



# รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

## เรื่อง

หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ  
ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ  
และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร



**รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน**  
**เรื่อง**  
**หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ**  
**ในกรอบครองของหน่วยงานของรัฐ**  
**และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร**

**เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**  
**พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ (๓)**  
**เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓**



# คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๐ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ (๓) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเสนอต่อ  
คณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของ  
รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๑ ถึง มาตรา ๖๓ กำหนดให้รัฐ  
มีหน้าที่และดำเนินการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน ได้แก่ (๑) ประชาชนมีสิทธิเร่งรัด  
และเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (๒) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้  
ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย  
(๓) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (๔) รัฐต้องดำเนินการจัดการศึกษา  
ภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และส่งเสริมการศึกษา (๕) รัฐต้องดำเนินการจัดระบบบริการ  
สาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค (๖) รัฐต้องจัดให้มีระบบ  
สาธารณสุขขั้นพื้นฐาน (๗) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ และ  
สิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วม  
ในการดำเนินการด้วย (๘) การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ  
อนามัย คุณภาพชีวิต รัฐต้องให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและชุมชน  
(๙) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ (๑๐) รัฐต้องรักษาความลับและวงโคจร  
ดาวเทียมเพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชน (๑๑) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ  
ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค (๑๒) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังและจัดระบบภาษีให้เกิด  
ความเป็นธรรมแก่สังคม และ (๑๓) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนให้มีมาตรการและกลไกปกป้องและจัดการทุจริต  
และประพฤติมิชอบ

รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ  
ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ (๓) เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ เพื่อให้  
ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ

สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สิงหาคม ๒๕๖๔



# สารบัญ

|                                                                                                                              | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑. หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร | ๑    |
| ๒. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง                                                                                               | ๑    |
| ๓. สภาพของปัญหา                                                                                                              | ๑    |
| ๔. การดำเนินการ                                                                                                              | ๒    |
| ๕. ข้อกฎหมาย                                                                                                                 | ๓    |
| ๖. ข้อเท็จจริงจากการแสวงหาข้อเท็จจริง                                                                                        | ๓    |
| ๗. คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ                                                                                                   | ๑๙   |





## รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ (๓)

ที่ รบ.๑/๒๕๖๓

วันที่ ๔ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

### ๑. ปัญหาเรื่อง

หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และ  
ต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร

### ๒. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

- ๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- ๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
- ๒.๔ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
- ๒.๕ หน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

พ.ศ. ๒๕๕๐

### ๓. สภาพของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่  
และอำนาจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน  
ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ  
ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม  
แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ หน้าที่ของ  
รัฐ มาตรา ๕๙ บัญญัติว่า “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มี  
ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้

ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก” และได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในมาตรา ๔๑ (๑) ให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้ง หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ข. ด้านการ บริหารราชการแผ่นดิน (๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้ เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นประเด็นสำคัญที่ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดให้มีระบบการบริหารจัดการข้อมูล ที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์การจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ การพัฒนานโยบายและการให้บริการภาครัฐ มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ

แผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เรื่องที่ ๒ แผนการป้องกันการทุจริต เรื่อง การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูล (Open Government Data) เสนอให้มีการปฏิรูปการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง โดยการปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับการมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีการเชื่อมโยงเทคโนโลยี ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบและตรวจสอบการดำเนินงาน ของภาครัฐ ซึ่งจะทำให้การป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในช่วงระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปี ๒๕๕๘ ถึงปี ๒๕๖๒ พบว่า มีคำวินิจฉัยที่สืบค้นได้ทั้งสิ้น ๑,๘๙๒ เรื่อง โดยจำนวน คำวินิจฉัยในแต่ละปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก ๒๘๖ เรื่อง ในปี ๒๕๕๘ เป็น ๕๒๖ เรื่อง ในปี ๒๕๖๒

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ดำเนินการศึกษาและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ภาครัฐ และแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

## ๔. การดำเนินการ

๔.๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ได้เห็นชอบโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ (๓) และ มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้สำนักตรวจสอบ หน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ เป็นเรื่อง เจริญระบบ เลขดำที่ รบ. ๑/๒๕๖๓

๔.๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้ง ข้อเสนอของสภาปฏิรูปประเทศ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๔.๓ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) มาให้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็น เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓ และวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## ๕. ข้อกฎหมาย

๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๕.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๕.๓ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๕.๔ กฎหมายที่มีการประกาศบังคับใช้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของรัฐซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

(๒) พระราชบัญญัติจดหมายเหตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๓) พระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๔) พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒

(๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

## ๖. ข้อเท็จจริงจากการแสวงหาข้อเท็จจริง

สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐได้แสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกับคณะทำงานศึกษาหน้าที่ของรัฐ ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ สรุปได้ว่า

๖.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ประกอบด้วย

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๑ (๑) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๙ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ข.ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ โดยไม่รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ ส่วนข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใดจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการหรือไม่ รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะมีความมุ่งหมาย<sup>๑</sup> เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใส ประชาชนตรวจสอบได้ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ

๖.๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐ เหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายฉบับนี้ คือ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีโอกาสในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความจริง ค้ำครองสิทธิของประชาชนให้มีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนในการได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่งเสริมให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส มุ่งต่อประโยชน์สุขของประชาชน และพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๗ หมวด ได้แก่

หมวด ๑ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หมวด ๒ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

หมวด ๓ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หมวด ๔ เอกสารประวัติศาสตร์

หมวด ๕ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

หมวด ๖ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

๖.๓ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ระหว่างปี ๒๕๕๘ ถึงปี ๒๕๖๒ พบว่า มีคำวินิจฉัยที่สืบค้นได้ทั้งสิ้น ๑,๘๘๒ เรื่อง โดยแบ่งออกเป็น ปี ๒๕๕๘ จำนวน ๒๘๖ เรื่อง ปี ๒๕๕๙ จำนวน ๓๒๔ เรื่อง ปี ๒๕๖๐ จำนวน ๓๓๑ เรื่อง ปี ๒๕๖๑ จำนวน ๔๒๕ เรื่อง และปี ๒๕๖๒ จำนวน ๕๒๖ เรื่อง โดยข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าจำนวนคำวินิจฉัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่ยังคงมีอยู่ ในขณะที่ความต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพิ่มมากขึ้น

<sup>๑</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, พฤษภาคม ๒๕๖๒ หน้า ๘๘.

สำหรับการพิจารณาคำวินิจฉัย ๑,๘๙๒ เรื่องในภาพรวม พบว่า คณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่มีคำวินิจฉัยมากที่สุดคือ สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้ กฎหมาย มีคำวินิจฉัย จำนวน ๑,๘๔๑ เรื่อง และหากจำแนกตามหมวดหมู่จะพบว่า การดำเนินการทางวินัย เป็นหมวดหมู่ที่มีคำวินิจฉัยมากที่สุด จำนวน ๔๘๙ เรื่อง รองลงมาคือ หมวดหมู่อื่น ๆ จำนวน ๔๖๑ เรื่อง และหมวดหมู่การตรวจสอบการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน จำนวน ๓๒๗ เรื่อง

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ทั้งฉบับเพียง ๓๕๒ เรื่อง จากคำวินิจฉัย จำนวน ๑,๘๙๒ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๖ เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารจำนวนมากที่มีการอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐสามารถ เปิดเผยให้กับประชาชนผู้ร้องขอได้ เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว สัญญาจ้างดำเนินการที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชน เอกสารการประกวดราคาผลการสอบคัดเลือกบุคคล รายงานการประชุม คำสั่งแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการ แบบแปลนก่อสร้างอาคาร หรือใบอนุญาตประกอบ กิจการ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารรายการใด มีข้อมูลข่าวสารที่ห้าม เปิดเผยรวมอยู่ด้วยแม้เพียงบางส่วน เช่น บันทึกคำให้การพยานบุคคลในการสอบสวนวินัย หรือหนังสือร้องเรียน หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มักใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการนั้นทั้งหมด มากกว่าใช้วิธีการปกปิดเฉพาะ ข้อมูลข่าวสารส่วนที่ห้ามเปิดเผย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน ของรัฐด้วยเช่นกัน

๖.๔ จากรายงานการศึกษาวิจัย<sup>๒</sup> เกี่ยวกับปัญหาของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการพบว่า มีหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานขาดความเข้าใจถึงการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้ง

<sup>๒</sup> รวบรวมความคิดเห็นงานศึกษา ดังนี้

ปวิตร เชื้อนแก้ว, มงคล ปินตาโมงค์ และณรงค์เดช วิโรจน์สกุล. (๒๕๕๙). รายงานการวิจัยเรื่อง ความต้องการและความคิดเห็นของนักศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อการได้รับบริการข้อมูลและข่าวสารผ่านเว็บไซต์ของสำนักทะเบียนและประมวลผลมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เชียงใหม่ : ม.ป.พ.

มีชัย อุ่นวิเศษ. (๒๕๕๐). การวิจัยและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา องค์การบริหาร ส่วนตำบลบึงทวาย อำเภอดำรงวิทยะ จันทบุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

วิเชียร อัมระภา. (๒๕๕๙). สภาพปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ในเขตอำเภอบึงทวาย จังหวัดมหาสารคาม. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย มหาสารคาม.

ศรวิทย์ จิตคำ. (๒๕๕๔). การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีศึกษา : เทศบาลเมืองบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศิริกุล ลพสุนทร. (๒๕๕๘). การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องโรคเอดส์ผ่านอินเทอร์เน็ต ศึกษากรณี สำนักโรคเอดส์ วัณโรคและโรคติดต่อทาง เพศสัมพันธ์. วิทยานิพนธ์วารสารมหาบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เฉลิมพล ประเทียบอินทร์ วาสนา จาตุรัตน์ และ พูลฉัตร วิชัยดิษฐ์ การดำเนินงานด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของสถานีตำรวจภูธรสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรวารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม – มิถุนายน ๒๕๖๐)

ยังไม่มี การติดตามประเมินผลในการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งสรุปสภาพปัญหาของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ดังนี้

- (๑) การปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอ้างกฎหมายเฉพาะของตนเอง
- (๒) การปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอ้างเหตุด้านความมั่นคงเป็นภาระเกินสมควร
- (๓) การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ
- (๔) การจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานของรัฐ มีทั้งเป็นเอกสารกระดาษและการเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ยังไม่มีการจัดระบบ หรือเป็นหมวดหมู่
- (๕) การไม่ทราบถึงโครงสร้างของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ
- (๖) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ผ่านเว็บไซต์ของบางหน่วยงานไม่ทันสมัยและยังไม่มีประสิทธิภาพที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้
- (๗) ภาคประชาชนไม่ทราบถึงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการและยังตื่นตัวในการเข้าใช้ในกฎหมายฉบับนี้น้อย
- (๘) ขาดการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสในข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ มีลักษณะเป็นข้อมูลดิบที่ไม่สามารถสื่อสารให้สาธารณชนนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย

๖.๕ ข้อเท็จจริงจากการประชุมหารือ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะกับผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑) เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓ รับฟังความคิดเห็นจาก นายอนุสิทธิ คุณากร กรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และนายสมชาติ เจศรีชัย อนุกรรมการรองคกรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๔ ในคณะกรรมการกิจการรองคกรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ได้ข้อเท็จจริงว่า

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งรับรองสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ช่วยป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. .... ที่กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ต้องเปิดเผย หากหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดจะต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ความลับทางราชการ หรือข้อมูลส่วนบุคคล ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะเพียงคณะเดียว ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าควรปกปิดข้อมูลข่าวสารหรือไม่ โดยจะต้องมีวิธีการสรรหาที่เหมาะสม เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้อมูล

ข่าวสารและกรรมการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัย ในส่วนของสำนักงานที่รับผิดชอบงานธุรการนั้น อาจกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการยกฐานะหน่วยงานให้มีความสำคัญมากขึ้น

นอกจากนี้ การกำหนดนิยามหน่วยงานของรัฐจะต้องครอบคลุมทุกหน่วยงานที่ได้รับ จัดสรรเงินงบประมาณจากภาครัฐ กระบวนการและวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติ การบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วย

(๒) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓ รับฟังความคิดเห็นจากนายวิบูลย์ ภัทรพิบูล รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และนางสาวปณิศา เหลืองวรเมธ ผู้อำนวยการ กลุ่มงานพัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพบว่ามีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการรายงานผลการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือปัญหาหน่วยงานของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ปัญหาการไม่ยอมใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาจากการที่กฎหมายกำหนดให้ยื่น อุทธรณ์ได้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ดุลพินิจ เปิดเผยหรือแลกเปลี่ยนข้อมูล และควรแก้ไขให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถยุติเรื่องได้ หลายกรณีมากขึ้น เพื่อลดการส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณา โดยไม่จำเป็น รวมถึงการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการศึกษาวิจัยทางวิชาการเพื่อพัฒนาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย

สำหรับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลนั้น มีหน้าที่ดำเนินการกำหนดมาตรฐาน และ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินการผ่านระบบดิจิทัล จัดตั้งศูนย์รวมข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านทางระบบดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการจัดการข้อมูลในรูปแบบกระดาษที่มีอยู่ให้เป็นข้อมูลดิจิทัล ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ จะต้องใช้ กลไกทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเข้าสู่ระบบข้อมูลดิจิทัล และกำหนดให้เชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวมายัง ศูนย์รวมข้อมูลเปิดภาครัฐ ซึ่งต้องกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่ารวมถึงข้อมูลดิจิทัล “ชุดข้อมูล” และ “บัญชีข้อมูล” ด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่หน่วยงานของรัฐมักเข้าใจว่าการ “เปิดเผยข้อมูล” คือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเท่านั้น ไม่รวมถึงการ “แลกเปลี่ยนข้อมูล” ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันเอง ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลเข้าด้วยกันได้

๖.๖ สภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศด้านการปราบปรามและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้เสนอ เรื่องการบริหารงานภาครัฐ ที่เปิดเผยข้อมูลและร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. .... ต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙

๖.๗ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ (กรธ.)<sup>๓</sup> โดยประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มอบหมายนายเอียรชัย ณ นคร กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ไปชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สรุปได้ว่า คำว่าข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามมาตรา ๔๑ (๑) และมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นหมายถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมของหน่วยงานของรัฐที่สามารถเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้เป็นการทั่วไป โดยประชาชนไม่ต้องมีคำร้องขอ เช่น ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการจำแนกว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่นั้นให้ดูที่เนื้อหาและลักษณะของข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก

คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย มีหนังสือที่ คปก. ๐๖/๐๐๗ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ มีความเห็นให้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) โดยมีความเห็นให้ สปน. ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีโดยด่วน โดยจะนำเสนอร่างของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ หรือนำเสนอร่างของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นหลักก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบให้ดำเนินการเสนอร่างกฎหมาย ที่ยกร่างโดยคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายและอนุบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมทั้งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ดำเนินการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

สขร. ได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้ง ๓ ช่องทาง ได้แก่ เว็บไซต์ หนังสือเวียน และจัดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุม กขร. มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายและอนุบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร และมอบ สขร. และ สปน. ดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) นำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้ตรวจสอบพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสร็จแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำร่าง ที่ สคก. ตรวจสอบพิจารณาเสร็จแล้ว สอบถามความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ขณะนี้

<sup>๓</sup> อ้างจาก เอกสาร “บันทึกข้อความ เรื่อง “ลำดับการเพิ่มเติม พรบ.ข้อมูลข่าวสารซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ใช้ประกอบการประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

(พฤษภาคม ๒๕๖๓) อยู่ระหว่างการรวบรวมความเห็นของหน่วยงานของรัฐและให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ตรวจสอบพิจารณาอีกครั้ง

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง งานศึกษาวิจัย การรับฟังข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มีปัญหาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ สาเหตุหนึ่งมาจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติมานานกว่า ๒๐ ปี และปัญหาการบังคับใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ซึ่งสรุปปัญหาได้ว่า

### **ประเด็นที่ ๑ คำนิยามข้อมูลข่าวสารของราชการ และประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการ**

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐ ก่อนการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๙ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก รวมทั้งหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ (ข) (๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดคำนิยามของ “ข้อมูลข่าวสาร” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ไว้ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ใช้คำว่า “ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ”

การแบ่งประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สามารถแบ่งประเภทได้ดังนี้

#### **(๑) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป ได้แก่**

##### **(๑.๑) ข้อมูลข่าวสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๗)**

(๑.๒) ข้อมูลข่าวสารที่จัดพิมพ์เผยแพร่

(๑.๓) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู (มาตรา ๙)

(๑.๔) ข้อมูลข่าวสารที่คัดเลือกไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้า (เอกสารประวัติศาสตร์) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาไว้หรือข้อมูลข่าวสารของราชการเมื่อมีอายุครบตามที่กำหนดไว้ ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ประชาชนศึกษาค้นคว้า (มาตรา ๒๖)

(๑.๕) ข้อมูลข่าวสารของราชการอื่น ที่มีผู้ร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๑)

(๑.๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยเป็นการเฉพาะ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งหมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวบุคคลเช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรมหรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้คนหรือมีเลขหมายรหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้คนได้เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือ รูปถ่าย และให้หมายความรวมถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย (มาตรา ๔)

(๒) ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่

(๒.๑) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา ๑๔)

(๒.๒) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (มาตรา ๑๕)

ทั้งนี้ จากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (กรธ.) มีเจตนารมณ์ให้ ข้อมูลหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมของหน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยประชาชนไม่ต้องมีคำร้องขอ

ในขณะที่ พระราชบัญญัติข้อมูลของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เป็นกรอบในการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ เช่น “การเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้คำนึงประโยชน์ของสาธารณะและประชาชน” และ “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา ๕๙ กำหนดข้อยกเว้นข้อมูลที่ไม่เปิดเผยไว้ ๒ ประเภท คือ ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่มีกฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๔ และกำลังมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลความมั่นคงของรัฐและความลับของราชการ พ.ศ. ... โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

นอกจากนี้ ในส่วนของ “เอกสารประวัติศาสตร์” พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติเป็นหลักการให้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาต้องจัดส่งให้หอจดหมายเหตุ กรมศิลปากรเพื่อการอนุรักษ์ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษา ซึ่ง “เอกสารประวัติศาสตร์” ก็คือ “เอกสารจดหมายเหตุ” ในพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ และ “เอกสารจดหมายเหตุ” หมายความว่า เอกสารที่สิ้นกระแสรการใช้งานและได้รับการประเมินคุณค่า ควรแก่การเก็บรักษาและอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นมรดกทางวัฒนธรรมด้านประวัติศาสตร์ของชาติ และเพื่อประโยชน์ ในการศึกษา การค้นคว้า หรือการวิจัย ซึ่งกรมศิลปากรได้จัดทำทะเบียนไว้เป็นเอกสารจดหมายเหตุ การใช้คำที่ต่างกันส่งผลให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

## **ประเด็นที่ ๒ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๔)**

“หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ หมายความว่า “ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษา คดี องค์การควบคุมการประกอบอาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ปัจจุบันมีการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นประเภทหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น เช่น องค์การมหาชน ซึ่งก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นต้น และมีหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับการมอบหมายการใช้อำนาจทางปกครองอีกด้วย

เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงค่านิยม “หน่วยงานของรัฐ” จึงได้สำรวจค่านิยม “หน่วยงานของรัฐ” ในกฎหมายอื่น ๆ จำนวน ๓ ฉบับ คือ กฎหมายที่ควบคุมและกำกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับระบบการคลังของประเทศ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และ พระราชบัญญัติวินัยการเงิน การคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายดังกล่าวกำหนดค่านิยม “หน่วยงานของรัฐ” ดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ การประเมินผลและการรายงานงบประมาณของแผ่นดิน คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หมายความว่า

(๑) ส่วนราชการ

ขยายความ คำนิยาม “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

(๒) รัฐวิสาหกิจ

ขยายความ คำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐ และ (๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐

(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า รวมทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

๒. พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลด้านการเงินการคลัง การจัดหางบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ ให้เกิดประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง หน่วยงานใดของรัฐที่ใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการเงินการคลังตามกฎหมายดังกล่าว คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายนี้ บัญญัติไว้ครอบคลุมเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นกฎหมายที่กำหนดหน่วยงานทางปกครอง ในการเป็นคู่กรณีพิพาททางปกครอง “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ประเภทของ “หน่วยงานทางปกครอง” มีประเภทของหน่วยงานของรัฐที่เพิ่มขึ้นมาจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง<sup>๔</sup> ได้แก่

(๑) หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดิน ได้แก่ หน่วยงานในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(๒) หน่วยงานในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๓) หน่วยงานในระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจ รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่จัดตั้งในรูปของบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะหุ้นส่วนบริษัท และบริษัทมหาชนจำกัด รัฐวิสาหกิจที่เป็นส่วนราชการภายในหน่วยงานทางปกครอง

(๕) หน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ได้แก่ องค์การมหาชน หน่วยงานอิสระของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฯ และกองทุนที่เป็นนิติบุคคล

(๖) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ได้แก่

(๖.๑) องค์การวิชาชีพ เช่น สภาวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ได้แก่ สภานายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และสภาวิชาชีพบัญชีตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

(๖.๒) องค์การเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง สามารถจำแนกได้ ๒ กรณี ดังนี้

กรณีแรก พระราชบัญญัติมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ โรงเรียนเอกชนได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการสอนและประเมินผลการเรียนของนักเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นต้น

กรณีที่สอง มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประเภทบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและการขนส่งของประเทศ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ และบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศ การให้บริการสื่อสารการบิน เป็นต้น

<sup>๔</sup> ณัฐฤช มุสิกะโสภณ. หน่วยงานทางปกครอง. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า เว็บไซต์ [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หน่วยงานทางปกครอง](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หน่วยงานทางปกครอง)

จาก คำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พบว่ายังมีปัญหาสำคัญ คือ หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานตีความว่าหน่วยงานของตนเองไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นในรูปแบบพิเศษ หรือรูปแบบอื่น ได้แก่ องค์กรมหาชน หน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง หน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือ ดำเนินกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะแทนรัฐ และในอนาคตอาจมีหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ ตามแนวทางของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

### ประเด็นที่ ๓ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมี เลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วยหน่วยงานของ รัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูล ยกเว้นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๒๔ )

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของเจ้าของข้อมูลนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ของรัฐแห่งนั้น

(๒) การใช้ข้อมูลตามปกติในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(๓) หน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(๔) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(๕) หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อการตรวจสอบคุณค่า ในการเก็บรักษา

(๖) เพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้อง คดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(๗) การให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(๘) ศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอ ข้อเท็จจริงดังกล่าว

(๙) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

โดยที่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บรักษาเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น บางเรื่องมีข้อมูลส่วนบุคคล หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล ปะปนอยู่ด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้องให้การคุ้มครองเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วย

จากการศึกษาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวดที่ ๓ กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล การเก็บรวบรวม การใช้และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้เกิดการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ในทางที่ไม่ถูกต้องและไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้

สรุปการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ดังต่อไปนี้

| การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐                                                                                                                      | พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| ๑. การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล<br>การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน (มีข้อยกเว้น) | ๑. การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล<br>๑.๑ ห้ามไม่ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (มีข้อยกเว้น)<br>๑.๒ การส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปต่างประเทศ ประเทศปลายทางหรือองค์การระหว่างประเทศที่รับข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีมาตรฐานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอ (มีข้อยกเว้น)<br>๒. การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล<br>๒.๑ ห้ามมิให้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (มีข้อยกเว้น)<br>๒.๒ ห้ามมิให้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสหภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลชีวภาพ หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่ได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้ง จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (มีข้อยกเว้น)<br>๒.๓ ห้ามมิให้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งที่ไม่ใช่จากเจ้าของโดยตรง (มีข้อยกเว้น) |

| การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร<br>ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ | พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล<br>พ.ศ. ๒๕๖๒                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                   | <p>๓. สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล</p> <p>๓.๑ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอเข้าถึงและขอรับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนไม่ได้ให้ความยินยอม</p> <p>๓.๒ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิคัดค้านการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับตนเมื่อใดก็ได้</p> <p>๓.๓ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้</p> <p>๓.๔ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้</p> <p>๓.๕ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นถูกต้องเป็นปัจจุบัน สมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด</p> |

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังไม่ได้บัญญัติมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ในแนวทางเดียวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในด้านการคุ้มครองการเก็บรวบรวมการใช้ หรือการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูล รวมทั้งการจัดระบบข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

**ประเด็นที่ ๔ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) (มาตรา ๒๗ – ๓๔) และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) (มาตรา ๖)**

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น

จากภาครัฐและเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา ๒๗)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๒๘)

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับความขอ

(๓) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓

(๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(๗) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานธุรการและวิชาการ ให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวด.) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานของรัฐ และมีตำแหน่งในระดับสูงทำให้ไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้บ่อยครั้ง หรืออาจต้องส่งผู้แทนเข้าประชุม จึงทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง<sup>๕</sup> ประกอบกับจากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ นายโรเบิร์ต บูธ (Robert Booth) นักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการภาครัฐของธนาคารโลก ผู้ทำงานเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารในหลายประเทศทั่วโลกพบว่าโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ของไทยนั้นประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการโดยตำแหน่งมากเกินไป และควรมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางมากขึ้น<sup>๖</sup>

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ซึ่งเป็นผู้ดูแลสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จัดตั้งในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีบุคลากรจำนวน ๓๘ คน ภาระงานของ สขร.

<sup>๕</sup> สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

<sup>๖</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ อิปไตย แสลงวงษ์. รายงานการวิจัยเรื่อง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๗.

ส่วนใหญ่รองรับการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในการสนับสนุนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงทำให้ภาระงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐไม่เต็มประสิทธิภาพ<sup>๗</sup>

#### ประเด็นที่ ๕ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กวน. ในหนึ่งคณะประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็นแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ คน

กวน. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้ กวน. โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของ กวน. ให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควร

ปัจจุบัน กวน. มีจำนวน ๘ คณะ ใน ๕ สาขา คือ (๑) สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ๔ คณะ (๒) สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ ๑ คณะ (๓) สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ๑ คณะ (๔) สาขาการแพทย์และสาธารณสุข ๑ คณะ และ (๕) สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร ๑ คณะ

จากข้อมูลจำนวนคำวินิจฉัยของ กวน. กรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลมีจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ซึ่งทำให้มีการแต่งตั้ง กวน. จำนวนหลายคณะเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ต้องรองรับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ กวน. ทำให้การดำเนินงานด้านการเปิดเผย และการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นภารกิจรองซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐจัดการกิจการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นลำดับรอง

#### ประเด็นที่ ๖ การคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐ (มาตรา ๒๐)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐ กำหนดให้ “การเปิดเผยของข้อมูลข่าวสารใด แม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริต ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารประเภทที่ให้ดุลพินิจหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดในมาตรา ๑๖

<sup>๗</sup> สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

(๒) ข้อมูลข่าวสารประเภทที่ให้อุปนิพนธ์หน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๕ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใด เพื่อประโยชน์ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพหรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้น ได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุในการนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำโดยสุจริตแต่กำหนดข้อยกเว้นเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ไม่ได้มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งกรณีการเปิดเผยหรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความกังวลว่าจะมีความผิดและถูกลงโทษจากการเปิดเผยหรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

### ๗. คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริง เอกสารงานศึกษาวิจัย ข้อกฎหมาย และการรับฟังข้อเท็จจริง ความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับใช้มาเป็นเวลา ๒๓ ปี ส่งผลให้มีปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ล้ำหน้าอย่างก้าวกระโดด ทำให้ประเทศถูกผลักดันให้เร่งพัฒนาและสร้างความเจริญเพื่อไปสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0)

ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัวและเตรียมการรองรับให้ทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้กับประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งความร่วมมือจากภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนเกิดผลที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ระบบการเมืองการปกครอง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารราชการ ดังปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๖๐

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เห็นชอบการสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Partnership : OGP) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเป็น “Open Government” กล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสในการบริหารงาน และสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม โดยมีหลักการดังต่อไปนี้<sup>๔</sup>

#### (๑) เปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Transparency)

<sup>๔</sup> Open Government Thailand. (เข้าถึง ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓) ดาวน์โหลด์ได้ที่ <https://opengovernment.go.th/index.php/th/about>

(๒) ความรับผิดชอบ (Accountability) มีกลไกตรวจสอบและตอบสนองความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการทำงานของภาครัฐ

(๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของภาครัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน

(๔) เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Technology and Innovation) มีเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาให้บริการแก่ประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

รวมทั้ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.๒๕๕๖ - ๒๕๖๑) ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ๗ ประเด็น โดยยุทธศาสตร์ที่ ๖ ได้กำหนดไว้ดังนี้ “การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม”

ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการมุ่งสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งต้องนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ ประกอบกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐนั้น เป็นมาตรการสำคัญในการยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๐ (๓) เสนอรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ พร้อมข้อเสนอแนะ เรื่อง หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวก เพื่อพิจารณา ดังนี้

#### **๑. ชื่อพระราชบัญญัติ นิยาม “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ประเภทข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผยและกระบวนการให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ**

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้ชื่อพระราชบัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และนิยาม “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

หากแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้ถ้อยคำว่า “ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ” และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดเผย “ข้อมูล” หรือ “ข่าวสาร” สาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ส่วนข้อมูลที่ไม่เปิดเผยคือ ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่มีกฎหมายบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญฯ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ (ข) (๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งหมายให้มีการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารที่อยู่ในการครอบครองหรือควบคุมของหน่วยงานของรัฐ และให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใส ประชาชนตรวจสอบได้โดยตรง ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกัน จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

#### (๑) ชื่อพระราชบัญญัติและคำนิยาม

(๑.๑) เปลี่ยนชื่อ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็น “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ....”

(๑.๒) แก้ไขนิยามของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ในมาตรา ๔ ให้เป็น “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” และให้เพิ่มเติม “ชุดข้อมูล” และ “บัญชีข้อมูล” ไว้ในความหมายของนิยาม “ข้อมูลข่าวสาร” ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง ธรรมนูญข้อมูลภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถแบ่งปัน แลกเปลี่ยน และบูรณาการข้อมูลระหว่างกันได้

(๒) ปรับปรุงให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้เป็นไปตามหลักการการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเป็นหลักปฏิบัติทั่วไป การปกปิดเป็นการยกเว้น ซึ่งได้แก่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น ควรกำหนดหลักการให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ คือ ให้เปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะทั้งหมด และกำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ และรายการประเภทข้อมูลหรือข่าวสารที่ไม่ให้เปิดเผยที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการ ทั้งนี้ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ในการกำหนด ปรับปรุง หรือยกเลิกหลักเกณฑ์ และรายการประเภทข้อมูลหรือข่าวสารที่ไม่ให้เปิดเผย

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๙ ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวกอีกด้วย ดังนั้นควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใด โดยจะต้องตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผลข้อมูล และจัดทำช่องทางการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ อำนาจความสะดวกประชาชนในการตรวจดู ขอข้อมูล ขอสำเนา หรือรับรองสำเนาข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ

(๔) การปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแบ่งปัน เชื่อมโยง หรือบูรณาการข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์สาธารณะ โดยการแบ่งปัน หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานข้อมูลอยู่แล้วสามารถนำไปให้อีกหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ได้ เชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้ หรือบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้อมูลสวัสดิการสังคม เป็นต้น

(๕) “เอกสารประวัติศาสตร์” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ “เอกสารจดหมายเหตุ” ในพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกัน

ดังนั้นควรแก้ไขคำว่า “เอกสารประวัติศาสตร์” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันของพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ

## ๒. นิยาม “หน่วยงานของรัฐ”

“หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” พบว่ายังมีปัญหาที่หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานตีความว่า หน่วยงานของตนเองไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อเปรียบเทียบคำนิยามของ “หน่วยงานของรัฐ” กับ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พบว่าคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐบางประเภท ดังนั้นควรกำหนดคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดประเภทหน่วยงานของรัฐสำหรับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างโปร่งใสและมีหลักธรรมาภิบาลและครอบคลุมหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น นิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ควรปรับปรุงให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

- (๑) หน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น
- (๒) องค์กรมหาชน
- (๓) รัฐวิสาหกิจ
- (๔) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
- (๕) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี
- (๖) องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ
- (๗) หน่วยงานอิสระของรัฐ
- (๘) หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

(๙) หน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบให้ดำเนินกิจการแทนรัฐ

(๑๐) หน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

### ๓. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

เพื่อเป็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในการครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ทั้งในด้านสิทธิของเจ้าของข้อมูล และการดำเนินการจัดเก็บ การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ดังนี้

(๑) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอเข้าถึงและขอรับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว ที่ตนไม่ได้ให้ความยินยอม

(๒) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอรับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอยู่ในรูปแบบที่สามารถอ่านหรือใช้งานโดยทั่วไปได้ด้วยเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ทำงานได้โดยอัตโนมัติและสามารถใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ด้วยวิธีการอัตโนมัติ

(๓) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิคัดค้านการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ที่เกี่ยวกับตนเมื่อใดก็ได้

(๔) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบ หรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้

(๕) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้

(๖) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นถูกต้องเป็นปัจจุบัน สมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นถูกต้องเป็นปัจจุบันสมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ดำเนินการตามคำร้องขอผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องบันทึกคำร้องขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลพร้อมด้วยเหตุผลไว้

### ๔. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) และสำนักงานงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานของรัฐ และมีตำแหน่งในระดับสูงทำให้ไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้บ่อยครั้ง หรืออาจต้องส่งผู้แทนเข้าประชุม จึงทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง

ในส่วนของสำนักงานงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยข้อจำกัดของจำนวนบุคลากร งบประมาณที่ได้รับจัดสรร และภาระงาน

ส่วนใหญ่รองรับการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในการสนับสนุนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้ภาระงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐไม่เต็มประสิทธิภาพ

ดังนั้นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นหลัก และพิจารณาข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผยของหน่วยงานของรัฐ องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงต้องมาจากทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆและจากหน่วยงานของรัฐเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเช่นกัน และปรับปรุงสถานะของสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการให้เป็นสำนักงานข้อมูลข่าวสารสาธารณะสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการที่แยกออกมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้เชี่ยวชาญด้านสาขาต่างๆ ได้แก่ ๑) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ๒) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ๓) ด้านสังคมศาสตร์ ๔) ด้านกฎหมาย ๕) ด้านวิทยาศาสตร์หรือสุขภาพ ๖) ด้านการเงิน และ ๗) ด้านอื่นๆ จำนวน ๒ คน รวมทั้งหมดจำนวน ๘ คน และมีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ๑) สภาความมั่นคงแห่งชาติ ๒) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ๓) สำนักงานพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ๔) สำนักงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และ ๕) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๕ คน โดยมีจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด ๑๓ คน และให้ประธานกรรมการมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการ ทั้งนี้สำนักงานเสนอรายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเสนอนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และได้รับการสรรหาโดยผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๕ องค์กร ได้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นองค์กรอิสระที่ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ

(๒) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ มีดังนี้

(๒.๑) พิจารณาการออกกฎระเบียบกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ

(๒.๒) กำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(๒.๓) กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐของแต่ละหน่วยงาน จำนวนอย่างน้อย ๓ คน โดยมีคุณสมบัติซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐนั้นซึ่งไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ทั้งนี้ให้คณะกรรมการฯเป็นอิสระจากหัวหน้าหน่วยงาน มีหน้าที่ในการพิจารณาประเภทของข้อมูลข่าวสารและการกำหนดชั้นความลับที่ไม่เปิดเผย

(๓) ให้มีการแยกสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ออกจากการสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมาตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี โดยใช้ชื่อ “สำนักงานข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” เป็นหน่วยงานธุรการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง และมีงบประมาณในการทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการของข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผยการให้ประชาชนเข้าไปตรวจดูข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้โดยสะดวก

(๔) ให้กระทรวงการคลังและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใช้การปฏิบัติการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นตัวชี้วัดเพื่อกำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หากมีผลงานก็จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐทำงานในภารกิจนี้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๕. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.)

จากข้อมูลจำนวนเรื่องที่ถูกอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังมีปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ข้อเสนอในการลดเรื่องร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ มีสองประการสำคัญ คือ ให้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ คือเปิดเผยเป็นหลัก และมีข้อยกเว้นเฉพาะความลับของราชการ และความมั่นคงของรัฐ และให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะประจำหน่วยงาน เพื่อพิจารณาในการกำหนดขึ้นความลับของข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน และพิจารณาเรื่องร้องขอมาที่หน่วยงานของรัฐในกรณีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่กำหนดไว้เป็นความลับหรือความมั่นคงของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีการวินิจฉัยแก้ไขปัญหการร้องขอ เว้นแต่ผู้ร้องขอมีความประสงค์จะอุทธรณ์มาที่ กวน. ดังนั้นเมื่อเรื่องร้องขอลดลง กวน. จึงไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งจำนวนหลายคณะ

จึงเห็นควรมีการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีเพียงคณะเดียว โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะประจำแต่ละหน่วยงาน

(๒) ในกรณีที่มิได้ข้อโต้แย้งจากบุคคลผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารว่าข้อมูลดังกล่าวสามารถเปิดเผยได้ ให้ยื่นเรื่องร้องขอมาที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อโต้แย้ง หากผู้ร้องขอยังมีข้อโต้แย้งต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้ยื่นอุทธรณ์ไปที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถ้าผู้ร้องขอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยผู้ร้องขอมีสติที่ยื่นเรื่องไปที่ศาลปกครอง โดยให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นที่สุด

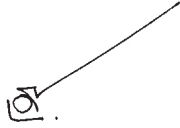
(๓) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องเรียนเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการพิจารณาการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

## ๖. การคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐและคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ

ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งกรณีการเปิดเผยหรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นการสุจริตและปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีความกังวลว่าจะมีความผิดและถูกลงโทษจากการเปิดเผยหรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ได้มีข้อเสนอให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาเรื่องร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และข้อมูลข่าวสารของราชการ

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ที่เป็นการกระทำโดยสุจริตทั้งในกรณีเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

พลเอก   
(วิวัฒน์ รัตนันท์)  
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

  
(นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต)  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน