

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย เป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการ ภายใต้กฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปกปิด อาทิเช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการพุทธศักราช 2483 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติพุทธศักราช 2511 ซึ่งได้พัฒนามาเป็นระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติพุทธศักราช 2517 ในเวลาต่อมา (โกคิน พลกุล, 2540:9-10)

อนึ่ง การขอตรวจดูเอกสารความเห็นหรือข้อวินิจฉัยต่าง ๆ ในกระทรวง ทบวง กรม ของไทยนั้นยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิ เนื่องจาก การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้หรือไม่นั้น จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมักมีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความเชื่อที่มีมาช้านานในระบบราชการไทยที่ว่า ข้อมูลข่าวสารเป็นความลับของทางราชการ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเปิดเผยและให้เหตุผลต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะเป็นการดำเนินกิจการภายในประกอบกับเจ้าหน้าที่ในส่วนรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานไม่แน่ใจว่า ข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ สมควรเปิดเผยได้หรือไม่ นอกจากนี้การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารก็ยังมีระบบ ขาดประสิทธิภาพ สืบค้นได้ยาก การบริหารราชการและการให้บริการประชาชนจึงเป็นไปโดยขาดข้อมูล และดำเนินไปอย่างไม่เป็นระบบตามแต่อำเภอใจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ การใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐจึงปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2541:14-15)

ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยึดติดกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีมาแต่ดั้งเดิมที่ว่า เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ เป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องมึหน้าทีสอดส่องดูแลไม่ใช่ประชาชน เพราะอาจนำมาซึ่งความเดือดร้อน (ศุภกมลาน เอี่ยมโสภาสดิษฐ์ และคณะ, 2544:10) จึงทำให้ประชาชนไม่ค่อยสนใจใฝ่รู้ความเป็นไปของบ้านเมืองมากนัก

จากสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลให้สิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนถูกจำกัด ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงดำเนินไปอย่าง

ยากลำบากแต่ทั้งนี้ในปัจจุบันภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีส่วนเพิ่มบทบาทของประชาสังคมอย่างมาก โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับดำเนินงานของรัฐพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้อง เพื่อให้รัฐเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองไว้ ดังมาตรา 58 ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540:15) และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพุทธศักราช 2540 ขึ้นเป็นกฎหมายรองรับ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิ เสรีภาพกับประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะการขอให้รัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในส่วนที่ประชาชนยังมีข้อสงสัยหรือมีความไม่ชอบมาพากล ส่อเค้าไปในทางทุจริต ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐ ไม่กล้าที่จะปฏิบัตินอกกรอบนอกทาง ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อตัวประชาชนเอง และสังคมโดยรวม (ศุกลมาน เอี่ยมโอภาสดิษฐ์ และคณะ, 2544:11)

ทั้งนี้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 โดยในพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ว่าประชาชนมีสิทธิรับรู้ข่าวสารของรัฐ แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจของชาติ ความมั่นคงทางการเงิน และความปลอดภัยส่วนบุคคล ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตรงตามความเป็นจริง และคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารทางราชการ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2541:1)

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพุทธศักราช 2540 ส่งผลให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบราชการอย่างมาก เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว ข้าราชการจึงต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงาน จากที่ถือว่าข้อมูลข่าวสารต้องเป็นความลับของทางราชการ เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเป็นหน้าที่ของตน และด้วยกฎหมาย

ฉบับนี้ จึงส่งผลให้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเส้นสายในระบบราชการไทยลดน้อยลง (นวนน้อย ตรีรัตน์, 2543:7)

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพุทธศักราช 2540 จะประกาศใช้อย่างเป็นทางการมาเกือบสิบปีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังถือว่าไม่บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีตัวเลขทางสถิติ ที่จะเปรียบเทียบได้ว่าประชาชนได้ไปใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพิ่มมากขึ้นหรือไม่เพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนมี และประชาชนส่วนหนึ่งมีทัศนคติว่า ตนเองเป็นผู้ด้อยค่าในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทไม่กล้าที่จะสอบถามเรื่องราวต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องราชการ ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้หรือประชาชนบางส่วนมีทัศนคติที่ยอมรับ ยอมจำนนอำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิที่จะคัดค้าน แสดงความเห็น หรือร่วมตรวจสอบใดๆ ได้ คิดว่าเรื่องเหล่านั้นไม่ใช่เรื่องของตน และเกรงว่าจะได้รับอันตรายหากตนได้ไปทราบบการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือไปขัดขวางการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการที่ประชาชนไปใช้สิทธิของตนในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการอาจถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐมองว่าเป็นคนหัวหมอ อาจจะถูกเพ่งเล็งหรือถูกกลั่นแกล้งในเรื่องต่างๆ (สมชัย วัฒนการุณ, 2544:252)

ดังนั้น การที่จะทำให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ บรรลุถึงเจตนารมณ์อย่างแท้จริงได้นั้นรัฐจะต้องมีนโยบายที่เอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิที่จะได้รู้ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเห็นความสำคัญว่าการจัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร หรือการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ให้พร้อมสำหรับประชาชนเข้าตรวจสอบนี้ จะเป็นกลไกของกฎหมายที่จะส่งเสริม และสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่สำคัญประชาชนเองก็ต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของตนตามกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทในส่วนองภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐในทุกกระดับ และพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหวังให้การบริหารประเทศมีความโปร่งใส และต่อเจตนารมณ์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ เป็นจังหวัดศูนย์กลางด้านต่างๆ ในภาคเหนือ และมีความหลากหลายด้านประชากรศาสตร์ อาทิ อาชีพ ศาสนา การศึกษา ฯลฯ จึงเป็นแหล่งรวมของประชากรคนทำงานในประเทศไทยแหล่งหนึ่งที่มีความหลากหลาย ซึ่งมีชนชั้นกลางมากและชนชั้นกลางล้วนแล้วแต่มีบทบาททางการเมืองสูง ตลอดจนเป็นพื้นที่ที่ทางราชการเข้าไปดำเนินโครงการต่าง ๆ อีกทั้งเป็นที่ทราบกันดีว่าประชาชนในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือจะมีความสนใจต่อ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสูง ซึ่งน่าจะมีการใช้สิทธิทางกฎหมายสูงด้วย แต่ทำไมการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของประชาชนในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จึงมีคนไปใช้สิทธิน้อย ในส่วนของประชาชน พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความสนใจในการใช้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่มากนัก การใช้สิทธิจึงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะ นักศึกษา นักธุรกิจ นักการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ข้าราชการและสื่อมวลชน และที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงการวิเคราะห์ถึงปัญหาและนำเสนอแนวทางแก้ไข

โดยศึกษาประชาชนเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลาง ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ชนชั้นกลางหมายถึงคนที่มีฐานะการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป นักศึกษา นักธุรกิจ นักการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ ข้าราชการ สื่อมวลชนและผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาอาจนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการเผยแพร่และจูงใจให้ประชาชนมีความตระหนัก สำนึก เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันจะนำไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. นี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.3 สมมติฐาน

ปัญหาสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ ความไม่รู้ความไม่เข้าใจในวิธีการและช่องทางการใช้สิทธิ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เน้นศึกษาถึงปัญหาของการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ว่าเหตุใดประชาชนจึงไม่ใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น การขอดูข้อมูลของตนต่อส่วนราชการ หรือเรื่องอื่น ๆ เพื่อ

รักษาสิทธิของตนที่มีอยู่ หรือถึงแม้ว่ามีคนไปใช้สิทธิก็เป็นจำนวนน้อย จึงอยากทราบว่าเป็นเพราะเหตุใดประชาชนจึงไปใช้สิทธิเป็นจำนวนน้อย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ผลการวิจัยเป็นข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับประชาชนในการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.4 เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข และปรับปรุงเกี่ยวกับความรู้ต่อไปในอนาคต

1.6 นิยามศัพท์

ข้อมูลข่าวสาร หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นพับ แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

หน่วยงานของรัฐ หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ
ชนชั้นกลาง หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อายุ 18 ปีขึ้นไป ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นคนที่มีฐานะการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ได้แก่ นักศึกษา นักธุรกิจ นักกฎหมาย นักวิชาการ ข้าราชการ สื่อมวลชนและผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved