



นายารชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย



“ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ”

ตอน : ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

ความนำ

เมื่อกล่าวถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คงไม่มีใครบุคคลใดโดยเฉพาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวที่จะปฏิเสธว่าไม่รู้จักหรือเคยได้รับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายสำคัญที่รับรองสิทธิของประชาชนหรือเอกชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยมีหลักการว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเกือบทั้งหมดเป็นสิ่งที่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ จะมีข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดห้ามเปิดเผยหรือกำหนดให้เป็นดุลยพินิจที่ไม่เปิดเผยซึ่งเป็นส่วนน้อย นอกจากนี้ยังรับรองสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่ง ในฐานะกลไกที่จะขับเคลื่อนการบริหารราชการให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้

แต่เมื่อได้มีการตั้งประเด็นคำถามที่ควรต้องทราบ อาทิ ข้อมูลข่าวสารประเภทใดบ้างที่เปิดเผยได้ ข้อมูลข่าวสารประเภทใดบ้างที่เปิดเผยไม่ได้ หรืออาจไม่ต้องเปิดเผย และหน่วยงานของรัฐด้วยกันจะขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
ตอน : ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่ ปรากฏว่าหลายคนกลับตอบไม่ได้ หรือตอบได้แต่ไม่ถูกต้องครบถ้วนทั้งหมด อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ายังมีบุคคลอีกหลายคนที่ไม่เข้าใจในหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการดีพอ ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ หากนับถึงปัจจุบันก็เป็นเวลากว่า ๑๓ ปีแล้ว ซึ่งอาจเป็นเพราะมีเนื้อหาสาระและมีขอบเขตการบังคับใช้กว้างเกินไป ทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจและการตีความ อันนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามมา ดังจะเห็นได้จากจำนวนเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปี



ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายดังกล่าว มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ จึงขอเสนอบทความเรื่อง “ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ” ทั้งนี้ เพื่อเสนอความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการศึกษาจากกรณีปฏิบัติจริง โดยในโอกาสนี้จะขอเสนอเป็นตอนแรกในเรื่องที่เกี่ยวกับ **ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้** ซึ่งจะกล่าวถึงขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย และประเภทของข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

๑. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้ ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยมิได้และข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจไม่ต้องเปิดเผย ตลอดจนแนวทางในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว จึงควรทราบถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมถึงความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงความมุ่งหมายและขอบเขตของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว



๑) วัตถุประสงค์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

จากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ สามารถสรุปถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ดังนี้

(๑) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(๒) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยหรืออาจไม่เปิดเผย โดยจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

(๓) เพื่อคุ้มครองการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ข้อสังเกต

จากวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ขอข้อมูลข่าวสารตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่ขอข้อมูลข่าวสารในฐานะเอกชน จึงไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในอันที่จะขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหน่วยงานของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ในส่วนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันย่อมเป็นไปตามระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ^๑

๒) ข้อมูลข่าวสารและหน่วยงานที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งหมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน โดย “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ความหมายรวมถึง

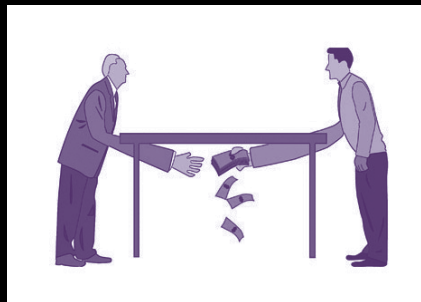
^๑ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๑/๒๕๕๒, ที่ สค ๘๑/๒๕๕๒, ที่ สค ๖๙/๒๕๕๓, ที่ สค ๗๓/๒๕๕๓, ที่ สค ๙๕/๒๕๕๓.

ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
ตอน : ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

(๑) ส่วนราชการ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) รัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น

(๓) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(๔) ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นส่วนการใช้อำนาจตุลาการโดยตรงของศาลที่การเปิดเผยเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ เช่น การขอตรวจหรือการขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีของศาลในคดีแพ่ง อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๔ เป็นต้น

(๕) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งแม้แท้จริงแล้วเป็นองค์กรเอกชนแต่เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐ ก็ต้องอยู่ในบังคับของหลักความโปร่งใสเช่นเดียวกัน เช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สภานายความ เป็นต้น

(๖) หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้อำนาจกระทำการทางปกครอง เช่น สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารแตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น

(๗) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่าหน่วยงานของรัฐจะมีความหมายกว้างโดยมีเจตนาเพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด แต่ก็ไม่รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งมีทุนมาจากเงินค่าหุ้นของสมาชิก แม้สหกรณ์ดังกล่าวจะตั้งขึ้นในส่วนราชการและถือว่าเป็น



เรื่องสวัสดิการภายในของส่วนราชการนั้นก็ตาม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ สหกรณ์เมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งแล้ว สหกรณ์ดังกล่าวก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการนั้น และโดยเหตุผลเดียวกัน โรงเรียนเอกชนต่าง ๆ ก็ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นข้อมูลข่าวสารของสหกรณ์ออมทรัพย์หรือของโรงเรียนเอกชนจึงไม่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้^๒

๒. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้^๓

ข้อมูลแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพและความสำคัญ กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภท ดังนี้

๑) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา^๔

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำไปเผยแพร่โดยการนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการสำคัญที่ประชาชนควรต้องรู้ กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้มากที่สุด รวมทั้งเพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานในการใช้อ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ทางกฎหมายต่อไปได้ ซึ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาประกอบด้วย

(๑) การจัดองค์กร และสรุปอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นประโยชน์เบื้องต้นที่ประชาชนสามารถตรวจค้นหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

(๒) สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร เพื่อเพิ่มความสะดวกกับประชาชนที่ต้องการทราบว่าจะไปติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารต่อหน่วยงานของรัฐใดที่ได้บ้าง

(๓) กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เนื่องจาก “กฎ” คือการกระทำทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง^๕ เมื่อจะใช้บังคับแก่ประชาชน ประชาชน

^๒ สมชัย วัฒนการุณ, การใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔).

^๓ โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐, สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

^๔ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗.

^๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ “กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”.

ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
ตอน : ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบล่วงหน้าตามหลักแห่งความเป็นธรรม เพื่อที่บุคคลจะได้เตรียมตัวปฏิบัติตามกฎได้ ดังนั้น เมื่อบรรดา กฎหรือข้อมูลข่าวสารที่มีสภาพอย่างกฎ จำเป็นต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หากไม่มีการนำลงพิมพ์ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายจึงกำหนดว่ากฎที่ยังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานั้น จะนำมาใช้บังคับในทางไม่เป็นคุณแก่บุคคลใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสาร อันเป็นกฎนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร^๖ นั่นคือได้รู้มานานพอที่จะปฏิบัติตามกฎนั้นได้โดยไม่มีอุปสรรค^๗



ข้อสังเกต

ข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดในข้อนี้มุ่งบังคับเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เป็นกฎหรือมีสภาพอย่างกฎ ซึ่งมีผลต่อประชาชนหรือเอกชนทั่วไปเท่านั้น ดังนั้น กฎที่มีผลเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กร เช่น ผู้บังคับบัญชาวางระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่มีผลต่อเอกชนทั่วไป กฎประเภทนี้จึงไม่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตัวอย่างข้อมูลข่าวสารที่มีสภาพอย่างกฎ อันมีผลต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เช่น มติคณะรัฐมนตรีอันเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ^๘ หนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่แจ้งส่วนราชการต่าง ๆ ถือเป็นแนวปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ^๙ เป็นต้น

(๔) ข้อมูลข่าวสารอื่น ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับการพัฒนาของสังคมในอนาคต ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีประกาศกำหนดดังกล่าว

^๖ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘.

^๗ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๔๘).

^๘ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖.

^๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๔๔.



๒) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้^{๑๐}

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ ไม่มีความสำคัญถึงขนาดที่หน่วยงานของรัฐต้องพิมพ์เผยแพร่ให้แพร่หลายโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็มีความสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมไว้เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจได้รับรู้หรือตรวจดูได้ทันที ดังนี้

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทราบว่าที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร และหากตนจะมีการดำเนินการในกรณีเดียวกันนั้น จะต้องเตรียมการอย่างไรและหน่วยงานของรัฐควรพิจารณาอย่างไร

(๒) นโยบายและการตีความที่ไม่มีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้แนโยบายของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐทุกขั้นตอนของการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น เอกสารเกี่ยวกับโครงการฝึกอบรมและดูงานประจำปี^{๑๑} เป็นต้น

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน เพื่อที่จะได้รู้ว่าการให้บริการหรือการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์การพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างไร และในการขอรับบริการเรื่องต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐหรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติที่จะต้องนำมารวบรวมไว้ให้เพื่อประชาชนตรวจดูนี้ กฎหมายกำหนดบังคับเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนเท่านั้น ส่วนคู่มือหรือคำสั่งใดหากเปิดเผยออกไปจะกระทบถึงผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยก็ได้^{๑๒}

(๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้เผยแพร่ตามจำนวนพอสมควรแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลข่าวสารนั้นลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีก ทั้งนี้ เพื่อลดความซ้ำซ้อน

^{๑๐} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙.

^{๑๑} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๗๑/๒๕๔๗.

^{๑๒} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗ หน้า ๑๐.

ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
ตอน : ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

และสิ้นเปลืองงบประมาณ แต่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่าได้มีการพิมพ์
เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้แล้ว โดยการอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้น

(๖) **สัญญาสำคัญของรัฐ** สัญญาในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ
โดยปกติทั่วไปย่อมไม่เป็นการลับ แต่ที่ผ่านมามีไม่ได้มีการเปิดเผยเท่าที่ควรจนทำให้
ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษาติดตาม จนบางครั้งปรากฏว่ามีสัญญาบางกรณี
ทำไปโดยรัฐเสียเปรียบหรือไม่อาจสำเร็จตามที่มุ่งหมายได้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้
หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการรวบรวมสัญญาดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนตรวจสอบ
เพื่อความสะดวกในการศึกษาข้อมูล

- **สัญญาสัมปทาน** ได้แก่สัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการ
สาธารณะ เช่น สัญญาการเดินรถประจำทาง หรือสัญญาให้เอกชนจัดทำประโยชน์
เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำไม้ หรือทำเหมืองแร่ เป็นต้น



- **สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน** คือ สัญญาที่ให้สิทธิเอกชน
กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แต่เพียงผู้เดียว เช่น สัญญาให้ผลิตสุรา เป็นต้น

- **สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ** คือ กิจการ
ที่เป็นของรัฐแต่มีการร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำ เช่น สัญญาให้บริการโทรศัพท์
 เป็นต้น

ข้อสังเกต

การที่กฎหมายบังคับเฉพาะสัญญา ๓ ประเภทดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น
ที่หน่วยงานของรัฐต้องนำมารวบรวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้นั้น ก็มีได้หมายความว่า
หากสัญญาอื่น ๆ ของหน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย แต่โดยหลักการแล้วสัญญา
โดยส่วนใหญ่เกือบทุกเรื่องจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รู้ เพียงแต่หน่วยงานของรัฐ
ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องนำมารวบรวมไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น

(๗) **มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย
หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี** กฎหมายได้กำหนดให้ระบุรายชื่อ รายงานทางวิชาการ
รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย เพื่อจะได้ทราบว่า
คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการดำเนินการหรือตัดสินใจในเรื่องใด
ไปแล้วบ้าง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตนหรือสังคมอย่างไร



(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่น ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศผลสอบราคา ที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เป็นรายเดือนทุกเดือน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่จัดซื้อจัดจ้าง วงเงินงบประมาณ วิธีการซื้อหรือจ้าง รายชื่อผู้เข้าเสนอราคา และราคาที่เสนอ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกและราคา และเหตุผลที่คัดเลือกผู้เสนอราคารายนั้นโดยสรุป เพื่อเป็นตรรกะสำหรับการตรวจสอบของประชาชนได้^{๑๓}

๓) ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำให้ออกชนเป็นการเฉพาะราย^{๑๔}

ข้อมูลข่าวสารประเภทซึ่งต้องจัดทำให้ออกชนซึ่งมาขึ้นคำขอกับหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะรายนี้ แตกต่างจาก ๒ วิธีแรก ซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่จะต้องนำมาเปิดเผยโดยนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลข่าวสารประเภทใดบ้างที่จะต้องนำมาเปิดเผยโดยการจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดในเรื่องที่จะขอ นอกเสียจากจะเข้าข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ห้ามเปิดเผย หรือเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะไม่เปิดเผย จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำให้ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังอาจปฏิเสธการจัดหาข้อมูลข่าวสารได้ในบางกรณี หากเป็นการขอข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ขอระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่ไม่อาจเข้าใจได้ตามสมควร หรือเป็นคำขอที่ไม่ชัดเจน เช่น ระบุว่าขอสรรพเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสำนวนการร้องเรียนทั้งหมด ถือเป็นคำขอที่ไม่ชัดเจนว่าขอข้อมูลข่าวสารเรื่องอะไร^{๑๕}

(๒) เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

^{๑๓} ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศผลสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และเรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศ ณ วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๑๔} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒.

^{๑๕} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๑๐๘/๒๕๔๗.

ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
ตอน : ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้

(๓) เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ เช่น กรณีที่เป็นสัญญา
ยังมีได้ลงนาม เพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้^{๑๖}

(๔) เป็นข้อมูลที่ขอบ่อยครั้งหรือจำนวนมากโดยไม่มีเหตุอันสมควร
เช่น ขอข้อมูลข่าวสารที่เป็นหลักฐานการส่งประกาศสอบราคาจัดซื้อวัสดุสิ้นเปลือง
ประเภท ปูน ทราย เหล็กก่อสร้าง ไม้แปรรูป ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๗ ถือเป็นคำขอ
ที่มีขอบเขตกว้างขวาง มีปริมาณมากเกินสมควร จนอาจเป็นการรบกวนการทำงานของ
ของเจ้าหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร^{๑๗}

(๕) เป็นการขอข้อมูลที่ได้มีการจัดชั้นความลับโดยหน่วยงานอื่น กรณีนี้
หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอนั้นไม่มีหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ แต่จะต้องส่งคำขอ
ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลที่ประทับชั้นความลับนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

บทส่งท้าย

สิ่งสำคัญยิ่งของระบบการตรวจสอบของภาคประชาชนที่จะทำให้การดำเนินการ
ต่าง ๆ ของภาครัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบและลดปัญหาการคอร์รัปชันได้ ซึ่งจะนำ
ไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง และมีผลบังคับใช้ได้อย่าง
สมบูรณ์และมีความเสมอภาคกันได้นั้น ประชาชนจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะเป็น
อุปกรณ์ซึ่งสามารถใช้ในการตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลของหน่วยงานของรัฐ
ข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมูลเหตุแห่งการคอร์รัปชันของทางราชการได้
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่ง
อันจะขาดเสียมิได้ของประชาชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การใช้
งบประมาณตลอดจนการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิและ
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ตลอดจนเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน
และสังคมโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม เครื่องมือดังกล่าวจะทรงประสิทธิภาพตามความ
มุ่งหมายที่กำหนดไว้เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะ
ช่วยขับเคลื่อนในส่วนของการปฏิบัติงานให้ปรากฏผลสำเร็จจนเป็นรูปธรรมได้มากน้อย
เพียงใดด้วย

โดยในบทความเรื่อง “**ปฏิบัติราชการอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมาย
ข้อมูลข่าวสารของราชการ**” ตอนต่อไปนั้น ผู้เขียนจะนำเสนอประเภทของข้อมูลข่าวสาร
ที่เปิดเผยไม่ได้ และประเภทข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจที่ไม่ต้อง
นำมาเปิดเผย รวมถึงแนวทางในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนตัวอย่าง
คำวินิจฉัยคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
เป็นตอนสุดท้าย ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามได้ในวารสารจลนิตฉบับหน้า **๑**

^{๑๖} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๙๖/๒๕๔๗.

^{๑๗} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๓๖/๒๕๔๗.