเบียบทางสังคม (Social Order) ได้แก่

1) หน้าที่ในการทำให้เป้าหมายที่มีร่วมกันบรรลุผล (*Achieving Collective Goals*) หมายถึง การที่บุคคลที่มารวมตัวกันเป็นสังคม มารวมตัวกันเพื่อดำเนินการให้เป้าหมายที่มีร่วมกันบรรลุผล

2) หน้าที่ในการปรับตัวของระบบต่อสภาพแวดล้อม (*Systemic Adaptation to the Environment*) หมายถึง การที่สังคมถ้าจะอยู่รอดได้หรือรักษาระเบียบทางสังคมไว้ได้จะต้องสามารถปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมหรือให้เข้ากับสภาพแวดล้อมให้ได้

3) หน้าที่ในการควบคุมความตึงเครียดที่เกิดขึ้นภายในระบบ และการจัดการใจ (*Controlling Tension within the System and Providing Motivation*) หมายถึง ระบบหรือระเบียบทางสังคมจะอยู่รอดได้จะต้องสามารถควบคุมความตึงเครียดภายในสังคมได้และจำเป็นต้องจัดหาหรือแสวงหาวิธีการใจที่จะทำให้สมาชิกยอมรับระบบ ซึ่งทำโดยการอบรมขัดเกลาให้สมาชิกยอมรับในบทบาทของแต่ละบุคคล ขณะเดียวกันมีการวางมาตรฐานการควบคุมความประพฤติและกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรการ ก็จะมีมาตรการแก้ไขปัญหาความตึงเครียดที่เกิดขึ้น

4) หน้าที่ในการบูรณาการการกระทำของสมาชิก (*Integrating Acting of its member*) หมายถึง สังคมต้องบูรณาการหรือผสมผสานการกระทำของสมาชิกหรือส่วนต่างๆ ของระบบให้ปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกัน

มีข้อสังเกตว่า “หน้าที่” ที่กล่าวมาข้างต้น นักวิชาการที่นำแนวคิดนี้มาใช้ในทางสังคมศาสตร์เป็นคนแรกๆ คือ Herbert Spencer และในทฤษฎีของนักสังคมวิทยาอย่าง Robert K. Merton เห็นว่า คำนี้มีการใช้ในหลายแขนงวิชา และบางครั้งจะเป็น “แนวคิด” ที่มีความคลุมเครือ และที่สำคัญก็คือ ทำให้คำจำกัดความของคำนี้ที่ถูกต้องไม่มี ในแง่ดังกล่าวทำให้การวิเคราะห์เชิงหน้าที่ (Functional Analysis) ตั้งอยู่บนหลักการหรือพื้นฐานที่กว้างและทำให้นักสังคมศาสตร์เวลาคิดหรือนึกถึงคำนี้จะคิดหรือนึกถึงในแง่ที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของนักรัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นนักสังคมศาสตร์ที่ได้กล่าวมาแล้ว อาทิ James S. Coleman และโดยเฉพาะ Gabriel Almond และ Bingham Powell เวลาพูดถึง “หน้าที่” จะหมายถึง หน้าที่ 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

ระดับที่หนึ่ง หน้าที่ด้านความสามารถของระบบหรือสมรรถนะของระบบ (System Capabilities)

ระดับที่สอง หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก (Conversion Capability)

ระดับที่สาม หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ (System Maintenance and Adaptation Capability)

ทั้งนี้ การศึกษาแนวทางนี้มีจุดมุ่งหมายคือ มีความเชื่อกันว่าระบบการเมืองต่างๆ แม้จะมีส่วนปลีกย่อย รายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่ในแง่เนื้อหาหลัก คือ โครงสร้างและหน้าที่มีการจัดตั้งและสัมพันธ์ พร้อมทั้งหน้าที่ที่จำเป็นในระบบเหมือนกัน ดังนั้น จึงสามารถเปรียบเทียบกันได้

ในแง่ดังกล่าว ผู้บริหารสูงสุดของสังคมหนึ่งย่อมเปรียบเทียบกับผู้บริหารของอีกสังคมหนึ่ง เช่น นายกรัฐมนตรีของอังกฤษก็อาจเทียบได้กับหัวหน้าเผ่าของอีกชุมชนหนึ่ง เพราะในแง่โครงสร้างต่างก็เป็นผู้ปกครองสูงสุดและในแง่หน้าที่ต่างก็ทำหน้าที่บริหาร

ดังนั้น จุดประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการวิเคราะห์เปรียบเทียบจึงเป็นการเปรียบเทียบโครงสร้างหลักของระบบการเมืองที่แตกต่างกัน ที่เป็นเช่นนั้นเพราะจุดสำคัญของการวิเคราะห์แนวทางนี้ก็คือ เป็นการวิเคราะห์ระบบการเมือง โดยอาศัยหน้าที่ของระบบเป็นเกณฑ์ คือ สนใจในปัญหาที่ว่าโครงสร้างในระบบทำหน้าที่อะไรและภายใต้สภาพอย่างไรในระบบหนึ่งๆ ในแง่ดังกล่าวการเปรียบเทียบจึงเป็นการให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบโครงสร้างหลักๆ ของระบบการเมืองที่แตกต่างกัน

### 1.2.3 ลักษณะสำคัญของแนวทางโครงสร้างหน้าที่

ในทฤษฎีของ Gabriel Almond เห็นว่า ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะ  
ในสังคมที่มีความแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม จะมีส่วนประกอบหรือลักษณะร่วมกัน ดังนี้

- 1) ระบบการเมืองทุกระบบแม้แต่ระบบการเมืองที่ด้อยพัฒนาที่สุดก็จะต้อง  
มีโครงสร้างทางการเมือง
- 2) ระบบการเมืองจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ทั้งนี้  
เพราะพฤติกรรมของกลุ่มหรือโครงสร้างที่ปรากฏออกมา โดยทั่วไปถูกกำหนดโดยค่านิยม ความรู้สึก  
นึกคิด ทัศนคติของคนที่อยู่ในกลุ่มหรือในโครงสร้างนั้นๆ
- 3) ระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบที่ด้อยพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว จะต้องมีการ  
การกระทำหน้าที่หลายด้าน
- 4) ระบบการเมืองทุกระบบจะมีลักษณะผสม ไม่มีระบบใดที่ทันสมัยไปทั้งหมด  
ทั้งทางด้านวัฒนธรรมและโครงสร้าง ทั้งในแง่การใช้หลักเหตุผล การมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน  
และในทำนองเดียวกันก็ไม่มีระบบใดล้ำสมัยทั้งหมด

จากทฤษฎีของ Almond ดังกล่าวแสดงว่า ระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็น  
ระบบที่ด้อยพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว จะต้องมีการสร้างทางการเมือง ซึ่งถ้าระบบการเมืองนั้นเป็น  
ระบบที่ทันสมัยหรือเป็นระบบการเมืองที่ทันสมัย (Political Modernization) ที่นอกจากการใช้  
อำนาจจะต้องเป็นไปโดยมีกฎเกณฑ์ที่มีเหตุผล (Rationalization of Authority) มิใช่เป็นการใช้อำนาจ  
และความเชื่อทางศาสนา ความเชื่อทางไสยศาสตร์ หรือแบบแผนประเพณี ตลอดจนรวมทั้งประชาชน  
จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) แล้ว โครงสร้างของระบบการเมือง  
จะต้องมีการแยกแยะและทำหน้าที่เฉพาะด้าน (Differentiation and Specialization)

ทั้งนี้ เพื่อจะสามารถจัดการเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย  
มีความซับซ้อนให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งในสังคมที่พัฒนาแล้วมักจะมีลักษณะข้างต้น ในขณะที่  
สังคมจารีตประเพณีจะมีบุคคลเพียงคนเดียวหรือโครงสร้างสถาบันเดียวที่จะทำหน้าที่หลายอย่าง  
ขณะเดียวกันไม่มีการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน ผลก็คือทำให้ไม่สามารถตอบสนอง  
ความต้องการทางสังคมได้ดีพอ

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการกล่าวถึงระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นระบบ  
ที่ด้อยหรือพัฒนาแล้วในทฤษฎีของ Gabriel Almond จะต้องมีการสร้างทางการเมือง (Political  
Structure) ดังนั้น เวลากล่าวถึงลักษณะสำคัญของแนวทางโครงสร้างหน้าที่ตามทฤษฎีของ  
Gabriel Almond และคณะโดยทั่วไปจึงมีลักษณะที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างของระบบการเมือง ประกอบด้วย บทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน การดำเนินการของโครงสร้างมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดของระบบ สำหรับหน้าที่ Gabriel Almond และคณะได้แบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่ของระบบออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่หนึ่ง หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ ระดับที่สอง หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกของระบบ และระดับที่สาม หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ

2) หน้าที่ที่ Almond เห็นว่าจะทำให้ระบบการเมืองดำรงหรืออยู่รอดได้คือ หน้าที่ในการแปรรูป (Conversion Process) ปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นปัจจัยนำออก (Output)

3) ในระยะแรก Almond ได้เสนอไว้ใน ค.ศ. 1960 ว่าหน้าที่ที่ทุกระบบจะต้องดำเนินการ ซึ่งก็คือหน้าที่ด้านการปกครอง (Government Functions) มี 3 หน้าที่ ดังนี้

(1) หน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้าหรือหน้าที่ทางการเมือง ได้แก่

ก. หน้าที่ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองและการสรรหาคนเข้าสู่ระบบการเมือง (Political Socialization & Recruitment)

ข. หน้าที่ในการแสดงออกซึ่งความต้องการหรือผลประโยชน์ (Interest Articulation)

ค. หน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation)

ง. หน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)

(2) หน้าที่ด้านปัจจัยนำออกหรือหน้าที่ทางด้านการปกครอง ได้แก่

ก. หน้าที่การออกกฎหมายหรือนโยบาย (Rule Making)

ข. หน้าที่ในการนำกฎหมายหรือนโยบายไปปฏิบัติ (Rule Application)

ค. หน้าที่ในการตีความ/ตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย (Rule Adjudication)

4) หน้าที่ที่ Almond และคณะได้จำแนกไว้ข้างต้น โดยทั่วไปจะมีโครงสร้างที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวแต่ละหน้าที่

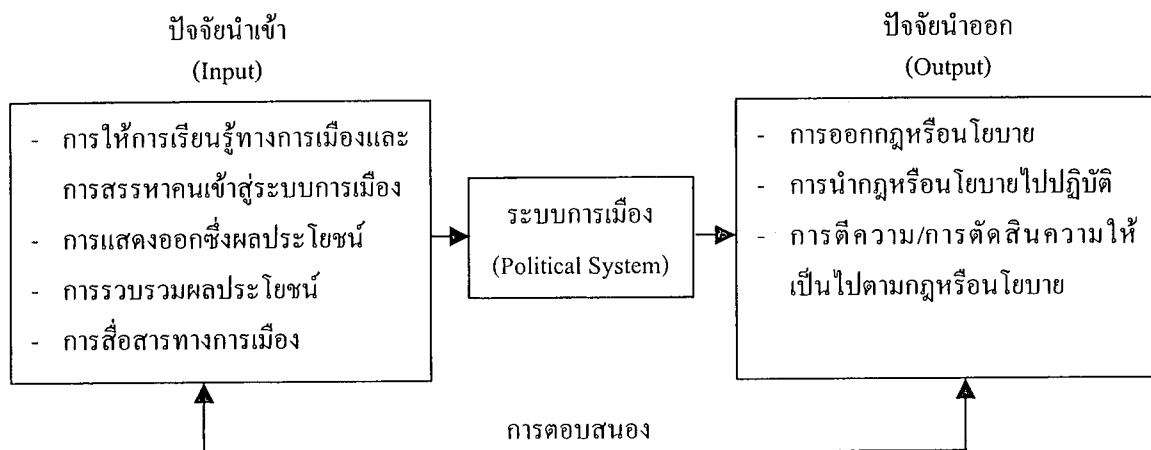
(1) หน้าที่ทางด้านปัจจัยนำเข้าหรือหน้าที่ทางการเมือง โครงสร้างที่จะมาทำหน้าที่ ได้แก่

หน้าที่	โครงสร้างที่มาทำหน้าที่
การให้การเรียนรู้ทางการเมืองและสรรหาคนเข้าสู่ระบบการเมือง	ครอบครัว สถาบันทางศาสนา โรงเรียน สถาบันทางการเมือง
การแสดงออกซึ่งการเรียกร้องหรือผลประโยชน์	กลุ่มผลประโยชน์หรืออาจจะเป็นระบบราชการ
การรวบรวมความต้องการหรือผลประโยชน์	พรรคการเมืองหรืออาจจะเป็นระบบราชการ
การสื่อสารทางการเมือง	สื่อมวลชน กลไกรัฐ

(2) หน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้าหรือหน้าที่ทางด้านการปกครอง โครงสร้างที่จะมาทำหน้าที่ ได้แก่

หน้าที่	โครงสร้างที่มาทำหน้าที่
การออกกฎหมายหรือนโยบาย	รัฐสภา/สถาบันนิติบัญญัติ
การนำกฎหมายหรือนโยบายไปปฏิบัติ	ฝ่ายบริหาร ระบบราชการ/สถาบันบริหาร
การตีความ/ตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย	ศาล/สถาบันตุลาการ

5) ถ้านำแนวทางโครงสร้างหน้าที่มาผสมผสานกับแนวทางระบบ (System Analysis) ของ David Easton จะมีลักษณะดังนี้



6) การศึกษาแนวทางโครงสร้างหน้าที่นี้เหมือนกับแนวทางระบบของ David Easton ในแง่หนึ่งก็คือ เป็นกรอบสำหรับการวิเคราะห์ระบบการเมืองทั้งระบบ แต่กรณีของการศึกษาแนวทางโครงสร้างหน้าที่เน้นการวิเคราะห์ระบบการเมืองทั้งระบบในแง่ของการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและหน้าที่ (The Inter Relatedness of Structures and Functions) ภายในระบบที่กำหนดและเสนอแนะหน้าที่ที่จำเป็นหรือหน้าที่ที่สำคัญที่จะทำให้ระบบอยู่รอดได้

7) หัวใจของแนวทางนี้ (The Heart of Approach) อยู่ตรงข้อเสนอที่ว่า ทูกระบบการเมืองสามารถนำมาเปรียบเทียบในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และโครงสร้าง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางนี้เชื่อว่าระบบการเมืองทุกระบบสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และโครงสร้าง ที่แม้แต่ระบบการเมืองที่ง่ายที่สุดก็สามารถนำมาเปรียบเทียบกับระบบการเมืองที่ทันสมัยได้ตามรูปแบบความสัมพันธ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

#### 1.2.4 แนวทางโครงสร้างหน้าที่กับสมรรถนะของระบบการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า Almond และ Powell ได้แบ่งหน้าที่ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่หนึ่ง หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ ระดับที่สอง หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกของระบบ และระดับที่สาม หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ และ Almond และ Powell ได้ระบุว่า หน้าที่ที่จะทำให้ระบบการเมืองดำรงอยู่หรืออยู่รอดได้ก็คือ หน้าที่ในระดับที่สอง

สำหรับหน้าที่ในระดับที่หนึ่ง หมายถึง ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของระบบ เวลาพูดถึงความสามารถในด้านนี้จะหมายถึง ความสามารถในการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ (Extractive Capability) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม (Regulative Capability) ความสามารถในการแจกจ่ายสินค้า บริการ และคุณค่าในสังคม (Distributive Capability) ความสามารถด้านสัญลักษณ์ (Symbolic Capability) และความสามารถในการตอบสนองความต้องการ (Responsive Capability)

ส่วนหน้าที่ระดับที่สาม คือ หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ ซึ่ง Almond ได้เปรียบเทียบหน้าที่ในระดับนี้คล้ายกับรถยนต์ที่ต้องมีการบำรุงรักษาซ่อมแซม เปลี่ยนอะไหล่ หยอดน้ำมันหล่อลื่น เป็นต้น ระบบการเมืองก็เช่นเดียวกัน ต้องมีการสรรหาคนเข้าสู่ระบบการเมือง ขณะเดียวกันต้องมีการให้การเรียนรู้ทางการเมืองให้แก่บุคคลเพื่อเข้าสู่บทบาทเหล่านั้น

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า หน้าที่ในระดับที่หนึ่งเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะของระบบการเมือง ซึ่งบางครั้งมีการเรียกหน้าที่ในระดับนี้ว่าคือ ผลลัพธ์ของปัจจัยนำออกของระบบการเมืองตามแนวทาง โครงสร้างหน้าที่ที่ประกอบไปด้วยความสามารถทั้ง 5 ด้านที่กล่าวมาแล้ว

ในแง่ที่กล่าวข้างต้นเวลาพูดถึงสมรรถนะของระบบการเมืองจะหมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ทั้ง 5 ด้าน

โดยทั่วไป Almond ถือว่าสมรรถนะของระบบการเมืองเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการเมือง ขณะเดียวกันถือว่าเป็นสมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม นั้นหมายความว่า ระบบการเมืองดังกล่าวต้องเป็นระบบเปิด (Open System) ที่รับเอาความต้องการทั้งในสังคมและในระบบการเมืองระหว่างประเทศมาพิจารณาและตอบสนองความต้องการเหล่านี้

ถ้าผลลัพธ์ของปัจจัยนำออกที่ประกอบด้วยความสามารถ 5 ด้าน มีความสามารถในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม อาทิ การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (ขณะเดียวกันมีการรวบรวมผลประโยชน์เสนอต่อระบบการเมือง) และระบบการเมืองได้มีการตัดสินใจ (Decision) ดำเนินการ (Action) ต่อการเรียกร้องหรือแสดงออกดังกล่าวในแง่การสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้ ก็จะทำให้ระบบการเมืองนั้นมีสมรรถนะหรือมีสมรรถนะของระบบการเมืองเกิดขึ้น

ยกตัวอย่างเช่น ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ อาทิ กลุ่มแรงงานหรือกลุ่มนิสิตนักศึกษา เห็นว่าขณะนี้ นโยบายการแจกจ่ายสินค้าและบริการของรัฐบาลที่ผ่านมาตอบสนองแก่กลุ่มธุรกิจ นั้นหมายถึงความสามารถในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจเท่านั้น กลุ่มเหล่านี้ อาจจะแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือการเรียกร้อง กดดันรัฐบาลให้ออกกฎหมายหรือนโยบายดังกล่าวใหม่

อาจจะมีคำถามเกิดขึ้นมาว่าสมรรถนะของระบบการเมืองเกิดขึ้นตรงไหน ในกรณีข้างต้น คำตอบต่อคำถามดังกล่าวตอบได้ว่า ในกรณีข้างต้นสมรรถนะของระบบการเมืองเกิดขึ้นตรงที่นโยบายการแจกจ่ายสินค้าและบริการใหม่ที่ออกมาสามารถตอบสนองสภาพแวดล้อม คือความต้องการของกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ใช่เพียงกลุ่มธุรกิจเดียวเท่านั้น

ทำนองเดียวกันกับเรื่องของความสามารถของระบบในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม กล่าวคือ ถ้านโยบายการจัดระเบียบสังคมที่รัฐบาลออกมาสามารถนำมาบังคับใช้กับกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง และกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ที่เกี่ยวข้องต่างปฏิบัติตามนโยบายการจัดระเบียบสังคมโดยทั่วถึง ในแง่ดังกล่าวถือว่าระบบการเมืองที่มีสมรรถนะหรือในกรณีนี้ถือได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่บังคับเกิดขึ้นได้ทำให้เกิดสมรรถนะของระบบการเมือง เป็นต้น

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

#### 1.3.1 ความหมายและความสำคัญของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

หยุด แสงอุทัย (2527: 192 อ้างถึงใน ธรรมนูญฯ ไทยสถิติ 2551: 7) ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” ตามความเห็นของสองนักกฎหมายชาวเยอรมัน คือ วินไซน์ (Windscheid) ซึ่งให้ความสำคัญที่อำนาจ ดังนั้น สิทธิ จึงหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง

และเยียร์ริง (Jhering) ซึ่งให้ความสำคัญที่จุดประสงค์ กล่าวคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่จะมีเจตจำนงเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ ดังนั้น สิทธิ จึงหมายถึง อำนาจที่ให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์

โกคิน พลกกุล (2538: 138 อ้างถึงใน ธรรมนูญฯ ไชยสลิ 2551: 7) ได้ให้ความเห็นว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นอำนาจรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายให้แก่บุคคล เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลมุ่งประสงค์ ซึ่งมาจากสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) ซึ่งในอดีตนั้นปัญหาระหว่าง “สิทธิรับรู้ของสาธารณชน” กับ “ความจำเป็นในการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการหรือการเก็บรักษาความลับของข้อมูลข่าวสาร” ของรัฐ เป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจน้อยกว่าปัญหาระหว่าง “เสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” ของสื่อมวลชน กับ “อำนาจในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร” ของประชาชน แต่ข้อเท็จจริงนั้น สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นข้อมูลหรือเป็นหนทางอันเป็นจุดมุ่งหมาย แต่สิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา นั้น เป็นเพียงหนทางนำไปสู่จุดมุ่งหมายนั้น เพราะสิทธิในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา เป็นสิทธิในการแสดงออก (Right to Expression) แต่สิทธิที่จะรู้ (Right to Know) เป็นสิทธิในการได้รับข่าวสาร (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ 2521: 140)

การที่บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีสิทธิเสรีภาพรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นข้อมูลในการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา หากไม่มีสิทธิที่จะรู้ สิทธิในการแสดงออกก็จะเป็นความหมาย จากข้อเท็จจริงนั้น สิทธิเสรีภาพรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นสิทธิที่ควรจะมีก่อนสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก แต่ก็มีความเห็นโต้แย้งว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะสิทธิที่จะรู้นั้นเป็นสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่สิทธิที่จะเขียน พิมพ์ หรือโฆษณา เป็นสิทธิในการแสดงออก

ฉะนั้น ถ้าพิจารณาในด้านรูปแบบและกระบวนการแล้ว สิทธิที่จะรู้ก็จะเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงออก แต่ถ้าพิจารณาในด้านเนื้อหาแล้ว สิทธิที่จะรู้ก็เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงออก เพราะสิทธิที่จะรู้เป็นเงื่อนไขหรือหนทางของสิทธิในการแสดงออก ซึ่งสอดคล้องกับปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



### 1.3.2 วิวัฒนาการของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น

#### “หลักสิทธิมนุษยชน”

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อให้มนุษย์ทุกคนทั่วโลกได้รับความคุ้มครองในการที่จะดำรงตนเป็นมนุษย์ด้วยความเท่าเทียมกัน โดยการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชน จึงได้จัดทำเอกสารที่ยอมรับสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน เรียกว่า กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission on Human Right) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างเอกสารปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Right of 1948) ขึ้น และที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ลงมติยอมรับเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยประเทศไทยได้เป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1946 และได้ร่วมลงนามยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่วางมาตรฐานแห่งความสำเร็จของมวลมนุษยชนร่วมกัน ได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ทั้งหมด 30 ข้อ โดยข้อ 19 ได้กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการที่จะมีความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และให้ข่าวสาร และให้ความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีใดและไม่มีขอบเขตจำกัด (อมร รักษาสัตย์ และคณะ 2539: 71) ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสาธารณชน แต่ปฏิญญาฯ ไม่มีผลผูกมัดกับประเทศที่ร่วมลงนามทั้งหลายอย่างชัดเจน เช่น สนธิสัญญา จึงมิได้ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่รัฐที่ร่วมลงนาม เพราะไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย ทั้งกฎหมายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐใดเห็นควรรับรองสิทธิมนุษยชนข้อใดโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ หรือศาลยุติธรรมของรัฐใดจะตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับปฏิญญาฯ หรือยอมรับและปฏิบัติตามกันอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งมีผลให้สิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาฯ กลายเป็นสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศ (Customary International Law) ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของปฏิญญาฯ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการร่างกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดรายละเอียดและพระราชบัญญัติข้อจำกัดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งได้รับรองผลของข้อมติ (Adopted) และลงนามในสัตยาบันหรือภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1966 โดยกติกาฯ ข้อ 19 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้ (กมลพล พลวัน 2538: 225-226)

- 1) ทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
- 2) ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และกระจายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบ โดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ ในรูปแบบของศิลปะหรือโดยสื่อประการอื่นตามประสงค์
- 3) การใช้สิทธิเสรีภาพดังที่บัญญัติไว้ในข้อ 2 ของมาตรานี้ จะต้องกระทำด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษ การจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็นต่อ

ประเทศไทยในสมัยคณะรัฐมนตรีนำโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ร่วมลงนามเข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ดังกล่าวด้วย เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 แต่ก็ยังไม่ได้ทำสัตยาบันผูกพันกับพันธกรณีในกติกาฯ ดังกล่าว จึงยังไม่มีผลผูกพันว่าประเทศไทยต้องออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิตามกติกาฯ ดังกล่าว แต่ประเทศไทยก็ได้ดำเนินนโยบายที่ได้สนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิตามกติกาฯ ดังกล่าวเรื่อยมา ตลอดจนได้มีการปฏิรูปการเมืองที่ส่งเสริมให้มีการรับรองสิทธิมนุษยชนตามกติกาฯ ดังกล่าว มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

### 1.3.3 สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย”

สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประเทศ โดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐและกระบวนการบริหารราชการทุกขั้นตอนจึงต้องโปร่งใส เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ประชาชนจึงต้องได้รับรู้ว่า รัฐใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์ คู่มีค่ากับผลที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่

ดังที่ Ramsey Clark อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวไว้ว่า ประชาชนจะต้องรู้รายละเอียดในการบริหารของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ที่แท้จริง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วจะไม่มีอะไรที่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นความมืดมนได้ (ชัชวพันธ์ วงศ์วัฒนศานต์ 2524: 138-139) ดังนั้น

จึงถือได้ว่าเจตจำนงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้รับรองสิทธิที่จะรู้ (Right to know) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ผลงานหรือข้อบกพร่องในการบริหารประเทศของรัฐ

นอกจากนี้ สิทธิที่จะรู้ยังเป็นภาพสะท้อนของหลักการที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งมีได้จบลงที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน แต่จะต้องแสดงออกในหลายๆ จุดของการปกครองแล้วแต่การปรับประยุกต์หลักการในแต่ละประเทศ

ดังนั้น สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย” ที่เป็นทั้ง “สิทธิ” และ “กลไก” ที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย โดยเป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ที่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นหนทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานด้านต่างๆ ของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเอง และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังจะเป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลหรือระบบราชการด้วย เพราะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะทำให้รัฐบาลหรือระบบราชการได้รับความไว้วางใจ และความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตยและเป็นเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นๆ (วิชรา ไชยสาร 2544: 3-13 อ้างถึงใน ธรรมนูญฯ ไทยสลิ 2551: 11)

#### 1.3.4 *สาระสำคัญในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ*

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดทำข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารใดขึ้นแล้ว เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐเก็บไว้เป็นของประชาชนหรือเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้ามาตรวจดูหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารนั้นได้

##### 1) *หลักการพื้นฐานของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ*

เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยสะดวกและจริงจัง กฎหมายจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 2 ประการใหญ่ๆ ได้แก่ หลักที่ว่าผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และหลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” เนื่องจากเป็นสิทธิที่กฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้น บุคคลทั่วไปที่มีสัญชาติไทยก็ย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลว่าทำไมจึงประสงค์จะรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพราะในทางปฏิบัติเมื่อประชาชนขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ มักได้รับคำตอบว่าจะขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปทำไมและนำไปใช้ประโยชน์อะไร

ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธไม่เปิดเผยหรือไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่ขอ กฎหมายจึงกำหนดเป็นหลักการว่าต่อไปนี้ผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ ไม่จำเป็นต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลให้เจ้าหน้าที่ทราบ (เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวาง สอดคล้องกับหลักเรื่องความโปร่งใส

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีประชาชนผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ อาจจะต้องระบุเหตุผลในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนั้น ในกรณีที่ผู้นั้นขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 เป็นจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง มิเช่นนั้นหน่วยงานของรัฐอาจไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารที่ขอ (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคแรก) หรือในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่อยู่ในสภาพที่หน่วยงานพร้อมจะให้ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานต้องจัดทำขึ้นมาใหม่ วิเคราะห์และรวบรวมให้แก่ผู้ขอตามมาตรา 11 วรรค 3 แล้ว หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาให้แก่ผู้ขอ แต่หากกรณีที่ขอนั้นมิใช่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าและผู้ขอแสดงเหตุผลว่าจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐอาจจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

กรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่น แต่ผู้ขอได้รับความยินยอมจากเจ้าของ หรือมีเหตุผลที่จะนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ผู้ขออาจระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำขอ หน่วยงานของรัฐก็อาจจัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ขอ โดยปิดชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลนั้นก็ได้นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนจะขอให้เปิดเผยนั้น โดยปกติแล้วก็ได้แก่ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำเสร็จแล้ว ไม่ใช้อยู่ระหว่างการพิจารณาหรือการจัดทำ

ตัวอย่างเช่น กรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้วินิจฉัยในกรณีของรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขของสำนักงาน ป.ป.ป. ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้จัดทำสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตยานั้นเสร็จสิ้นแล้ว โดยในส่วนของข้าราชการประจำได้มีการพิจารณาลงโทษทางวินัยเรียบร้อยแล้ว และสำหรับกรณีข้าราชการการเมือง นายกรัฐมนตรีก็เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนดำเนินการทางอาญาต่อไป แม้การดำเนินคดีอาญายังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม ก็ถือว่าเป็นเรื่องที่เสร็จในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยแล้ว ไม่ใช้อยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ต่อไป ดังนั้น เป็นเรื่องที่ประชาชนอาจขอเข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวน

ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวได้ (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค.18/2542 เรื่อง นายพนา จันทรวีโรจน์ นายอดิศักดิ์ ลิ้มปรุงพัฒนกิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูล อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ของสำนักงาน ป.ป.ป.) เนื่องจากกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้มากที่สุด กฎหมายจึงกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ และให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจปฏิเสธได้เฉพาะเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น

## 2) วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อมูลข่าวสารของราชการแต่ละประเภทมีลักษณะสภาพและความสำคัญแตกต่างกัน กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 3 วิธี ได้แก่

### (1) การเปิดเผยโดยนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่ประชาชนควรต้องรู้เป็นอย่างยิ่ง กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องนำลงพิมพ์ในสิ่งพิมพ์ของราชการที่เป็นทางการที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา” ที่ใช้ในการเผยแพร่และประกาศข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการ โดยในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

#### ก. ข้อมูลที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ คือ สรุปรายงานหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานโดยย่อเป็นอย่างไร สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

#### ข. หน่วยงานของรัฐที่ต้องนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นผู้รับผิดชอบในการส่งข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

ของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนกระทรวงหรือทบวงก็ให้สำนักงานปลัดกระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว

ค. วิธีการและรูปแบบของการนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ใน

ราชกิจจานุเบกษา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมากที่ นร 0204/ว 21 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้รวบรวมปรับปรุงแก้ไขใหม่ แจกให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ ทราบแล้ว โดยได้กำหนดเรื่องต่างๆ เช่น วิธีการส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า ต้องมีหนังสือนำส่งไปถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี การจัดส่งเอกสารแนบท้ายตลอดระยะเวลาในการส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) การเปิดเผยโดยจัดให้มีสถานที่ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทมีความสำคัญรองลงมา จากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็ยังเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ได้ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ โดยกฎหมายได้กำหนดในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดให้ตรวจดู วิธีการขอตรวจดู และสิทธิของผู้ขอ รวมตลอดถึงการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ด้วย

ก. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7(4) แผนงานโครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้ง โดยกฎหมาย และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข. วิธีการจัดหาข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดู

ได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ ดังนี้ ด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด อธิบดีอำนาจในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ดังต่อไปนี้

ก) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหาและศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้สะดวกตามสมควรตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี

ข) ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายนามที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารตามข้อ ก) ได้เอง

ค) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามข้อ ก) ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวก กรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่ที่จะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหาก หรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารประกอบด้วย

ง) การให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบปฏิบัติเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารด้วย

จ) การดำเนินการตามข้อ ก) ข้อ ข) และข้อ ค) ข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้แทนได้

ฉ) หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ช) ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยมีส่วนที่เปิดเผยไม่ได้บางส่วน ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้มีส่วนที่ต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ต้องลบ หรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการเรียกค่าธรรมเนียมแก่ผู้ขอได้

## (3) การเปิดเผยโดยจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามที่มีผู้ยื่นขอ

นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีการเปิดเผยตามข้อ (1) และข้อ (2) แล้ว ประชาชนยังมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการอื่น ได้อีก ซึ่งเป็นการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำร้องขอ ดังที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้

เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนมากจะเป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งหน่วยงานของรัฐเก็บรักษาไว้และไม่ได้เปิดเผยเป็นการทั่วไป หากประชาชนสนใจก็ต้องยื่นคำขอเป็นการเฉพาะราย ซึ่งอาจแยกหลักเกณฑ์ดังกล่าวออกพิจารณาเป็น 4 เรื่องได้ ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิร้องขอข้อมูลข่าวสาร คือ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิร้องขอได้ และสำหรับคนต่างด้าวนั้นจะมีสิทธิดังกล่าวมาน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดหาให้ประชาชนเมื่อมีการขอ หากข้อมูลข่าวสารนั้น ไม่ต้องห้ามเปิดเผยตามกฎหมายแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

3. วิธีการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน เมื่อได้รับคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอตามที่ขอมา หากไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หรือข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่นั้นไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องไปจัดทำขึ้นใหม่ หรือต้องไปวิเคราะห์ จำแนก รวบรวมข้อมูล หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ หน่วยงานนั้นอาจจะปฏิเสธไม่จัดทำแต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐนั้นอาจจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ตน ไม่มีอยู่ให้แก่ผู้ขอก็ได้ หากหน่วยงานนั้นเห็นว่าเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการ ได้แก่ การขอข้อมูลข่าวสารนั้นมีใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้าและเป็นเรื่องที่ต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้ขอข้อมูลข่าวสาร หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพและเสียง เช่น ในวิดีโอหรือเทปบันทึกเสียง หรือในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจจะแปรสภาพหรือจัดให้ผู้ขอได้ หน่วยงานนั้นก็ไม้อาจปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารนั้น โดยอ้างว่าเป็นเรื่องที่ต้องไปจัดทำขึ้นใหม่

4. ข้อมูลข่าวสารที่จัดหาให้มีส่วนที่เปิดเผยไม่ได้บางส่วน ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้มีส่วนที่ต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย หน่วยงานของรัฐอาจลบหรือตัดทอนหรือทำประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เหมือนกับกรณีที่ถูกกล่าวมาแล้วในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้เองตามมาตรา 9



### 3) ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการที่สำคัญประการหนึ่งว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้น โดยหลักเมื่อเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบนั้น หน่วยงานของรัฐต้องให้เหตุผลตามมาตรา 14 คือ

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 15 ว่า “มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน”

ก. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

ข. การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

ค. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

ง. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

จ. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

ฉ. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ช. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไข  
 ใดๆก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด  
 และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 ตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้  
 ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

#### 4) การคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ  
 ราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด เช่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไปแล้วอาจเป็น  
 การรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น มาตรา 17 ของกฎหมายนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้  
 ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านได้  
 ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ที่ได้รับแจ้งดังกล่าวหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผย  
 ข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูล  
 ข่าวสารดังกล่าว ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านว่ามี  
 เหตุผลสมควรหรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งหากเจ้าหน้าที่  
 พิจารณาแล้วเห็นว่าคำคัดค้านนั้นมีเหตุผล ก็อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ในทางตรงกันข้าม  
 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าคำคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผล ก็อาจมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน แต่ในกรณีนี้  
 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นทันทีไม่ได้ เจ้าหน้าที่จะต้องรอกการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น  
 ไว้ก่อนจนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้คัดค้านจะมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 18 กล่าวคือ พ้น 15 วัน  
 นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และหากผู้คัดค้านอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจ  
 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัย  
 ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 18)  
 หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่าไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น  
 เจ้าหน้าที่ก็ปฏิบัติไปตามคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540  
 มาตรา 37 กำหนดให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สิ้นสุด

#### 5) การอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด  
 ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17  
 ผู้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง  
 คำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (พระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 17) โดยยื่นผ่านสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็จะส่งเรื่องดังกล่าวต่อไปให้คณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณา

#### 6) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หลักที่สำคัญ 2 ประการในเรื่องของข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ได้แก่ หลักที่ว่าบุคคลไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารที่ขอและ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” แต่ในเรื่องข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้ กฎหมายต้องการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว ส่วนตัวของบุคคล ดังนั้น จึงได้กำหนดหลักการสำคัญแตกต่างไปจากข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดไว้เป็นหลักการว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะเปิดเผยต่อบุคคลอื่น โดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น” ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้มีความ สำคัญมากในปัจจุบัน เนื่องจากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นอาจมีผลกระทบต่อบุคคลในหลายทาง เช่น อาจมีผลเกี่ยวข้องกับชีวิตและความปลอดภัยของบุคคล และยังเป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจใช้ประโยชน์ ในเชิงพาณิชย์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่ใช้ในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และใช้เป็นฐานในการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย เช่น เวชระเบียน หรือบันทึกการตรวจโรค ย่อมเป็นหลักฐานในการตรวจสอบว่าการวินิจฉัยและการรักษาโรคของ แพทย์นั้นได้ทำถูกต้องตามมาตรฐานของวิชาชีพหรือไม่ เป็นต้น

#### 1.3.5 ระเบียบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานของรัฐ

ระเบียบที่แต่ละหน่วยงานจะกำหนดขึ้นนี้ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของทางราชการ กล่าวคือ ต้องไม่มีข้อความขัด หรือแย้งกับระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 16) ในปัจจุบันได้มีระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้ประชุมเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2520 และมีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ถือปฏิบัติอยู่แล้ว ดังนั้น ระเบียบของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารของผู้แทนของหน่วยงานนั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาตินี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระเบียบ ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 นั้น ได้ออกมาก่อนที่กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของราชการจะมีผลบังคับ จึงอาจมีข้อความบางส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 นั้น ยังคง ใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ หากข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายแล้วก็ไม่จำเป็นต้องใช้

ระเบียบดังกล่าวบังคับ แต่หากข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยก็คงต้องมาคู่ต่อไป ว่าระเบียบดังกล่าวได้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน หรือหลักเกณฑ์การกำหนดชั้นความลับอย่างไรต่อไป

#### 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 1.4.1 นิยามการมีส่วนร่วม

“การมีส่วนร่วม (Participation)” ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เป็นการมีส่วน (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้นจึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจัง หรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงาน ร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึง เป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม หรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เกิดอิทธิพล ต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรอง อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ WHO/UNICEF ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบ ในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่ม และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติเคยระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วม อาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือแม้แต่ประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะให้เข้าใจชัดแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น

อย่างไรก็ดี กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ยังครอบคลุมถึง

1) การสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วม กิจกรรม ซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา โดยเท่าเทียม

2) การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในการเอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3) การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรงและทรัพยากร เพื่อพัฒนาที่ประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

4) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์ โดยต้องมีการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม ขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย มีกิจกรรมเป้าหมาย และมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.4.2 หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และเปิดโอกาสให้ประชาชน

ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

#### 1.4.3 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญและได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่สมบูรณ์แบบที่สุดที่เคยมีมา เพราะถูกยกร่างขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปทางการเมือง มีผลทำให้โครงสร้างทางการเมืองเปลี่ยนแปลง ขณะที่ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบริบทและเนื้อหาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกร่างพิจารณาแก้ไข และประกาศใช้ขณะที่ประเทศชาติกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ โดยมีสมมติฐานว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐที่มีผลผูกพันต่อประชาชน ดังนั้น เป้าหมายหลักที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องสร้างให้เกิดขึ้น คือ รัฐบาลที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีความสุจริต และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ภายใต้การควบคุมดูแลของกลไกรัฐด้วยเหตุนี้ ประชาชนกลุ่มต่างๆ จึงได้เข้ามามีส่วนร่วมในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายฝ่ายได้เข้าไปมีบทบาทและความพยายามในการผลักดันแนวคิดและมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายให้บรรจุไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ภายใต้การนำเสนอแนวคิดเรื่อง “การเมืองภาคประชาชนหรือการเมืองพลเมือง” ที่คู่ขนานไปกับการเมืองแบบตัวแทนหรือการเมืองแบบเลือกตั้ง

#### 1.4.4 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษามาตราต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พบว่า ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสามารถแยกแยะตามระดับของการมีส่วนร่วมได้ดังนี้

##### 1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูล

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมี 2 มาตรา คือ มาตรา 58 ที่ว่าด้วยสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และมาตรา 59 ที่ว่าด้วยการรับฟังข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการของทางราชการ

##### 2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูล

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูล มีอยู่ 2 มาตรา คือ มาตรา 40 ที่ว่าด้วยการใช้สื่อในฐานะทรัพยากรสาธารณะ และมาตรา 59 ที่ว่าด้วย

สิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน

3) การมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นนโยบายหรือโครงการของรัฐ

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นนโยบายหรือโครงการของรัฐมีอยู่ 3 มาตรา คือ มาตรา 46 ว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 59 ว่าด้วยสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรา 214 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยการออกเสียงประชามติ

4) การดำเนินการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่น

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นคือ มาตรา 282-290 ที่ว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง

1.4.5 ระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร

ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) การรับฟังความคิดเห็น

เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง และความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3) การเกี่ยวข้อง

เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูล ความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

#### 4) ความร่วมมือ

เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจและมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

#### 5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน

เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่ายๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่าย และความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย ซึ่งจากหลักการและความจำเป็นดังกล่าว ทำให้การพัฒนากระบวนการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” โดยในส่วนภาคราชการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขและเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด ซึ่งการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่างๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของ



ภาคราชการด้วย โดยการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพนั้น องค์ประกอบที่สำคัญคือ ต้องมีข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ อย่างเพียงพอ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา การที่ประชาชนจะได้ข้อมูลข่าวสารมานั้นเป็นสิ่งที่ยุ่งยากพอสมควร มักจะพบกับคำว่า “เป็นความลับของทางราชการ” แต่ในปัจจุบันเมื่อมีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ สะดวกและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐในกรณีต่างๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง กล่าวได้ว่า ทำให้องค์กรประชาชนมีความเข้มแข็ง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และนโยบายต่างๆ สอดคล้องต่อความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนและเกิดประโยชน์สูงสุด ต่อสังคมโดยรวม

### 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการกระทำและการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีภาพ แต่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของหลักกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ควบคุมการกระทำของประชาชนมิให้สังคมเกิดความเดือดร้อน และหลักกฎหมายยังต้องมีสภาพบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตาม เพื่อจะส่งเสริมให้สังคมเกิดความสงบสุขและพัฒนาขึ้น ซึ่งประชาชนทุกคนมีหน้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย รักษากฎหมายให้ศักดิ์สิทธิ์ และกระตุ้นให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการนำกฎหมายซึ่งมีเพียงลายลักษณ์อักษรไปสู่การบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (ประเสริฐ สุขสบาย 2542: 22 อ้างถึงใน ชาญชัย บุตรแสน โศตร 2547: 15) และเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกับ การใช้กฎหมายข้างต้น บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อการที่จะกระทำผิดกฎหมาย เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสังคมเกิดความสงบสุขในที่สุด (โกกิน พลกุล 2531: 137-140 อ้างถึงใน ชาญชัย บุตรแสน โศตร 2547: 15)

ข้อควรคำนึงอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมายแต่ละฉบับที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อน เพราะสภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน (วิญญู เครื่องาม 2530: 188 อ้างถึงใน ชาญชัย บุตรแสน โศตร 2547: 15) ดังจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญที่อาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมาย

สัมฤทธิ์ผลตามที่ตราไว้หรือไม่ กระบวนการของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อมจะมีผลคุ้มครองสาธารณสุขคนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุกฝ่ายตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องซึ่งกันและกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแม้เพียงฝ่ายเดียวใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของตนเพื่อการบังคับใช้กฎหมายนอกเหนือ ไปจากการใช้เจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การปกป้องคุ้มครองสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขก็ไม่อาจที่จะประสบผลตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้ (ฉัฐริกา วายุภาพ 2536: 34 อ้างถึงใน ชาญชัย บุตรแสน โคตร 2547: 16)

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย นั่นคือ การบังคับใช้กฎหมายในประเทศ เผด็จการมักจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ ในประเทศเผด็จการขาดการคำนึงถึงสิทธิของพลเมือง การบังคับใช้กฎหมายจึงทำได้โดยตรงไปตรงมา ในทันทีและทำได้อย่างแข็งขัน แต่ก็เป็น การตัดทอนเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ในประเทศ ประชาธิปไตยนั้นมีข้อจำกัดด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบังคับใช้กฎหมายจึงต้อง กระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ประสิทธิภาพจึงมีน้อยกว่า แต่สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังคงดำรงอยู่ ต่อไป

อัมณฑ (2532: 30 อ้างถึงใน สันทัด ลยางกูร 2543: 19) ได้ให้ความหมายของ “การบังคับใช้กฎหมาย” โดยแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “Criminal Law Enforcement” ซึ่งหมายถึง การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ กฎหมายได้บัญญัติความผิดและโทษไว้เมื่อความผิดเกิดขึ้น จึงต้องบังคับให้มีการดำเนินคดีเพื่อการลงโทษ

อมร จันทรสมบุรณ์ (2533: 11) กล่าวว่า การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การนำเอา ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือ ใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้น โดยรัฐ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2540 อ้างถึงใน บุญยวัตติ เกิดกล้า 2544: 7) ได้กล่าวถึงความหมาย ของการบังคับใช้กฎหมายไว้ว่า กฎหมายเป็นกลไกหลักที่จะกำหนดกรอบกติกาของสังคม โดยกำหนด บทบาทของประชาชน เนื่องจากกฎหมายเป็นคำสั่งคำบัญชาของรัฐที่สั่งให้ราษฎรปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้นกฎหมายจึงเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่จะนำมาใช้บังคับให้มีประสิทธิผล ต่อการควบคุมปัญหาของสังคม

อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา (2541: 43) อธิบายการใช้มาตรการทางกฎหมายไว้ว่า การใช้มาตรการทางกฎหมาย หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ

พาณิชย์ อารีวงศ์ (2542: 40) กล่าวไว้ว่า การปฏิบัติงาน (การบังคับใช้กฎหมาย) หมายถึง การกระทำ การดำเนินการ ไปตามแบบแผน โดยนำเอากฎเกณฑ์และแนวคิดต่างๆ ไปแก้ปัญหา

ในสถานการณ์จริงและสถานการณ์จำลองได้อย่างถูกต้องด้วยตนเอง สำหรับการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป จากความหมายต่างๆ ของการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การบังคับใช้กฎหมาย เป็นการกระทำการดำเนินการ นำตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งมีเพียงลายลักษณ์อักษรอยู่ในหนังสือมาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้น โดยรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่น่าจะเหมาะสมหรือสามารถนำมาปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันได้ มีดังต่อไปนี้

#### 1) แนวคิดกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ตามความคิดของ Thomas Hobbes

Thomas Hobbes เป็นนักคิดชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียงอย่างมาก โดยมีชีวิตอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1581 ถึงปี ค.ศ. 1645 เป็นบุคคลที่มีแนวคิดสนับสนุนกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ซึ่งถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติขึ้นนี้เป็นกฎหมายเพียงส่วนเดียวที่พึงมีอยู่ อันเป็นการปฏิเสธแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ที่มีความเชื่อถือกันมาแต่เดิม ตามความคิดของ Thomas Hobbes นั้น ปัจจุบันบุคคลยอมให้สิทธิทั้งปวงของตนแก่รัฐ เพื่อที่ตนเองจะได้รับความปลอดภัยจากรัฐเป็นการตอบแทน รัฐจึงมีอำนาจเต็มในการที่จะออกหลักเกณฑ์หรือกติกาใดๆ เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม จนมองได้ว่ากฎหมายของรัฐมีความชอบธรรมตามเจตจำนง (Will) หรืออำนาจ (Power) ของรัฐ ซึ่งประชาชนในสังคมต้องยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

การบังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดนี้น่าจะเป็นไปตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏ หากตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจน ก็ย่อมจะต้องตีความบังคับใช้ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งก็หมายถึงเจตนารมณ์ของรัฐหรือผู้ร่างกฎหมายนั่นเอง และอาจมองว่ากฎหมายไม่ใช่เรื่องของเหตุผล (Reason) ตามที่เคยเป็นมาก่อนหน้านั้นอีกแล้ว อย่างไรก็ตามก็มีข้อสงสัยว่า ความหมายของคำว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ในปัจจุบันอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยไม่ถือว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” หมายถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย หากแต่มองว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” นั้นหมายถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคม

#### 2) แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามความคิดของ John Locke

John Locke ก็เป็นนักคิดชาวอังกฤษอีกคนหนึ่ง มีชีวิตในช่วงปี ค.ศ. 1632 ถึงปี ค.ศ. 1704 กล่าวกันว่า สถานการณ์ของสังคมในยุคของ John Locke ได้เปลี่ยนแปลงไปจากยุคของ

Thomas Hobbes ดังนั้น ความคิดของ John Locke ในเรื่องของสัญญาประชาคม (Social Contract) จึงแตกต่างไป โดย John Locke ไม่ได้มองว่าปัจเจกบุคคลจะยอมให้สิทธิเสรีภาพทั้งหมดของตนแก่รัฐ แต่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานยังคงอยู่กับปัจเจกบุคคล รัฐจะออกกฎหมายใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนไม่ได้ ดังนั้น ความคิดเรื่องเจตจำนง (Will) ของรัฐจึงไม่ใช่สิ่งที่เหนือไปกว่าเหตุผล (Reason) อีกต่อไป

ความคิดของ John Locke จะเน้นในเรื่องธรรมชาติและแรงงานของปัจเจกบุคคล โดยถือว่าบุคคลได้ลงแรงงานของตนไปในงานที่สร้างขึ้นมา ย่อมจะเป็นผู้มีสิทธิในงานที่สร้างขึ้น ดังกล่าว รัฐย่อมจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองนั้น แม้ความคิดของ John Locke จะให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล แต่ก็ยังถือว่ามนุษย์ทุกคนมี “เหตุผล” ดังนั้น การกระทำต่างๆ จึงต้องอยู่ภายใต้เหตุผลและไม่ควรยินยอมให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิด “เหตุผล” และทำให้สังคมเกิดปัญหาได้ เพราะมนุษย์จะต้องเคารพในเสรีภาพและไม่ก้าวล่วงในสิทธิของมนุษย์คนอื่น

หากพิจารณาตามแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามความคิดของ John Locke แล้ว การตีความบังคับใช้กฎหมายจะแตกต่างไปจากแนวคิดกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) เพราะการบังคับใช้กฎหมายตามความคิดของ John Locke จะให้ความสำคัญต่อเหตุผล (Reason) มากกว่าเจตจำนง (Will) ของรัฐ โดยถือว่านั่นคือแนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับและเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติ แนวคิดนี้ไม่ประสงค์ที่จะให้รัฐเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ในสังคมเกินความจำเป็น เพราะถือว่าบุคคลในสังคมย่อมปฏิบัติตนสอดคล้องกับกฎธรรมชาติหรือเหตุผลอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายมากำหนดให้ประชาชนในสังคมปฏิบัติตามอีก การดำเนินการใดๆ ระหว่างบุคคลในสังคมจึงควรเป็นไปอย่างเสรี ดังนั้น กฎหมายอาจจะไม่ได้ถูกตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐเป็นสำคัญ หากแต่มอง “เหตุผล” อันเป็นที่ยอมรับในสังคมมากกว่า

### 3) แนวคิดอรรถประโยชน์ (Utility) ตามความคิดของ Jeremy Bentham

Jeremy Bentham เป็นชาวอังกฤษเช่นกัน เกิดในปี ค.ศ. 1748 ถือว่าเป็นนักคิดที่มีบทบาทอย่างสูงอีกคนหนึ่ง โดยเฉพาะแนวคิดอรรถประโยชน์ (Utility) ซึ่งได้ถูกนำมาพัฒนาใช้อธิบายสำหรับหลักเกณฑ์ต่างๆ หัวใจสำคัญของแนวคิดอรรถประโยชน์ตามความคิดของ Jeremy Bentham คือ มหาสุขสำหรับมหาชน (The greatest happiness for the greatest numbers) และถูกขยายความต่อไปในวลีที่ว่า ความพึงพอใจกับความเจ็บปวด (Pleasure and Pain) นั่นคือ ประชาชนจะพึงพอใจและกระทำในสิ่งที่ตนได้รับความสุข แต่จะไม่พอใจแล้วหลีกเลี่ยงต่อสิ่งที่ทำให้ตนได้รับความทุกข์ ตัวอย่างเช่น การลงโทษในเชิงป้องปราม (Deterrence) เพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิดในสังคม

หรือในด้านเศรษฐศาสตร์นั้นก็นำไปอธิบายได้ว่า ทรัพยากรต่างๆ จะถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะผู้ซื้อและผู้ขายต่างก็ต้องการทำการซื้อและขายที่ตนได้รับความพึงพอใจสูงสุด

ตามแนวคิดดังกล่าว รัฐย่อมจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ ตราบเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งจะแตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามความคิดของ John Locke เพราะตามความคิดของ Jeremy Bentham นั้น เป็นการมองประโยชน์สูงสุดของสังคม จึงยอมให้ดำเนินการจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ ในขณะที่ตามความคิดของ John Locke นั้น รัฐจะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ก็ต่อเมื่อการกระทำใดๆ นั้นขัดต่อกฎธรรมชาติ หรือเหตุผล

เมื่อแนวคิดอรรถประโยชน์ตามความคิดของ Jeremy Bentham มุ่งเน้นที่ผลประโยชน์ อันจะพึงได้รับโดยพิจารณาที่ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก การตีความบังคับใช้กฎหมายภายใต้แนวคิดนี้จะพิจารณาประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ บุคคลบางส่วนในสังคมจำเป็นต้องยอมรับสภาพที่อาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในสังคม การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นการเปรียบเทียบประโยชน์ที่ควรจะได้รับ ความคุ้มครองระหว่างบุคคล อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ถูกมองด้วยความระแวงว่าอาจถูกนำไปใช้จนเกินเลยไปกว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริง อันทำให้แนวคิดและการตัดสินใจต่างๆ ถูกมุ่งหมายไปที่ประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงศีลธรรม หรือจริยธรรมที่ดีในสังคม ตัวอย่างเช่น การลงโทษในเชิงป้องปราม (Deterrence) นั้น อาจถึงขนาดเป็นการลงโทษผู้บริสุทธิ์ได้ หากจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม นอกจากนี้ “มหาชน” ในที่นี้อาจถูกตีความว่าหมายถึง “รัฐ” หมาย “ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม” อย่างแท้จริง อันทำให้บุคคลที่จะได้รับประโยชน์กลับกลายเป็นเพียงบุคคลเพียงส่วนหนึ่งในสังคม และถึงที่สุดแล้ว แนวคิดอรรถประโยชน์กลับจะถูกใช้เป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก

#### 4) แนวคิดความยุติธรรม (Justice) ตามความคิดของ John Rawls

John Rawls เป็นนักคิดชาวอเมริกัน เกิดเมื่อปี ค.ศ. 1921 กล่าวกันว่า John Rawls เป็นผู้นำเสนอความคิดเรื่องจริยธรรม (Morality) เพื่ออธิบายความยุติธรรม (Justice as fairness) John Rawls ยอมรับในเรื่องเสรีภาพ แต่เห็นว่าแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) จะต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน (Equality) ด้วย เพราะในความเป็นจริงนั้น ปัจเจกบุคคลมีความแตกต่างกันมาแต่ต้น ไม่ว่าจะในแง่ของวัยวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ กำลังกาย กำลังทรัพย์ หรือกำลังสติปัญญา เป็นต้น หากปล่อยให้ปัจเจกบุคคลที่มีข้อได้เปรียบดังกล่าวดำเนินการอย่างเสรีไปเรื่อยๆ โดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันที่แท้จริงแล้ว คงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลผู้ด้อยโอกาสกว่าใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากกว่ากัน และผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นในสังคมจะเป็นเช่นใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสังคมย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้หากมีฝ่ายใดได้ประโยชน์อยู่เพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดนี้จะพิจารณาความเท่าเทียมกัน (Equality) ในสังคมด้วย ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์สุดท้ายของแนวคิดอรรถประโยชน์ (Utility) ตามความคิดของ Jeremy Bentham เพียงอย่างเดียว สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจึงอาจถูกจำกัดได้ แต่ก็เพียงเท่าที่กระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม อย่างไรก็ตาม ไรท์ก็มิมีข้อสงสัยมาโดยตลอดว่าการสร้างความเท่าเทียมกันหรือการกระจายประโยชน์ให้แก่สมาชิกในสังคมอย่างเหมาะสมนั้น จะกระทำอย่างไรและจะเกิดความเป็นธรรมจริงหรือไม่

แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนับว่ามีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เพราะแนวคิดดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงความชอบธรรม (Justification) ในการบังคับใช้กฎหมาย และจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วยการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นไปในทิศทางใด จะสามารถสร้างดุลยภาพในสังคมระหว่างรัฐกับประชาชนได้หรือไม่เพียงใด เพราะเป้าหมายสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายก็คือ การสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคม

### 1.5.1 หลักการบังคับใช้กฎหมาย

หลักในการพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 3 ประการ คือ

1) เนื้อหาสาระของกฎหมาย ที่จะต้องครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงมาตรการและวิธีการต่างๆ ที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้

2) องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น จะคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการสอดประสานและความขัดแย้ง ตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กรหรือหน่วยงานหลักตามกฎหมายนั้นๆ กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ทั้งของรัฐบาลและของเอกชน ในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์ (Correlation) และปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกัน

3) มาตรการการลงโทษ (Sanction) ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ

### 1.5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย

1) ศักยภาพกฎหมาย กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกับความเชื่อในทางศีลธรรมและสำนึกทางศีลธรรมของคน เพราะศีลธรรมเป็นฐานที่สำคัญของกฎหมาย ความชอบธรรม เป็นธรรมทั้งในแง่ของหลักการและการนำไปปฏิบัติ

2) ระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ ต้องมีศูนย์ข้อมูลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบในเบื้องต้นได้ว่า มีกฎหมายอะไรบ้างที่ต้องปฏิบัติตาม มีขั้นตอนกระบวนการอะไรบ้าง

3) ผู้รักษากฎหมาย ต้องมีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก และมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่ต้องนำมาใช้อย่างดี

4) ประชาชน ต้องมีจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมายและตนเอง ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

5) สื่อมวลชน ต้องทำหน้าที่เป็นหมาเฝ้าบ้าน คอยตรวจสอบและให้ข้อมูล เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม

### 1.5.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้

นักวิชาการหลายท่าน กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

เซอร์ชเบิร์ก (Herzberg 1959: 113-119 อ้างถึงใน ภาณีต อาริวงศ์ 2542: 41)

กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานแยกเป็น 2 ประเภท คือ

#### 1) ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factor)

เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นที่ทุกคนต้องได้รับการตอบสนอง ปัจจัยเหล่านี้ มิใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้คนทำงานมากขึ้น แต่เป็นปัจจัยที่ต้องมีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจ ในงานที่ทำ ปัจจัยค้ำจุนนี้จะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของงาน ได้แก่ สภาพการทำงาน นโยบายและการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน สถานภาพ การทำงาน การควบคุมดูแล ความมั่นคงใน การทำงาน เงินเดือน และค่าตอบแทน

#### 2) ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor)

เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้คนทำงานอย่างเต็มความสามารถที่เขา มีอยู่ ปัจจัยจูงใจนี้เกี่ยวกับเนื้อหาของงาน ได้แก่ การยอมรับนับถือ โอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ความรับผิดชอบ การพัฒนาในตัวเอง ความสำเร็จในการทำงาน และลักษณะของงาน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2521: 225-227) อธิบายว่า การทำงานของมนุษย์ (Job Performance) ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ แรงจูงใจ (Motivation) และความสามารถ (Ability) สำหรับแรงจูงใจของมนุษย์นั้นขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคล ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพทางร่างกาย (Physical Conditions) และสภาพทางสังคมที่บุคคลอาศัยอยู่ (Social Conditions) ส่วนความสามารถของมนุษย์ เป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ ความสามารถทางสมอง ประสิทธิภาพ การศึกษา และการฝึกอบรม

สมยศ นาวิการ (2526: 139) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคคล มี 4 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยทางสถานการณ์ (Situation Factors) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมในการทำงาน การบริหารงาน และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน (2) ปัจจัยการรับรู้บทบาท (Role Perception) ซึ่งเป็นแนวทางที่บุคคลให้ความหมายงานของเขา ประเภทของความพยายามที่เขาเชื่อว่าจะมีความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ (3) ปัจจัยความสามารถและทักษะ (Ability and Skills) โดยความสามารถเป็นคุณลักษณะส่วนบุคคลและทักษะเป็นระดับความเชี่ยวชาญในงานเฉพาะอย่าง และ (4) ปัจจัยกระบวนการจูงใจ (The Motivation Process) เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติงานของบุคคล

เทพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2539: 6-12) กล่าวถึงการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรว่าเป็นผลจากองค์ประกอบหลายประการ ทั้งองค์ประกอบภายนอกตัวบุคคล ซึ่งอาจจะเป็นบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ต่างๆ และองค์ประกอบภายในตัวบุคคลเอง มีผลต่อการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กร

ผาณิต อาริวงค์ (2542: 40) กล่าวว่า ในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล มีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยภายในตัวบุคคลและปัจจัยภายนอกตัวบุคคล โดยเรียกชื่อปัจจัยเหล่านี้แตกต่างกันออกไป เช่น ปัจจัยทางสถานการณ์ ปัจจัยการรับรู้บทบาท ปัจจัยความสามารถและทักษะ ปัจจัยกระบวนการจูงใจ ปัจจัยค้ำจุน และปัจจัยจูงใจ ซึ่งแต่ละปัจจัยก็ยังมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน เช่น ปัจจัยแรงจูงใจ ขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคล เป็นผลมาจากสภาพทางร่างกายและสภาพทางสังคม ปัจจัยความสามารถและทักษะ เป็นผลมาจากความสามารถทางสมอง ประสบการณ์ การศึกษา และการฝึกอบรม เป็นต้น

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ปัจจัยภายในตัวบุคคลและปัจจัยภายนอกตัวบุคคลทุกประเภท ทั้งที่เป็นอิทธิพลในเชิงบวก (เสริมแรง) และอิทธิพลในเชิงลบ (แรงต้าน)

## 1.6 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

### 1.6.1 ความเป็นมาของกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นที่ยอมรับกันในวงวิชาการและสื่อมวลชนว่า สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ระบบราชการถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลแก่บุคคลใดๆ นอกกระบบราชการ การเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักถือการปกปิดเป็นหลักและการเปิดเผยเป็นกรณียกเว้น นอกจากนี้



การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารก็ไม่มีระบบชัดเจน ด้อยประสิทธิภาพ ไม่มีการจัดการและการบริหารข้อมูล ข่าวสาร ทำให้การบริหารราชการและการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปโดยขาดข้อมูลและดำเนินไป อย่างไม่เป็นระบบ ตามแต่ดุลยพินิจหรืออำเภอใจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สภาพการณ์อันไม่น่าพอใจนี้ได้ดำเนินมาช้านานจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 17 พฤษภาคม 2535 ปรากฏว่ามีการปิดกั้นการเผยแพร่และมีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดความสับสนในข้อเท็จจริงและเกิดความไม่โปร่งใสในการตัดสินใจทางการเมือง เกิดความ เคลือบแคลงต่อการใช้อำนาจรัฐและกลายเป็นความไม่ไว้วางใจทางการเมือง จนลุกลามเกิดการ ชุมนุมประท้วงรัฐบาล จนถึงกับมีการใช้กำลังปราบปรามด้วยความรุนแรงและเกิดการต่อต้านรัฐบาล ขยายเป็นวงกว้าง เหล่านี้เป็นเหตุให้นักวิชาการและสื่อมวลชนเรียกร้องให้มีกฎหมายรับรองสิทธิ ของสาธารณชนให้สามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และมี ส่วนร่วมในการดำเนินงานของราชการ กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนคุ้มครอง ประโยชน์ได้เสียของเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการต่างๆ ที่นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นผลสำเร็จนี้ได้ดำเนินการมาโดยลำดับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 โดยเป็นไปตามแนวนโยบาย ของรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้มีการเน้นนโยบายความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารงานและการปฏิบัติราชการและได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหาร ราชการขึ้นคณะหนึ่ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ยกย่องพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น ทั้งนี้ โดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) ประเทศแคนาดา (Access of Information Act 1982) ประเทศออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) และ ประเทศนิวซีแลนด์ (Official Information Act 1982) เป็นแบบอย่าง

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการยุบสภาเสียก่อนเมื่อเดือนพฤษภาคม 2547 ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวจึงตกไป

จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สภาพิจารณาใหม่ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2539 แต่ระหว่างที่คณะกรรมการความร่วมมือระหว่าง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ ก็มีการยุบสภาในเดือน กันยายน 2539 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไปอีกระหน่ง

ครั้นถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลได้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้

เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 และวุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 เป็นผลให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นั่นคือ นับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นไป

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะบังคับใช้ ก็ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้รับรองสิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะไว้ ในมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง สิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามมาตรา 58 นี้ จึงนับเป็นแม่บททางรัฐธรรมนูญของสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย

อย่างไรก็ดี สิทธิตามรัฐธรรมนูญและสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมีข้อแตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งขยายความคุ้มครองรวมถึงข้อมูลข่าวสารในความครอบครองหรือในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่จำกัดว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่

### 1.6.2 หลักการและเหตุผลของกฎหมาย

รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 (มาตรา 2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ) โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏตามคำอธิบายเหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติ มีด้วยกัน 3 ประการ ดังนี้

1) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

2) เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด

3) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

การยืนยันหลักการและเหตุผลของกฎหมายข้างต้นนี้ นับว่าสื่อให้เห็นสาระสำคัญของความคิดหลายประการ เพราะหลักการและเหตุผลข้างต้นไม่เพียงพอ แต่เป็นการยืนยันว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีประชาชนที่ตื่นตัวรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างจริงจังเท่านั้น แต่การที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายฉบับนี้ออกบังคับใช้ยังนับเป็นการผลจากแนวคิดประชาธิปไตยโดยผู้แทนราษฎรที่ตกทอดมาแต่เดิมไปสู่แนวคิดสมัยใหม่ นับได้ว่าเป็นการรับรองหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมยิ่งขึ้น เห็นได้ชัดว่ากฎหมายได้ละจากความคิดที่ตั้งข้อจำกัดไว้ว่า ประชาชนย่อมมีส่วนร่วมในการปกครองผ่านการเลือกตั้งเท่านั้น มาสู่ความคิดว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและย่อมมีส่วนร่วมกำหนดเจตจำนงทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองได้โดยตรงและตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงนับเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ กฎหมายยังรับรองต่อไปด้วยว่า การใช้อำนาจปกครองจะต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยหรือ โปร่งใสต่อสาธารณชนอยู่เสมอ จะมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยได้ก็เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดขกเว้นไว้โดยแจ้งชัดเท่านั้น ทั้งนี้ โดยกฎหมายรับรองไว้ด้วยว่า สิทธิส่วนบุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครอง โดยห้ามหน่วยงานของรัฐไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่บุคคลอื่นใด

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และคณะ (2543: 12-23) กล่าวถึงการก่อกำเนิดกฎหมายข้อมูลข่าวสารว่า แนวคิดในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2533 สมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรูปเป็นร่างในสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีการร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยอาศัยกฎหมายของต่างประเทศ ต่อมาได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา แต่ร่างกฎหมายได้ตกไปก่อน จนถึงสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 และวุฒิสภาได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และมีการบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540

วิชรา ไชยสาร (2544: 6-16) จำแนกสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิมนุษยชน (Human Right)

2) สิทธิรับรู้ข่าวสารของราชการเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

3) สิทธิรับรู้ข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ นวฉันทร์ ทศนชัยกุล (2543: 4-5) อธิบายถึงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไว้ 3 ประการ คือ

1) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้เห็นความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความจริงและส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

2) เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและจำกัด ปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด

3) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ยกเว้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

### 1.6.3 สาระสำคัญของสิทธิและหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ และข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผย รวมทั้งได้จัดตั้ง “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” เพื่อสอดส่องดูแลให้คำแนะนำและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และจัดตั้ง “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

#### 1) สาระสำคัญของสิทธิ

บุคคลทั่วไปมีสิทธิต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

##### (1) สิทธิที่จะได้ “รับรู้”

ก. “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ภายใต้ง่อนไข ดังนี้

ก) ได้รับรู้เนื่องจากเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้อง

นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวพิมพ์เผยแพร่โดย “ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐต้องนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา คือ (มาตรา 7)

(ก) โครงสร้างและการจัดองค์การในการดำเนินงาน

(ข) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(ค) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำ  
ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(ง) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน  
ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือ การตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น โดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มี  
ผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(จ) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข) ได้รับรู้เนื่องจากเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัด  
ให้มีไว้เพื่อให้บุคคลทั่วไป “ขอเข้าตรวจสอบ” ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดข้อมูลข่าวสาร  
ของราชการดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีไว้เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ คือ (มาตรา 9)

(ก) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน  
รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(ข) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ใน  
ราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)

(ค) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ของปีที่กำลังดำเนินการ

(ง) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่  
ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(จ) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงมาตรา ๗ วรรคสอง

(ฉ) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด  
ตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(ช) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดย  
กฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง  
หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(ซ) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ค) ได้รับรู้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทอื่นที่หน่วยงาน  
ของรัฐ “มีอยู่แล้ว” ในสภาพที่พร้อมจะให้ ได้ตามคำขอและสามารถเข้าใจได้ตามสมควรว่าเป็นข้อมูล  
ข่าวสารของราชการประเภทใด ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้น  
ระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร และเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้ว  
ในสภาพที่พร้อมจะให้ ได้เลยโดยไม่ต้องไปจัดทำขึ้นใหม่ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องจัดหา

ข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันควร (มาตรา 11)

ง) ได้รับความรู้เนื่องจากเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดให้มีไว้เพื่อให้บุคคลทั่วไป “ได้ศึกษาค้นคว้า” ข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้ เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่ต้องส่งมอบให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกาเก็บรักษาและคัดเลือกไว้เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า คือ (มาตรา 26)

(ก) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา

(ข) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนด คือ

- 75 ปี สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 14)

- 20 ปี สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ (มาตรา 15)

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

- ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

- รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น
- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนด

ข. “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ภายใต้ง่อนไข ดังนี้

- ก) เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับ “ตนเอง”
- ข) เป็นการเปิดเผย “รายงานการแพทย์” ทั้งนี้ โดยจะกำหนดให้เปิดเผยเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้
- ค) เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล “ของบุคคลอื่น”
- ง) โดยได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลนั้น การให้ความยินยอมนี้อาจให้ไว้ล่วงหน้าหรือให้ในขณะนั้นเองก็ได้ (มาตรา 24)
- จ) เป็นการเปิดเผยตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อเป็นการเปิดเผย (มาตรา 24)
  - (ก) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
  - (ข) เพื่อการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
  - (ค) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
  - (ง) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับบุคคลใด
  - (จ) ต่อจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อการตรวจคุณค่าในการเก็บรักษา
  - (ฉ) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม
  - (ช) ที่จำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(ซ) ต่อศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(ณ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ค. “ได้รับแจ้งเพื่อให้โอกาสคัดค้าน” ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน

ง. “คัดค้าน” ไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ บางประเภทที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน โดยต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือภายใน 15 วัน หรือไม่น้อยกว่านั้นตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด

จ. “ร้องเรียน” ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณี ที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐ

ก) ไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องลงพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษา

ข) ไม่จัดข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้ให้ ประชาชนตรวจดูได้

ค) ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามที่มีคำร้องขอ

ง) ปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่มีคำร้องขอ

จ) ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ฉ) ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

ช) ไม่อำนวยความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ฉ. “แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบ” ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับ ตนเองในส่วนที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง โดยต้องทำคำขอเป็นหนังสือยื่นต่อหน่วยงานของรัฐที่ ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และไม่ว่าในกรณีใด เจ้าของข้อมูลนั้นมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงาน ของรัฐนั้นหมายเหตุในคำขอของตนและแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องได้

## (2) สาระสำคัญของหน้าที่

การตรวจดู ศึกษา ค้นคว้า หรือขอข้อมูลข่าวสาร ต้องกระทำโดยผู้ที่ ต้องการใช้สิทธินั้นต้องปฏิบัติ ดังนี้

ก. ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หรือเก็บรักษา ข้อมูลข่าวสารนั้นไว้ในความครอบครอง

ข. ระบุให้ชัดเจนตามควรว่าต้องการข้อมูลข่าวสารใด



## 2) หลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิ

เมื่อมีกรณีที่ต้องการใช้สิทธิใดตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ดังนี้

- (1) ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ เช่น ยื่นคำขอเป็นหนังสือ เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด เป็นต้น
- (2) ได้รับทราบและปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามที่มีคำขอ
- (3) ถ้าไม่เห็นด้วยหรือเห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ต้องใช้สิทธิ “คัดค้าน” หรือ “ร้องเรียน” ให้ถูกหน่วยงานหรือองค์กรและภายในกำหนด
- (4) การใช้สิทธิ “อุทธรณ์” ให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการภายในเวลาที่กำหนด และคณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการจะส่งคำอุทธรณ์นั้นต่อไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อไป
- (5) คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจให้โอกาสเจ้าหน้าที่และผู้ใช้สิทธินั้น ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ตามสมควร
- (6) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นที่สุด
- (7) เมื่อหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยแล้ว ผู้ยื่นคำขอหรือผู้เกี่ยวข้องจะได้รับแจ้งให้ทราบต่อไป

### 1.7 กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบันตั้งอยู่ที่ ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

#### 1.7.1 วิสัยทัศน์

กระทรวงสาธารณสุขเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาระบบสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเสมอภาค โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และทุกภาคส่วน เพื่อสร้างสังคมที่มีจิตสำนึกด้านสุขภาพ ให้คนไทยทุกคนมีสุขภาพดี สู่เป้าหมายสังคมอยู่เย็นเป็นสุข ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

### 1.7.2 พันธกิจ

- 1) กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพของประเทศและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- 2) พัฒนาระบบบริการสุขภาพแบบองค์รวมที่มีประสิทธิภาพ เสมอภาค ทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นหุดสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน บริการเฉพาะทาง และระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน การสร้างระบบเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม โรคและภัยทางสุขภาพ
- 3) ส่งเสริมทุกภาคส่วนของสังคมในการมีส่วนร่วม สร้างจิตสำนึกทางสุขภาพ สร้างเสริมสุขภาพ พัฒนาศักยภาพด้านพฤติกรรมสุขภาพ
- 4) พัฒนาระบบและกลไกการบริหารจัดการด้านสุขภาพให้มีคุณภาพมาตรฐาน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- 5) กำหนดนโยบายทิศทางการวิจัยและการบริหารจัดการองค์ความรู้ด้านสุขภาพ

### 1.7.3 บทบาทภารกิจและโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

#### 1) อำนาจหน้าที่และส่วนราชการของกระทรวงสาธารณสุข

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศ ณ วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในส่วนของกระทรวงสาธารณสุขมีดังนี้

(1) มาตรา 42 กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

(2) มาตรา 43 กระทรวงสาธารณสุขมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- ก. สำนักงานรัฐมนตรี
- ข. สำนักงานปลัดกระทรวง
- ค. กรมการแพทย์
- ง. กรมควบคุมโรค
- จ. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- ฉ. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- ช. กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

ช. กรมสุขภาพจิต

ฉ. กรมอนามัย

ญ. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

## 2) ภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขมี 3 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

### (1) กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยการศึกษา วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ตลอดจนการจัดระบบความรู้และสร้างมาตรฐานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก เพื่อนำไปใช้ในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

### (2) กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการด้านส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค โดยการศึกษา วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรค เพื่อนำไปใช้ในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

### (3) กลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ

มีภารกิจเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยบริการสุขภาพ โดยพัฒนาระบบและกลไกที่เอื้อต่อการจัดบริการสุขภาพ ระบบสุขภาพของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพและด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองและได้รับบริการจากหน่วยบริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน

สำหรับ สำนักงานปลัดกระทรวง มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและแผนด้านสุขภาพ บริหารจัดการด้านแผนงาน คน และงบประมาณของกระทรวง การกำกับดูแลและประสานงานสาธารณสุขในพื้นที่ การพัฒนาระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ การผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ การพัฒนากฎหมายด้านสุขภาพ และการพัฒนางานสาธารณสุขระหว่างประเทศ

## 3) โครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข

### (1) โครงสร้างของกระทรวงสาธารณสุขในส่วนกลาง ประกอบด้วย

สำนักงานปลัดกระทรวงและอีก 3 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

ก. สำนักงานปลัดกระทรวง ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย 5 กอง/สำนัก คือ สำนักบริหารกลาง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันพระบรมราชชนก สำนักตรวจและประเมินผล และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

ข. กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์ ประกอบด้วย 3 กรม ได้แก่ กรมการแพทย์ กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก และกรมสุขภาพจิต

ค. กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข ประกอบด้วย 2 กรม ได้แก่ กรมควบคุมโรค และกรมอนามัย

ง. กลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ ประกอบด้วย 3 กรม ได้แก่ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ได้แก่

1) หน่วยงานที่ปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน 4 หน่วยงาน คือ สถานบริการสุขภาพ สถาบันการแพทย์เฉพาะทาง สำนักงานจัดระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน และสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล

2) หน่วยงานในกำกับ 5 หน่วยงาน คือ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันพระบรมราชชนก สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข และสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (รับโอนจากสำนักนายกรัฐมนตรี)

3) รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การเภสัชกรรม

(2) โครงสร้างของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

ก. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

ข. โรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป

ค. โรงพยาบาลชุมชน

ง. สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ/สำนักงานสาธารณสุข กิ่งอำเภอ

จ. สถานีอนามัย/ศูนย์สุขภาพชุมชน

## 2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมพรัตน์ ศรีสันติสุข (2542) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด เปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ พ.ศ. 2540” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าว สถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด เปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ปัญหาและอุปสรรคของนักข่าวในการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเนื้อหาของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของนักข่าวโทรทัศน์ คือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ราชการไม่แน่ใจว่าสามารถเปิดเผย ข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาและการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของทั้งข้าราชการและนักข่าวโทรทัศน์ยังไม่อยู่ในระดับที่ น่าพอใจ ปัญหาสำคัญอีกประการคือ ทศนคคชของนักข่าวโทรทัศน์ที่เห็นว่าการทำข่าวแบบเจาะลึก ควรเป็นหน้าที่ของนักข่าวหนังสือพิมพ์

ทวีสิทธิ์ พุกฤษ์พุดวิงส์ (2543) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาสภาพการดำเนินงานและ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงาน ราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานและ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผลการวิจัย พบว่า กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานด้านข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้อง กับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการดำเนินนโยบายที่สำคัญ และไม่เห็นความสำคัญของข้อมูล ข่าวสาร โดยแท้จริง การดำเนินงานไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 ให้เหมาะสมกับที่อยู่ในฐานะเป็นกลไกในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และให้หลักประกันเรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรม คุณภาพ และความพึงพอใจเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ด้านสิทธิของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไม่มี หลักประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับการบริหารจัดการที่ดี ตอบสนองความต้องการได้ อย่างแท้จริง ขาดความมั่นใจและความน่าเชื่อถือของระบบข้อมูลที่ยังไม่ถูกต้อง ชัดเจน และ ครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนไม่มีความสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้ง ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามแนวทางการประเมินผลระบบเปิด ซึ่งนับเป็น กลไกสำคัญประการหนึ่งในระบบการจัดการศึกษา

วิระพงษ์ บึงไกร (2543) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา การวินิจฉัยว่า ข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่ ถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จะสามารถเปิดเผยได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด กรณีเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือไม่ และที่สำคัญ

อีกประการหนึ่ง จากรายงานสรุปการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประจำปี 2542 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐขาดทักษะในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการและวิธีการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย ผลการวิจัยพบว่า การนำเอาหลักกฎหมายของต่างประเทศและหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการตีความและบังคับใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และนำเอาหลักความได้สัดส่วนมาเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จะช่วยให้สามารถคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

วัชร ทรองจิตต์ (2544) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในบริบทรัฐธรรมนูญ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการสร้างธรรมรัฐ (Good Governance) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อเป้าหมายของการสร้างธรรมรัฐ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานที่ที่ผู้ร้องขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นเรื่องราวของตนเองในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ รวมถึงการขาดความชัดเจนในกรอบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ศุกลมาน เอี่ยม โอภาสดิษฐ์ และคณะ (2544) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชนในสิทธิที่จะได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในสิทธิที่จะได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชนในสิทธิที่จะได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจทั้งในเรื่องสิทธิและวิธีปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับประชาชนบางกลุ่มยังมองว่าการใช้สิทธิในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องไกลตัวและไม่อยากยุ่งเกี่ยวเรื่องการเมือง จึงไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ในส่วนของภาครัฐเองยังไม่ให้ความสำคัญร่วมมือเท่าที่ควร ระบบราชการไม่ทันสมัยและมีขั้นตอนยุ่งยาก ไม่มีความพร้อมในเรื่องของสถานที่

บุคลากร และงบประมาณ รวมไปถึงเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีและต่อเนื่อง รวมทั้งวัฒนธรรมของข้าราชการที่เกรงกลัวผู้บังคับบัญชา อุปถัมภ์คุ้มครองญาติมิตร คนสนิทและคิดว่าตนมีอำนาจเหนือประชาชน ในส่วนตัวกฎหมายเองก็ยังมีช่องว่างที่เอื้อประโยชน์ต่อภาครัฐเช่นกัน จึงทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างไม่กว้างขวางเท่าที่ควร

สุจิน บุตรดีสุวรรณ (2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประชาชนจังหวัดมหาสารคาม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประชาชนจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ขณะเดียวกันประชาชนก็ไม่เคยขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล อีกทั้งประชาชนเห็นว่าการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีปัญหาในด้านมีขั้นตอนมาก ค่าใช้จ่ายหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือ และประชาชนไม่ทราบว่าต้องดำเนินการอะไรบ้าง และสถานที่ติดต่อรับข้อมูลข่าวสารอยู่ที่ไหน เป็นต้น

หทัยฉวี สมศรี (2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติและพฤติกรรมการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของพนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และเพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของพนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผลการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีข้อเสนอแนะว่า ควรเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ และควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อบรม สัมมนา เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งสิทธิได้รับรู้ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ณัฐชยา ไชยสาลี (2551) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประชาชนในอำเภอเมืองเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการ行使สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเพียงประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่รู้และเข้าใจ

โดยเฉพาะประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการหรือการกระทำของรัฐ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง เพราะกลัวการตรวจสอบจากประชาชน อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

รายงานการดำเนินการของกระทรวงคมนาคมตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (2544) เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ระบุในปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการว่า ควรมีการประชุมทำความเข้าใจให้ผู้บริหารของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามมาตราต่างๆ ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ อีกทั้งจำนวนข้อมูลข่าวสารที่มีจำนวนมากแต่ผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจในข้อมูลดีพอ ทำให้การคัดแยกประเภทข้อมูลทำได้ล่าช้า จึงมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (2550) จัดทำ “รายงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และเป้าหมายการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า จากการตรวจแนะนำและการประชุมหารือกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ พบว่า ปัญหาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการข้อหนึ่ง คือ ปัญหาด้านการขาดการสนับสนุนจากฝ่ายนโยบายอย่างจริงจัง อีกทั้งในระยะหลังยังมีปัจจัยทางการเมืองอีกหลายประการที่ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายรัฐบาลมากนัก ทำให้การผลักดันแผนงานและโครงการต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย และเมื่อระดับนโยบายขาดการให้ความสำคัญ งานที่เกิดขึ้นจึงเป็นลักษณะของงานประจำมากกว่าที่จะเป็นงานระดับนโยบาย ซึ่งสาเหตุที่วิเคราะห์ได้น่าจะมาจากการปรับเปลี่ยนรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลายครั้งในช่วงเวลาไม่กี่ปี จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน อีกทั้งจุดเน้นของรัฐบาลชุดนี้มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลัก ขาดการให้ความสนใจในประเด็นทางกฎหมายเท่าที่ควร

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (2551) จัดทำ “รายงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปีงบประมาณ 2551” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และเป้าหมายการดำเนินงานในปีงบประมาณ



พ.ศ. 2552 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า แม้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้ดำเนินการออกตรวจแนะนำหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นเป้าหมายตามตัวชี้วัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ไม่สามารถปฏิบัติตามตัวชี้วัดได้ครบถ้วนถูกต้องตามคำแนะนำเป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพบข้อเท็จจริงจากการออกไปตรวจแนะนำในหน่วยงานต่างๆ ว่า การให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามตัวชี้วัดของผู้บริหารในหน่วยงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับแรก ซึ่งหากหน่วยงานใดที่ผู้บริหารให้ความสนใจและมีการกำชับให้เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามตัวชี้วัดนี้อย่างเคร่งครัด หน่วยงานนั้นๆ ก็จะสามารถปฏิบัติตามตัวชี้วัดได้อย่างถูกต้องครบถ้วน

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (2551) จัดทำ “สรุปรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปี 2551” พบว่า ตลอดระยะเวลา กว่า 10 ปีที่ผ่านมา การปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประสบกับปัญหาในการดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้อย่างมาก เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี ทำให้กิจกรรมสำคัญๆ เช่น การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทำได้จำกัด ปีละไม่มากนัก...ปัญหาจำนวนงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจในการเป็นหน่วยงานกำกับ การบังคับใช้กฎหมายและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนในขอบเขต ทั่วประเทศ ทำให้การดำเนินกิจกรรมเชิงรุกของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และการผลักดันการดำเนินกิจกรรมเพื่อนำไปสู่ความโปร่งใสทั้งระบบเป็นไปในภาวะจำกัด

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในหน่วยงานของรัฐ โดยศึกษาจากกระทรวงสาธารณสุข กำหนดวิธีการศึกษาวิจัยเป็น 2 วิธี ดังนี้

1) การศึกษาวิจัยจากเอกสาร โดยการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในมุมมองของหน่วยงานของรัฐ ผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารและประชาชนผู้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เช่น รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องในการสำรวจผลการดำเนินงาน รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แบบรายงานของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งให้กับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

2) การศึกษาวิจัยจากการสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ 3 กลุ่ม คือ คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ และประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากมุมมองของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ และนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐต่อไป

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

##### 1.1 ประชากร แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1.1 คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.1.2 เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.1.3 ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ให้มีการกระจายอย่างทั่วถึงในกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา โดยเน้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นสำคัญ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1.2.1 คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ กรรมการหรือผู้ทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 9 คน

1.2.2 เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 9 คน

1.2.3 ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 10 คน

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ชุด ตามประเภทของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

2.1 แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการและเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

2.2 แบบสัมภาษณ์ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เป็นการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ ตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งทัศนนะและความคิดเห็นของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ และประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview)

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการนำผลการรวบรวมข้อมูลมาประมวลศึกษาและใช้แนวคิดทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยวิธีการหลักที่ใช้มี 2 วิธี ดังนี้

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการนำข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารมาตรวจสอบแหล่งที่มา ความสมบูรณ์ ความถูกต้อง และความชัดเจน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ รวมถึงการแปลข้อมูลทั้งหมด เพื่อนำไปจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการแยกแยะตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาเป็นประเด็นหลักในการแปลผล

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยการตีความข้อมูลซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ตามที่มีการจัดบันทึกไว้ นำมาสร้างข้อสรุปตามกรอบแนวคิดทฤษฎี และตอบปัญหาของการวิจัย

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข ได้ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยใน 2 ประเด็น ได้แก่

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ
- 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

กำหนดวิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสารและการสัมภาษณ์เสริมข้อมูลเข้าด้วยกัน ซึ่งในการศึกษาวิจัยจากการสัมภาษณ์ได้ดำเนินการตามแบบสัมภาษณ์ที่กำหนดขึ้น โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ 3 กลุ่ม คือ คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 9 คน เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 9 คน และประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 10 คน ซึ่งขอนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

#### ตอนที่ 1 สถานภาพของประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ลักษณะทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	10	35.71
หญิง	18	64.29
รวม	28	100.00

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ลักษณะทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
2. อายุ		
20-29 ปี	9	32.14
30-39 ปี	9	32.14
40-49 ปี	6	21.43
50-59 ปี	4	14.29
รวม	28	100.00
3. ระดับการศึกษา (สูงสุด)		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	4	14.29
ปริญญาตรี	18	64.28
สูงกว่าปริญญาตรี	6	21.43
รวม	28	100.00

จากตารางที่ 4.1 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 64.29 เป็นเพศชาย จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 35.71 โดยส่วนมากมีอายุระหว่าง 20-29 ปี และ 30-39 ปี จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 32.14 รองลงมามีอายุระหว่าง 40-49 ปี และ 50-59 ปี จำนวน 6 คน และ 4 คน คิดเป็นร้อยละ 21.43 และร้อยละ 14.29 ตามลำดับ ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรี จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 64.28 รองลงมามีการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี และต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 6 คน และ 4 คน คิดเป็นร้อยละ 21.43 และร้อยละ 14.29 ตามลำดับ

## ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์

### 2.1 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดความโปร่งใส ประชาชนให้ความเชื่อถือ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยกย่อง มีเกียรติ และศักดิ์ศรี แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาว่า หนึ่งทศวรรษของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ยังปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐอีกเป็นจำนวนมาก

ที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยทำให้พบปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 2.1.1 ทศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มักมีทัศนคติว่า การปฏิบัติราชการเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ล้วนเป็นความลับของราชการ ประชาชนไม่มีสิทธิยุ่งเกี่ยว รับทราบ หรือขอตรวจดู ซึ่งความคิดเห็นนี้อยู่คู่กับระบบราชการไทยมานาน จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้น ทำให้ระบบราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ประชาชนไม่มีสิทธิใดๆ ในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ มาเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยกับประชาชนเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความเคยชินของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเห็นว่าการใช้สิทธิของประชาชนในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการใช้สิทธิเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เต็มใจที่จะให้บริการข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วประชาชนผู้ใดก็ตามที่มาใช้สิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นการใช้สิทธิตามปกติที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะใช้ไปในทางใด หากไม่เป็นการล่วงล้ำสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร หรือไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย หรือไม่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้รับความกระทบกระเทือนแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่บริการประชาชนผู้มาใช้สิทธิทุกคน

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายประวิช ศาตะมาน เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนมีมีทัศนคติด้านลบต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะด้านการให้บริการ จึงควรมีแนวทางในการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติด้านบวกในการปฏิบัติงาน”

และความคิดเห็นของ นายรัชพงษ์ กาญจนังกูร คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ว่า “จิตสำนึกของแต่ละบุคคลที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด โดยเฉพาะเรื่องของความถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้น จึงควรสร้างจิตสำนึกของเยาวชนตั้งแต่แรกเกิด เพื่อให้รับรู้ถึงความถูกต้องและมีคุณธรรม รวมถึงเป็นแนวทางในการสร้างระบบธรรมาภิบาลในตัวบุคคล”

รวมถึงความคาดหวังที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐของ นางสาวอภิรดี เฉยรอด คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ว่า

“บุคลากรทุกคนในภาครัฐควรมีจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเป็นไปด้วยดี”

### 2.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีภาระงานมากและขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน

ด้วยข้อจำกัดในด้านอัตรากำลังที่มีอยู่ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดมาตรการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2549 โดยให้ส่วนราชการควบคุมและปรับขนาดกำลังคน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการได้ ในขณะที่ภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติราชการตามปกติมีอยู่ค่อนข้างมาก ประกอบกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอยู่ไม่ได้มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ ไม่มีการทำลายตามระเบียบ ทำให้การค้นหากลายเป็นเรื่องยุ่งยากและต้องใช้เวลามาก ทำให้เมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพิ่มอีก จึงให้ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในลำดับหลัง รวมถึงการไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

สอดคล้องกับความคาดหวังที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐของ นางสาววิระวิญ อินทริง เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ว่า “การนำเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมาเป็นตัวชี้วัดแล้วกำหนดขั้นตอนให้ทำเรื่องนั้นเรื่องนี้ คิดว่าบางอย่างในทางปฏิบัตินั้นมากเกินไป เช่น การกำหนดให้เผยแพร่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างน้อย 5 ช่องทาง ซึ่งจริงๆ แล้วไม่จำเป็นต้องกำหนดจำนวนช่องทางก็ได้แล้วแต่ทางหน่วยงานจะมีความพร้อมและความสะดวก เพราะทำให้เจ้าหน้าที่มีงานเพิ่มมากขึ้นและเสียเงินมากขึ้น”

และข้อเสนอแนะของ นางสาวอภิรดี เฉยรอด คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ว่า “ปัจจุบันงานพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะเป็นงานที่ฝากไว้กับงานอื่นๆ ที่ผู้รับผิดชอบต้องทำงานในภาระหน้าที่ของตนเองด้วย ทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ จึงควรจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน”

### 2.1.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมาย โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเรื่องใหม่ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญ ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ที่ชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ รวมถึงการตีความในบทบัญญัติบางประเด็นหรือบางมาตรา เช่น กรณีมีการขอข้อมูลในบางเรื่อง เจ้าหน้าที่



ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าควรเปิดเผยหรือไม่ เพราะกลัวผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จึงมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธการขอข้อมูลไปก่อน เพื่อความปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะจำกัดเฉพาะ “ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะ” หรือ “เอกสารมหาชน” ซึ่งอาจจะต้องมีการตีความเมื่อมีการโต้แย้ง ถ้าไม่มีการรับรองไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น ทะเบียนพาณิชย์ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ เช่น เอกสารทะเบียนราษฎร ผู้ที่ขอทราบข้อมูลจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย เพราะถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคล หรือเอกสารจดหมายเหตุ การเปิดเผยจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาตามที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติกำหนด หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่วนราชการต้องจัดทำเพื่อเผยแพร่ตามกฎหมาย เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ หรือเพื่อการประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดของระเบียบปฏิบัติต่างๆ ไว้อย่างครอบคลุมในทุกกรณีและไม่มีรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นแนวทางเดียวกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สามารถให้บริการประชาชนที่มาใช้สิทธิของตนได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ยังครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดประชาชนอย่างมาก รวมทั้งเป็นจุดที่จะสามารถให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนได้โดยสะดวก แต่ขณะเดียวกันยังพบว่ายังมีหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่ยังมีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่มีความโปร่งใส ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ ดังจะเห็นได้จากข่าวต่างๆ ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทุจริตโครงการต่างๆ จำนวนมาก อาทิ การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ซึ่งจากรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปี 2551 พบว่า หน่วยงานที่มีสถิติการร้องเรียนและอุทธรณ์มากที่สุด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551) ก็คือ หน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นี่จึงอาจสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐในส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของกฎหมายฉบับนี้ จึงทำให้มีเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์จากประชาชนส่งไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี ซึ่งปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ มีความตื่นตัวกับการใช้สิทธิตามที่กฎหมายเปิดช่องให้ แต่กลับพบอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเอกสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ได้

การขาดความรู้ความเข้าใจในเหตุผลของการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทไว้เป็นความลับของทางราชการ เพื่อการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

ต่อความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยที่ลักษณะเฉพาะตัวของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถที่จะเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ (การเปิดเผยความลับของทางราชการ นอกจากจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้วยังเป็นความผิดที่มีโทษอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย) แม้ว่าระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการลดชั้นความลับหรือยกเลิกชั้นความลับไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการดังกล่าว ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากต้องตกอยู่ในสภาพของข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการโดยไม่จำเป็น

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายรัชพงษ์ กาญจนันท์ กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าร่วมการทดสอบ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร เพราะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องทราบ รวมถึงต้องปฏิบัติ เพื่อสร้างระบบธรรมาภิบาลของสังคมไทย”

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 อย่างเพียงพอ จึงควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเข้ารับการอบรม เพื่อให้ได้รับความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้มีโอกาสทดสอบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน”

และความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “ควรมีการจัดอบรมเรื่อง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานให้มากยิ่งขึ้นและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย เพราะข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานราชการบางคนยังไม่รู้จัก พ.ร.บ. ฉบับนี้เลย”

#### 2.1.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวความผิดหรือเกรงว่าจะได้รับความเดือดร้อน

เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มักขาดความรับผิดชอบ ไม่กล้าตัดสินใจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ประชาชนร้องขอหรือไม่ เพราะเกรงว่าตนจะได้รับความเดือดร้อนหรือเกรงว่าจะถูกผู้บังคับบัญชาถ่มถ้ำถุย ลงโทษ หรือเกรงว่าหน่วยงานของตนจะเสียหายหรือ

เสื่อมเสียชื่อเสียงจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิอุทธรณ์และให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ใช้ดุลพินิจแทน

สอดคล้องกับความคิดเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้โดยมีกฎหมายรองรับและคุ้มครอง ดังนั้น จึงควรยึดถือและปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ไม่ควรเกรงกลัวว่าจะมีความความผิด”

### 2.1.5 เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนมีเจตนาที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่มีประชาชนมาขอใช้สิทธิตรวจสอบ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ เช่น ต้องการเก็บข้อมูลข่าวสารนั้นไว้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนหรือพวกพ้อง ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดคือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญาต่างๆ กับเอกชน เป็นต้น หรือมีข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากที่จะสะท้อนการทุจริตและประพฤติมิชอบ การใช้ดุลพินิจโดยไม่เสมอภาค การเลือกปฏิบัติ การแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปกปิดไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ อันเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ โดยตรงที่ชัดเจน แม้จะมีมาตรการลงโทษทางอาญา โทษวินัย โทษปรับ และมีมติคณะรัฐมนตรีให้กำชับหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังจงใจไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทันทีและพยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตาม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายพิกุล แก้วโชติ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการว่า “หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดและให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ” และความคาดหวังที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า “พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นช่องทางที่ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและรับรู้การทำงานของหน่วยงานของรัฐได้อย่างเต็มที่ โดยยึดหลักที่ว่า รัฐรู้อะไร ประชาชนรู้เท่านั้น”

และความคิดเห็นของ นายรัชพงษ์ กาญจนันท์ กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงแนวโน้มของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐว่า “ควรมีการรณรงค์การเข้าถึงระบบ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารให้มากขึ้น เพื่อเป็นแรงผลักดันให้บุคลากรของรัฐสร้างระบบธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน” และมีความคาดหวังว่า “เพื่อช่วยจัดการคอร์ปชั่นของหน่วยงานราชการ ถึงจะไม่หมดไปเสียทีเดียว แต่ก็น่าจะลดน้อยลง”

รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตั้งใจปกปิดข้อมูลข่าวสารที่ควรเปิดเผย เนื่องจากกลัวว่าจะมีการเสียผลประโยชน์ ซึ่งเรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าใจได้ยาก” และมีความต้องการในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “ควรที่จะเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม” โดยมีความคาดหวังว่า “พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารจะทำให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลมากที่สุด สามารถตรวจสอบได้ทุกเรื่อง”

#### 2.1.6 เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งใจให้ข้อมูลข่าวสารล่าช้า

เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนตั้งใจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ล่าช้า เพื่อให้เหตุการณ์นั้นผ่านไปก่อนหรือทำให้ประชาชนผู้ขอเกิดความเบื่อหน่ายที่จะรอ เนื่องจากไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งการตั้งใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ล่าช้า สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1) การดึงเรื่องให้ล่าช้าออกไปโดยไม่ยอมให้คำตอบว่าจะให้ข้อมูลหรือมีข้อมูลดังกล่าวอยู่หรือไม่ อยู่ระหว่างดำเนินการอย่างไร หรือแม้กระทั่งอ้างว่าต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงพิจารณา ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะพบว่ามีเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก และ

2) ภายหลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมติให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอ หน่วยงานของรัฐบางแห่งที่ได้รับทราบมติแล้วกลับไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่ได้ทำเรื่องสอบถามไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่า หน่วยงานของตนจะต้องทำอย่างไร หรือขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย หรือมีการส่งข้อหาหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหาหรือปัญหาข้อกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติ

ซึ่งวิธีการต่างๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นการยืดเวลา ในการที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยออกไป

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นางสาวอภิรดี เจริญรอด กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวโน้มของการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “ควรมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต่อไป โดยจัดให้เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการต่อไป หรือเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือสิ่งที่ให้คุณให้โทษต่อหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานได้ เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีประชาชนร้องขอ การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ภายในเวลาอันควร เป็นต้น”

และความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการล่าช้า อยากให้มีการบริการที่รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะเวลาไปติดต่อราชการเพื่อที่จะขอข้อมูล เราจะได้ไม่ต้องเสียเวลา”

### 2.1.7 หน่วยงานของรัฐขาดแคลนสถานที่และเทคโนโลยีในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเข้าตรวจสอบและค้นหาข้อมูล

หน่วยงานของรัฐบางแห่งประสบปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ที่คับแคบหรือไม่สามารถจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับให้บริการแก่ประชาชนที่มาขอตรวจสอบและค้นหาข้อมูล ในลักษณะของศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารได้ รวมทั้งขาดแคลนเทคโนโลยีที่ทันสมัยและไม่สามารถรองรับต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าตรวจสอบและค้นหาข้อมูล ไม่ว่าจะจากช่องทางใดก็ตาม

สอดคล้องกับ นางสาววิระวัญ อินทรัง เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “สถานที่ที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารในส่วนของกรมอยู่ลึกเกินไป จริงๆ แล้วอยากให้ประชาชนเดินมาแล้วสามารถเข้าถึงง่าย คนจะได้ใช้บริการเยอะๆ แต่เราไม่มีสถานที่อย่างนั้น แต่ก็มียายแนะนำให้รู้ว่าอยู่ที่ไหน แต่ก็คงไม่สะดวกเท่ากับเดินมาปั๊บเจอปั๊บ”

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “ประชาชนบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ หรือเข้าถึงได้ก็ยังไม่สะดวกเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มยังไม่มีอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการเข้าถึง เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต ซึ่งรัฐบาลควรจัดจุดบริการรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางอินเทอร์เน็ตให้แก่ประชาชนตามสถานที่สาธารณะ และควรเพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่ออื่นๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ง่ายมากขึ้น”

รวมถึงความคิดเห็นของคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “ภาครัฐยังขาดการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากทางราชการ ดังนั้น รัฐควรสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เทคโนโลยีในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน สนับสนุนอินเทอร์เน็ตให้แก่ประชาชน”

### 2.1.8 หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาด้านงบประมาณ

หน่วยงานของรัฐบางแห่ง โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับจังหวัด มักจะประสบปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการจัดให้มีโครงการอบรม ประชุม หรือสัมมนา เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายประวิช ศาตะมาน เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “ได้รับงบประมาณในการสนับสนุนน้อย ทำให้บุคลากรบางหน่วยงานขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ไม่ให้ความร่วมมือ และไม่ให้ความสำคัญ อยากให้มีเงินรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมารวมไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร”

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ นางกนกวรรณ โภธิไสย เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ว่า “งบประมาณในการสนับสนุนมีน้อย ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้บ้าง โดยเฉพาะงบประมาณด้านประชาสัมพันธ์ อยากให้มีเพิ่มมากขึ้น”

และความคิดเห็นของ นางนฤมล วัฒนาพรจินดา เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการอีกท่านหนึ่งที่ว่า “ไม่มีงบประมาณในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้ได้เพียงพอหรือจัดสถานที่ให้เหมาะสมได้เท่าที่ควร”

### 2.1.9 ขาดการให้ความสำคัญและการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

หน่วยงานของรัฐบางแห่งประสบปัญหาจากการที่ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญในการมอบนโยบายและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ในขณะที่บางหน่วยงานพบว่ามีโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งอยู่บ่อยครั้ง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานขาดความต่อเนื่องและไม่ประสบผลสำเร็จ

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายรัชพงษ์ กาญจนังกูร คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับกลางที่ควรจะต้องรับทราบนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ในขณะที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีแนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่อง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร” และให้ข้อเสนอแนะว่า “ผู้บริหารระดับสูงควรให้ความสำคัญมากกว่านี้และมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมาใช้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้มากขึ้น รวมถึงสร้างแบบเรียนให้กับเยาวชน เพื่อใช้เป็นแนวทางการเรียนการสอน”

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ นางสาวอภิรดี เจริญรอด คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ว่า “ผู้บริหารยังไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างจริงจัง จึงควรสอดแทรกเรื่องนี้ในหลักสูตรการอบรมสัมมนาที่เป็นของระดับผู้บริหารและใช้เรื่องนี้เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งในการพิจารณาคัดเลือกผู้บริหาร”

และความคิดเห็นของ นางสาวนารา ศรีนารักษ์ คณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการที่ว่า “บางหน่วยงานผู้บริหารไม่ให้ความสนใจ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรออกเป็นนโยบายหรือกฎระเบียบข้อบังคับให้ผู้บริหารต้องมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับการดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสาร”

รวมถึงความคิดเห็นของ นางสาวสมใจ รอดขำ คณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการอีกท่านหนึ่งที่ว่า “โครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่ มีหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดผู้รับผิดชอบที่แท้จริง ในการประสานงาน ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการทำงานร่วมกันในแต่ละหน่วยงาน”

และความคิดเห็นของ นายสาโรจน์ ยอดประดิษฐ์ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการที่กล่าวว่า “ผู้บริหารต้องมีการสนับสนุนอย่างเต็มที่และควรมีการทำความเข้าใจกับทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการทำโปสเตอร์เกี่ยวกับเรื่องนี้ติดไว้ที่ทำงาน เป็นต้น”

#### 2.1.10 ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล

รัฐยังขาดความจริงใจในการส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร เช่น ขาดการประชาสัมพันธ์ การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้ขาดแคลนทั้งอุปกรณ์และเจ้าหน้าที่ที่จะให้บริการได้ทันต่อความต้องการ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยทางการเมืองอีกหลายประการที่ทำให้ฝ่ายรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการสนับสนุนกฎหมายฉบับนี้มากนัก ส่งผลให้การผลักดันแผนงาน โครงการต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

สอดคล้องกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “นโยบายของรัฐบาลต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนการให้ความรู้ความเข้าใจงานด้านนี้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ”

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “ภาครัฐยังขาดการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากทางราชการ”

## 2.2 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากประชาชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและรองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากกว่าหนึ่งทศวรรษ แต่กระนั้นก็ยังพบว่าไม่สามารถเข้าถึงและสร้างความตื่นตัวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยทำให้พบเห็นถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากประชาชนในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 การไม่ทราบว่ามีกฎหมายฉบับนี้

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะมีการประกาศใช้มากกว่าหนึ่งทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่เคยรับรู้ว่ามีกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่หากพิจารณาจากสถิติการร้องเรียนและอุทธรณ์ที่รวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตั้งแต่ปี 2543-2551 จะพบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยอาชีพที่มีการใช้กฎหมายฉบับนี้มากที่สุดก็คือประชาชนทั่วไป ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้มากขึ้น

สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “ยังไม่สมควรที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารเพราะของเดิมประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ตามต่างจังหวัด ยังไม่ทราบเลยว่า มี พ.ร.บ. นี้ด้วย จึงควรส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ตามต่างจังหวัดได้ทราบว่าตนเองมีสิทธิรับรู้ข้อมูลที่ต้องการได้จากหน่วยงานของรัฐ เช่น แจกแผ่นพับแนะนำการใช้บริการศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอบรมให้ประชาชนรับทราบการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร”

และความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการอีกท่านหนึ่งที่ว่า “เนื่องจากยังมีประชาชนอีกมากที่ยังไม่รู้จักกฎหมายฉบับนี้ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะสื่อถือเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ดังนั้น จึงควรประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น สื่อโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อทำให้ประชาชนทราบว่าเขาจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. ฉบับนี้ นอกจากนี้ ยังควร



จัดปายประชาสัมพันธ์ในหน่วยราชการต่างๆ ให้เห็นอย่างชัดเจน เพื่อที่จะให้เข้าไปใช้บริการได้อย่างสะดวก”

### 2.2.2 การขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมาย

แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะรับทราบว่ามีกรมการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ก็ยังมีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่มีความรู้ในรายละเอียดของกฎหมาย วิธีการและขั้นตอนในการใช้ รวมถึงยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการใช้กฎหมายฉบับนี้มาก่อน ซึ่งการขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายหรือรายละเอียดของกฎหมาย อาจทำให้ประชาชนไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายพิกุล แก้วโชติ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงควรเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เช่น แผ่นพับ โปสเตอร์ บอร์ด ไวเนล เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้มากขึ้น”

และความคิดเห็นของ นางสาวชุตินา ศรีสกุล เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นภาษากฎหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้งาน เพราะเป็นภาษาที่คนทั่วไปเข้าใจได้ยากและต้องอาศัยการวิเคราะห์และตีความมาประกอบด้วย ดังนั้น จึงควรมีการเรียบเรียงภาษากฎหมายให้ประชาชนเข้าใจได้ง่ายขึ้น”

รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่งที่ว่า “วิธีการในการดำเนินการยังไม่มีความสะดวกเพียงพอ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ยังขาดความเข้าใจในตัว พ.ร.บ. ความหมาย และมาตราต่างๆ ทำให้ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการ จึงควรสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ดังกล่าว และควรมีการให้รายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น”

### 2.2.3 ประชาชนขาดความสนใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความสนใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่มากนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากความไม่เข้าใจถึงสิทธิของตนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมองไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายฉบับนี้ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐยังมิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ข่าวสารเกี่ยวกับตัวกฎหมายนี้ก็ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนมีความสนใจหรือไม่ได้มีความจำเป็นต้องใช้ ไม่มีความจำเป็นเพื่อที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของตน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประชาชนขาดความสนใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนบางส่วนก็ใช้อิทธิพลหรือการนำเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนกลุ่มนี้จะสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยรวดเร็ว แต่เมื่อมีการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการก็อาจจะได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นช้าลง จึงขาดความสนใจที่จะใช้สิทธิของตนตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

สอดคล้องกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เพราะประชาชนอาจยังไม่มีความเข้าใจในพระราชบัญญัตินี้เพียงพอและทั่วถึง ทำให้การปฏิบัติตามไม่ค่อยเกิดขึ้น เพราะประชาชนไม่รู้สิทธิของตนเองว่ามีแค่ไหน จึงควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและต้องใช้คำที่ประชาชนเข้าใจง่ายและควรมีการยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจน”

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ นายประวิช ศาตะมาน เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการอีกท่านหนึ่งที่ว่า “ประชาชนมาใช้บริการน้อย เพราะไม่มีความจำเป็นหรือไม่มีข้อได้เสียกับหน่วยงานภาครัฐโดยแท้จริง”

และความคิดเห็นของ นางสาวกรรฎา มาศยากร เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการอีกท่านหนึ่งที่ว่า “ประชาชนยังให้ความสำคัญกับข้อมูลเหล่านี้น้อยและคิดว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจหรือทราบความหมายของข้อมูลข่าวสารดีพอ จึงควรมีการจัดเผยแพร่ให้ความรู้ในเชิงรุกมากกว่านี้ เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับรู้ว่าตนเองมีสิทธิใดบ้างต่อหน่วยงานของรัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาใช้สิทธิและรับรู้ถึงสิทธิที่มีมากกว่านี้ ถ้าประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐมีความตื่นตัวเพิ่มมากขึ้น”

รวมถึงความคิดเห็นของคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากประชาชนว่า “ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ถึง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารให้มากขึ้น มีการชี้แจงให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับ เพราะประชาชนบางส่วนยังไม่รู้ว่าสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของตนเองว่ามีอะไรบ้าง”

#### 2.2.4 ทศนคติที่ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการขอข้อมูล

ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าการจะได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารมักมีความยุ่งยาก เช่น ต้องเขียนคำร้องขอข้อมูล ต้องยื่นคำร้อง/อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ ประชาชนบางส่วนยังมีทัศนคติทางด้านลบต่อกระบวนการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ เพราะมองว่าใช้เวลาค่อนข้างมาก อีกทั้งประชาชนส่วนหนึ่งยังมีทัศนคติว่าตนเองเป็นผู้ต่ำต้อยในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบท จึงไม่กล้าที่จะสอบถามเรื่องราวต่างๆ เพราะถือว่าเป็นเรื่องของราชการ ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ หรือประชาชนอีกส่วนหนึ่งมีทัศนคติที่ยอมรับต่ออำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิที่จะคัดค้าน แสดงความเห็น หรือร่วมตรวจสอบใดๆ ได้

**2.2.5 ความเบี่ยงเบนในการใช้สิทธิอันเกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ**  
 เช่น ถูกปฏิเสธการให้ข้อมูล, การดำเนินการล่าช้า เป็นต้น

ปัญหานี้ นับว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ประชาชนได้รับเมื่อมีการนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไปปฏิบัติจริง โดยมักจะถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูล แม้ว่าจะมีการขอข้อมูลอย่างถูกต้องตามแนวทางของกฎหมายฉบับนี้แล้วก็ตาม หรือปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการร้องเรียน/อุทธรณ์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเบี่ยงเบนและไม่มีความคาดหวังว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของรัฐได้อย่างแท้จริง

และด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานราชการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีมติให้หน่วยงานราชการบางแห่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนตามคำร้องขอ แต่ก็มีหน่วยงานราชการบางแห่งที่ไม่ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งการขาดกฎหมายรองรับสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ กระบวนการพิจารณาอนุมัติให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นไปอย่างล่าช้า และการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้ต้นทุนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการสูงโดยไม่สมควร และต้นทุนเหล่านี้ก็จะตกเป็นภาระของประชาชนผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ต้นทุนเหล่านี้ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องและค่าเสียเวลาในการต่อสู้ในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หากการต่อสู้ยืดเยื้อมากเพียงใด ต้นทุนในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ยิ่งสูงมากเพียงนั้น ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายในการใช้สิทธิเพื่อขอข้อมูลข่าวสาร

สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการท่านหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการล่าช้า บางครั้งก็ไม่เต็มใจในการให้บริการ และไม่มีความเป็นกลาง ทำให้ไม่อยากมาขอข้อมูล”

#### 2.2.6 ขาดแคลนช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่มักมีการเผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ในขณะที่ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากและหลายพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากช่องทางนี้ได้ อันเนื่องมาจากความขาดแคลนและก้าวไม่ทันต่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายวิกรม วีระกะลัส ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “เพราะช่องทางที่จะเผยแพร่ยังไม่ค่อยมี โดยส่วนใหญ่ก็มาจากอินเทอร์เน็ต ไม่ค่อยมีการเผยแพร่ทางโทรทัศน์เท่าใดนัก คิดว่าถ้าเผยแพร่ทางโทรทัศน์จะได้ผลดี เพราะคนส่วนใหญ่ต้องดูโทรทัศน์ประจำ และควรส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารให้มากโดยใช้สื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ”

## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข มีข้อสรุปการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

#### 1. สรุปการวิจัย

##### 1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

1.1.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

##### 1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

###### 1.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากร แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- (1) คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ
- (2) เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- (3) ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) กลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ให้มีการกระจายอย่างทั่วถึงในกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา โดยเน้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นสำคัญ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- (1) คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ กรรมการหรือผู้ทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 9 คน
- (2) เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 9 คน
- (3) ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จำนวน 10 คน

### 1.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ชุด ตามประเภทของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

1) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

2) แบบสัมภาษณ์ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

### 1.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เป็นการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ ตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งทัศนคติและความคิดเห็นของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ และประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview)

### 1.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการนำผลการรวบรวมข้อมูลมาประมวลศึกษาและใช้แนวคิดทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยวิธีการหลักที่ใช้มี 2 วิธี ดังนี้

1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการนำข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารมาตรวจสอบแหล่งที่มา ความสมบูรณ์ ความถูกต้อง และความชัดเจน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ รวมถึงการแปลข้อมูลทั้งหมด เพื่อนำไปจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการแยกแยะตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาเป็นประเด็นหลักในการแปลผล

2) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยการตีความข้อมูลซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ตามที่มีการจดบันทึกไว้ นำมาสร้างข้อสรุปตามกรอบแนวคิดทฤษฎี และตอบปัญหาของการวิจัย

### 1.3 ผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

#### 1.3.1 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดความโปร่งใส ประชาชนให้ความเชื่อถือ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยกย่อง มีเกียรติ และศักดิ์ศรี แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาว่าหนึ่งทศวรรษของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ยังปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยทำให้พบปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ทศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีภาระงานมากและขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน
- 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมาย โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่น
- 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวความผิดหรือเกรงว่าจะได้รับความเดือดร้อน
- 5) เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร
- 6) เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจให้ข้อมูลข่าวสารล่าช้า
- 7) หน่วยงานของรัฐขาดแคลนสถานที่และเทคโนโลยีในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเข้าตรวจสอบและค้นหาข้อมูล

- 8) หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาด้านงบประมาณ
- 9) ขาดการให้ความสำคัญและการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร
- 10) ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล

### 1.3.2 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากประชาชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและรองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากกว่าหนึ่งทศวรรษ แต่กระนั้นก็ยังพบว่าไม่สามารถเข้าถึงและสร้างความตื่นตัวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยทำให้พบเห็นถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากประชาชนในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การไม่ทราบว่ามีกฎหมายฉบับนี้
- 2) การขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมาย
- 3) ประชาชนขาดความสนใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร
- 4)ทัศนคติที่ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการขอข้อมูล
- 5) ความเบื่อบ่อยในการใช้สิทธิอันเกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น ถูกปฏิเสธการให้ข้อมูล, การดำเนินการล่าช้า เป็นต้น
- 6) ขาดแคลนช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- 7) ความเกรงกลัวว่าจะได้รับอันตราย

## 2. อภิปรายผล

ในการศึกษาวิจัยนี้สามารถอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ว่า เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

### 2.1 ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

โดยพื้นฐานแล้ว ปัญหาสำคัญที่พบในการให้บริการข้อมูลข่าวสารในหน่วยงานของรัฐ ก็คือ ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นปัญหาสำคัญประการแรกๆ ที่อยู่คู่มากับการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าวยังถือว่าเป็นกฎหมายที่ให้มียู่ เพราะจากการสัมภาษณ์พบว่า ยังมีความเห็นที่แสดงออกมว่ายังไม่รับทราบว่ามีกฎหมายฉบับนี้



และถึงแม้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์อีกบางส่วนจะรับทราบว่ามีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่ก็ยังไม่มีความรู้ในรายละเอียดของกฎหมาย วิธีการและขั้นตอนในการใช้ รวมถึงไม่เคยมีประสบการณ์ในการใช้กฎหมายฉบับนี้มาก่อน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัฐชยา ไชยสาลี (2551: 72-73) เรื่อง “ปัญหาการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประชาชนในอำเภอเมืองเชียงใหม่” ที่พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเพียงประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่รู้และเข้าใจ โดยเฉพาะประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการหรือการกระทำของรัฐ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง เพราะกลัวการตรวจสอบจากประชาชน อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และสอดคล้องกับ “แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ในประเด็นเกี่ยวกับสาระสำคัญในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งรับรองสิทธิได้รู้ (Right to Know) ของประชาชน อันเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยในทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญานี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยพื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะให้บทบาทของตนให้ถูกต้อง นั่นคือ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจในการปกครอง เพื่อที่ประชาชนจะได้ติดตาม ตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครอง ได้อย่างถูกต้อง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนขึ้น โดยมีข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เมื่อประชาชนมีสิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐว่าดำเนินการในเรื่องต่างๆ ไปด้วยความชอบธรรม ด้วยเหตุผล และชอบด้วยกฎหมายเพียงใด อันจะส่งผลให้การตัดสินใจใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องทำอย่างมีเหตุผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ หักศนคติแต่เดิมของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคที่ทำให้ยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาที่ผ่านมา ประชาชนได้ใช้สิทธิของตนขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของรัฐ ทั้งเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐได้มีการปรับตัวไปค่อนข้างมาก อันจะเป็นหนทางไปสู่การปฏิรูประบอบราชการและการจัดการบ้านเมืองที่ดีต่อไป การที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างระบบธรรมาภิบาลขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีที่มาจากแนวคิดในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ ให้มีความโปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ชัดเจน ตรวจสอบได้ มีระบบป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินงานของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามสมควร ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย แต่เดิมสังคมไทย เป็นระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อต่อการทุจริตอย่างมาก ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มุ่งจัดปัญหาการทุจริตโดยใช้วิธีการต่างๆ อาทิเช่น การกระจายอำนาจ การทำให้การเมือง เป็นประชาธิปไตยขึ้น การทำให้ระบบจัดการรัฐโปร่งใสและตรวจสอบได้ ฯลฯ ดังนั้น หากประชาชน มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักสำนึกถึงความสำคัญในการตรวจสอบอำนาจรัฐและสิทธิของตนแล้ว จะเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้และยังผลให้เกิดการพัฒนาประเทศต่อไป อีกด้วย สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาล อันเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเป็นแนวคิดที่บ่งบอกถึงลักษณะการบริหารของหน่วยงานราชการว่าจะต้องมีความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้นพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้นได้ อย่างเที่ยงตรง ไม่ถืออำนาจ ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้ และมีความรับผิดชอบ หากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

## 2.2 ปัญหาด้านการปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาและอุปสรรคจากการนำกฎหมายฉบับนี้มาปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ มักงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร โดยมีเจตนาที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามที่มีประชาชนมาขอใช้สิทธิตรวจสอบ เนื่องจากไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ ประชาชนร้องขอ เพราะเกรงว่าตนจะได้รับความเดือดร้อนหรือเกรงว่าจะถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้ง ลงโทษ หรือการจงใจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ล่าช้า เนื่องจากต้องการเก็บข้อมูลข่าวสารนั้นไว้ เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนหรือพวกพ้อง อาจเป็นเพราะระบบราชการเป็นระบบ ผูกขาดการให้บริการ เป็นผลให้ข้าราชการสร้างความสำคัญกับตัวเองจนไม่คำนึงถึงประชาชน ประกอบกับการคงอยู่ขององค์กรและตัวข้าราชการไม่ได้ขึ้นอยู่กับประชาชน แต่เป็นการขึ้นอยู่กับ ส่วนกลาง โดยมีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความสำคัญในการพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษ ข้าราชการจึงคำนึงถึงตัวผู้บังคับบัญชามากกว่าประชาชน ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กร มีการช่วยเหลือดูแลจนเกิดสายสัมพันธ์ระหว่างนายและลูกน้อง ในขณะที่ตัวระบบราชการอีกเช่นกัน ที่มีลักษณะการลงโทษเพื่อให้ออกจากราชการเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การผูกขาด ระบบอุปถัมภ์ และ การให้ออกจากราชการที่ทำได้ยาก จึงเป็นเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้ข้าราชการขาดการคำนึงถึงประชาชน นอกจากนี้ การใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชนที่ดูจะเป็นเรื่องยุ่งยากและบางครั้งข้อมูลข่าวสาร

ที่ได้ก็อาจมีการล่าช้าจนไม่เกิดประโยชน์แก่ตัวผู้ขอเอง ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่คิดจะใช้สิทธิ ตามกฎหมายฉบับนี้ โดยกลับไปใช้ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีอยู่เดิมเพื่อขอข้อมูลข่าวสาร เป็นการส่วนตัว หรือแม้กระทั่งให้สินบนกับเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นผลอันเกิดมาจากปัญหาโครงสร้างทางสังคมไทยอ่อนแอ อำนาจอรัฐที่ฉ้อฉลในอำนาจเอง และวัฒนธรรมทางการเมืองที่อ่อนแอ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศุภกลมาน เอี่ยม โอลาสคินธุ์ และคณะ (2544: 15) เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชนในสิทธิที่จะได้รับรู้ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” ที่พบว่า ในส่วนของภาครัฐยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ระบบราชการไม่ทันสมัยและมีขั้นตอนยุ่งยาก รวมทั้งวัฒนธรรมของข้าราชการที่เกรงกลัวผู้บังคับบัญชา อุปถัมภ์คุ้มครองญาติมิตร คนสนิท และคิดว่าตนมีอำนาจเหนือประชาชน ทำให้การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารเป็นไปอย่างไม่กว้างขวางเท่าที่ควร และงานวิจัยของ สมพันธ์ ศรีสันติสุข (2542: บทคัดย่อ) เรื่อง “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด เปรียบเทียบก่อน และหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” ที่พบว่า การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 พบปัญหาและอุปสรรคในด้านไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ราชการไม่แน่ใจว่าสามารถเปิดเผยข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด

นักรัฐศาสตร์อเมริกันได้เคยตั้งคำถามไว้ว่า ทำไมการเมืองของประเทศโลกที่สาม จึงถูกรอบงำโดยระบบราชการ และเหตุใดประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้จึงเพิกเฉยต่อการเมือง ไม่เข้าร่วมทางการเมืองตามแบบปกติ (Conventional Participation) แต่ก็มีบางครั้งที่บางประเทศ ที่ประชาชนกลับอาศัยวิธีการรุนแรงเป็นเครื่องมือ ในการเข้าร่วมทางการเมือง (Unconventional Participation) เช่น การประท้วงด้วยความรุนแรง การปฏิวัติ เป็นต้น

คำถามดังกล่าวสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดที่มีรากฐานมาจากอุดมการณ์เสรี ประชาธิปไตย นั่นคือ แนวคิดเกี่ยวกับ โครงสร้างหน้าที่ (Structural Functional) ตามแนวคิดนี้ ระบบการเมืองทุกระบบล้วนแล้วแต่ต้องมีโครงสร้างหรือระบบย่อยในการทำหน้าที่ของระบบการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยหน้าที่ในการธำรงรักษาระบบ (System Functions) ได้แก่ การอบรมขัดเกลาทางการเมืองให้ผู้คนยอมรับระบบ (Political Socialization) การเลือกสรรคนให้เข้าไปทำหน้าที่ต่างๆ ในระบบ (Political Recruitment) และการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) กับหน้าที่ ด้านกระบวนการนโยบาย (Process Functions) ได้แก่ การทำหน้าที่ตามขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการ นโยบาย คือ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation) การรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) การตัดสินใจนโยบาย (Policy Making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดแก่นโยบาย (Policy Adjudication) ทั้งนี้ แนวคิดนี้

มีหลักอยู่ว่า ทุกระบบการเมืองไม่ว่าจะในสังคมที่พัฒนามากหรือพัฒนาน้อย ต่างก็ต้องทำหน้าที่ ทั้งสองส่วนเหมือนกัน เพียงแต่ว่าระบบการเมืองใดจะทำหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพมากน้อยกว่ากัน แค่นั้น ซึ่งข้อมขึ้นอยู่กับสภาพทางโครงสร้างของระบบ นั่นก็คือ ระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพ หรือสมรรถนะสูง มักเป็นระบบที่มีโครงสร้างหรือระบบย่อยหลากหลายและเน้นตรงความชำนาญ เฉพาะด้าน (Differentiation and Specialization) ขณะที่ระบบการเมืองที่ประสิทธิภาพต่ำหรือด้อย สมรรถนะ มักเป็นระบบที่มีโครงสร้างหรือระบบย่อยค่อนข้างน้อย และที่สำคัญ โครงสร้างดังกล่าว ยังผูกขาดการทำหน้าที่หลายๆหน้าที่อันมีนัยที่แสดงว่าไม่ค่อยปรากฏสถานะของความแตกต่าง หลากหลายเชิงโครงสร้างและการทำหน้าที่เฉพาะด้าน นอกจากนี้ ยังปรากฏเป็นลักษณะร่วมกันอีกว่า ระบบการเมืองแบบแรกซึ่งนักทฤษฎีกลุ่มนี้เรียกว่า “ระบบที่พัฒนาแล้ว” มักเกิดขึ้นในสังคมที่ผู้คน มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นการวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผลหรือคาดคะเนผลได้ผลเสียในการ ตัดสินใจทางการเมือง ส่วนระบบการเมืองแบบหลัง ซึ่งถูกเรียกว่า “ระบบที่ด้อยพัฒนา” มักเกิดขึ้น ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่อ่อนแอ รวมทั้งผูกติดกับระบบอุปถัมภ์ที่สืบทอดกันมา แต่เดิม

ในส่วนของลักษณะสังคมการเมืองไทย ด้านหนึ่งอำนาจทางการเมืองถูกผูกขาด และผลัดเปลี่ยนกันในกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับกลุ่มนักธุรกิจ ภายใต้อำนาจโครงสร้างและวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ ส่วนอีกด้านหนึ่งประชาชนส่วนใหญ่ถูกกีดกันออกจากเวทีทางการเมืองอย่างยินยอมพร้อมใจ อันเป็นผลมาจากความสืบเนื่องของโครงสร้างทางสังคมและ วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบฉบับของไทย ซึ่งถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองเท่านั้น นั้นทำให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญของระบบการเมืองไทยก็คือ การเข้าไปครอบงำทางการเมืองขององค์กร ราชการและการที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่มีวิถีคิดและพฤติกรรมทางการเมืองแบบนิ่งเฉย ไม่มีส่วนร่วม ทางการเมือง ดังนั้น หากต้องการให้การเมืองไทยพัฒนา ต้องสถาปนาระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง (Stable Democracy) ให้เกิดขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขทั้งในส่วนของ โครงสร้าง และวัฒนธรรมทาง การเมืองให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยเสียก่อน

สำหรับด้าน โครงสร้าง จะต้องจำกัดบทบาทขององค์กรราชการให้เหลือแค่ การบริหารหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นหน้าที่หลักขององค์กร ส่วนการกำหนดนโยบาย ต้องมอบหมายให้ฝ่ายการเมือง จะต้องมีการปรับปรุง โครงสร้างของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำพร้อมกันไปกับการปฏิรูประบบราชการ ขณะเดียวกันในส่วนของประชาชนจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) อย่างหลากหลาย โดยกลุ่มเหล่านี้จะต้องมีบทบาทในการผลักดันนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องไปกับ ผลประโยชน์ของกลุ่มคนในมากที่สุด ซึ่งการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์อย่างหลากหลาย

จะมีส่วนทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการรวมตัวเป็นกลุ่มในการต่อรองผลประโยชน์ แทนที่จะอาศัยตัวบุคคลเพียงลำพังผ่านระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ หากกลุ่มได้แสดงบทบาทบ่อยครั้งเท่าใด ก็เท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมประสบการณ์การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในอีกรูปแบบหนึ่งของประชาชน

สำหรับด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ควรต้องเสริมสร้างให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนทุกอาชีพและทุกวัย โดยเริ่มจากชนชั้นนำ โดยเฉพาะกลุ่มราชการซึ่งเคยชินกับการมีและใช้อำนาจเหนือประชาชน รวมทั้งปฏิเสธอำนาจของภาคประชาชน ซึ่งจะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนวิธีคิดเสียใหม่ กล่าวคือ ต้องปลูกฝังให้ข้าราชการทั่วไป ทั้งในฐานะตัวบุคคลและองค์กรยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และโดยสิทธิแล้วปวงชนย่อมสามารถเรียกร้อง (Demands) และตรวจสอบการทำงานขององค์กรราชการได้ ที่สำคัญต้องยอมรับว่าโดยจริยธรรมของข้าราชการและขององค์กรในระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ต้องดำเนิน ไปด้วยการถือตนเองเป็นผู้ให้บริการ มิใช่ผู้ปกครองเหมือนดังในระบอบอำนาจนิยม

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ผู้วิจัยเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมาย “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย...” และ “การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย... ฯลฯ... อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” แต่กฎหมายทั้งหลายก็หาได้เป็นหลักที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือแนวทางปฏิบัติของเหล่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายไปได้ไม่ เพราะแม้กฎหมายต่างๆ จะตราไว้ดีเช่นไร แต่การรักษากฎหมายที่เรียกว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” (Law Enforcement) ที่หย่อนยาน ขาดประสิทธิภาพ รวมถึงวิธีการที่สั่งสมวัฒนธรรมองค์กรไว้อย่างเหนียวแน่นในเรื่องชนชั้นราชการ หรือนักสังคมวิทยาบางท่านเรียกว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” ทำให้กฎหมายไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง การอุปถัมภ์เพื่อพลิกแพลงช่วยเหลือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันในทำนอง “เนติบริกร” จึงได้ปรากฏให้เห็นดังข้อเท็จจริงที่ผู้สื่อข่าวมติชนได้รับการปฏิเสธจากสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2545 ในกรณีการขอข้อมูลการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ปปง. ตามหนังสือร้องขอข้อมูลฉบับลงวันที่ 17 กันยายน 2545 จนกระทั่งต้องทำเรื่องอุทธรณ์ตามหนังสือฉบับลงวันที่ 6 ตุลาคม 2545 และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2545 ให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ. ต้องเปิดเผยข้อมูลการสอบสวนบางส่วน ซึ่งมีข้อน่าจะพึงสังเกตว่า โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวด 5 มาตรา 27 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.... ฯลฯ...

เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน....ฯลฯ...เป็นกรรมการ” และมาตรา 28 บัญญัติต่อไปว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...” จึงต้องมีข้อสังเกตต่อไปว่า “หน่วยงานสองหน่วยงานที่ปฏิเสธการร้องขอข้อมูลข่าวสารเช่นว่านั้น ตั้งแต่ผู้นาองค์กรตลอดมาถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในสองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารราชการดังกล่าวนี้ มีทัศนคติหรือแนวทางปฏิบัติต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นไร”

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ สาขาสังคมการบริหารราชการและการบังคับใช้กฎหมาย โดยท่านอาจารย์สมยศ เชื้อไทย ประธาน ได้วินิจฉัยประการใดแล้ว บทบัญญัติกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 มาตรา 37 วรรค 2 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด...” ฉะนั้นโดยปกติตามหลักกฎหมายมหาชนคำว่า “เป็นที่สุดหรือถึงที่สุด” ในกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้นย่อมความหมายความว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นจะปรึกษาหารือ อุตสาหกรรม หรือกระทำการใดๆ ต่อคำวินิจฉัยนั้นในส่วนฝ่ายบริหารต่อไปอีกไม่ได้ (อ้างอิงแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 647-648/2510 อันมีองค์คณะผู้พิพากษา ก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ประกอบด้วยท่านศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ ท่านอดีตรองประธานศาลฎีกา จินตา บุญยาคม และท่านศรี มลิลลา ซึ่งเมื่อได้นำประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่แล้ว ได้รับการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาที่ตัดสินวางข้อกฎหมายไว้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดต่อเมื่อคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาล ไม่ได้ด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาได้ว่าคำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลย่อมไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังมา โดยถือว่าดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่ง การจะฟังดุลพินิจไปในทางใดจะถือเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่ากรวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง...”)

นอกจากนี้ ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พยายามสนับสนุนการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งถือเป็นนโยบายสำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่จะต้องปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามคำขอข้อมูลข่าวสารและ  
แจ้งผลการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่  
บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองหรือควบคุมดูแล  
ของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาข้อร้องเรียนจากประชาชนอยู่เสมอ  
เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกรณีที่ไม่ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารแล้ว  
หน่วยงานของรัฐนิ่งเฉยหรือไม่ตอบว่าจะสามารถให้ข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอได้หรือไม่ โดยบางกรณี  
อาจไม่มีการตอบแจ้งเป็นเวลานานหลายเดือน เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ  
พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนว่า เมื่อประชาชนมีคำขอข้อมูล  
ข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งผลหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จในกี่วัน จึงเป็นประเด็นที่มี  
ข้อเรียกร้องจากภาคประชาชนและสื่อมวลชนในเวทีสัมมนาหรือการประชุมต่างๆ ให้มีการปรับปรุง  
แก้ไขกฎหมายให้มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน (กี่วัน) ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเมื่อประชาชน  
มีคำขอ ซึ่งปัญหาการกำหนดเวลานี้เป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนใช้สิทธิร้องเรียนว่า  
หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นจำนวนมาก  
สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546  
ซึ่งได้กำหนดในเรื่องของการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการด้วยกันไว้ว่า ให้ส่วนราชการ  
กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้การบริการประชาชนหรือติดต่อ  
ประสานงานระหว่างประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อ  
สอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่  
ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการ  
ให้ทราบภายใน 15 วัน หรือภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

2) การกำหนดให้หน่วยงานนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาและ  
สอบราคา รวมทั้งผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้มีการประกาศลงวันที่  
21 ตุลาคม 2542 กำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาเป็นข้อมูลข่าวสารที่  
หน่วยงานของรัฐต้องจัดเอาไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ และได้มีประกาศเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2543  
กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน ซึ่งเป็นไปตาม  
มาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบสนองต่อ  
นโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้  
จึงสมควรกำหนดให้หน่วยงานที่มีเว็บไซต์นำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประกาศประกวดราคาและ

สอบราคา รวมทั้งผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือนดังกล่าวเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานอีกทางหนึ่งด้วย

3) ให้นำหน่วยงานของรัฐถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องส่งเสริมให้มีการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างเคร่งครัด ดังนี้

(1) การฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคล

### 2.3 ปัญหาด้านนโยบายของผู้บริหาร

การที่ผู้บริหารขาดการให้ความสำคัญในการมอบนโยบายและสนับสนุน การดำเนินงานที่ต่อเนื่อง อาจเป็นเพราะผู้บริหารมีภาระงานมาก ทำให้งานด้านข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้น กลายเป็นลักษณะของงานประจำมากกว่าที่จะเป็นงานระดับนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสาร “รายงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปีงบประมาณ 2551” (2551: 3) ที่พบว่า แม้สำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้ดำเนินการออกตรวจแนะนำหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นเป้าหมายตาม ตัวชี้วัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ไม่สามารถ ปฏิบัติตามตัวชี้วัดได้ครบถ้วนถูกต้องตามคำแนะนำเป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการพบข้อเท็จจริงจากการออกไปตรวจแนะนำในหน่วยงานต่างๆ ว่า การให้ ความสำคัญกับการปฏิบัติตามตัวชี้วัดของผู้บริหารในหน่วยงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับแรก ซึ่งหากหน่วยงานใดที่ผู้บริหารให้ความสนใจและมีการกำกับให้เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับ การปฏิบัติตามตัวชี้วัดนี้อย่างเคร่งครัด หน่วยงานนั้นๆ ก็จะสามารถปฏิบัติตามตัวชี้วัดได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน

### 2.4 ปัญหาด้านการเข้าถึงและช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและช่องทางในการเผยแพร่ที่มีอยู่ อย่างจำกัด อาจเป็นเพราะข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่มีการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ในขณะที่ยังมี ประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากช่องทางนี้ได้ อันเนื่องมาจาก ความขาดแคลนและก้าวไม่ทันต่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของชัยวัฒน์ สมศรี (2548: บทคัดย่อ) เรื่อง “ทัศนคติและพฤติกรรมการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” ที่พบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีข้อเสนอแนะว่าควรเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ และควรมี



การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อบรม สัมมนา เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งสิทธิได้รู้ของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้วิจัยเห็นว่า ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ทางสื่อโทรทัศน์บ้างแล้ว แต่การเผยแพร่ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะของการทำหน้าที่ในการให้ข่าวสาร (Information) เท่านั้น ไม่มีลักษณะของการให้การศึกษาหรือให้ความรู้ (Education) เช่น ข่าวเกี่ยวกับผู้ปกครองของนักเรียนรายหนึ่งที่ขอคณะกรรมการสอบคัดเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เนื่องจากบุตรของผู้ปกครองรายนี้ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก นอกจากนี้การเผยแพร่ยังต้องคำนึงถึงรูปแบบรายการและการนำเสนอ ซึ่งจะต้องสามารถทำให้ประชาชนเกิดความสนใจหรือตั้งใจที่จะรับฟังข่าวสารที่นำเสนอ รวมทั้งต้องเกิดความเข้าใจในเนื้อหาที่ถูกต้อง และมีการยอมรับหรือเห็นด้วยกับสิ่งที่นำเสนอ

## 2.5 ปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาล

ปัญหาการขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล อาจเป็นเพราะเสถียรภาพของรัฐบาลที่ยังไม่มีความมั่นคงอันเนื่องมาจากปัญหาทางการเมือง ทำให้รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญและยังไม่มี ความชัดเจน ในการกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับเอกสาร “รายงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550” (2550: 11) ที่พบว่า จากการตรวจแนะนำ และจากการประชุมหารือกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ พบว่า ปัญหาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการข้อหนึ่ง คือ ปัญหาด้านการขาดการสนับสนุนจากฝ่ายนโยบายอย่างจริงจัง อีกทั้งในระยะหลังยังมีปัจจัยทางการเมืองอีกหลายประการที่ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายรัฐบาลมากนัก ทำให้การผลักดัน แผนงาน และโครงการต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย และเมื่อระดับนโยบายขาดการให้ความสำคัญ งานที่เกิดขึ้นจึงเป็นลักษณะของงานประจำมากกว่าที่จะเป็นงานระดับนโยบาย ซึ่งสาเหตุที่วิเคราะห์ได้น่าจะมาจากการปรับเปลี่ยนรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลายครั้งในช่วงเวลาไม่กี่ปี จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน อีกทั้งจุดเน้นของรัฐบาลชุดนี้มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลัก ขาดการให้ความสนใจในประเด็นทางกฎหมายเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีโอกาสดังสูงที่งานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะได้รับความเอาใจใส่มากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการและการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยความมุ่งหมายในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของพระราชกฤษฎีกานี้ ได้มีการนำหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมาบัญญัติยืนยันไว้อีกครั้งในมาตรา 43 และ 44 ดังนี้

มาตรา 43 “การปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น”

มาตรา 44 “ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี ราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการและระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า”

## 2.6 ปัญหาด้านงบประมาณ

จากการสัมภาษณ์พบว่า มีหน่วยงานของรัฐเพียงส่วนน้อยที่ประสบกับปัญหาในเรื่องงบประมาณ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหน่วยงานต่างๆ ของรัฐไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการเป็นหน่วยงานที่กำกับการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนในขอบเขตทั่วประเทศดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกที่มีอยู่ในกฎหมายให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพและมีบทบาทในการเอื้ออำนวยการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้บริการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างถูกต้อง ดังนั้น จึงไม่ใช่ผู้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาด้านงบประมาณ ในขณะที่ส่วนของประชาชน อาจเป็นเพราะข้อมูลทางการเงินในหน่วยงานของรัฐมักไม่ค่อยมีการเปิดเผยให้ประชาชนทราบ หรือแม้ว่าจะมีการเปิดเผยก็ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างจริงจัง ทำให้ประชาชนไม่ทราบว่าหน่วยงานของรัฐมีปัญหาด้านงบประมาณหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับเอกสาร “สรุปรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปี 2551” (2551: 10) ที่พบว่า ปัญหาจำนวนงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจในการเป็นหน่วยงานกำกับการบังคับใช้กฎหมายและส่งเสริมความรู้

ความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนในขอบเขตทั่วประเทศ ทำให้การดำเนินกิจกรรมเชิงรุกของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและการผลักดันการดำเนินกิจกรรมเพื่อนำไปสู่ความโปร่งใสทั้งระบบเป็นไปในภาวะจำกัด

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

##### 3.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลรวมถึงผู้บริหารทุกระดับในหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญและมีแนวทางที่จะผลักดันให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้เป็นรูปธรรมมากกว่าการรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียว

2) หน่วยงานของรัฐในทุกระดับควรถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการปฏิบัติตามตัวชี้วัดเรื่องระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้มีการปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนและถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดโดยเคร่งครัด เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3) ผลักดันให้มีการนำความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บรรจุไว้ในหลักสูตรการพัฒนาของข้าราชการทุกระดับอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหาร เนื่องจากจำเป็นต้องเข้าใจการปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารหน่วยงานให้เป็นไปตามกฎหมายได้

4) เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีลักษณะใหญ่คือ อิสรนิยม ขาดวินัย ความเป็นผู้ไม่ชอบความสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความเลื่อยขา การบูชาอำนาจ ตลอดจนระบบอุปถัมภ์ ในการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชนที่ดูจะเป็นเรื่องยุ่งยาก และบางครั้งข้อมูลข่าวสารที่ได้ก็อาจมีการล่าช้าจนไม่เกิดประโยชน์แก่ตัวผู้ขอเอง จนทำให้ประชาชนบางส่วนไม่คิดจะใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ โดยกลับไปใช้ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีอยู่เดิมเพื่อขอข้อมูลข่าวสารเป็นการส่วนตัว หรือแม้กระทั่งให้สินบนกับเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นผลอันเกิดมาจากปัญหาโครงสร้างทางสังคมไทยอ่อนแอ อำนาจรัฐที่ฉ้อฉลในอำนาจเอง และวัฒนธรรมทางการเมืองที่อ่อนแอ อันเป็นผลให้ทัศนคติของคนไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐจึงต้องสร้างแนวคิดใหม่ให้กับประชาชนและลบบา

ความคิดแบบเดิมออกไป ซึ่งต้องใช้วิธีแทรกไปในระบบวัฒนธรรมทางการเมือง ให้มีการถล่มเถลาทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยอาจจะเริ่มจากกลุ่มที่มีความตระหนักสำนึกสูงอยู่แล้ว เช่น ชนชั้นกลาง เพื่อให้เป็นแนวร่วมที่แข็งแกร่งก่อนและแผ่กระจายไปยังกลุ่มอื่นๆ ที่มีความด้อยกว่าในสังคม และทำให้ภาคสังคมเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งอาจใช้มาตรการทางสังคม เพื่อทำให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น การนำเสนอเรื่องไปยังสื่อมวลชน เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ การรณรงค์ให้เกิดกระแสสังคมกดดันหน่วยงานของรัฐ

### 3.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) เน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับสาระสำคัญและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยจัดทำในเชิงรุกผ่านสื่อต่างๆ ให้เข้าถึงตัวประชาชนโดยตรง และควรให้โอกาสภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการเผยแพร่ความรู้ไม่ควรปล่อยให้เป็นที่ของภาคราชการเพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจครอบคลุมทุกระดับชั้นของสังคม

2) ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องตามกฎหมายในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดแนวทางที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐโดยภาคสังคม (Social Control)

3) สนับสนุนและให้ความสะดวกแก่องค์กรและชมรมที่เป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนหรือผู้ประกอบการต่างๆ ในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ และกำหนดมาตรการสนับสนุนและให้ความสะดวกในการจัดตั้งองค์กรหรือชมรมดังกล่าว

4) รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายหลักของประเทศในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และอาจกำหนดกิจกรรมเชิงสนับสนุน เช่น อาจกำหนดให้มีปีแห่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการและอาจให้มีการประกวดหรือคัดเลือกหน่วยงานดีเด่นในการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน

5) สร้างความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการให้ความรู้และทำความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงสร้างมาตรฐานการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

6) วางมาตรฐานและระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งในระยะเริ่มต้นควรจัดให้มีหน่วยงานตัวอย่างหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานและตรวจสอบ รวมถึงกำกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐ

7) หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการส่งต่อความรู้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงาน เพื่อให้ความรู้กระจายตัวไปยังเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอย่างกว้างขวางและมีความต่อเนื่อง โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเดิมพ้นจากภารกิจที่ดูแล จะต้องมีการฝึกอบรมโดยหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนมีระบบการแจ้งกลับมายังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อจัดหลักสูตรอบรมทบทวนความรู้หรือจัดกิจกรรมในลักษณะการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น

8) หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่เป็นการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่มีเหตุอันควร ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่นั้นตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งด้วย

9) หน่วยงานของรัฐควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

10) บุรณการความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ กังงานของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เข้าด้วยกัน โดยการแก้ไขกฎหมายกรณีการนำข้อมูลข่าวสารจากเดิมที่กำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการจัดแสดงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงการเพิ่มช่องทางการขอข้อมูลข่าวสารผ่านทางอีเมล ตลอดจนการพัฒนาโปรแกรมและสร้างมาตรฐานของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเว็บไซต์

### 3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกเหนือจากการศึกษาวิจัยในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อไป

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กวี สุภธีระ (ม.ป.ป.) ทุกคนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ค้นคืนวันที่ 8 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.oic.opm.go.th/CABOICFORM05/DRAWER04/GENERAL/DATA0002/00002050.DOC>
- ขนิษนาฏ รัตนพฤษย์ (2550) “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” *โรงเรียนนายเรือ 7, 1* (มกราคม-มีนาคม) : 22-29
- เครตัน, เจมส์ แอล (2004) *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน A Guide book for involving citizens in community decision making* โดย วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า
- จรรยา ไบยา (2548) “ผลของการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจราจรต่อการปกกฏจราจร: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เชียงใหม่
- จุมพล หนิมพานิช (2548) “แนวทางวิเคราะห์การเมืองเชิงสถาบันและโครงสร้างหน้าที่” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการวิเคราะห์การเมืองและระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์* หน้าที่ 4 หน้า 127-186 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์ (2551) *1 ทศวรรษ : พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ กับการสร้างความโปร่งใสในสังคมไทย* การขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ปัจจุบันและอนาคต วันที่ 14 มกราคม 2551 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2540) *คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540* กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- ชัยวัฒน์ สมศรี (2548) “ทัศนยะและพฤติกรรมการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ชาญชัย บุตรแสน โคตร (2547) “การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลห้วยวาง อำเภอโกสัมพีสัย จังหวัดมหาสารคาม” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย มหาสารคาม

- ณัฐชยา ไชยสลิ (2551) “ปัญหาการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประชาชนในอำเภอเมืองเชียงใหม่” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ทวีสิทธิ์ พงษ์พุดผิงค์ (2543) “การศึกษาสภาพการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นคร เสรีรักษ์ (2550) สิทธิที่จะรู้ในรัฐธรรมนูญ ค้นคืนวันที่ 8 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.oic.go.th/FILEROOM/CABOICFORM05/DRAWER02/GENERAL/DATA0001/00001692.PDF>
- บุญยวัตติ เกิดกล้า (2544) “การบังคับใช้กฎหมายกรณีการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- เบญจวรรณ วันดีศรี (2546) “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์ เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภู่อระกุล (2546) “ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย” คำรณราชานุภาพ 3, 7 (ธันวาคม 2545-มีนาคม 2546) : 6-11 ค้นคืนวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 จาก <http://learners.in.th/file/maslan/goodgovernance.doc>
- ไพโรจน์ พลเพชร และชลัท ประเทืองรัตนา (2546) คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชาพิจารณ์ กรุงเทพมหานคร สุรวงศ์ อินเตอร์เทรด
- โกคิน พลกุล (2540) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540: หนทางสู่ราชการในระบบเปิด กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
- วรัญญา สิทธิโชค (2544) “ความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นของนิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป มหาวิทยาลัยบูรพา
- วัชรวิ ไชยสาร (2541) สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม
- วัชรวิ ครอบจิตต์ (2544) “ความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในบริบทรัฐธรรมนูญ” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



- วันชัย โกลละสุด (2549) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ค้นคืนวันที่ 6 สิงหาคม 2552 จาก  
[http://opens.dpt.go.th/dpt\\_kmcenter/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=1](http://opens.dpt.go.th/dpt_kmcenter/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=1)
- วิเชียร อัมระภา (2549) “สภาพปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- วีระพงษ์ บึงไกร (2543) “การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมพรรัตน์ ศรีสันติสุข (2542) “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ : ศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศุกลมาน เอี่ยมโอกาสดิษฐ์ และคณะ (2544) “ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชนในสิทธิที่จะได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การประมวลผลข้อมูลการประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ค้นคืนวันที่ 6 สิงหาคม 2552 จาก  
<http://www.oic.go.th/FILEROOM/CABOICFORM02/DRAWER05/GENERAL/DATA0000/00000344.PDF>
- สันทัด ลยางกูร (2543) “การบังคับใช้กฎหมาย และระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย: ศึกษากรณีทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกองบังคับการตำรวจจราจร” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (2544) คู่มือประชาชน (สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ค้นคืนวันที่ 6 สิงหาคม 2552 จาก <http://www.oic.go.th/content/handbook.htm>

- \_\_\_\_\_ . (2548) คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรุงเทพมหานคร ศรีเมืองการพิมพ์
- \_\_\_\_\_ . (2550) รายงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประจำปีงบประมาณ 2550 คั่นคืนวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2552 จาก <http://www.oic.go.th/FILEROOM/CABOICFORM05/DRAWER02/GENERAL/DATA0001/00001462.PDF>
- \_\_\_\_\_ . (2551) รายงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปีงบประมาณ 2551 คั่นคืนวันที่ 6 สิงหาคม 2552 จาก <http://www.oic.go.th/FILEROOM/CABOICFORM05/DRAWER02/GENERAL/DATA0001/00001691.PDF>
- \_\_\_\_\_ . (2551) สรุปรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประจำปี 2551 คั่นคืนวันที่ 6 สิงหาคม 2552 จาก <http://www.oic.go.th/FILEROOM/CABOICFORM05/DRAWER02/GENERAL/DATA0001/00001692.PDF>
- \_\_\_\_\_ . 1 ทศวรรษ : พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ กับการสร้างความโปร่งใสในสังคมไทย วันที่ 14 มกราคม 2551 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ม.ป.ป.) การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ คั่นคืนวันที่ 12 สิงหาคม 2552 จาก <http://www.moac.go.th/builder/kmops/images/8cor1.pdf>
- \_\_\_\_\_ . สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (2544) การดำเนินการของกระทรวงคมนาคมตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรุงเทพมหานคร กระทรวงคมนาคม
- \_\_\_\_\_ . สุจิน บุตรดีสุวรรณ (2545) “การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประชาชนจังหวัดมหาสารคาม” การศึกษาอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- \_\_\_\_\_ . สุดารัตน์ บุญสร้าง (2552) “ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543: กรณีศึกษาว่าด้วยการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- \_\_\_\_\_ . สุทัศน สุธิกุลสมบัติ (2550) “ธรรมาภิบาล (Good governance)” การจัดการความรู้ KM ศภ.5 กสอ. 7 (กรกฎาคม) คั่นคืนวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 จาก <http://school.obec.go.th/rewat/knowledge/Good%20Governance.pdf>

หิรัญญา บุญจำรูญ (2542) “สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : ศึกษากรณีปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดการใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องเรียน” สารนิพนธ์ปริญญาสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ แขนงวิชาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อมร จันทร์สมบูรณ์ (2543) “บันทึกเรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) ของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 6” วารสารกฎหมายปกครอง 19 (เมษายน) : คำนำ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์

คณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ  
และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

## แบบสัมภาษณ์

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข

### คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์นี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาวิจัยถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข โดยการศึกษาวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอความกรุณาตอบแบบสัมภาษณ์นี้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผลจากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐาน สำหรับเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐต่อไป ทั้งนี้ ข้อมูลที่ตอบในแบบสัมภาษณ์ทั้งหมดจะถูกเก็บไว้เป็นความลับและจะไม่มีผลกระทบใดๆ แก่ผู้ตอบทั้งสิ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความร่วมมือตอบแบบสัมภาษณ์มา ณ โอกาสนี้

แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

\* \* \* หมายเหตุ \* \* \*

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ใช้สำหรับคณะกรรมการหรือคณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. เพศ  ชาย  หญิง
2. อายุ ..... ปี
3. ระดับการศึกษา (สูงสุด) .....
4. สถานะ  คณะกรรมการ/คณะทำงานข้อมูลข่าวสารของราชการ  
 เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

**ส่วนที่ 2** พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

5. ท่านเคยเข้ารับการอบรม/สัมมนาในเรื่องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

เคย หัวข้อ/ประเด็นเกี่ยวกับ .....

.....

ไม่เคย

6. ท่านทราบหรือไม่ว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คืออะไร

ทราบ คือ .....

.....

ไม่ทราบ

**ส่วนที่ 3** ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใน

หน่วยงานของรัฐ

7. ท่านคิดว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือไม่ โปรดระบุเหตุผล

มีความสำคัญ เพราะ .....

.....

ไม่มีความสำคัญ เพราะ .....

.....

.....

8. ท่านคิดว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คืออะไร โปรดอธิบาย (เลือกตอบเพียง 1 ข้อ)

ปัญหาด้านบุคลากร (เช่น ความรู้ความเข้าใจ, ทักษะคติ, พฤติกรรม, การใช้สิทธิ/ ใช้ประโยชน์, การปฏิบัติงาน เป็นต้น)

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.....

.....

เจ้าหน้าที่ของรัฐ .....

.....

ประชาชน .....

.....

ปัญหาด้านงบประมาณ

.....

.....

ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ (เช่น เทคโนโลยีและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศ/ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร, สถานที่สำหรับให้บริการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น)

.....

.....

ปัญหาด้านวิธีการ (เช่น การบังคับใช้, ตัวบทกฎหมาย, การดำเนินการเรื่องร้องเรียน/ อุทธรณ์, การติดตาม/การรายงาน/การประเมินผล เป็นต้น)

.....

.....

ปัญหาด้านการบริหาร (เช่น ผู้บริหารของหน่วยงาน, โครงสร้างองค์กร, อำนาจหน้าที่, ความรับผิดชอบ เป็นต้น)

.....

.....



ปัญหาด้านอื่นๆ (เช่น นโยบายรัฐบาล, สถานการณ์บ้านเมือง เป็นต้น)

.....  
 .....  
 .....

9. ท่านคิดว่า ควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นอย่างไร

.....  
 .....  
 .....

10. ท่านคิดว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เรื่องใด ที่ไม่สามารถแก้ไขได้

มี ได้แก่ .....

.....  
 .....

ไม่มี

11. ท่านคิดว่า ควรมีการส่งเสริม/สนับสนุนอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

.....  
 .....  
 .....

12. ท่านคิดว่า จากผลการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา สมควรหรือไม่ที่ต้องทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และต้องปรับปรุงในประเด็นใดบ้าง

สมควรปรับปรุง ในประเด็น .....

.....  
 .....

ยังไม่สมควรปรับปรุง เนื่องจาก .....

.....  
 .....

13. ท่านคิดว่าแนวโน้มของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ ควรเป็นไปในทิศทางใด

.....  
.....  
.....

14. ความคาดหวังในมุมมองของท่านที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

.....  
.....  
.....

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

\* \* \* \* \* ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความร่วมมือตอบแบบสัมภาษณ์ \* \* \* \* \*

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์

ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

## แบบสัมภาษณ์

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์นี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาวิจัยถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา กระทรวงสาธารณสุข โดยการศึกษาวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอความกรุณาตอบแบบสัมภาษณ์นี้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผลจากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐาน สำหรับเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐต่อไป ทั้งนี้ ข้อมูลที่ตอบในแบบสัมภาษณ์ทั้งหมดจะถูกเก็บไว้เป็นความลับและจะไม่มีผลกระทบใดๆ แก่ผู้ตอบทั้งสิ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความร่วมมือตอบแบบสัมภาษณ์มา ณ โอกาสนี้

แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

\* \* \* หมายเหตุ \* \* \*

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ใช้สำหรับประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

- 1. เพศ                                       ชาย                                       หญิง
- 2. อายุ ..... ปี
- 3. ระดับการศึกษา (สูงสุด) .....
- 4. อาชีพ .....

**ส่วนที่ 2** พฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

5. ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากช่องทางใด และประเด็นที่ท่านได้รับทราบคืออะไร

ช่องทาง ได้แก่.....

.....

ประเด็นที่รับทราบ ได้แก่.....

.....

6. ท่านทราบหรือไม่ว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คืออะไร

ทราบ คือ .....

.....

.....

ไม่ทราบ

**ส่วนที่ 3** ความคิดเห็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐ

7. ท่านคิดว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความสำคัญต่อประชาชนหรือไม่ โปรดระบุเหตุผล

มีความสำคัญ เพราะ .....

.....

.....

ไม่มีความสำคัญ เพราะ .....

.....

.....

8. ท่านคิดว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คืออะไร โปรดอธิบาย (เลือกตอบเพียง 1 ข้อ)

ปัญหาด้านบุคลากร (เช่น ความรู้ความเข้าใจ, ทักษะคติ, พฤติกรรม, การใช้สิทธิ/ใช้ประโยชน์, การปฏิบัติงาน เป็นต้น)

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.....

.....

.....

เจ้าหน้าที่ของรัฐ .....

.....

.....

ประชาชน.....

.....

.....

ปัญหาด้านงบประมาณ

.....

.....

.....

ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ (เช่น เทคโนโลยีและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศ/ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร, สถานที่สำหรับให้บริการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น)

.....

.....

.....

ปัญหาด้านวิธีการ (เช่น การบังคับใช้, ทั่วยกกฎหมาย, การดำเนินการเรื่องร้องเรียน/อุทธรณ์, การติดตาม/การรายงาน/การประเมินผล เป็นต้น)

.....

.....

.....

ปัญหาด้านการบริหาร (เช่น ผู้บริหารของหน่วยงาน, โครงสร้างองค์กร, อำนาจหน้าที่, ความรับผิดชอบ เป็นต้น)

.....

.....

.....

○ ปัญหาด้านอื่นๆ (เช่น นโยบายรัฐบาล, สถานการณ์บ้านเมือง เป็นต้น)

.....  
.....  
.....

9. ท่านคิดว่า ควรมีแนวทางการในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นอย่างไร

.....  
.....  
.....

10. ท่านคิดว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เรื่องใดที่ไม่สามารถแก้ไขได้

○ มี ได้แก่ .....

.....  
.....

○ ไม่มี

11. ท่านคิดว่า ควรมีการส่งเสริม/สนับสนุนอย่างไร เพื่อให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด

.....  
.....  
.....

12. ท่านคิดว่า สมควรหรือไม่ที่ต้องทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และต้องปรับปรุงในประเด็นใดบ้าง

○ สมควรปรับปรุง ในประเด็น .....

.....  
.....

○ ยังไม่สมควรปรับปรุง เนื่องจาก .....

.....  
.....

13. ท่านต้องการให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540  
ในหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มไปในทิศทางใด

.....  
.....  
.....

14. ความคาดหวังในมุมมองของท่านที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ  
พ.ศ. 2540 (ในฐานะประชาชน)

.....  
.....  
.....

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

\*\*\*\*\* ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความร่วมมือตอบแบบสัมภาษณ์ \*\*\*\*\*



ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

## รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

- |                    |              |                     |               |
|--------------------|--------------|---------------------|---------------|
| 1. นางกนกวรรณ      | โพธิ์ไสย     | 16. นางพัชรี        | ทองฝิ่งพลอย   |
| 2. นางสาวกรรณา     | มาตยากร      | 17. นายพิกุล        | แก้วโชติ      |
| 3. นายเกรียงศักดิ์ | เชื่อมงาน    | 18. นายวิกรม        | วีระกะลัส     |
| 4. นางสาวจตุพร     | พรหมจรรย์    | 19. นางสาววิภาวี    | ทองแก้ว       |
| 5. นางสาวชุตินา    | ศรีสกุล      | 20. นางสาววิระวัลย์ | อินทริง       |
| 6. นายทศพร         | กาญจนโรจน์   | 21. นางสาวศศิญา     | อุดมสุข       |
| 7. นายทศพร         | ขาวละเอียด   | 22. นางศิริมา       | ชัยภักดี      |
| 8. นางทองสุข       | จำปาศรี      | 23. นายเศรษฐวุฒิ    | เปี้ยปิ่น     |
| 9. นายรัชพงษ์      | กาญจนังกูร   | 24. นางสาวสมใจ      | รอดขำ         |
| 10. นายธีรเดช      | พวงเงิน      | 25. นายสมชาย        | บุญลือ        |
| 11. นายนพดล        | จันทนดิษฐ์   | 26. นายสาโรจน์      | ยอดประดิษฐ์   |
| 12. นางนฤมล        | วัฒนาพรจินดา | 27. นางสาวสายพิณ    | สกุลจารุสุทธิ |
| 13. นางสาวนารา     | ศรีนารักษ์   | 28. นางสาวสุภาวดี   | โพธิ์คุ้ม     |
| 14. นายประวิช      | ศาตะมาน      | 29. นางสาวอภิรดี    | เฉยรอด        |
| 15. นางปราณี       | รุจทรงสิทธิ์ | 30. นายอิทธิพล      | ธรรมเตโชดม    |

ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



## พระราชบัญญัติ

### ข้อมูลข่าวสารของราชการ

พ.ศ. ๒๕๔๐

#### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐

เป็นปีที่ ๕๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นพับ แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นบันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้หนึ่งได้ เช่น ลายพิมพ์ นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และนิติบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็ของคนที่ต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็คนต่างด้าว

(๓) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว

(๔) นิติบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็คนต่างด้าว

นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิก หรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการ หรือสมาชิก หรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็คนต่างด้าว

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่

คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

**หมวด ๑**  
**การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร**

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้  
ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน

ของรัฐ

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

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๘ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(๒) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา

๗ (๔)

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา ๗ วรรคสอง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ในกรณีนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๑๐ บทบัญญัติมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผย ด้วยวิธีการอย่างอื่น

มาตรา ๑๑ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบดบังได้ง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้อีก

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขอนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่ต้องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอ หากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่มิใช่ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๑ แม้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่จะขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง หรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา ๑๖ ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

มาตรา ๑๓ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๕ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่คนตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕



ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

## หมวด ๒

### ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

มาตรา ๑๔ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้

มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสาย

การบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่ กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๖ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผย ต่อบุคคลใดได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด และสมควรมีวิธีการอย่างไรให้รวดเร็วให้หน่วยงานของรัฐ กำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษา ความลับของทางราชการ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลา ที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็น หนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผล การพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ หรือจนกว่าคณะ กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ ผู้นั้นอาจ อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๑๙ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นไม่ว่าจะเป็น การพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือศาลก็ได้ จะต้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณา และในกรณีที่จำเป็นจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายใดก็ได้

มาตรา ๒๐ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด แม้จะเข้าข่ายต้องมีความลับหรือความลับตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตาม ระเบียบตามมาตรา ๑๖

(๒) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใด เพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว

### หมวด ๓

#### ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

มาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

มาตรา ๒๒ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อาจออกระเบียบ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่ง (๓) ของมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานดังกล่าวก็ได้

หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่จะกำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งนั้น ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งการเปิดเผยประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๓) จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว

มาตรา ๒๓ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวข้อ และจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

(๒) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสาร โดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

(๓) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้

- (ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
- (ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- (ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- (ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
- (จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล
- (ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล
- (ช) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ
- (ซ) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามความเหมาะสม

เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ในกรณีที่เกี่ยวข้องข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่สามารถให้ข้อมูลได้ด้วยความสมัครใจหรือเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

มาตรา ๒๔ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้

(๑) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๒) เป็นการให้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(๓) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้วยการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(๔) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด

(๕) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๒๖ บรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(บ) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็คดีประเภทใดก็ตาม

(ค) เป็นการให้ซึ่งจำเป็น เพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(ฅ) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(ง) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแล ข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้น ได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา ๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่เป็จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น ได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้ บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มี คำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใดๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอ ของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือน ไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ตั้งแก่กรรม แล้วก็ได้

หมวด ๔  
เอกสารประวัติศาสตร์

---

มาตรา ๒๖ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

กำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามวรรคหนึ่งให้แยกประเภท ดังนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๔ เมื่อครบเจ็ดสิบห้าปี

(๒) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๕ เมื่อครบยี่สิบปี

กำหนดเวลาตามวรรคสอง อาจขยายออกไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับหอจดหมายเหตุ แห่งชาติ กรมศิลปากร

(๒) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นยังไม่ควรเปิดเผย โดยมีคำสั่งขยายเวลา คำกับไว้เป็นการเฉพาะราย คำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วยแต่จะกำหนดเกิน คราวละห้าปีไม่ได้

การตรวจสอบหรือทบทวนมิให้มีการขยายเวลาไม่เปิดเผยจนเกินความจำเป็น ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติตามมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่คณะรัฐมนตรี ออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำลายหรืออาจทำลายได้โดย ไม่ต้องเก็บรักษา

หมวด ๕  
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

---

มาตรา ๒๗ ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๒๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ

(๓) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓

(๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(๗) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๒๘ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

มาตรา ๓๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๒๘ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(บ) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๓๑ การประชุมของคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มิคำขอ ไม่ว่าจะเป็กรณีมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๒๕ ถ้าผู้มีคำขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริงและร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้ และแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องเรียนทราบ

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยินยอมให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนได้ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๓๔ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้และให้นำความในมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### หมวด ๖

#### คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕



การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรา ๓๖ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะหนึ่งๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้

กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการไม่ได้

มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๙ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ และบทกำหนดโทษที่ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอนุโลม

หมวด ๓

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดตามมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๒ บทบัญญัติมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง หรือจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจะได้อำหนด

มาตรา ๔๓ ให้ระบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๖ จะได้อำหนดเป็นอย่างอื่น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ประวัติผู้วิจัย**

<b>ชื่อ</b>	นางสาวพิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร
<b>วัน เดือน ปีเกิด</b>	13 พฤศจิกายน 2522
<b>สถานที่เกิด</b>	อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา
<b>ประวัติการศึกษา</b>	น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2549 วส.บ. (ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2544
<b>สถานที่ทำงาน</b>	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
<b>ตำแหน่ง</b>	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน