

ความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

วิชัย ชาญอาวุธ

ผู้อำนวยการกลุ่มงานข้อมูลข่าวสารของราชการ

ความนำ

๑. ความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เหตุผลสำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารในฉบับปัจจุบันและจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคตอันใกล้นี้ ก็สืบเนื่องจากว่าในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนสามารถใช้สิทธิขอตรวจดู ขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบและสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในทุกระดับทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอิสระของรัฐ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้ยังได้คุ้มครองสิทธิของประชาชนหากมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติ เช่น หน่วยงานของรัฐไม่จัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ตรวจดู หรือจัดเตรียมไว้ไม่ครบ หรือไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าตรวจดู หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนเองเมื่อได้มีคำขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ฯลฯ หากเกิดกรณีเหล่านี้ขึ้นกฎหมายข้อมูลข่าวสารก็ยังคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชน โดยประชาชนผู้ขอข้อมูลที่ได้รับผลกระทบไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการกรณีร้องเรียนของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันตามที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ นอกจากนี้หากมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้ยื่นคำขอไว้ โดยอ้างเหตุผลตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น อ้างผลกระทบต่อความมั่นคง ภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ ภัยสุขภาพ ภัยเศรษฐกิจ ภัยความมั่นคง หรืออ้างเป็นเอกสารลับ กรณีนี้หากประชาชนผู้ขอข้อมูลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับเหตุผลการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ ประชาชนก็ยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าคำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐตามที่อ้างนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่าคำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลนั้น ๆ แก่ผู้ขอต่อไป โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเป็นที่สุด

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการจึงถือได้ว่าเป็นข้อผูกพันโดยตรงต่อการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายบัญญัติ จึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตื่นตัวอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางที่สำคัญ

๒. วิธีการที่ต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับผู้รับบริการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติในกฎหมายไว้ ๓ วิธี ดังนี้

๒.๑ ให้มีการนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ คือ

- โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินการ
- สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีดำเนินงาน
- สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานรัฐ
- กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง ระเบียบแบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ หรือให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

๒.๒ ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ คือ

- ต้องจัดให้มีสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้โดยสะดวก

- ต้องจัดทำดัชนีหรือรายการข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดเพียงพอในการให้ประชาชนเข้าค้นหาข้อมูลด้วยตนเองและมีสิทธิขอสำเนาในเรื่องนั้น ๆ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องได้

- ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

- ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย

- นโยบายและการตีความ
- แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- สรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปีและสรุปงบลงทุนประจำปี
- แบบรายงานแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง งบลงทุนและงบรายจ่ายอื่น ๆ ประจำปีงบประมาณ

- คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

- สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา
- สัญญาสัมปทานสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดทอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน

ในการจัดทำบริการสาธารณะ

- มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี

๒.๓ ต้องมีการดำเนินการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชนที่ขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะราย ซึ่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๑ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ขอ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดหลักปฏิบัติไว้ว่า ถ้ามีผู้ขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ให้แก่ผู้ขอข้อมูลในเวลาอันสมควร

การจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชนผู้ขอเป็นการเฉพาะรายนี้แตกต่างจาก ๒ วิธีแรก ซึ่ง ๒ วิธีแรกได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดที่ต้องนำมาเปิดเผยโดยนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดที่จะต้องนำมาเปิดเผยได้โดยการจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ การให้บริการข้อมูลข่าวสาร ๒ วิธีแรกนั้นไม่ได้สร้างความยุ่งยากในขั้นตอนวิธีปฏิบัติเพราะกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร้ข้อสงสัย ส่วนวิธีที่ ๓ คือ ให้บริการข้อมูลข่าวสารเป็นรายการณ์ตามมาตรา ๑๑ นั้น มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เพราะข้อมูลข่าวสารของราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากและมีความหลากหลายซึ่งเป็นไปตามบทบาทและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ขอใช้บริการมากที่สุด แต่ถึงแม้จะมีข้อมูลที่หลากหลายและซับซ้อนเพียงใดก็ตาม ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้กำหนดแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นรายการณ์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องยึดเป็นแนวปฏิบัติ เช่น ในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารที่ได้บัญญัติถึงข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้ว่าต้องมีหลักปฏิบัติอย่างไรบ้าง และในหมวด ๓ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ก็ได้บัญญัติหลักปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ในปัจจุบันก็ยังปรากฏปัญหาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นในแต่ละส่วนราชการอย่างเสมอมา เช่น การไม่ได้รับความสะดวก การไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล และการได้ข้อมูลไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่ผู้ขอต้องการ ทั้งนี้ เนื่องจากบุคลากรของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น ยังมีทัศนคติฝังลึกในเชิงลบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารนั่นเอง โดยบุคลากรของรัฐหรือข้าราชการยังหลงติดยึดอยู่กับภาพลักษณ์ของตนเองว่าเป็นชนชั้นปกครองยังยึดติดอยู่กับกรอบและวิธีการเก่า ๆ ที่รู้สึกว่าเป็นคนชายขอบไม่มีใครให้ความสำคัญ จึงไม่จำเป็นต้องบอกข้อมูลทั้งหมด เลือกลบข้อมูลมาเพียงบางส่วนที่อยากให้รับรู้เท่านั้นก็พอแล้ว ซึ่งเป็นทัศนคติแนวคิดที่สวนทางกันกับเจตนารมณ์ของการมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารขึ้นมาบังคับใช้ซึ่งให้ความสำคัญกับสังคม มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบความโปร่งใสและองค์การของรัฐต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น

๓. องค์ความรู้ที่ใช้ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

๓.๑ ความรู้ที่ชัดเจน (EK : Explicit Knowledge)

๑. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๐
๒. ประกาศและกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
๓. มติคณะรัฐมนตรีเรื่องแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐกรณีที่มีคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน
๔. ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖
๕. ประกาศคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์การเข้าตรวจดู ศึกษาค้นคว้า หรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการและการอนุญาต
๖. ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓ (๓)
๗. คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๘. คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง รายชื่อข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ต้องเปิดเผย

๓.๒ องค์ความรู้ที่ฝังลึก (TK : Tacit Knowledge)

๑. ต้องมีจิตสาธารณะ

๒. ต้องมีจิตมุ่งบริการ

๔. องค์ความรู้ที่ฝังลึกที่ใช้ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชน

ในหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประกาศออกบังคับใช้นั้นมุ่งเน้นประสงค์ให้ประชาชนมีสิทธิอย่างกว้างขวางในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประกอบกับในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดก็ยังคงได้บัญญัติรองรับในเรื่องสิทธิข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะรวม ๗ มาตรา ตั้งแต่มาตรา ๕๖ ถึงมาตรา ๖๒ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อให้ประชาชนได้ติดตามตรวจสอบและใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครอง นั่นคือ ประชาชนต้องรู้ในความเป็นไปของการปกครองว่าในขณะนี้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร สังคมและประชาชนได้รับผลอย่างไร ดังนั้นบุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะใช้ความรู้หรือแนวคิดเดิม ๆ ในการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนไม่ได้อีกต่อไป จำเป็นต้องบูรณาการความคิดทัศนคติที่ฝังลึกอยู่เก่าก่อนนั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บูรณาการขึ้นมาใหม่ ดังนี้

๑. ต้องมีจิตสาธารณะในตนเอง

จิตสาธารณะ คือ การมีจิตสำนึกที่ดีมีอุดมการณ์ปรารถนาสร้างประโยชน์เพื่อสังคมและประชาชน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งจะแสดงออกมาควบคู่กับการกระทำ ความรู้สึกมีจิตสาธารณะเป็นปัจจัยภายในที่ฝังลึกของแต่ละบุคคล ถือเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในระดับบุคคลของแต่ละคนที่มีผลต่อการเกิดจิตสาธารณะ ซึ่งปัจจัยด้านนี้จะซ่อนอยู่ภายในและทำให้บุคคลหนึ่งแตกต่างไปจากอีกบุคคลหนึ่ง ได้แก่ ความคิดเห็น การรับรู้ ทัศนคติ ซึ่งปัจจัยภายในตัวมนุษย์เหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อการคิดวิเคราะห์หรือการตีความของแต่ละบุคคลในการพิจารณาตัดสินคุณค่าและความดี ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมและการประพฤติปฏิบัติตนเอง การสร้างพัฒนาจิตสาธารณะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นจะต้องปลูกฝัง การฝึกแนวคิดใหม่ ๆ ตามตัวอย่างที่ดีงาม การเรียนรู้ความจริงและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นที่มีผลเชื่อมโยงต่อประชาชนดังที่กฎหมายบัญญัติเจตนารมณ์ไว้ ปัจจัยเหล่านี้จะค่อย ๆ โนม้นำทำให้เกิดจิตสำนึกที่ถูกต้อง และผลอันนี้ก็จะเสริมสร้างผลผลิตภาพในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและเปิดใจยอมรับสาธารณะชนมากยิ่งขึ้น

๒. มีจิตมุ่งบริการ

จิตมุ่งบริการมีความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเป็นความคิดเชิงบวก โดยมุ่งหาความต้องการของผู้รับบริการเป็นอย่างไร แค่ไหน เพียงใด แล้วนำมากำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติงานให้สอดคล้องสนองความต้องการของผู้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อเนื่อง และจะเกิดความถึงพอใจอย่างสูงสุดของผู้ขอรับบริการ ซึ่งจะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรโดยรวม

ขั้นตอนการปฏิบัติงานในการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

