

การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

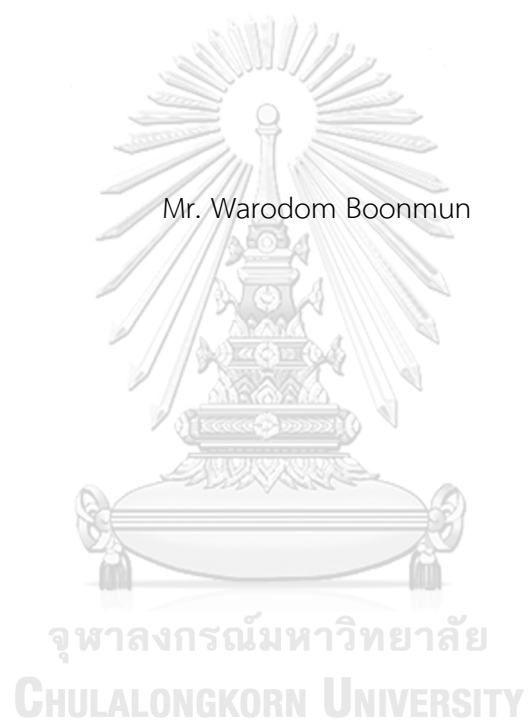


บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

OPEN GOVERNMENT DATA FOR ANTI-CORRUPTION



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2017
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต
โดย	นายวโรตม บุญมั่น
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

วโรตม บุญมั่น : การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต (OPEN GOVERNMENT DATA FOR ANTI-CORRUPTION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.ณรงค์เดช สรุ โขษิต, 307 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต และการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) โดยศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลและองค์การวินิจฉัยข้อพิพาท การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และนโยบายของรัฐ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบัญญัติกฎหมายในระดับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรและกฎหมายระดับสหรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย พบว่า มีปัญหาดังต่อไปนี้ ประการแรก เนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ อาทิ ประเด็นผู้มีสิทธิในการขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ, ข้อมูลข่าวสารที่กำหนดให้เปิดเผยยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต, หลักเกณฑ์การเปิดเผยที่ไม่เป็นเอกภาพ เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, รูปแบบและวิธีการเปิดเผยข้อมูลยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายยังขาดกลไกในการเปิดเผยผ่านเว็บไซต์, ขาดกลไกในการตรวจสอบ และมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมาย คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมตรวจสอบ กำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเต็มที่ และที่สำคัญ ประการสุดท้าย ยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) ที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ ประการแรก ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ครอบคลุมหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) โดยมีการกำหนดรายละเอียดและประเภทของข้อมูลที่เปิดเผย กล่าวคือ ต้องมีการเปิดเผย ข้อมูล เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ การให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือประโยชน์อื่น ๆ โดยมี รูปแบบ การเปิดเผยข้อมูลที่จะต้องเน้นการเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์ที่ค้นหาได้อย่างอิสระ สะดวก รวดเร็ว ดาวน์โหลดได้ไม่จำกัด มีการประมวลผลข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน มีความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลที่มีการเปิดเผย ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการทางบัญชีที่เกี่ยวข้อง สำหรับ การขอข้อมูลเฉพาะราย นั้น ต้องสามารถทำคำขอทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้งานได้ง่าย มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาพิจารณาคำขอที่ชัดเจน และสามารถเผยแพร่ข้อมูลที่ได้รับต่อไปได้ ประการสุดท้าย การกำกับดูแล จะต้องให้ความเป็นอิสระ อำนาจ วิธีการ หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่กำกับดูแล และมีบทลงโทษสำหรับกรณีที่มีการไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมาย หรือคำวินิจฉัยกำหนด

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5786018634 : MAJOR LAWS

KEYWORDS:

WARODOM BOONMUN: OPEN GOVERNMENT DATA FOR ANTI-CORRUPTION. ADVISOR:
ASSOC. PROF. NARONGDECH SRUKHOSIT, Ph.D., 307 pp.

The purpose of this thesis is to study problems of permitting people to have access to public information in order to inspect corruption and to assess the efficiency and effectiveness of current Open Governmental Data. Acts, Laws, Jurisprudences of courts and dispute settlement bodies, and Law enforcement practice of relevant law enforcement agencies are the matters of analysis. The study also compares those of Thailand with both international treaties and domestic laws of the United Kingdom and of the United State of America.

From the study of Open Governmental Data for inspecting corruption in Thailand, the findings are as follows: firstly, the relevant legal provisions do not cover some important issues e.g. the rights of holders to request for disclosure of official information, the disclosed information still lacks activities leading to risks of corruption, disclosure rules are not unified due to varieties of legal documents, information and disclosure process do not meet the public needs; secondly, the lack of effective mechanisms such as website for disclosing and reviewing information, appellate rules and procedures are not quite clear, the law enforcement agency – the official information commission- does not control, monitor, and regulate governmental agencies to fully abide by law. Last, Thailand does not have Open Government Data law that reaches an international standard.

Based on the major findings, my recommendations are as follows: firstly, Thailand should improve the current law to cover Open Government Data principles. It should specify details, and types of disclosed information such as information concerning budgetary, procurement, permission, concession, giving ownership rights, rights of using natural resources, public domain of state or other kinds of benefits. The disclosure of information should be published and searched freely on the website, conveniently and rapidly unlimited downloaded, showing real time and linkage among governmental agencies, and conformed to the relevant accountancy principles. For individual request for information, online application must be available. Rules and time limitation for consideration should clearly be announced, and also such information should be able to be revealed. Lastly, regulating system should be independent. Adequate authority, procedure, monitoring rules for agency or public officials should be given. Sanctions for violation of information disclosure law should be prescribed.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2017

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ลำพังความตั้งใจ และความพยายามของผู้เขียนเอง คงไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ หากขาดความอนุเคราะห์ และความช่วยเหลือ ของบุคคลท่านต่าง ๆ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและได้อบรมสั่งสอนในการทำวิทยานิพนธ์ การทำงาน และเรื่องต่าง ๆ ทั้งยังคงเอาใจใส่จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จขึ้นมาได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่าแนะนำข้อคิดต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ที่นอกจากจะรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว ยังได้คอยชี้แนะถึงหัวข้อ รวมถึงแหล่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับการทำวิทยานิพนธ์ และคอยอบรมสั่งสอนผู้เขียนในเรื่องอื่น ๆ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่คอยถามไถ่ และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณวีระ สมความคิด, รองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์, รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตริรัตน์, คุณรสนา โตสิตระกูล และคุณณภัทร จาตุศรีพิทักษ์ ที่สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ผู้เขียนได้เข้าสัมภาษณ์ ทั้งยังได้ชี้แนะถึงวิธีการทำงานในด้านการตรวจสอบการทุจริตให้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบคุณ พี่ ๆ ที่สำนักคดี, สำนักกฎหมาย, สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ที่คอยให้กำลังใจ และสนับสนุนข้อมูลให้แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณระพีพรรณ สุขสวัสดิ์ ที่สละเวลารับฟังปัญหา และสนับสนุนด้านภาษาให้แก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการ รวมทั้งมีส่วนในการต่อต้านการทุจริตให้แก่ประเทศอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่คุณพ่อนิรัตน์ บุญมัน ซึ่งให้การเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน ตลอดจนให้การสนับสนุนในทุกทางที่เป็นความเจริญก้าวหน้าของผู้เขียน และขออุทิศบุญกุศลให้แก่คุณแม่วิไล บุญมัน ซึ่งได้ล่วงลับไปแล้ว ส่วนข้อบกพร่องประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
3. ขอบเขตของการวิจัย	5
4. สมมุติฐานของการวิจัย	6
5. วิธีการดำเนินการวิจัย.....	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2	8
การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต	8
1. การตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ.....	8
1.1 การทุจริต.....	9
1.1.1 ความหมายและคำนิยามของการทุจริต.....	9
1.1.2 รูปแบบการทุจริต	10
1.1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	11
1.1.4 สาเหตุของการทุจริต	13
1.1.5 ตัวแปรที่มีผลต่อการทุจริตทุจริต.....	15
1.2 แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	15

1.2.1	หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความชอบด้วย กฎหมาย	16
1.2.2	หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ	17
	(1) หลักการเกี่ยวกับองค์กรหรือบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต	17
	(2) หลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการตรวจสอบการทุจริต.....	18
2.	แนวคิดเกี่ยวกับหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data)	18
2.1	ความหมายของหลักการข้อมูลรัฐแบบเปิด	19
2.2	สาระสำคัญของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด	20
2.3	ความจำเป็นในการใช้หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด	22
2.4	ประเภทของข้อมูลตามหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด	23
2.5	การส่งเสริมและคุ้มครองการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต....	24
2.5.1	ความจำเป็นในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data).....	24
2.5.1.1	การรักษาความลับของทางราชการ	24
2.5.1.2	การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.....	26
2.5.1.3	สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data).....	27
2.5.1.4	การสร้างจุดสมดุลระหว่างการรักษาความลับของทางราชการ การ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ แบบเปิด	28
2.5.2	องค์กรภาครัฐที่ควรต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการทุจริต.....	32
2.5.3	ข้อมูลที่ควรต้องเปิดเผยเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการทุจริต	34
3.	แนวคิดในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต	35
3.1	ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	36
3.1.1	แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	36

3.1.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	36
(ก) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”	36
(ข) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบ ประชาธิปไตย”	37
(ค) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ”	38
(ง) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักธรรมาภิบาล”	38
(จ) ขอบเขตของสิทธิการมีส่วนร่วม.....	39
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้.....	40
(ก) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”	40
(ข) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย”	41
(ค) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”	41
(ง) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “หลักธรรมาภิบาล”	42
(จ) ขอบเขตของสิทธิการรับรู้	42
บทที่ 3	44
การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบ Open Government Data เพื่อการตรวจสอบการทุจริต ใน ต่างประเทศ	44
1. กฎหมายระหว่างประเทศที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการ ทุจริต.....	44
1.1 ที่มาของอนุสัญญา	45
1.2 วัตถุประสงค์และหลักการทางกฎหมายของอนุสัญญาโดยรวม	47
1.3 หลักการทางกฎหมายของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต	48

1.3.1 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 9 ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังของรัฐ.....	48
1.3.2 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 10 ว่าด้วยการรายงานต่อสาธารณะ.....	49
1.3.3 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 การมีส่วนร่วมของสังคม.....	50
1.4 ประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และข้อสงวนของประเทศไทย.....	51
1.4.1 การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา.....	51
1.4.2 การดำเนินการตามอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐใน รูปแบบเปิด.....	52
2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการตรวจสอบการทุจริตในต่างประเทศ.....	53
2.1 ประเทศอังกฤษ.....	53
2.1.1 ความเป็นมาและแนวคิด.....	54
2.1.2 ขอบเขตการใช้บังคับ.....	55
2.1.3 คณะกรรมการตามระเบียบฯ.....	56
2.1.4 สาระสำคัญของระเบียบฯ.....	56
(ก) การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ต้องมีคำขอ.....	56
(ข) การเปิดเผยข้อมูลที่ต้องมีคำขอ.....	56
(ค) การอุทธรณ์หรือโต้แย้ง.....	58
(ง) ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีที่ผู้ขอ ข้อมูลอาศัยช่องทางตามระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลใน หน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015.....	59
2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	61

2.2.1	ความเป็นมาและแนวคิด.....	61
2.2.2	ขอบเขตของการใช้บังคับ.....	62
2.2.3	คณะกรรมการตามกฎหมาย.....	63
2.2.4	สาระสำคัญของกฎหมาย.....	63
2.2.5	ตัวอย่างรูปแบบข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณที่มีการเปิดเผยการใน Website : USASpending.gov	65
บทที่ 4	68
	การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการตรวจสอบการ ทุจริตของประเทศไทย.....	68
1	กฎหมาย องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.	69
1.1	กฎหมายที่ให้หลักประกันต่อประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	69
1.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	69
1.1.2	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540.....	70
1.1.2.1	ความเป็นมาและแนวคิด	70
1.1.2.2	ขอบเขตของการบังคับใช้	71
1.1.2.3	คณะกรรมการตามกฎหมาย.....	71
1.1.2.4	สาระสำคัญ.....	72
	(ก) การเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด.....	72
	(ข) การเปิดเผยข้อมูลตามความต้องการของประชาชน	77
	(ค) ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูล.....	79
	(ง) กรณีโต้แย้ง.....	81
	(จ) มาตรการบังคับ.....	82
1.2	กฎหมายเฉพาะตามกิจกรรมของรัฐที่อาจมีการทุจริตซึ่งกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร....	85

1.2.1 กฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลภาครัฐในกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ งบประมาณ	86
1.2.1.1 กิจกรรมที่เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต	86
1.2.1.2 กิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน	87
1.2.2. กฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลภาครัฐในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ ทางงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ	88
1.2.2.1 กฎหมายที่กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเตรียม งบประมาณ	89
1.2.2.2 กฎหมายที่กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารและ ตรวจสอบงบประมาณ	90
(ก) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการด้วยเงินงบประมาณและเงินกู้ ..	91
(ก.1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	91
(ก.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติม	93
1.3 องค์กรหลักในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด	97
1.3.1 คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.)	97
1.3.2 สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)	98
1.3.3 กรมบัญชีกลาง	100
1.4 ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.	101
1.4.1 ความเป็นมาและแนวคิด	101
1.4.2 ขอบเขตของการใช้บังคับ	102

1.4.3 คณะกรรมการตามกฎหมาย	103
1.4.4 สารสำคัญ.....	104
1.4.4.1 การสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล	104
1.4.4.2 การเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด	104
1.4.4.3 การเปิดเผยข้อมูลตามความต้องการของประชาชน	105
1.4.4.4 ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูล	106
1.4.4.5 กรณีโต้แย้ง	107
1.4.4.6 มาตรการบังคับ.....	107
1.4.4.7 มาตรการคุ้มครอง.....	108
2 ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการ ตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย.....	108
2.1 ปัญหาในเชิงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	108
2.1.1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิ.....	108
2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผยให้ประชาชนได้เข้าถึงเพื่อการ ตรวจสอบการทุจริต.....	111
(ก) ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง	111
(ข) ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการอนุญาต การสัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ หรือประโยชน์อื่น ๆ	112
2.1.3 ปัญหาการจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล	116
(ก) การเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์ยังมีความล้าหลัง	116
(ข) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึง และการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่ประชาชนยื่น ขอเฉพาะราย.....	118
(ค) ปัญหาการจัดแบ่งประเภทข้อมูลที่กำหนดให้มีการประกาศในราช กิจจานุเบกษา และเผยแพร่ทางเว็บไซต์	120

(ง) หน้าที่ในการรวบรวมและจัดทำข้อมูลตามที่ประชาชนร้องขอ	121
(จ) ปัญหาสภาพทางกฎหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของ ราชการ พ.ศ. 2540.....	122
2.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากข้อมูล	125
2.2 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย	126
2.2.1 ปัญหาการขาดกลไกควบคุมตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์โดย หน่วยงานของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ	126
2.2.2 ปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	128
2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์การวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	129
บทที่ 5	132
บทสรุปและแนวทางเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต.....	132
1. บทสรุป.....	132
2. แนวทางเสนอแนะ	137
2.1 ความสมบูรณ์ของข้อมูล.....	137
2.2 ด้านการเข้าถึงข้อมูล	138
2.2.1 ข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้โดยไม่ต้องมีคำขอ	138
2.2.2 ข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้โดยต้องมีคำขอ	139
2.3 ด้านการตรวจสอบ และกำกับดูแล.....	140
รายการอ้างอิง.....	144
ภาคผนวก ก. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 9/2561.....	152
ภาคผนวก ข. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.921/2553 คดีหมายเลข แดงที่ อ.1375/2558.....	157

ภาคผนวก ค. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ของคณะกรรมการธิการ
ปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ..... 162

ภาคผนวก ง. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ของคณะกรรมการธิการ
วิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ
มิชอบ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 178

ภาคผนวก จ. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบาย
สาธารณะ พ.ศ. ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านบริหาร
ราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 201

ภาคผนวก ฉ. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. ของคณะกรรมการ
ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป
ประเทศ..... 213

ภาคผนวก ช. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 233

ภาคผนวก ซ. ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 (The Re-use of
Public Sector Information Regulations 2015)..... 239

ภาคผนวก ฅ. รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใส ในระบบดิจิทัล ค.ศ. 2014
(The Digital Accountability and Transparency Act of 2014 : DATA ACT) 255

ภาคผนวก ฉ. บทสัมภาษณ์คุณวีระ สมความคิด 265

ภาคผนวก ฎ. บทสัมภาษณ์ รศ. ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง..... 274

ภาคผนวก ฏ. บทสัมภาษณ์คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์..... 278

ภาคผนวก ฐ. บทสัมภาษณ์ รศ. ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์..... 283

ภาคผนวก ท. บทสัมภาษณ์ คุณรสนา โตสิตระกูล 290

ภาคผนวก ฒ. บทสัมภาษณ์คุณณภัทร จาตุศรีพิทักษ์..... 302

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 307

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและเรื้อรังอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีรูปแบบทั้งในรูปของบุคคลและสถาบัน และสามารถเกิดจากการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ ได้แก่ การให้หรือรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและให้สิ่งล่อใจ การยอรับของขวัญ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การทุจริตการเลือกตั้ง การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือ การรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย การทุจริตในเชิงนโยบาย ตลอดจนการแปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ผู้มีผลประโยชน์ได้เข้ามาควบคุมกิจการและการใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ¹ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผลการสำรวจการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) จัดทำโดย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) จะสะท้อนสภาพปัญหาการทุจริตของไทยได้เป็นอย่างดี

ตารางแสดงดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2538-2557

ปี พ.ศ.	คะแนน (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	อันดับ	จำนวน ประเทศ
2538	2.79	34	41
2539	3.33	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3.00	61	85
2542	3.20	68	98
2543	3.20	60	90
2544	3.20	61	91
2545	3.20	64	102
2546	3.30	70	133
2547	3.60	64	146

¹ ปิยะวรรณ ปานโต, "สังคมไทยกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน," http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-article37.pdf. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2559

2548	3.80	59	159
2549	3.60	63	163
2550	3.30	84	179
2551	3.50	80	180
2552	3.40	84	180
2553	3.50	78	178
2554	3.40	80	183
2555	3.70	88	176
2556	3.50	102	177
2557	3.80	85	175

ที่มา : วิเคราะห์ข้อมูลโดยมูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

จากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ส่งผลกระทบให้ผู้บริหารประเทศและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้น โดยต้องร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ปัญหาอย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศ แม้การแก้ปัญหาการทุจริตในภาครัฐนั้น ในหลายรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ มีความพยายามในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การกำหนดปัญหาการทุจริตในภาครัฐในแนวนโยบายแห่งรัฐ, การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การประกาศนโยบายของรัฐบาลในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ, การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ, การส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการหรือแนวทางในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปราบปรามการทุจริตที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดเกี่ยวกับกระบวนกรยุติธรรม ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ. 2542 เป็นต้น² แต่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐก็ยังไม่ลดลงอย่างเป็นรูปธรรม ในทางตรงข้ามกลับทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบขึ้นเป็นลำดับ³

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่เฉพาะในการตรวจสอบทุจริต ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลสินทรัพย์ของนักการเมืองและพนักงานของรัฐที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูง⁴ แต่กลับพบว่าคะแนนเฉลี่ยในดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยไม่ได้แตกต่างจากช่วงก่อนได้มีองค์กรและมาตรการข้างต้นเลย

กระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตที่กล่าวมาข้างต้น ยังคงเป็นหน้าที่ขององค์กรภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างจริงจัง แม้จะบทบัญญัติกฎหมายเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช., การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, การรวมกลุ่มกันของประชาชน เป็นต้น แล้วก็ตามซึ่งไม่สามารถทำให้การทุจริตลดน้อยลงได้เท่าที่ควร โดยสาเหตุหลักของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตก็คือ การขาดองค์ความรู้ และการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เพียงพอและไร้ประสิทธิภาพ ทำให้เห็นว่า สาเหตุของปัญหาการทุจริตในภาครัฐอย่างหนึ่ง ก็คือ การขาดความโปร่งใส การขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอและขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม⁵ เพราะการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของทางภาครัฐนั้น จะส่งผลต่อกระบวนการตรวจสอบการทุจริต หากไร้ซึ่งมาตรการเปิดเผยข้อมูลที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยากที่ประชาชนจะเห็นถึงการทุจริตที่เกิดขึ้นและไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตได้ ทั้งที่ประชาชนนั้นถือว่าเป็นผู้เสียหาย และรับผลกระทบโดยตรงต่อการทุจริตในภาครัฐก็ตาม

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทานของรัฐ อันสะท้อนให้เห็นถึงหลักการใช้

² นาริลักษณ์ ศิริวรรณ, "การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน,"

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-article18.pdf, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2559

³ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, "แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย,"

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20131025135448.pdf.

⁴ นาริลักษณ์ ศิริวรรณ, "การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน,"

⁵ ณภัทร เตโช และคณะ, "แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย,"

http://www.opsmoac.go.th/download/s_2553_038.pdf, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2559

งบประมาณอย่างโปร่งใสและสามารถที่จะตรวจสอบได้ แต่กลับพบว่าในช่วงแรกของการประกาศใช้กฎหมาย ภาคประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจกับพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากในทางปฏิบัติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขณะที่รัฐบาลเองก็ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเพียงในระดับนโยบายเท่านั้น เพราะแม้จะมีการออกมติคณะรัฐมนตรีให้ใช้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลกลับมิได้ผลักดันให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายนี้⁶ ซึ่งการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังของฝ่ายบริหารดังกล่าว ถูกสะท้อนจากผลการสำรวจการเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างและสัญญาสัมปทานผ่านเว็บไซต์ของรัฐวิสาหกิจซึ่งพบว่ามีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่เปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างอย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีกำหนด และรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่เปิดเผยข้อมูลสัญญาสัมปทานทางเว็บไซต์ โดยในจำนวนนั้น มีรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งที่ต้องให้ประชาชนทำเรื่องร้องข้อมูลไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่อง นอกจากนี้ การสำรวจของ สขร. ในปี พ.ศ. 2555 พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงร้อยละ 74 ไม่เปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนทราบผ่านเว็บไซต์⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่า วาระของชาติประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศ ซึ่งภาครัฐเองต้องเร่งสร้างความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องอันจะส่งผลต่อเศรษฐกิจ ความน่าเชื่อถือ และความเจริญก้าวหน้ามั่นคงของประเทศ

จากการสำรวจในประเทศที่มีอันดับของดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันในอันดับ 1 - 10 ในปี พ.ศ. 2559⁸ แล้วจะพบว่าในประเทศเหล่านั้นมีการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในรูปแบบ “Open Government Data”⁹ โดยจะส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐของภาคประชาชนได้มากยิ่งขึ้น เพราะทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุก ๆ ด้านของภาครัฐได้โดยง่าย เป็นการสะท้อนถึงหลักความโปร่งใส และหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประเทศไทย

⁶ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายธิปไตย แสละวงค์, "การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย," อ้างใน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย).

⁷ อ้างแล้ว

⁸ "Corruption Perceptions Index 2016,"

http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2560

⁹ "Place Overview," <http://index.okfn.org/place/> และ "The Open Data Barometer a Global Measure of How Governments Are Publishing and Using Open Data for Accountability, Innovation and Social Impact.," <http://opendatabarometer.org/> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2560

สมควรที่จะนำหลักการข้างต้นมาปรับใช้ เพื่อเพิ่มโอกาสให้แก่ประชาชนในการเข้าไปตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตโดยเน้นรูปแบบของหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแบบ “Open Government Data” โดยจะศึกษาถึงแนวความคิด รูปแบบในต่างประเทศ และสัมภาษณ์เชิงลึกถึงการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในทางปฏิบัติ การนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ ในฐานะของการเป็นประชาชน นักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา และสื่อมวลชน ทั้งจะได้ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในการนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตในหลักการทั่วไป บทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศ และบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐในหลักการทั่วไป บทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศ และบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎหมายและมาตรการในประเทศไทยว่ากฎหมายและมาตรการที่ใช้บังคับอยู่เพียงพอหรือต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง อันเป็นการส่งเสริมภาคประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตในการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ

2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

3. ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาหลักการทั่วไปของการทุจริต การตรวจสอบการทุจริต และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต สภาพปัญหา ที่มา ของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต และการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) โดยนำแนวคิดในทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา มาประกอบการศึกษา และวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยศึกษาถึงบทบัญญัติ สภาพการใช้บังคับ บทบาทของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐ ประสบการณ์ของผู้ที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในสังคม รวมถึงปัจจัยอื่นที่ก่อให้เกิดปัญหาในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต โดยวิเคราะห์ เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายในระดับอนุสัญญาระหว่าง

ประเทศ กฎหมายกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ (สหราชอาณาจักร) ที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการทุจริต

4. สมมุติฐานของการวิจัย

สภาพการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่บรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาหลักส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งการต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพตามหลักสากลนั้นต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคประชาชน โดยรัฐต้องมีการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อตรวจสอบการบริหารของรัฐอีกทางหนึ่ง แต่เพราะการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ทางกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมการทรงสิทธิของบุคคล กิจกรรมที่และขั้นตอนของการดำเนินการต่าง ๆ ที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต มีความลักลั่น ไม่สะดวก ล่าช้า ไม่ทันต่อปัจจุบัน ไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูล ขาดการตรวจสอบ ไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม และช่องโหว่เชิงสถาบันที่ไม่เป็นอิสระขาดความเป็นกลาง และไม่มีมาตรการบังคับอย่างเด็ดขาด ทำให้เกิดความยากลำบาก และเป็นการปิดกั้นบทบาทของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นวิธีหลักในการดำเนินการวิจัย โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารจากห้องสมุดต่าง ๆ บทบัญญัติกฎหมาย หนังสือบทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารที่ประกอบการสัมมนา รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสาขานิติศาสตร์และสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสัมภาษณ์เจาะลึก (In – depth Interview) บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน และผู้ที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในสังคม เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของการศึกษามากที่สุด

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำให้ทราบถึงหลักการของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่ประเทศไทยและต่างประเทศใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งสภาพเหตุการณ์และปัญหาในทางปฏิบัติของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงกฎหมายและมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือสร้างมาตรการเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล
ภาครัฐเพื่อตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บทที่ 2

การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

ในปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ และพัฒนาไปอย่างรวดเร็วตามยุคสมัยของระบบทุนนิยม และยุคโลกาภิวัตน์ที่เกินกว่าจะก้าวตามได้ทัน ทำให้ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ จนทำให้ขาดการเฝ้าระวัง และขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรังสำหรับประเทศไทย และยิ่งนับวัน ก็ยิ่งสร้างความเสียหายให้แก่สังคม ซึ่งประชาชนก็ถือว่าเป็นผู้เสียหายด้วยเช่นเดียวกัน

บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงหลักการพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตโดยใช้หลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากอดีต ที่เรียกว่า การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) ซึ่งประชาชนจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าไปตรวจสอบการทุจริต และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการในหมู่ของประชาชนที่จะเข้ามามีบทบาทในการปกครองของประเทศ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงการทุจริตซึ่งเป็นตัวปัญหาหลักของงานวิจัยชิ้นนี้เป็นอันดับแรก เพื่อให้เห็นถึงลักษณะ สภาพ รูปแบบ รวมถึงสาเหตุ ต่อมาจะเป็นการกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด เพื่อให้เห็นถึงเครื่องมือที่จะใช้ในการตรวจสอบการทุจริต และสุดท้ายจะเป็นการกล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของหลักการการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด

1. การตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนับว่า เป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรง และมีการแพร่กระจายออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ในบางครั้งประชาชนบางส่วนเองก็ยอมรับว่า การทุจริตได้กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จะต้องเกิดขึ้น หากตนมีความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อกับหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัจจุบันนักธุรกิจก็มีความยินดีที่จะจ่ายสินบนอย่างเต็มที่เพื่อแลกกับความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งการทุจริตในหมู่ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อนักการเมือง พรรคการเมือง และระบบประชาธิปไตยเท่านั้น หากจะมีผล

ต่อการที่ประชาชนจะไม่ยอมรับนับถือข้าราชการ และระบบราชการมากยิ่งขึ้นด้วย เพราะเหตุว่าการทุจริตของราชการถูกมองว่ามีความเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาการกระจายรายได้และความไม่เป็นธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น

1.1 การทุจริต

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การทุจริตในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เรื้อรังและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้สังคมไทยเกิดปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมีความเหลื่อมล้ำในสังคม บั่นทอนความมั่นคง ความสงบสุข ส่งผลกับการพัฒนาประเทศในทุกระดับชั้น และสร้างความเสียหายให้กับประเทศอย่างมหาศาล ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือและไม่ได้รับการยอมรับในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเวทีโลก ในเบื้องต้นอาจสรุปทฤษฎีเกี่ยวกับทุจริต ได้ดังนี้

1.1.1 ความหมายและคำนิยามของการทุจริต

คำว่า “ทุจริต”¹⁰ มีการให้ความหมายไว้มากมายหลายความหมายด้วยกัน¹¹ แต่หากจะจำกัดขอบเขตของการทุจริตที่เกิดขึ้นเฉพาะในภาครัฐแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การทุจริตหมายถึงความถึง การกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน¹²ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย หรือมีอยู่ในกิจการ

¹⁰ เนื่องจากปัจจุบันมีการใช้คำที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “ทุจริต” เช่น คอร์รัปชัน ฉ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบน ซึ่งในทางวิชาการมีผู้ให้ความเห็นว่าทั้งมีความหมายที่เหมือนกัน โปรดดูใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, "องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย," รายงานการวิจัย ปี 2539 ทูลอดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ป. หน้า 17 และ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ, "การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003," ใน รายงานการศึกษาวิจัยของกระทรวงยุติธรรม (2548). หน้า 24 และแตกต่างกัน โปรดดูใน อัจฉิมา ฉัตรแก้ว, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 26 และกัญญาณัฐ บางพาน, "อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549). หน้า 26 โดยในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า “ทุจริต” เพื่อให้สอดคล้องกับหัวข้อในการศึกษา

¹¹ โปรดดู การรวบรวมจาก พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. หน้า 11 -19, อัจฉิมา ฉัตรแก้ว. หน้า 22-27, กมล สกลเดชา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525). หน้า 88-91 และ กชพร ลิขิตมาศกุล, "การเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความรู้ ความตระหนักและความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 62-70

¹² มีนักวิชาการมีความเห็นว่า รวมถึงการแสวงหาอำนาจด้วย โปรดดู Ronald and Simkins Waith, Edgar, *Corruption in the Developing Countries*. (London George Allen and Unwin Ltd, 1963). อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. หน้า 15

สาธารณะ อันเป็นการละเมิด หรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือมาตรฐานจริยธรรม¹³ หรือการแสดงอิทธิพลจากการมีหน้าที่เช่นนั้น¹⁴ เพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของตน กลุ่ม หรือชนชั้น¹⁵ หรือเพื่อขัดต่อสิทธิของบุคคลอื่น¹⁶โดยมิชอบ และยังหมายถึงการรับหรือยอมรับสินบนสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องจากการที่ตนมีหน้าที่ หรือตามความไว้วางใจของประชาชน จะเห็นได้ว่าจากการนิยามข้างต้น การทุจริตนั้น เป็นการกระทำที่รวมถึงการประพฤติมิชอบเอาไว้ด้วย ดังนั้น หากใช้นิยามข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในส่วนที่บัญญัติว่า “...ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ...” ก็รวมอยู่ในความหมายของคำว่าทุจริตตามนิยามนี้ด้วย

1.1.2 รูปแบบการทุจริต

จากการนิยามของคำว่า “ทุจริต” ของขอบเขตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้น หากจะพิจารณาถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการทุจริตในภาครัฐโดยการวิเคราะห์และจำแนกถึงการกระทำจากการนิยามข้างต้น ก็สามารถเห็นถึงรูปแบบของการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน¹⁷ โดยสามารถจัดแบ่งรูปแบบของการทุจริตในขอบเขตที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้ ดังนี้

- (1) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เช่น ใช้อำนาจในทางที่ผิด การใช้กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติ การไม่ทำตามหน้าที่ การละเมิดระเบียบราชการ การปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี การทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเป็นการกลั่นแกล้ง เป็นต้น
- (2) การแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การให้และรับสินบน ยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือในสิ่งที่ผิดกฎหมาย การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นำเอาทหาร ข้าราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์ การเบิกจ่ายเท็จ เป็นต้น

¹³ Edward Van Roy, "On the Theory of Corruption," *Economic Developing and Cultural Change*, october 1970. อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. หน้า 11

¹⁴ Gunnar Myrdal, "The Folklore of Corruption," *The Asia Magazine* 8 No.24 (1968). อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. หน้า 11

¹⁵ Van Roy. อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. หน้า 18

¹⁶ *Black's Law Dictionary*. อ้างใน กัญญาณัฐ บางพาน., อ้างแล้ว

¹⁷ ผู้ที่สนใจ โปรดดูการรวบรวมใน จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. หน้า 2-4 ถึง 2-8 และสมเกียรติ คงสวัสดิ์, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ," (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557). หน้า 42-52

(3) กรณีเกี่ยวเนื่องกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการสัมปทาน เช่น การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่มีขอบ การฉกฉวยและแปรรูปทุนของรัฐ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับกิจการของรัฐ การได้ส่วนแบ่งจากการดำเนินโครงการของรัฐ การเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การกำหนดราคาการจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การสร้างโครงการหลอกๆ การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การทุจริตในบางกรณีเป็นการกระทำอันได้มาซึ่งผลประโยชน์อันมิใช่ตัวเงิน บางกรณีมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ แต่เป็นการใช้สิทธิในทางมิชอบในการกระทำดังกล่าว

โดยการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐแต่ละครั้งอาจประกอบไปด้วยมากกว่าหนึ่งรูปแบบก็ได้ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและการรับสินบน การทุจริตเชิงนโยบาย¹⁸ การเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

1.1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การกระทำทุจริตในภาครัฐทุกรูปแบบนั้น จะสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ทฤษฎี¹⁹ คือ ทฤษฎีอุปถัมภ์ ,ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ และทฤษฎีการทุจริต ซึ่งแต่ละทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้น จะสะท้อนธรรมชาติของมนุษย์ สังคม และตัวผู้กระทำ ความผิด ได้ดังนี้

(ก) **ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron-Client)**²⁰ มีสาเหตุจากความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดลักษณะของความสัมพันธ์เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทำให้เกิดการ เล่นพรรคเล่นพวก เกิดการให้สินบน เกิดการส่งส่วย

(ข) **ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ (Maslow's Hierarchical Theory of Motivation)**²¹ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับการจูงใจ ความต้องการของอย่างไม่มีที่สิ้นสุด²² ซึ่งความ

¹⁸ ผู้สนใจเรื่องทุจริตเชิงนโยบาย โปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, ใน การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 เรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน. หน้า 1-23 และ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "มาตรการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ ศึกษากรณีการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน," ใน รายงานผลการศึกษาระดับชาติ. หน้า 10-12

¹⁹ ณัฐธิดา พงษ์ประเสริฐ, "พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552). หน้า 16-21

²⁰ สุภมาศ พะยอมสวาท, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, (มหาวิทยาลัยเกริก, 2547). หน้า 17 อ้างใน ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. หน้า 26-27

²¹ อ้างแล้ว. หน้า 27

²² ลำดับชั้นความต้องการตามทฤษฎีของ อับราฮัม เอช.มาสโลว์

1. ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุดหรือความต้องการประจักษ์ตน (Self-Fulfillment , Self-Actualization Needs)

ต้องการของมนุษย์นี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น เพื่อสนองความต้องการ โดยไม่จำกัดวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น

(ค) **ทฤษฎีการทุจริต** เป็นการอธิบายถึงปัจจัยแห่งการเกิดขึ้นของการทุจริต ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยสามประการ²³ คือ

(ค.1) **ความไม่ซื่อสัตย์** เป็นสิ่งผลักดันเริ่มต้นให้บุคคลกระทำการทุจริต โดยมีการหวังผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นจุดเริ่มต้นของปัจจัยนี้²⁴

(ค.2) **โอกาส**²⁵ เป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการทุจริตในภาครัฐจากการหาจุดอ่อนที่เกิดจากการบริหาร²⁶

(ค.3) **การจูงใจ** เป็นสิ่งกระตุ้นให้กระทำความผิดซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล²⁷ โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ กล่าวคือ ผู้กระทำทุจริตจะสร้างแรงจูงใจในการทุจริต เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตนเองที่ยังบกพร่องอยู่ หรือเพื่อยกระดับความต้องการของตนให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไปนั่นเอง

2. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับ (Esteem , Recognition Needs)
3. ความต้องการในทางสังคมความรักใคร่และความเป็นเจ้าของ (Social Affective , Belonging Needs)
4. ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety , Security Needs)
5. ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ (Basic Physiological and Biological Needs)

²³ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีนหาท ประยูรรัตน์ และคณะ. หน้า 26

²⁴ เกียรติศักดิ์ จิรเจริญนาถ, **การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ**, (กรุงเทพฯ: คู่แข่งบุ๊ก, 2539). หน้า 13 อ้างใน ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีนหาท ประยูรรัตน์ และคณะ. หน้า 36

²⁵ อาจเกิดขึ้นจากโครงสร้างขององค์กร นโยบายหรือกระบวนการในการบริหารงาน ระบบการควบคุมภายใน หรือนโยบายการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ

²⁶ เกียรติศักดิ์ จิรเจริญนาถ. หน้า 15-18 อ้างใน ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีนหาท ประยูรรัตน์ และคณะ. หน้า 37

²⁷ ประเภทการจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริตพอจะจำแนกได้โดยสังเขปดังนี้

1. มีความทะเยอทะยานอย่างไม่วันสิ้นสุด
2. ปราศจากจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเพื่อให้ทัดเทียมกับบุคคลในสังคมที่ตนเกี่ยวข้อง
3. ปัญหาทางการเงิน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการใช้จ่ายเกินฐานะ การเล่นเกมพนัน การเจ็บป่วยทางครอบครัวที่ต้องใช้เงินมาก เป็นต้น
4. การกระทำเพื่ออยากเด่น หรือเป็นการแสดงปมเชิงให้คนรู้จัก
5. ทำการแก้มืดซึ่งอาจได้รับความชื่นชมจากผู้บังคับบัญชา หรือจากนโยบายขององค์กรนั้น
6. ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง เช่น มีความรู้สึกต่อองค์กรว่าเอาเปรียบสังคมเลย กระทำการทุจริตต่อองค์กรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจุนเจือผู้ยากไร้ เช่นขโมยสินค้าไปขายเพื่อเอาไปแจกผู้ยากไร้ ในสลัมหรือเอาความลับขององค์กรไปขายคู่แข่งเพื่อให้เกิดสภาพการแข่งขันมากขึ้น ในที่สุดผลประโยชน์จะตกแก่ผู้บริโภคร

1.1.4 สาเหตุของการทุจริต

เมื่อเรารู้ถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแล้ว ก็จะสามารถเห็นถึงสาเหตุของการเกิดขึ้นของการทุจริตได้ ซึ่ง Reckless นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกันได้อธิบายว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดจากระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุมภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี ความอ่อนแอ ซึ่งการทุจริตในภาครัฐ มีปัจจัยภายในและภายนอก ดังนี้²⁸

สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ

เป็นการอธิบายถึงองค์ประกอบของการเกิดการทุจริตที่อยู่ในตัวของผู้กระทำผิด ซึ่งสอดคล้องกับ **ทฤษฎีการทุจริต** โดยในการเกิดการทุจริตจะเกิดจาก (1) **โอกาส** ซึ่งมนุษย์ทุกคนล้วนมีความกลัวและความระแวงนานาประการ และจะกระทำการใดภายหลังจากที่ประเมินจนมั่นใจในสิ่งนั้นแล้ว กรณีทุจริตก็เช่นเดียวกัน จะไม่กระทำจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่มั่นใจได้ว่าเมื่อกระทำไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งมีโอกาสทุจริตได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายของการทุจริต สิ่งเหล่านี้จะสร้างโอกาสให้แก่การทุจริตได้มากขึ้น (2) **สิ่งจูงใจ** เป็นการประเมินถึงขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไป เมื่อกระทำการทุจริต (3) **การเสี่ยงภัย** เป็นการพิจารณาว่า หากทุจริตไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเทียบกับการถูกตรวจพบหรือถูกจับได้ และ (4) **ความซื่อสัตย์** ถือเป็นองค์ประกอบที่ถือเป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบ²⁹

สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์ ทั้งยังเป็นการสะท้อนในการอธิบายถึงทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ โดยอาจจะสรุปได้ 6 ประการ³⁰ คือ (1) **มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ** สืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ ปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคลเกิดการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (2) **มูลเหตุทางด้านการเมือง**³¹ (3) **มูลเหตุ**

²⁸ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, **คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต**, (2544). หน้า 100 อ้างใน กัญญาณัฐ บางพาน. หน้า 26

²⁹ สุธี อากาศฤกษ์, **มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน** (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.บ., 2544). หน้า 6 อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ.

³⁰ สุธี อากาศฤกษ์. หน้า 102 อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. หน้า 27-29

³¹ สภาวิจัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่าปัญหาการเมืองเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชันดังนี้

จากสภาพแวดล้อมทางสังคม เพราะในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากในสังคม มีการเอาแบบอย่างกันในทางสังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย (4) **มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ** ซึ่งหมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ไม่กวดขันควบคุมทางระเบียบวินัย เกิดความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การทุจริต ซึ่งบางครั้งการบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปก็ทำให้การทุจริตมีมากขึ้น (5) **มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง** เนื่องจากการทุจริตเป็นอาชญากรรมที่เห็นไม่ชัดเจน อย่างเช่น การกระทำความผิดอาญาทั่ว ๆ ไป การหาพยานหลักฐานจึงเป็นไปได้โดยยาก ซึ่งขัดหลักการทางวิธีพิจารณาความที่ว่าบุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง อีกทั้ง ยังมีอุปสรรคจากกฎหมายหมิ่นประมาท และความผิดของผู้ให้สินบน ที่คอยเป็นสิ่งปิดกั้นการเปิดเผยพฤติกรรมการกระทำความผิด (6) **มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด** ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “อำนาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันและอำนาจสูงสุดนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างที่สุด”³² ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แล้ว การทุจริตก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

การทุจริตทุจริตนั้นเกิดจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง อาจเกิดได้จากทั้งสาเหตุภายในและสาเหตุภายนอกของผู้กระทำผิดประกอบกัน เพียงสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งไม่อาจทำให้การทุจริตเกิดผลสำเร็จได้ ซึ่งโดยการเกิดขึ้นของการทุจริตจะเกิดขึ้นได้ง่ายหรือยากและมีจำนวนมากหรือน้อยนั้น อาจดูได้จากตัวแปรที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของการทุจริต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

1. การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2547 ทำให้เกิดนักการเมือง ซึ่งหลายคนใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ ก่อให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง

2. ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาประโยชน์จนเป็นการคอร์รัปชันแบบกลุ่ม

3. มีการใช้เงินจำนวนมากประมูลตัวนักการเมืองของพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพุดมาอยู่กับฝ่ายของตนเอง

เกริกไกร จิระแพทย์ กล่าวถึงการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันว่า

1. ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนคืนจากค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

2. การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่สุจริตก็เข้าหาการคอร์รัปชันและเนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินในการหาเสียงจำนวนมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่างๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและ ส.ส. โดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

³² สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ, **คอร์รัปชัน และกลไกกำจัดกลโกง : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษา นโยบายสาธารณะ, (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557). หน้า 14**

1.1.5 ตัวแปรที่มีผลต่อการทุจริตทุจริต³³

ในส่วนนี้จะเป็นการนำปัจจัยของการทุจริตทุก ๆ ปัจจัยมาวิเคราะห์ถึงความสามารถในการก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในภาครัฐ

(1) การผูกขาดในการใช้ดุลยพินิจ

เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งราชการ ก็ย่อมที่จะได้รับอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ หากอำนาจและหน้าที่เช่นนั้นรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลใดหรือกลุ่มใดในวงจำกัดแล้ว ก็ย่อมที่จะสร้างอำนาจผูกขาดในการใช้ดุลยพินิจ โดยอาศัยข้อได้เปรียบทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ อันก่อให้เกิดความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นไปในทางไม่ชอบตามมา³⁴

(2) การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ

โดยปกติการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักการเมืองระดับสูงมักจะมีการวางแผนลับซับซ้อนเป็นอย่างดี ซึ่งยากต่อการตรวจสอบ อีกทั้งยังขาดซึ่งกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เพียงพอ ทำให้ปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งว่า กรณีทุจริตในบางเรื่อง แม้ปรากฏให้เห็นถึงความเสียหายโดยแพร่หลายแล้ว ก็ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้

ทั้งสองตัวแปรมีความสัมพันธ์ต่อการเกิดขึ้นของการทุจริต โดยหากการออกคำสั่งใด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจมีการผูกขาดในการใช้ดุลยพินิจ และกระบวนการในการออกคำสั่งใด ๆ ขาดซึ่งความโปร่งใส ทั้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจก็ไร้ประสิทธิภาพแล้ว ก็จะทำให้ง่ายต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในการออกคำสั่งนั้น ทำให้สร้างสมการ³⁵ ได้ดังนี้

$$\text{ทุจริต} = (\text{อำนาจผูกขาด} + \text{ดุลยพินิจ}) - (\text{ความรับผิดชอบ} + \text{ความโปร่งใส})$$

(Corruption) (Monopoly) (Discretion) (Accountability) (Transparency)

1.2 แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ หากจะให้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องอาศัยอำนาจมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือ

³³ พรศักดิ์ ผ่องแก้ว, "สรุปผลการวิจัย เรื่อง ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้," หน้า 5

³⁴ สิริลักษณ์ คอมนันต์ และคณะ. หน้า 12

³⁵ Robert Klitgaard คณบดีของ Rand Graduate School, California ได้คิดสูตรอธิบายการเกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน ดังนี้

$$\text{ทุจริต} = \text{อำนาจผูกขาด} + \text{ดุลยพินิจ} - \text{ความรับผิดชอบ}$$

ปัจเจกชน โดยอาจสร้างความกระทบกระเทือน หรือเกิดความเสียหายต่อประชาชนได้ และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ จำต้องมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของรัฐ

1.2.1 หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง³⁶ โดยการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการที่รัฐจะเข้าไปมีนิติสัมพันธ์ต่อประชาชนได้นั้น จะต้อง มีกฎหมายเป็นรากฐาน³⁷ ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ³⁸ ต้องชอบด้วยกฎหมาย³⁹ ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁴⁰ และการใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบได้ถึงความถูกต้องชอบธรรม ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ⁴¹

การทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้น จะเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น สามารถจำแนกโดยใช้เกณฑ์องค์กรในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่⁴² 1) การควบคุมภายใน (contrôle interne) เป็นการให้องค์กรฝ่ายปกครองนั้นได้ควบคุมกันเอง โดยแบ่งเป็น (ก) การควบคุมบังคับบัญชา (contrôle hiérarchique) ซึ่งสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย⁴³ และความเหมาะสม (ข) การกำกับดูแล (tutelle administrative) เป็นกรณีที่ตัวแทนของรัฐเข้ามาดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น ซึ่งเป็นการควบคุมที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionné) ตามกรณีและ

³⁶ หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2538). หน้า 123-124

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538). หน้า 52

³⁸ โปรตดู อังแล้ว, หน้า 277 และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน," (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540). หน้า 6

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หน้า 52

⁴⁰ โปรตดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง," (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544). หน้า 16-19 , บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หน้า 280 - 282 และ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546). หน้า 20 -26

⁴¹ โปรตดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หน้า 278 และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, หน้า. 6

⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555). หน้า 472-478

⁴³ ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งเกณฑ์ในการพิจารณาได้ 2 เกณฑ์ คือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบ (die formelle Rechtsmäßigkeit) และความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา โปรตดูใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551). หน้า 34-47

ในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจควบคุมถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ได้

2) การควบคุมภายนอก (contrôle externe) เป็นการให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยแบ่งเป็น **(ก) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ** ซึ่งในประเทศไทยองค์กรประเภทนี้อยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระ **(ข) การควบคุมทางการเมือง (political control)** เป็นการใช้อำนาจบนพื้นฐานของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ **(ค) การควบคุมโดยศาล** ซึ่งจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น

1.2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ

การใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบนั้น อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมาย แต่ใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว การใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบนั้น บางกรณีเกิดขึ้นจากเจตนาที่สุจริต โดยอาจเกิดจากการประเมิณการณที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน การที่มีได้ปฏิบัติตามขั้นตอน กระบวนการที่สำคัญก็ได้ บางกรณีเกิดจากเจตนาทุจริตก็ได้ โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดจากการทุจริตเท่านั้น ดังนี้

(1) หลักการเกี่ยวกับองค์กรหรือบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต

วัตถุประสงค์สำคัญของการตรวจสอบการทุจริตก็คือการป้องปราม กระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้น และที่จะเกิดในอนาคต ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากปราศจาก **(ก) นโยบายที่ชัดเจน** โดยรัฐบาลต้องเอาจริงเอาจังกับการขจัดปัญหาการทุจริตในทุกระดับชั้น ทุกสังคม ทั้งต้องสร้างรัฐบาลที่ปราศจากการทุจริต เต็มไปด้วยคุณธรรม **(ข) ผู้ทำหน้าที่มีความเป็นอิสระ** ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ในการดำรงตำแหน่ง **(ค) การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ** ปราศจากการใช้อคติ การครอบงำ ความกลัว มีการทำงานที่รวดเร็ว คล่องตัว มีการร่วมกันทำงานกับหลายภาคส่วน ทั้งการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นกลาง และโปร่งใส และ **(ง) ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ** โดยมีมาตรฐานในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม

มีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริต ทั้งจะต้องสามารถตรวจสอบผลการทำงาน และมีการปรับปรุงระบบการทำงานเพื่อลดโอกาสในการเกิดการทุจริตเป็นระยะ⁴⁴

(2) หลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการตรวจสอบการทุจริต

การจะนำตัวผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความหมาย⁴⁵ ที่สามารถเอาผิดได้ทั้งผู้กระทำผิด และสามารถติดตามเอาคืนกับทรัพย์สินจากการทุจริตนั้นได้ ซึ่งเป็น จะการสร้างความเสี่ยงต่อผู้จะทำการทุจริต แต่ทั้งนี้การตรวจสอบทุจริตก็ทำให้แต่เพียงแต่มุ่งจะนำตัว ผู้ที่กระทำผิดมาลงโทษเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการพิจารณาในชั้นศาลเกี่ยวกับคดีทุจริตนั้นจะใช้ระบบไต่สวน อันเป็นวิธีพิจารณาที่เน้นการค้นหาความจริงในทางเนื้อหา สามารถรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นคุณและโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา และไม่เคร่งครัดต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสร้างความรวดเร็วและเป็นธรรมให้แก่สังคมกว่าการพิจารณาในระบบกล่าวหาที่ใช้ในการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data)

หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government data) เป็นแนวคิดที่เกิดจากการผสมผสานของสองแนวความคิดดั้งเดิม คือ หลักการรัฐเปิด (Open Government)⁴⁶ และหลักการข้อมูลเปิด (Open Data) โดยหลักการรัฐเปิด เป็นหลักการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่สงครามครั้งที่สองได้ยุติลง พลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นมีความรู้สึกที่รัฐบาลสหรัฐฯ ยังมีข้อมูลที่ปกปิดประชาชนอยู่อีกมาก โดยข้อมูลเหล่านั้นล้วนมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของพลเมือง⁴⁷ ซึ่งวิธีการในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ณ ขณะนั้น ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของพลเมือง ดังนั้น หลักการรัฐเปิดนี้จึงถือเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐ⁴⁸ ในการที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลภาครัฐต่อประชาชน⁴⁹ ทำให้แต่เพียงให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเหมือนดังเช่นอดีตไม่ ซึ่งต่อมาองค์กร

⁴⁴ "Singapore's Corruption Control Framework," www.cpiib.gov.sg/about-corruption/corruption-control-framework. สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2560

⁴⁵ Koh Teck Hin, "Corruption Control in Singapore,"

http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf. สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2560

⁴⁶ Harlan Yu, "The New Ambiguity of "Open Government," UCLA LAW REVIEW DISCLOSURE Disc.178 (2012). หน้า 190

⁴⁷ อ้างแล้ว หน้า 184

⁴⁸ อ้างแล้ว

⁴⁹ อ้างแล้ว หน้า 186

ความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้ให้ความหมายของ “หลักการรัฐเปิด” ว่าหมายถึง ความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ ความสามารถในการเข้าถึงการบริการของภาครัฐ และการตอบสนองต่อข้อมูลและความต้องการของประชาชน การเพิ่มศักยภาพด้านคุณภาพ ลดโอกาสการทุจริตและการสร้างความไว้วางใจในภาครัฐ

ส่วนในหลักการข้อมูลเปิด (Open Data) นั้น จะเป็นแนวคิดที่เกิดจากการที่ระบบ อินเทอร์เน็ตได้มีความแพร่หลายสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง ทำให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่าง กว้างขวาง และเป็นอิสระ ซึ่งทำให้เกิดการร่วมกันสร้างนวัตกรรมที่ประชาชนแต่ละคนสามารถที่จะคิด วิเคราะห์ และมีส่วนร่วมสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และในท้ายที่สุดกลายเป็นกลุ่มสังคมขึ้นมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต⁵⁰

หลักการข้อมูลเปิด (Open Data) เป็นความคิดที่ว่าข้อมูลที่เราควรจะใช้ได้อย่างอิสระสำหรับทุกคน ในการเข้าถึง การใช้งาน และเผยแพร่ตามที่ต้องการ สามารถตีพิมพ์โดยไม่มีข้อจำกัดในด้านลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรหรือกลไกอื่น ๆ ผลที่ได้จากข้อมูลภาครัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนตามหลักการของข้อมูลเปิด (Open Data) นี้จะเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำให้เกิดโครงสร้างและเกิดปฏิสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

2.1 ความหมายของหลักการข้อมูลรัฐแบบเปิด

เมื่อแนวคิดรัฐเปิด (Open Government) และแนวคิดข้อมูลเปิด (Open Data) เมื่อได้มา บรรจบกัน จึงทำให้เกิดรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) โดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยมีการสร้างโปรแกรมหนึ่งมาเพื่อเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยมี ข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจะให้ความสำคัญที่ข้อมูลภาครัฐ ที่เปิดเผยมานั้นจะต้องทันต่อเหตุการณ์ มิใช่แต่ปรับปรุงการเข้าถึงข้อมูลแต่เพียงเท่านั้น⁵¹ ทั้งนี้เพื่อ นำไปสู่การสร้างสรรสิ่งใหม่ การสร้างวัฒนธรรมที่มีความกระตือรือร้นในการพัฒนาขึ้นในสังคม⁵² จึงเห็นได้ว่า หลักการข้อมูลรัฐเปิด หมายถึง แนวคิดที่เสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และคุณค่า จากข้อมูลภาครัฐทั้งหมด โดยเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารที่มี คุณภาพออกสู่สาธารณะเพื่อนำไปสู่การนำไปใช้งานอย่างกว้างขวาง และไม่เสียค่าใช้จ่าย ผ่านทางชุด ข้อมูลและหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในการนี้⁵³

⁵⁰ อ้างแล้ว หน้า 188

⁵¹ อ้างแล้ว หน้า 193

⁵² อ้างแล้ว หน้า 189

⁵³ "Open Government Data," <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559

แนวคิดข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายและการพิจารณาด้านเทคนิค หากสามารถจัดการข้อมูลรัฐได้ตามแนวคิดนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างมาก อันรวมไปถึง

1) ความโปร่งใส เนื่องจากประชาชนในสังคมประชาธิปไตยต้องการรู้ถึงสิ่งที่รัฐบาลกำลังดำเนินการ ดังนั้นประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล เพื่อวิเคราะห์และแบ่งปันข้อมูลกับผู้อื่น ๆ ได้ และมีอิสระในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล **2) ประสิทธิภาพ** ทำให้ข้อมูลง่ายต่อการค้นหา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆโดยมีจุดประสงค์ต่อการประสานงานและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล และ **3) นวัตกรรม** ในยุคดิจิทัลนี้ ข้อมูลถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญทั้งในด้านสังคมและพาณิชย์ การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐจะสามารถช่วยผลักดันการสร้างธุรกิจด้านนวัตกรรมและการบริการ นอกจากนี้ บรรดากฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะแต่เดิมนั้น จะต้องมีการขออนุญาตก่อนที่จะถูกเปิดเผย แต่สำหรับหลักการของข้อมูลภาครัฐแบบเปิดแล้ว ข้อมูลของทางราชการที่เป็นสาธารณะจะถูกเผยแพร่ โดยจะมีการรวบรวมก่อนที่จะมีการขออนุญาต ซึ่งข้อมูลที่ถูกปล่อยออกมาจะไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งช่วยให้ทั้งประชาชนและภาครัฐเองสามารถที่จะให้ข้อมูลเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 สาระสำคัญของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด

ข้อมูลของภาครัฐจะได้รับการพิจารณาให้เปิดเผยต่อสาธารณะ ในหลักการขั้นพื้นฐานข้อมูลของภาครัฐแบบเปิด⁵⁴ (Open Governments Data) นั้น จะประกอบไปด้วยหลักการ **1. ข้อมูลจะต้องสมบูรณ์** โดยข้อมูลสาธารณะทั้งหมดจะต้องนำไปใช้ได้ ข้อมูลจะถูกเก็บไว้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือมีการบันทึกข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะในรูปแบบของเอกสาร ทั้งนี้ อาจรวมไปถึงข้อมูลในรูปแบบของเทปบันทึกเสียงหรือภาพภาพ ข้อมูลภาครัฐทั้งหมดที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลหรือความมั่นคงจะต้องถูกเปิดเผย การทำเช่นนี้จะทำให้ผู้ใช้สามารถที่จะเข้าใจขอบเขตของข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดและสามารถตรวจสอบรายละเอียดของข้อมูลในแต่ละรายการได้ในระดับที่ดีขึ้น

2. ข้อมูลจะต้องข้อมูลปฐมภูมิ หมายถึง ไม่ผ่านการแก้ไข หรือมีการใส่บทวิเคราะห์ วิจัยต่อข้อมูลที่นำมาเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยต้องมีข้อมูลเดิมที่เก็บรวบรวมไว้โดยรัฐบาล รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและเอกสารต้นฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกและเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น

⁵⁴ โปรดดูใน Electronic Government Agency (Public Organization) (EGA), "แนวปฏิบัติและมาตรฐานเชิงเทคนิค สำหรับ ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Data.Go.Th),"

https://data.go.th/Public/Docs/OGD_Guideline%20and%20Technical%20Standards_v1.0.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1.

สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560, วรากรณ์ สามโกเศศ, "ใช้ Open Data ปรบคอรัปชั่น," <http://thaipublica.org/2014/12/varakorn-36/>.

สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560 และสถณี อาชวานันทกุล, "สิ่งที่กฎหมายดิจิทัลควรทำ: ข้อมูลเปิด+รัฐเปิด (Open Data + Open Government)," <http://thaipublica.org/?s=open+data>. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560

3. ข้อมูลจะต้องทันเวลา ข้อมูลถูกเปิดให้ใช้อย่างรวดเร็วที่สุดตามความจำเป็น เพื่อรักษาคุณค่าของข้อมูลดังกล่าว โดยจะต้องมีการทำให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา 4. การเข้าถึงข้อมูล应尽量 และมีช่องทางหลากหลาย เหมาะสมตามความต้องการที่หลากหลายของผู้จะใช้ข้อมูลนั้น 5. ข้อมูลจะต้องอยู่ในรูปแบบที่นำไปประมวลผลได้ทันที กล่าวคือ สามารถที่จะใช้ข้อมูลนั้น ผ่านอุปกรณ์ใดหรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ใดได้ทันที 6. การเข้าถึงต้องไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งทุก ๆ คนสามารถนำข้อมูลไปใช้ได้ โดยไม่ต้องมีการลงทะเบียนผู้ใช้ และไม่ต้องมีการขออนุญาตก่อนที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้น 7. ข้อมูลจะไม่อยู่ภายใต้ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้าหรือความลับทางการค้าใด ๆ ท้ายที่สุด 8. ข้อมูลจะต้องถูกทบทวนได้ กล่าวคือ ต้องมีการตอบสนองต่อผู้ที่พยายามจะใช้ข้อมูล ต้องมีการรับผิดชอบเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ ต้องมีระบบตรวจสอบทั้งภายในหน่วยงานและทางศาลถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามหลักการนี้ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมี การเพิ่มหลักการต่าง ๆ ให้แก่แนวคิดข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Governments Data) เช่น ข้อมูลที่เปิดเผยต้องมั่นคง กล่าวคือ ต้องมีการเปิดเผยในระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร และเมื่อมีการแก้ไขข้อมูล ก็จะต้องระบุถึงการถูกแก้ไขข้อมูลนั้นด้วย การเข้าถึงข้อมูลต้องไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การเปิดเผยข้อมูลควรจะมีการรับฟังจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักการขั้นพื้นฐานข้อมูลของภาครัฐแบบเปิด มีความใกล้เคียงกับ “หลักบัญญัติ 10 ประการของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ (Ten Principles on the Right to Know)”⁵⁵ ซึ่งมีหลักการ 1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่จำกัดเชื้อชาติ อาชีพ หรือศาสนา 2) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหลักการปฏิบัติทั่วไป การปกปิดข้อมูลเป็นเพียงข้อยกเว้น เท่านั้น 3) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณทุกแห่ง รวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ เช่น บริษัทเอกชนที่ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นประปาหรือไฟฟ้า เป็นต้น 4) การยื่นขอเอกสารข้อมูลข่าวสารต้องง่าย เร็ว และไม่มีค่าใช้จ่าย การยื่นเรื่องเพื่อขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ง่าย หมายถึง เอกสารที่ผู้ขอจะต้องยื่น ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ขอกับรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่ขอเท่านั้น การขออาจทำในรูปแบบของเอกสารหรือด้วยวาจาก็ได้ กระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลต้องรวดเร็ว และค่าใช้จ่ายในการขอให้เปิดเผยข้อมูลและการได้รับข้อมูลจะต้องไม่มากไปกว่าค่าใช้จ่ายในการทำ

⁵⁵ ซึ่งต่างจากการจัดอันดับความสมบูรณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (Global Right-to-Information Rating: RTI) โดยศูนย์เพื่อกฎหมายและประชาธิปไตย (Centre for Law and Democracy) ที่จะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศเท่านั้น

สำเนาเอกสารที่ต้องการตามต้นท่อนที่แท้จริงเท่านั้น 5) **เจ้าหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูล** เช่น หากมีการร้องขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีข้อมูลที่ต้องการ หน่วยงานดังกล่าวควรที่จะโอนคำร้องดังกล่าวไปยังศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานที่มีข้อมูลนั้นๆ เพื่อที่ผู้ยื่นขอจะไม่ต้องยื่นซ้ำ 6) **การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต้องมีเหตุผลที่เพียงพอ** หน่วยงานที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานดังกล่าวสามารถที่จะแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นรูปธรรม เช่น ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่มีการเปิดเผยจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ ลักษณะหรือประเภทของข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างเจาะจงและชัดเจนในกฎหมาย 7) **ผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูลให้เป็นความลับ** ข้อมูลจะต้องได้รับการเปิดเผยหากผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณชนมากกว่าผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ธุรกิจหรือหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปแล้วข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การทุจริตคอร์รัปชัน และสุขภาพ เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะสูง จึงควรได้รับการเปิดเผย 8) **บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ** ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขอมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการทบทวนพฤติกรรมของหน่วยงานดังกล่าว 9) **หน่วยงานของรัฐควรที่จะเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานโดยอัตโนมัติ** ตัวอย่างของข้อมูลพื้นฐานในที่นี้ ได้แก่ อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งควรได้รับการเปิดเผยในเว็บไซต์โดยไม่ต้องมีการร้องขอข้อมูลดังกล่าว และควรที่จะใช้ภาษาที่อ่านง่าย มีความชัดเจน และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย 10) **สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรที่จะได้รับการดูแลโดยหน่วยงานอิสระ** ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความเหมาะสมของการปฏิเสธคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือการส่งเสริมและผลักดันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยหน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล อย่างเช่นในรูปแบบของคณะกรรมการหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน⁵⁶

2.3 ความจำเป็นในการใช้หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด

หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนั้น เป็นการนำแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่ที่ยังไม่ได้ถูกเปิดเผย ซึ่งมีบุคลากรและองค์กรจำนวนมากได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้หลากหลายประเภท และข้อมูลของภาครัฐส่วนใหญ่นั้นเป็นข้อมูลสาธารณะตามกฎหมาย ซึ่งสามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นได้อยู่แล้ว ออกมาเปิดเผย ภาครัฐจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการนี้ ทั้งในด้านปริมาณของข้อมูลและการเป็น

⁵⁶ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายจิปไตร แสลงวงศ์. “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย”, หน้า 4-1 – 4-3

ศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล อันจะส่งผลให้หลายภาคส่วนรวมถึงภาครัฐเองก็ได้รับประโยชน์จากหลักการข้อมูลเปิดนี้

หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้กำลังสร้างค่านิยมแก่สังคมขึ้นอย่างกว้างขวาง เช่น ความโปร่งใสและการควบคุมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การมอบอำนาจการตัดสินใจสู่ประชาชน การปรับปรุงหรือผลิตภัณฑ์และการบริการรูปแบบใหม่ขึ้นมา การสร้างนวัตกรรมใหม่ การปรับปรุงการให้บริการทางภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาการบริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น การวัดผลกระทบของนโยบาย ในส่วนของการพัฒนาสู่แนวคิดรัฐเปิด (Open Government) นั้น จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐหลายด้าน อันประกอบไปด้วย 1) **สร้างปฏิสัมพันธ์**ระหว่างข้าราชการ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและติดตามงาน 2) **ลดปริมาณข้อมูล**และเอกสารที่ไม่จำเป็นจากประชาชนและธุรกิจในการทำธุรกรรมด้านต่าง ๆ 3) **เพิ่มความโปร่งใส**ในด้านบริการจากภาครัฐเนื่องจากประชาชนมีโอกาสรับรู้ขั้นตอนบริการ และ 4) **ประชาชนและองค์กรธุรกิจมีโอกาสเสนอความคิดเห็น**เกี่ยวกับบริการใหม่ ๆ ที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.4 ประเภทของข้อมูลตามหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด

ข้อมูลภาครัฐแบบเปิดมีประเภทของข้อมูลที่มีศักยภาพ อันส่งผลต่อการประยุกต์ใช้ได้หลากหลายวัตถุประสงค์ คือ 1) **ข้อมูลทางวัฒนธรรม** โดยอาจเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผลงานทางวัฒนธรรมและสิ่งประดิษฐ์ เช่น ชื่อเรื่องและผู้เขียน ซึ่งโดยทั่วไปเก็บรวบรวมในสถานที่จัดแสดงผลงานทางด้านศิลปะ, ห้องสมุด, จดหมายเหตุดั้งเดิมและพิพิธภัณฑ์ 2) **ข้อมูลวิทยาศาสตร์** โดยอาจเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ด้านดาราศาสตร์จนถึงด้านสัตววิทยา 3) **ข้อมูลการเงิน** เช่น บัญชีรัฐบาล (ค่าใช้จ่ายและรายได้) และข้อมูลเกี่ยวกับตลาดการเงิน (หุ้น, พันธบัตร ฯลฯ) 4) **ข้อมูลทางสถิติ** เช่น การสำรวจสำมะโนประชากรและตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ 5) **ข้อมูลสภาพอากาศ** ได้แก่ ข้อมูลที่ใช้สำหรับทำความเข้าใจและคาดการณ์สภาพอากาศและสภาพภูมิอากาศ 6) **ข้อมูลสิ่งแวดล้อม** โดยอาจเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น การมีอยู่และระดับของมลพิษ คุณภาพของแม่น้ำและทะเล 7) **ข้อมูลการขนส่ง** เช่น ตารางเวลาเส้นทาง และสถิติเกี่ยวกับเวลา

2.5 การส่งเสริมและคุ้มครองการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

ในการที่รัฐจะให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตได้นั้น ต้องชั่งน้ำหนักกันระหว่างสิทธิในการรับรู้ของประชาชนกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องให้สิทธิของการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตอยู่ในจุดที่สมดุล โดยจะต้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการอย่างร้ายแรง และไม่น้อยจนทำให้เกิดการทุจริตในการบริหารราชการได้อย่างง่ายดาย ในส่วนต้นนี้ ผู้วิจัยจึงจะขอกกล่าวถึง (1) ความจำเป็นในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐในแบบเปิด (Open Government Data) อันไปการหาจุดสมดุลของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ (2) องค์กรภาครัฐที่ควรต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อจุดประสงค์ในการต่อต้านทุจริต อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า องค์กรภาครัฐใดบ้างที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดทุจริตขึ้นในการบริหารราชการ ซึ่งจำต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนในการดำเนินการขององค์กรนั้น และ (3) ข้อมูลที่ควรต้องเปิดเผยเพื่อจุดประสงค์ในการต่อต้านทุจริต อันป่งชี้ว่าองค์กรภาครัฐดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ อันจะเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการตรวจสอบทุจริต

2.5.1 ความจำเป็นในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data)

ในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแต่ละครั้งนั้น แม้จะก่อให้เกิดประโยชน์ แต่อีกด้านหนึ่ง ก็สร้างผลกระทบให้แก่ทางภาครัฐด้วย นอกจากนี้ ในบางข้อมูลที่ถูกเปิดเผยออกมา หากเป็นข้อมูลประเภทข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ก็จะมีปัจเจกชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย ดังนั้น จึงจำต้องศึกษาถึงหลักการรักษาความลับทางราชการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และจุดสมดุลระหว่างหลักการทั้งสาม

2.5.1.1 การรักษาความลับของทางราชการ

การรักษาความลับทางราชการมาจากแนวคิดในการปกครองสมัยโบราณ ที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่ว่า ในการปกครองนั้นประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองย่อมต้องเชื่อฟัง และรับคำสั่งจากกษัตริย์โดยไม่มีสิทธิโต้แย้งกิจการในทางปกครองซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะรับรู้เรื่องราวใด ๆ ในทางปกครอง โดยเฉพาะเรื่องของความสงบเรียบร้อย แนวคิดเช่นนี้ก็ยังมีอิทธิพลในปัจจุบัน แม้อำนาจการปกครองจะมีได้อยู่กับกษัตริย์เหมือน

สมัยในอดีตแล้วก็ตาม เพราะถือว่ากิจกรรมทางปกครองที่มีความซับซ้อนนั้น จะเป็นที่รู้จักในวงของชนชั้นปกครองหรือผู้มีหน้าที่ปกครองบ้านเมือง อันได้แก่ระบบราชการเท่านั้น และเพื่อเป็นการสร้างอำนาจให้แก่ระบบราชการ การรักษาความลับทางราชการนี้ก็มักถูกใช้อ้างเพื่อเชื่อมโยงกับเงื่อนไขในการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ เพราะการบริหารราชการนั้นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและสามารถที่จะตัดสินใจโดยไม่ต้องระแวงจากเหตุแทรกแซงใด ๆ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีความมั่นใจ และทุ่มเทต่อการบริหารราชการ โดยหากฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยหรือชี้แจงในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มภาระในการทำงานและอาจได้รับการคัดค้าน เป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการลดน้อยลง⁵⁷

นอกจากนี้ ข้อสำคัญของการรักษาความลับของข้อมูลราชการและการบริหารความเสี่ยงในการบริหารราชการ คือ การตระหนักถึงคุณค่าของข้อมูลและการกำหนดขั้นตอนและความจำเป็นในการป้องกันข้อมูลที่เหมาะสม ซึ่งข้อมูลแต่ละข้อมูลก็มีคุณค่าที่ไม่เท่ากัน และต่างก็อาศัยการป้องกันต่างระดับกัน⁵⁸ เพราะบางข้อมูลเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ บางข้อมูลเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจทำให้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูล หรือบางข้อมูลเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร⁵⁹ จึงทำให้ต้องมีการจัดประเภทความปลอดภัยของข้อมูลราชการ

⁵⁷ บัญชา เขียวต่าย, "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536). หน้า 5-6

⁵⁸ Teodor Stefanescu, "Considerations Regarding the Protection of Classified Information in Electronic Format," *LESIJ NO. XVII 2/2010* (2010).

⁵⁹ "คำแนะนำการปฏิบัติตามระเบียบ ว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544,"

http://www.rta.mi.th/data/Adviec/02_Less_1.pdf. สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2559

2.5.1.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อเท็จจริง หรือความเห็นที่บ่งบอกถึงตัวตน ลักษณะ หรือการดำเนินชีวิตในด้านต่าง ๆ ของบุคคล⁶⁰ แนวคิดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้เป็นแนวคิดหนึ่งที่อยู่ในสิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) ซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดของมนุษย์ทุกคน และได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิมนุษยชน โดยสิทธิส่วนบุคคล เป็นการกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตในทุก ๆ ด้านของตนโดยปราศจากการรบกวน หรือแทรกแซงจากรัฐหรือปัจเจกชนอื่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจ ภาวะความสงบสุข และการคุ้มภัยของบุคคลแต่ละคน⁶¹ และมีลักษณะการได้รับความคุ้มครองสำคัญ 3 ประการคือ 1) การปกปิดเป็นความลับ 2) การไม่เปิดเผยชื่อ และ 3) ความสันโดษ⁶²

การกระทำที่ถือว่าการกระทบสิทธิส่วนบุคคล ได้แก่ การรบกวน แทรกแซงบุคคลอื่นในการที่เขาประสงค์จะอยู่โดยลำพัง หรือกิจกรรมส่วนตัว การเปิดเผยเรื่องส่วนตัวที่อับอายของผู้อื่นต่อสาธารณะ การไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันเป็นเท็จ และการใช้ชื่อหรือภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ทางการค้าโดยไม่ได้รับความยินยอม⁶³ ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของรัฐหรือเอกชน ก็ย่อมกระทบถึงสิทธิความเป็นส่วนตัวอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต และกระทบถึงความปลอดภัยของบุคคลนั้นโดยปริยาย จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการเข้าถึงข้อมูล หากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶⁰ ผู้ที่สนใจ โปรดดู Information Commissioner's office, "Determining What Is Personal Data V1.1," <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1554/determining-what-is-personal-data.pdf> สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2560

⁶¹ Andrea L. Bonnicksen, "Civil Right and Liberties," (California: Mayfield Publishing Company, 1982). หน้า 200 – 202

⁶² Raymond Wacks, "Personal Information : Privacy and the Law," (Oxford: Clarendon Press, 1989). หน้า. 14 – 15

⁶³ วีรพงษ์ บึงไกร, "การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543). หน้า 23-27

2.5.1.3 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data)

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ⁶⁴ อันเป็นรากฐานต่อสิทธิอื่นของประชาชน เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น โดยประชาชนจะต้องเป็นพลเมืองที่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างดีเสียก่อน มิเช่นนั้นแล้วประชาชนก็จะมีทัศนคติที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง⁶⁵ อันส่งผลให้สิทธิของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเสื่อมค่าลง ซึ่ง Ramsey Clark อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ก็ได้กล่าวว่า “ประชาชนจะต้องรู้รายละเอียดในการบริหารรัฐบาล ถ้ารัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนที่แท้จริง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว กรณีจะไม่มีอะไรที่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นความมืดมนได้”⁶⁶ สอดคล้องกับ James Madison อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐบาลที่ไม่มีข่าวสารให้แก่ประชาชน หรือไม่มีการให้ประชาชนได้รับข่าวสารนั้นเลย จะเป็นฉากเริ่มต้นที่นำไปสู่ละครตลกที่ไร้สาระหรือโศกนาฏกรรมหรือทั้งสองอย่าง”⁶⁷

สิทธิของประชาชนในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญอยู่ 2 สิทธิ นั่นคือ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในการติดต่อสื่อสาร⁶⁸ และสิทธิในการติดต่อสื่อสารนั้น ก็ถือเป็นพื้นฐานของกระบวนการทางสังคม ทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครอง รวมถึงการพัฒนา กลุ่มสังคมแห่งข้อมูลข่าวสารที่ทุกคนสามารถที่จะสร้าง เข้าถึง ใช้ประโยชน์ และแบ่งปันข้อมูล

⁶⁴ กุลพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร," อัยการ ปีที่ 9 ฉบับที่ 104 (2529). หน้า 27 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย," หน้า 10

⁶⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "สิทธิที่จะรู้," ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 24-30 มิถุนายน 2534. หน้า 60 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 8

⁶⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร," วารสารนิติศาสตร์ ป.9 ฉ.3 (2521). หน้า 140 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 11

⁶⁷ Norman S. Marsh, "Public Access to Government-Held Information," (London: Steven & Son Ltd, 1987). หน้า. 4 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 12

⁶⁸ Judith Tizard, "The Dominion Post "Government Wavers on Web Cut Off," www.stuff.co.nz อ้างใน Jonathan W Penney, "Open Connectivity, Open Data : Two Dimension of the Freedom to Seek, Receive Impact Information," 4 Victoria U. Wellington Working Paper Ser.1 (2012). หน้า 10

หรือองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ตนเองมีได้⁶⁹ นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังผู้ให้ความเห็นเสริมอีกว่า สิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตก็ถูกสร้างมาบนหลักการของสิทธิในการติดต่อสื่อสารอีกด้วย⁷⁰

สิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเป็นสิทธิเสรีภาพสมัยใหม่ที่อยู่ในฐานะของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน⁷¹ ที่ประชาชนกำลังเรียกร้องให้รัฐสนับสนุนสิทธิดังกล่าวให้มีอย่างสมบูรณ์ หากใช่เป็นเพียงสิทธิเสรีภาพที่มีขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ให้แก่ประชาชนเท่านั้น⁷² แนวความคิดเรื่องของสิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตนั้น ส่งผลต่อชีวิตของมนุษย์ใน 2 ด้านคือ แนวคิดเสรีนิยมทางไซเบอร์ (Cyber - libertarian) อันเป็นแนวคิดที่ส่งอิทธิพลกว่าความรู้ในทางคอมพิวเตอร์ และพื้นที่ในทางไซเบอร์ (Cyberspaces) ซึ่งรวมถึงการรวมกลุ่มในทางไซเบอร์ด้วย⁷³

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิในการแสดงความคิดเห็นที่ดี เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ดี หรือสิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ดี ล้วนเป็นหลักการพื้นฐานอันนำมาสู่การพัฒนาการของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) ซึ่งประโยชน์ของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้ ส่งผลทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐขึ้น ทั้งยังส่งผลต่อภาคธุรกิจ การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์⁷⁴ ที่สามารถเห็นข้อมูลจากส่วนต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงจากปรากฏการณ์ทางสังคม การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม หรือสถิติต่าง ๆ ทำให้เกิดการพัฒนางานองค์ความรู้ใหม่ขึ้นมา สุดท้ายผลดีก็จะตกแก่สังคมในการที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่สะสมเรื้อรัง ตัวอย่างเช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาถนนที่ชำรุด รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล เป็นต้น

2.5.1.4 การสร้างจุดสมดุลระหว่างการรักษาความลับของทางราชการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด

สิทธิในการรับรู้เป็นสิทธิที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตย และการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐยังเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน เพราะเป็นการทำให้

⁶⁹ อ้างแล้ว.

⁷⁰ Jakubowicz, "Right to Public Expression," หน้า 2 อ้างใน Penney'. หน้า 17

⁷¹ .อ้างแล้ว หน้า 8

⁷² อ้างแล้ว หน้า 11

⁷³ อ้างแล้ว หน้า 6

⁷⁴ Joel Gurin, "Big Data and Open Data : How Open Will the Future ?," *A Journal of law and Policy for the information society* (2014-2015). หน้า 692

ความลับทางราชการคลายความศักดิ์สิทธิ์ลง⁷⁵ เมื่อการรักษาความลับทางราชการที่มีมากเกินไปเป็นต้นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจที่มีขอบ หากสามารถควบคุมการรักษาความลับให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ก็จะเป็นการลดโอกาสของการบิดเบือนการใช้อำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐก็ยิ่งเป็นมาตรการส่งเสริมการควบคุมแบบแก้ไข กล่าวคือเป็นการสร้างเครื่องมือให้แก่ประชาชนในการค้นหาข้อเท็จจริงในการบริหารราชการ⁷⁶

แม้ว่าแนวคิดในเรื่องการรักษาความลับทางราชการจะมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการ แต่ก็ได้สร้างผลเสียต่อการบริหารราชการเช่นเดียวกัน ซึ่ง Jeremy Bentham ได้กล่าวว่า “ความลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความร่วมมือเพื่อกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงไม่ควรที่จะนำมาเป็นระบบแบบแผนของรัฐบาลทั่ว ๆ ไป” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Woodrow Wilson ที่ว่า “ใคร ๆ ก็รู้ว่าคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่เป็นความลับ แต่ไม่ปรากฏในที่ซึ่งเป็นที่เปิดเผย และพวกเราเชื่อมั่นว่าเป็นการสันนิษฐานที่ยุติธรรมว่า ความลับเป็นวิธีการที่ไม่สมควรจะนำมาใช้ในการปกครอง สำหรับภัยอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจ จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ถ้ายอมให้ข้าราชการหรือรัฐมนตรีได้ดำเนินการกิจของเขาภายใต้กระบวนการที่เป็นความลับอันมิอาจตรวจสอบได้”⁷⁷

นอกจากนี้ รายงานกรรมธิการวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1965 ได้กล่าวถึง การรักษาความลับในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารว่า “การปกครองที่เป็นความลับไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้ใด การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ประชาชน ทั้งที่การปกครองนั้นเพิ่มขึ้นเพื่อรับใช้ประชาชน การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ตัวรัฐบาลเองในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในการดำเนินการปกครอง เช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ทำให้เสื่อมความนิยมในหมู่ประชาชน”⁷⁸

⁷⁵ โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ 38 ป.12 ฉ. 1 (2524). หน้า 48 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 14

⁷⁶ อ้างแล้ว หน้า 14

⁷⁷ Norman S. Marsh. หน้า 2-3 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 8

⁷⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "อิสระของข่าวสาร," หน้า 144 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 9

จึงเห็นได้ว่า ผลเสียของการรักษาความลับของราชการที่มากเกินไป นอกจากประชาชนจะได้รับผลร้ายแล้ว ยังเป็นสาเหตุที่เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และท้ายที่สุดก็นำไปสู่ ความล้มเหลวของรัฐบาลและความเหลวแหลกของข้าราชการประจำ⁷⁹

จากที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ข้อมูลแต่ละชนิด หากเมื่อมีการเปิดเผยแล้ว ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านที่แตกต่างกันออกไป แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ผลกระทบเหล่านั้นสร้าง คุณประโยชน์หรือความเสียหายต่อสาธารณชนมากกว่ากัน โดยในด้านการตรวจสอบการทุจริตนั้น หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดสามารถสร้างคุณประโยชน์ ดังนี้⁸⁰

1. สร้างความโปร่งใสในกิจกรรมต่าง ๆ การตัดสินใจ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยทำให้เห็นถึงกระแสที่มาที่ไปของเงินงบประมาณ ทำให้เห็นถึงกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้าง เช่น ข้อเสนอ ข้อตกลง แผนการต่าง ๆ ผลการประเมิน บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งง่าย ต่อการวิเคราะห์และเข้าใจถึงการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้น ๆ ทำให้เห็นถึงสิ่งที่ผิดปกติต่าง ๆ เช่น ผลประโยชน์ทับซ้อน สภาพของการเกิดการทุจริต การวิ่งเต้น ช่องทางที่สุ่มเสี่ยง รวมถึงหนทางในการ จับกุม

2. ช่วยภาครัฐในการปราบปรามการทุจริต โดยให้ความสะดวก ในการสืบสวน สอบสวน พยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำหรับการกำหนดโทษ ทั้งยังช่วยในการ ตัดสินใจต่อนโยบายสำหรับการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนเป็นส่วนช่วยป้องกันใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

3. สร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง นโยบายทางการเงิน กระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานของรัฐ และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

4. เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการทุจริต การร่วมกันสร้างนโยบายในการปราบปรามการทุจริต และการเพิ่มมาตรการ เพื่อความโปร่งใส

⁷⁹ Norman S. Marsh. หน้า 4 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 12

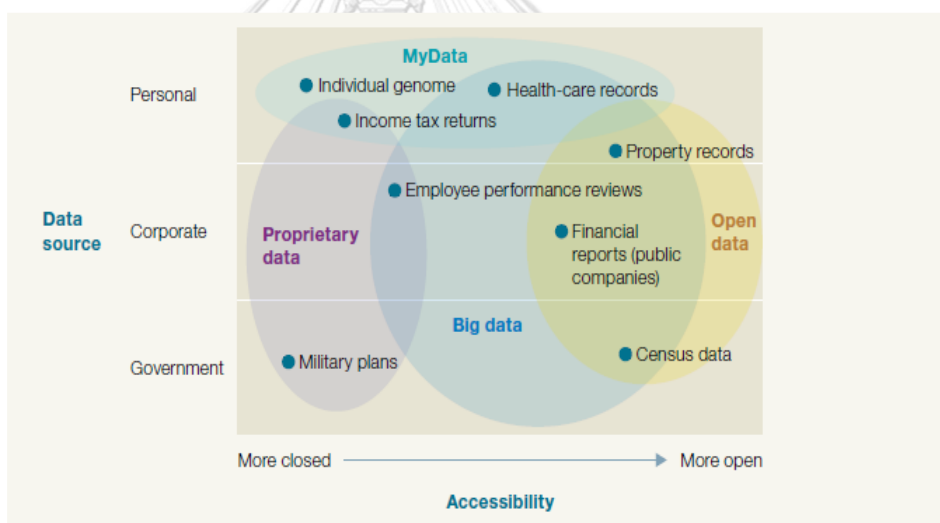
⁸⁰ "Introduction Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principle,"

<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>. หน้า 2-3 สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2560

5. เสริมสร้างความโปร่งใส ความเชื่อมั่น การพัฒนาระบบคุณธรรม

หลักการนิติรัฐ

แต่ทั้งนี้ ข้อมูลภาครัฐบางข้อมูลแม้ได้มีการเปิดเผยแล้ว จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ตามที่ได้กล่าวมาก็ตาม ในอีกด้านก็สร้างความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การคลังของประเทศ รวมถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดกรอบของข้อมูลในหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด โดยที่ยังคงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ ทั้งยังสร้างการพัฒนา จัดปัญหา สร้างการมีส่วนร่วมเอาไว้ นอกจากนี้ ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลใด หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนรายอื่นแล้ว ก็ยอมที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นได้ ภายใต้การคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลของผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล⁸¹ ตามภาพนี้



ภาพจาก HOW GOVERNMENT CAN PROMOTE OPEN DATA AND HELP UNLEASH OVER \$3 TRILLION IN ECONOMIC VALUE⁸²

โดย Michael Chui, Diana Farrell, and Kate Jackson

⁸¹ โปรตตุ การรวบรวมหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ใน นคร เสรีรักษ์, "การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย," (บริษัท พี.เพรส จำกัด, มีนาคม 2558). หน้า 11 - 23

⁸² Diana Farrell Michael Chui, and Kate Jackson, "How Government Can Promote Open Data and Help Unleash over \$3 Trillion in Economic Value,"

file:///C:/Users/ROOJ/Downloads/How_Govt_can_promote_open_data_and_help_unleash_over_\$3_trillion_ii_economic_value.pdf. สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2560

จากภาพจะเห็นได้ว่า มีข้อมูลภาครัฐประเภทหนึ่งที่ไม่ควรมีการเปิดเผยอย่างข้อมูลภาครัฐประเภทอื่น ก็คือ ข้อมูลแผนปฏิบัติการทางทหาร เพราะเมื่อมีการเปิดเผยไปแล้วย่อมสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลภาครัฐประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ควรเปิดเผยอย่างข้อมูลภาครัฐประเภทอื่นในทำนองเดียวกับข้อมูลแผนปฏิบัติการทางทหาร เช่น ข้อมูลที่ยังอยู่ระหว่างการสืบสวน สอบสวน เป็นต้น และในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ควรเปิดเผยก็คือ ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะพันธุกรรม ข้อมูลเกี่ยวกับการคืนภาษีของบุคคลนั้น

การให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลภาครัฐนอกจากจะสร้างประโยชน์แก่ประชาชนแล้ว ยังสร้างประโยชน์สำหรับรัฐบาลอีกด้วย เพราะเป็นการสร้างความใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ได้รับความนิยม ความเชื่อถือ และความไว้วางใจจากประชาชน เนื่องจากการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลภาครัฐเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารราชการภายใต้การรู้เห็นของประชาชน⁸³

จึงสรุปได้ว่า การรักษาความลับทางราชการอยู่ภายใต้แนวคิดของความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ หรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง แต่ก็อาจสร้างการบิดเบือนการใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้โดยง่าย ส่วนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ เป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจเป็นการเพิ่มภาระให้ในการดำเนินการของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็จะเห็นถึงการให้ความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนประสิทธิภาพของการบริหารราชการนั้นเป็นเรื่องรองลงมา และเมื่อพิจารณาคำว่า “ประสิทธิภาพ” ก็ไม่ได้มีความหมายเฉพาะถึงความสะดวก ความเด็ดขาด และอิสระของระบบราชการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการดำเนินงานที่ถูกต้อง รอบคอบและตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย ซึ่งการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม จะทำให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการของระบบราชการมีคุณภาพมากขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพียงเท่านั้น ยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีอำนาจว่าการดำเนินการอยู่ภายใต้สายตาและการยอมรับของประชาชน

2.5.2 องค์การภาครัฐที่ควรต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการทุจริต

การทุจริตในปัจจุบันเป็นกระกระทำที่แยบยล ประณีต มีความซับซ้อน และประกอบไปด้วยหลายขั้นตอน ทั้งไม่ปรากฏหลักฐานที่บ่งชี้ถึงการกระทำทุจริตได้อย่างชัดเจนเหมือนกับการก่อ

⁸³ บัญชา เขียวต่าย. หน้า 12

อาชญากรรมในรูปแบบปกติ หากมองโดยผิวเผินก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการทุจริตดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำที่เป็นไปโดยปกติ ถูกต้อง และชอบธรรมดีแล้ว

ปัจจุบัน การทุจริตในภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้ในองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามองค์กร อันได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และอาศัยการทุจริตที่เกิดขึ้นในแต่ละองค์กรนี้เอง เป็นฟันเฟืองอันนำไปสู่การทุจริตในระดับชาติต่อไป กล่าวคือ ในกระบวนการของรัฐสภาที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดทุจริต อันได้แก่ การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ การใช้อิทธิพลในการร่างกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ หรือการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ โดยสังเกตได้จากการใช้จ่ายของพรรคการเมือง หรือความผิดพลาดในระบอบการปกครอง⁸⁴ ในการพิจารณาคดีของศาลในบางคดีถูกกล่าวกันว่าไม่มีความเป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคม และกระทบต่อความสามารถในการจัดการกับบริษัทข้ามชาติที่ก่ออาชญากรรมและการทุจริต อันนำไปสู่อัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจและพลเมืองที่ต่ำลง นอกจากนี้ การให้สินบนในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความสะดวกในการทุจริต ก็ยังเป็นการทำลายความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ⁸⁵ และในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณ โดยกระบวนการใช้งบประมาณที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตที่สุด ก็คือ ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารที่ขัดขวางต่อการแข่งขันทางการค้า และสร้างค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรในการใช้สินค้าและบริการของภาครัฐ⁸⁶ นับวันปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐก็ยิ่งทวีความรุนแรง ทั้งในด้านของกระบวนการ ขั้นตอนของการทุจริต ปริมาณ และมูลค่าความเสียหาย จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรทั้งสามต้องสร้างความโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลในองค์กรของตนออกสู่สาธารณะ และสร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชน

⁸⁴ Karolis Granickas, "European Public Sector Information Platform Topic Report No. 2014/04 Open Data as a Tool to Fight Corruption," <https://ofti.org/wp-content/uploads/2014/05/221171136-Open-Data-as-a-Tool-to-Fight-Corruption.pdf>. หน้า 9-10 สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560

⁸⁵ อ้างแล้ว หน้า 14

⁸⁶ อ้างแล้ว หน้า 17

2.5.3 ข้อมูลที่ควรต้องเปิดเผยเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการทุจริต

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การทุจริตในภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้ในองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จึงมีผู้เสนอแนะให้มีการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดทุจริต เพื่อให้ประชาชนได้มีการเข้าถึงและรับรู้ อันจะนำไปสู่การตรวจสอบได้ ดังนี้ **ข้อมูลจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ** ได้แก่ ข้อมูลงบประมาณและการบริหารงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น งบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับ ข้อมูลโครงสร้างองค์กร ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ข้อมูลในการออกกฎหมาย เช่น ต้นร่างกฎหมาย และเอกสารประกอบ ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการร่างกฎหมาย เช่น กำหนดการประชุม การเข้าร่วมประชุม การออกเสียง รายงานการประชุม เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวคิด ผู้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย การปรึกษาหารือ ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นในการออกกฎหมาย⁸⁷ ข้อมูลของสมาชิกสภา และพรรคการเมือง เช่น ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน ข้อมูลส่วนบุคคลในบางเรื่อง ข้อมูลการเข้าร่วมพรรคการเมือง สถิติการปฏิบัติงานในสภา รายชื่อผู้สนับสนุนพรรคการเมือง การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และการเชื่อมโยงของข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย⁸⁸ **ข้อมูลจากองค์กรฝ่ายตุลาการ** ได้แก่ ข้อมูลของผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ข้อมูลเกี่ยวกับศาล เช่น กฎ ระเบียบ อำนาจหน้าที่ จำนวนคดี ประสิทธิภาพในการบริหารคดี ข้อมูลเกี่ยวกับเวลาการพิจารณาคดี คำตัดสิน คดีในอดีต⁸⁹ **ข้อมูลจากองค์กรฝ่ายบริหาร** ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น เอกสารต่าง ๆ หนังสือเชิญเข้าทำสัญญา หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงข้อมูลประกอบต่าง ๆ เช่น คู่สัญญา โดยวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางเครือญาติของคู่สัญญา⁹⁰ กับเจ้าหน้าที่รัฐ ลักษณะและสถานะของสัญญา

กล่าวโดยสรุป โดยหลักแล้วต้องมีการเปิดเผยข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร แต่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลทุกอย่าง หากการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และกระทบต่อสิทธิบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง

⁸⁷ Krzysztof Madejski, "Technological Tools for Transparency and Accountability Landscape of Cee Region," <https://transparencee.org/wp-content/uploads/2015/12/technology-for-transparency-in-cee-incl-best-practices.pdf>. หน้า 2 สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2560

⁸⁸ Karolis Granickas. หน้า 10

⁸⁹ อ้างแล้ว หน้า 14

⁹⁰ อ้างแล้ว หน้า 17

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงความจำเป็นในทางทฤษฎีของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการขององค์ภาครัฐทั้งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรฝ่ายบริหาร และเห็นถึงข้อมูลที่ต้องกรทั้งสามดังกล่าวจะต้องมีการเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึง แม้แนวคิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐดังกล่าวนี้ จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการและล่วงละเมิดถึงสิทธิส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่บ้าง แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ตามมา อาทิ จะเป็นการสร้างองค์ความรู้ถึงระบบการบริหารราชการขององค์ภาครัฐในส่วนต่าง ๆ สร้างความตระหนักรู้และเฝ้าระวังในความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตขึ้นในภาครัฐ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่อยู่ใต้การปกครองและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้นแล้ว ก็ให้เห็นได้ว่า มีความคุ้มค่า และสร้างความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้อย่างมากมาย ซึ่งสมควรที่จะต้องให้มีกระบวนการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลของทางภาครัฐมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จึงสรุปได้ว่า ข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนั้นเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการสนับสนุนประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต เพราะแม้ประชาชนจะมีจิตใจที่แน่วแน่ ต้องการที่จะให้บ้านเมืองดำเนินการไปอย่างไรซึ่งการทุจริต แต่หากไม่มีฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้แล้ว ก็เหมือนไร้ซึ่งแรงขับเคลื่อน หรือสิ่งเร้าต่อประชาชน หรือพยานหลักฐานนั้น อันเป็นการยากที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน ส่งผลทำให้ปัญหาการทุจริตยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรัง เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด

3. แนวคิดในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

การแก้ปัญหาคทุจริตทุจริตนั้น หาใช่เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องด้วยภาระงานจำนวนมาก ทั้งกระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติของทางราชการที่ล่าช้า ส่งผลให้การแก้ปัญหาคทุจริตไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทุจริต เพราะการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้นต่างก็มีผลกระทบต่อประเทศโดยรวม ซึ่งภาคประชาชนเองนั้นก็ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลเสียหายและผลกระทบจากการทุจริต ทั้งนี้แนวคิดและความสำคัญของการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตสามารถพิจารณาจากหลักการในการปกครองประเทศได้ ดังนี้

3.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากความเสียหายจากการทุจริตทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐนั้น มีผลกระทบต่อประเทศโดยรวม ซึ่งประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลเสียหายและผลกระทบโดยตรง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ในการแก้ปัญหาการทุจริตทุจริตนั้น จะต้องให้การส่งเสริมภาคประชาชนให้ส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต

3.1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความรู้สึก หรือความต้องการจากการเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งมีสิทธิในการตัดสินใจ หรือเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะจัดการ แก้ไขปัญหา หรือพัฒนาประเทศได้ด้วยตัวเอง แล้วมีการพัฒนากันเป็นเครือข่ายในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อการนั้นได้อีกด้วย⁹¹ โดยสามารถแบ่งการมีส่วนร่วมได้สองระดับ คือ **การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ** เป็นการมีส่วนร่วมที่มีรัฐเป็นผู้ผลักดัน กำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี รวมทั้งเป็นผู้จัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากร ประชาชนจะเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม และ **การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง** เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการและความสมัครใจที่จะดำเนินการกิจกรรมของประชาชนโดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุน ให้คำแนะนำ เท่านั้น⁹²

3.1.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิทธิในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สามารถพิจารณาจากหลักการ ดังนี้

(ก) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”

หลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการสำคัญที่สะท้อนมาจากทฤษฎีของสิทธิตามธรรมชาติในการรวมกลุ่มกันซึ่งมีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง และถือเป็นสิทธิหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลตาม “ข้อ 19 บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหารับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน” ซึ่งแม้บทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยตรง แต่ก็แฝงด้วยนัยของการให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกโดย

⁹¹ ชมัยพร ชมกุล, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552). หน้า 21

⁹² สุนีย์ มัลลกะมาลย์ และคณะ, ตุลาการหมู่บ้าน, อ้างใน "รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภชน์," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528). หน้า 53-54

ปราศจากการแทรกแซง⁹³ อย่างไรก็ดีตาม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ข้อ 25 ได้วางหลักการเอาไว้ว่า พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ โดยปราศจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็น เผ่าพันธุ์ สังคม ฐานะ กำเนิด หรือสถานะใด ๆ อันเป็นการย่ำยีสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าเป็นสิ่งติดตัวในมนุษย์ทุกคน และไม่อาจกีดกัน หรือจำกัดได้เพราะความแตกต่างใด ๆ

(ข) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย”

สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยนั้น มีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (Public Participation) โดยในการที่ประชาชนจะตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิของตนเองได้นั้น ประชาชนจะต้องตรวจสอบได้ว่ารัฐใช้อำนาจในการปกครองเป็นอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์ ค้ำค้ำกับผลที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่ สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้เป็น⁹⁴ **ประชาธิปไตยแบบตัวแทน** โดยถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การถอดถอนผู้แทนนั้น เป็นสิ่งที่ทำให้หลักประกันต่อการบริหารที่ดี แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญในโครงสร้างของสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้แทนอย่างแท้จริงเท่าใดนัก และ**ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม** ที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะการเลือกตั้ง หรือการถอดถอนตัวผู้แทนเพียงเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของผู้แทนในทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของการวางนโยบายการเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ยังเป็นการให้ความรู้ การพัฒนาต่อการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ทำให้การกระทำอันเป็นการปิดกั้นการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นการคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

⁹³ ณัฐธิดา พงษ์ประเสริฐ. “พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต,” หน้า 25-26

⁹⁴ ดิน ปรัชญพฤทธิ, "เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร," (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2539). หน้า 62 อ้างใน ชมัยพร ชมกุล. "การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น," หน้า 20-21

(ค) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมา ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรวมถึงการทุจริต ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น⁹⁵ สิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน⁹⁶ สิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดให้ภาครัฐดำเนินการตามหน้าที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง รวมทั้งการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น⁹⁷ ทั้งได้บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐเพื่อสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริต โดยรัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกำหนดให้มีการสร้างกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ⁹⁸

(ง) สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักธรรมาภิบาล”

หลักธรรมาภิบาลมีความหมายทั่วไปคือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศเพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข⁹⁹ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ การมีรัฐบาลที่ทำงานด้วยความสุจริตโปร่งใส ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน¹⁰⁰

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 42

⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3)

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 51

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63

⁹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหมายเลข 2541 - 2542 การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย," (สถาบันพระปกเกล้า).

อ้างใน ศศิณา เงยวิจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ," (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 16

¹⁰⁰ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นพื้นฐานในการสร้างหลักธรรมาภิบาลนั้นมีดังนี้

(จ) ขอบเขตของสิทธิการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการหลายท่านได้จำแนกระดับของการมีส่วนร่วมเอาไว้ ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของรัฐ มีตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงระดับสูง ได้แก่ 1) การให้ความรู้ 2) การหารือ ซึ่งประกอบไปด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการให้คำปรึกษา 3) การสร้างความร่วมมือ ซึ่งประกอบไปด้วยการมีบทบาท การวางแผน และการปฏิบัติร่วมกัน และ 4) การให้อำนาจแก่ประชาชน เช่น การตรวจสอบ การเลือกตั้ง การลงประชามติ โดยผ่านการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น ประชาพิจารณ์ การสอบถามสาธารณะ การออกเสียงประชามติ การลงชื่อ การเลือกตั้ง การเสนอร่างกฎหมาย การระงับยับยั้งการดำเนินการต่าง ๆ การถอดถอน เป็นต้น และมี 4 ขั้นตอน อันได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล¹⁰¹

แต่ทั้งนี้ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมนั้นจะเป็นประการใดนั้น ล้วนขึ้นอยู่กับความสำคัญของรัฐบาล การรับรู้ของประชาชน ผลกระทบส่วนรวม รวมถึงค่านิยมของสังคมประกอบกัน

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตจึงเป็นทั้งสิทธิและกลไกที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรอง ซึ่งสำคัญต่อการพัฒนาและดำรงอยู่ในสังคมประชาธิปไตย โดยเป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- การระงับผิดชอบ หมายความว่า การกำหนดให้บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในภาครัฐต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ
- ความโปร่งใส หมายความว่า การเปิดโอกาสให้สาธารณะชนมีโอกาสรับรู้ถึงนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งจะเกิดได้ต่อเมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้
- การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หมายความว่า การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมีให้ไปในทางที่มีชอบเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน
- วิธีการจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วม หมายความว่า การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้ามา มีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย โดยการเน้นที่ภาคประชาสังคม ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยึดหยุ่น
- การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง หมายความว่า ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจ

¹⁰¹ โปรตดูใน ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, "กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษากรณีการดำเนินการโครงการไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 22 - 40

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้

สิทธิการรับรู้ถือเป็นสิทธิหนึ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิดซึ่งเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น หากไม่มีสิทธิในการรับรู้ในเรื่องใดแล้ว สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นก็อาจเกิดขึ้นได้ สิทธิการรับรู้ยังเป็นการเรียกร้องให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับดำเนินกิจกรรมอันนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ซึ่งท้ายที่สุดก็จะเกิดการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เป็นการปกครองที่โปร่งใส ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ซึ่งสิทธิการรับรู้ สามารถพิจารณาจากหลักการ ดังนี้

(ก) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”

การรับรู้ในทางวิชาการ¹⁰² หมายถึง การรับเอาสิ่งเร้าหรือสิ่งแวดล้อมภายนอกจากทางหู ตา จมูก ลิ้น กาย มารวมเข้ากับประสบการณ์หรือความรู้เดิม แล้วจึงเกิดการตอบสนองต่อสิ่งเร้าหรือสิ่งแวดล้อมภายนอกนั้นในรูปแบบต่าง ๆ อันนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ในเวลาต่อมา¹⁰³

ดังนั้น สิทธิในการรับรู้ จึงเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ทุกคน ในการตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จึงถือได้ว่าสิทธิการรับรู้เป็นสิทธิหนึ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด

เมื่อดูจากปฏิญญาสากล ข้อ 19 ที่ว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหารับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน” และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ข้อ 19 ที่ได้วางหลักการเอาไว้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง โดยสิทธิเสรีภาพแห่งการแสดงออกนี้ ย่อมหมายรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภททุกช่องทางติดต่อไม่จำกัดด้านพรมแดน ก็ให้เห็นได้ว่าในบริบทสากล ก็ได้รับรองถึงสิทธิการรับรู้ของมนุษย์เอาไว้อย่างชัดเจน

¹⁰² โปรดดูการรวบรวมใน พิชรศรี ศรีเมือง และคณะ, "การรับรู้สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย," (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2546). หน้า 11 – 14

¹⁰³ ในทางพระพุทธศาสนา การรับรู้ ยังรวมไปถึงการรับรู้สิ่งที่เป็นนามธรรม ซึ่งเป็นความรู้สึก ความจำได้หมายรู้ และการปรุงแต่งที่อยู่ภายในบุคคลนั้นเอาไว้ด้วย ซึ่งเรียกว่า การรับรู้ทางใจ

(ข) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย”

สิทธิการรับรู้ของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ¹⁰⁴อันเป็นรากฐานต่อสิทธิอื่นของประชาชน เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งสิทธิเหล่านี้ล้วนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย โดยระดับของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะมากหรือน้อยนั้น สิ่งหนึ่งที่สำคัญก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการรับรู้ถึงข้อมูลต่าง ๆ เพราะจะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นฐานเสียก่อน การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้องกับความเป็นจริงจึงเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การให้ข้อมูลข่าวสารก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเริ่มต้น¹⁰⁵ และเป็นการทำให้ประชาชนได้ใกล้ชิดกับปัญหา ซึ่งเป็นการสร้างปัจจัยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทุจริตอีกด้วย¹⁰⁶

(ค) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

สิทธิการรับรู้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมา โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้กำหนดสิทธิการรับรู้ในข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ¹⁰⁷ โดยสะดวก¹⁰⁸ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง¹⁰⁹ ข้อมูลและรายงานผลในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น¹¹⁰ ข้อมูลที่เป็นความจริงในฐานะของผู้บริโภค¹¹¹ และข้อมูลกฎหมาย¹¹²

¹⁰⁴ กุลพล พลวัน. หน้า 27 อ้างใน บัญชา เขียวต่าย. หน้า 10

¹⁰⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก," (สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 22 – 24

¹⁰⁶ วันชัย วัฒนศัพท์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน," มปท (2543). หน้า158 – 161 อ้างใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. หน้า 31

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.พ.ศ. 2560 มาตรา 41

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.พ.ศ. 2560 มาตรา 59

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.พ.ศ. 2560 มาตรา 58

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.พ.ศ. 2560 มาตรา 253

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.พ.ศ. 2560 มาตรา 61

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.พ.ศ. 2560 มาตรา 258

(ง) สิทธิการรับรู้ในฐานะเป็น “หลักธรรมาภิบาล”

จากที่ได้กล่าวไปแล้วถึงองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล อันได้แก่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ การมีรัฐบาลที่ทำงานด้วยความสุจริตโปร่งใส ตลอดจน การเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิการรับรู้ของประชาชนในข้อมูลภาครัฐนั้น เป็นสิ่งที่หนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในรูปแบบ การแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และการตัดสินใจร่วมกันกับภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อสนองประโยชน์ต่อส่วนรวมให้ได้มากที่สุด อันรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทุจริต ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนถึงความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐได้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่า สิทธิในการรับรู้ของประชาชนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลขึ้นในสังคม

(จ) ขอบเขตของสิทธิการรับรู้

การใช้สิทธิรับรู้ นั้น ก็เหมือนกับการใช้สิทธิในด้านอื่น ที่จะต้องไม่เป็นการ กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน และไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยขอบเขตของสิทธิรับรู้ นั้นมี ความทับซ้อนกันกับขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ซึ่งประเทศไทยได้มีการกำหนดเอาไว้ใน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของ ทั้งสองขอบเขตในบริบทของการสร้างความสมดุลในทางทฤษฎีในเนื้อหาบทที่ 2 ในหัวข้อ 2.5.1 ความจำเป็นในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) และ ในบริบททางกฎหมายของประเทศไทยในเนื้อหาบทที่ 4

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) นั้น ก็มีส่วนช่วย ให้ภาคประชาชนสามารถที่จะใช้ข้อมูลปฐมภูมิของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่องค์ความรู้¹¹³ ที่พร้อมสำหรับการ ขับเคลื่อนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตของภาคประชาชน ทั้งในด้านการป้องกัน การเกิดการทุจริตและการแก้ไขเมื่อเกิดการทุจริตขึ้นมา โดยการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ ต่าง ๆ จนทำให้ประชาชนโดยทั่วไปก็สามารถที่จะเห็นได้ถึงสิ่งผิดปกติหรือความสุ่มเสี่ยงต่อการเกิด ทุจริตในการบริหารราชการได้อย่างชัดเจน แตกต่างจากปัจจุบันที่ผู้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึกของการ ทุจริตจะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เสียผลประโยชน์จากการฮั้วประมูลในการ

¹¹³ Barbara L. Cohn, "Data Governance : A Quality Imperative in the Era of Big Data, Open Data, and Beyond," A journal of law and policy for information society.

จัดซื้อจัดจ้าง หรือเข้าร่วมดำเนินกิจการกับภาครัฐ ซึ่งจำกัดวงผู้รู้เพียงไม่กี่คนเท่านั้น ทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่กล้าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริต เพราะกลัวว่าจะเกิดอันตราย



บทที่ 3

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบ Open Government Data เพื่อการตรวจสอบการทุจริต ในต่างประเทศ

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบ Open Government Data จะทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การตัดสินใจ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเกิดความโปร่งใส ง่ายต่อการวิเคราะห์ เข้าใจ และเห็นถึงสิ่งที่ผิดปกติต่าง ๆ ให้ความสะดวกในการสืบสวน สอบสวน การหาพยานหลักฐาน สร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งรวมไปถึงการตรวจสอบการทุจริต อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบคุณธรรม หลักการนิติรัฐ ซึ่งในต่างประเทศในมีการนำหลักการ Open Government Data มาใช้กันอย่างแพร่หลาย จนมีการรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ ที่ชื่อว่า แนวร่วมรัฐเปิด (Open Government Partnership) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส ความสำเร็จของภาคประชาชน และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลภาครัฐ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ โดยในส่วนแรกจะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริต ซึ่งจะเน้นถึงบทบัญญัติในอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต และส่วนสุดท้ายจะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายของต่างประเทศที่มีการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) มาบังคับใช้ อันจะเป็นหนทางส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ เพื่อจะนำไปสู่การตรวจสอบการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

1. กฎหมายระหว่างประเทศที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

จากการตรวจสอบพบว่า ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญาหลักที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริต คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption) ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาเฉพาะแต่อนุสัญญานี้เท่านั้น

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นี้ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในระดับนานาชาติที่มีขึ้นเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริต อันเป็นหลักการต่อเนื่องมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีมาก่อนหน้านี้ ซึ่งทำให้เกิดความสมดุล ความเข้มแข็งและความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพของนานาชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ¹¹⁴ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ประเทศทั้งหมดสามารถนำมาปรับใช้เพื่อต่อสู้กับปัญหาการทุจริตได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการป้องกันและมาตรการทางอาญาซึ่งเป็นแบบแผนที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดในการปราบปรามการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน¹¹⁵ ด้วยเหตุนี้ ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศหลักที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตอย่างเพียงอนุสัญญาเดียว โดยไม่กล่าวถึงอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตที่มีมาก่อนอนุสัญญานี้

1.1 ที่มาของอนุสัญญา

สืบเนื่องจากปัญหาการทุจริตกัดกร่อนสังคมในวงกว้าง ส่งผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการค้าและคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนเป็นการสนับสนุนองค์กรอาชญากรรมผู้ก่อการร้ายและการคุกคามต่อความเจริญ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาล้ำหน้าอย่างจริงจังมากขึ้น รัฐบาล องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค และระดับโลกจึงได้พยายาม ในการจัดทำมาตรการ เครื่องมือ ความร่วมมือต่างๆ เช่น การจัดตั้งจัดตั้งคณะกรรมการ Shawcross, การตรากฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA), การจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International – TI), การสร้างดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI), การตราอนุสัญญาของอเมริกันว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Inter-American Convention Against Corruption 1996), การตราอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹¹⁴ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, "การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003," อ้างใน รายงานการวิจัยปี 2551 (ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช.) บทคัดย่อ

¹¹⁵ กัญญาณัฐ บางพาน. "อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน," หน้า 32

ต่างประเทศในธุรกรรมระหว่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transaction 1997), การตราอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในวงราชการของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป (European Union Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Official of Member States 1997), การตราอนุสัญญาอาญาว่าด้วยการทุจริต (Council of Europe Criminal Law on Convention Corruption 1999), และอนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต (Council of Europe Civil Law on Convention Corruption 1999), การตราตรากฎหมาย (Sarbanes-Oxley Act), การตราอนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านการทุจริต (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Related Offences)¹¹⁶ เป็นต้น

โดยความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นี้ เริ่มจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติจำนวน 129 ประเทศ เห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญ จึงได้มีมติที่ 55/61 ออกวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ.2000 พิจารณาแยกเครื่องมือทางกฎหมายระดับนานาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ออกจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติ และในการเจรจาขึ้นระหว่าง สมัยประชุมที่ 7 ของที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อการเจรจาอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2002 ถึง 1 ตุลาคม 2003 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้มีมติให้ก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าว

โดยคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ได้มีการอนุมัติอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในมติที่ 58/4 วันที่ 31 ตุลาคม 2003 และต่อมาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นี้ยังได้ผ่านที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในมติที่ 57/169 วันที่ 18 ธันวาคม 2003¹¹⁷

¹¹⁶ ณัฐธิมา พงษ์ประเสริฐ. “พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต,” หน้า 77 - 80

¹¹⁷ <http://www.unodc.org/unodc/index.html>. 15 September 2005. อ้างใน กัญญาณัฐ บางพาน. หน้า 32

1.2 วัตถุประสงค์และหลักการทางกฎหมายของอนุสัญญาโดยรวม

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ บัญญัติอยู่ใน หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ข้อ 1 ความมุ่งประสงค์ ดังนี้¹¹⁸ (1) ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น (2) ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน และ (3) ส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ซึ่งหลักการที่สำคัญของอนุสัญญานี้ ก็เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดดังกล่าว เนื่องจากคดีทุจริตส่วนใหญ่จะมีมูลค่ามหาศาล และสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติทำลายเสถียรภาพทางการเมืองทำลายคุณค่าของความยุติธรรม การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ รวมทั้ง หลักการแห่งกฎหมาย¹¹⁹

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption 2003) ได้กำหนดมาตรการป้องกันโดยวางแนวทางของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริต โดยให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันการทุจริตและประมวลมาตรฐานการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ มีการสนับสนุนการรายงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทุจริต มีการเรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงรายการสินทรัพย์หรือผลประโยชน์ ซึ่งอาจเกิดจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ กำหนดแนวทางเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปสามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติในการบริหารกิจการบ้านเมือง กำหนดให้มีการดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตของบุคลากรของศาลและองค์กรอัยการ กำหนดแนวทางเพื่อป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน การมีส่วนร่วมของสังคมและมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงิน อนุสัญญาฉบับนี้ยังได้กำหนดลักษณะที่หลากหลายของความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ได้แก่ เรื่องสินบน การยกยอกหรือการจัดการทรัพย์สินโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจการค้าที่อาศัยอิทธิพลอันมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การร่ำรวยผิดปกติ สินบนและการยกยอกทรัพย์สินในกิจการภาคเอกชนการฟอกเงิน การปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และได้กำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลด้วย

นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดระยะเวลาของอายุความให้ยาวพอสมควรสำหรับการฟ้องร้องดำเนินคดีกับการทุจริตนั้นกำหนดแนวทางว่าด้วยการฟ้องร้อง

¹¹⁸ อ้างแล้ว หน้า 36

¹¹⁹ United Nation Convention against Corruption 2003, Article 1

ดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาและมาตรการลงโทษ การอายัด การยึดและการริบทรัพย์สิน การคุ้มครองพยาน บุคคลที่แจ้งข้อเท็จจริงและผู้เสียหาย สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเสียหาย และเรียกร้องให้ประเทศภาคีมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เชี่ยวชาญการปราบปราม การทุจริต กำหนดให้มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานระดับชาติและภาคเอกชนในการปราบปราม การทุจริต กำหนดเขตอำนาจการดำเนินคดี ความร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวบุคคลที่ต้องโทษ การช่วยเหลือกันระหว่างประเทศในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้าน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง การช่วยเหลือทางวิชาการ การบังคับใช้กฎหมาย การสอบสวน ร่วมกันและวิธีการพิเศษในการสอบสวน การดำเนินคดีและการโอนการดำเนินคดีอาญา การริบทรัพย์สิน การติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืนและการส่งทรัพย์สินกลับคืน อีกทั้งกำหนดให้มีการ ประชุมประเทศภาคี เพื่อเป็นกลไกในการติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย

1.3 หลักการทางกฎหมายของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนเข้าถึง ข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

1.3.1 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 9 ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังของรัฐ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการเงินของ หน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ พื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งมีระบบการป้องกันการทุจริตในการเข้าแข่งขัน และมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ ที่อยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส โดยระบบดังกล่าวต้องระบุรายละเอียด เช่น การเผยแพร่ข้อมูล เกี่ยวกับวิธีการและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งข้อมูลในการเชิญให้เข้าร่วมการประมูล และประโยชน์ ที่จะได้รับจากการทำสัญญา, เกณฑ์ทางภาวะวิสัยและการกำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับการตัดสินใจ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การพิสูจน์ความถูกต้องของการยื่นประมูล ตามกฎเกณฑ์และกระบวนการในภายหลัง, ระบบการทบทวนภายในและการอุทธรณ์ที่มีประสิทธิผล เพื่อการไล่เบียดและการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมาย กรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และ กระบวนการที่กำหนดไว้, มาตรการในการกำกับดูแลผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การแสดงผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ กระบวนการในการคัดเลือก และการฝึกอบรม

(2) สร้างมาตรการที่เหมาะสม มีความโปร่งใสและสามารถ ตรวจสอบได้ถึงการบริหารการคลังของภาครัฐ โดยมาตรการดังกล่าวจะประกอบไปด้วยกระบวนการ

ในการรับงบประมาณแผ่นดิน, การรายงานรายรับและรายจ่ายอย่างตรงเวลา, ระบบมาตรฐานด้านบัญชีและการตรวจสอบบัญชีและการควบคุมที่เกี่ยวข้อง, ระบบของการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการลงโทษในกรณีไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ซึ่งบัญญัติไว้

(3) มีมาตรการทางแพ่งและทางปกครองในการรักษาสมุดบัญชีบันทึก รายงานการเงิน หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของภาครัฐให้มีความครบถ้วนและสมบูรณ์ และสามารถป้องกันการปลอมแปลงในเอกสารดังกล่าว

1.3.2 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 10 ว่าด้วยการรายงานต่อสาธารณะ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับมาตรการภายในของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งเสริมสิทธิรับรู้ของประชาชน โดยเพื่อความจำเป็นในการต่อต้านการทุจริต รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐที่เพิ่มความโปร่งใส โดยมาตรการเช่นว่านี้ อาจรวมถึง

(1) กระบวนการและข้อบังคับที่ให้สาธารณชนทั่วไปสามารถรับรู้ข้อมูลที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจอันเกี่ยวกับการบริหารของภาครัฐ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าวินิจฉัยและการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน

(2) การปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองที่ง่ายขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในตัดสินใจ และ

(3) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งอาจรวมถึงการรายงานเป็นระยะในความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตในการบริหารของภาครัฐ

หลักการรายงานต่อสาธารณะเป็นเรื่องหนึ่งสำคัญ เพราะแม้รัฐจะสร้างช่องทางในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ การให้หลักประกันสิทธิในการแสดงออก การสร้างมาตรการในการคุ้มครองผู้รายงานเหตุการณ์ต่อรัฐ ฯลฯ แล้วก็ตาม หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ประชาชนก็ไม่อาจทราบถึงข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุ หรือแหล่งอ้างอิงประกอบการรายงานเหตุการณ์ หรือเหตุการณ์อื่น ๆ ที่ใช้เพื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่ได้รายงาน มาตรการนี้จึงถือเป็นมาตรการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม

1.3.3 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 การมีส่วนร่วมของสังคม

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสังคม โดยให้

(1) ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่เหมาะสมภายใต้วิธีการที่สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มคนซึ่งมิใช่ภาครัฐ เช่น พลเมือง องค์กรเอกชน และองค์กรชุมชนในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต และเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความมีอยู่ สาเหตุและความรุนแรง รวมทั้งภัยซึ่งเกิดจากการทุจริต ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมสามารถทำให้เข้มแข็งขึ้นได้โดยมาตรการต่าง ๆ เช่น การเพิ่มความโปร่งใสและการส่งเสริมการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ, การสร้างความมั่นใจว่าประชาชนสามารถมีการเข้าถึงข้อสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ, การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับข้อสนเทศสาธารณะซึ่งเกี่ยวกับการไม่ยอมรับการทุจริตและแผนการให้ความรู้แก่ประชาชน รวมทั้งหลักสูตรระดับในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย, การเอาใจใส่ การส่งเสริม และการคุ้มครอง เสรีภาพในการแสวงหา การได้มา และเผยแพร่ข้อสนเทศเกี่ยวกับการทุจริต โดยเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้เท่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเพื่อเคารพสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น และคุ้มครองความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการสาธารณสุขหรือจริยธรรม

(2) ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าองค์กรต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการกล่าวถึงในอนุสัญญานี้จะเป็นที่รู้จักของประชาชนและจัดให้มีการเข้าถึงองค์กรดังกล่าวได้เพื่อการรายงานและส่งบัตริสนเหตุที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ซึ่งอาจเห็นได้ว่าเป็นองค์ประกอบของความผิดซึ่งเกิดขึ้นตามอนุสัญญานี้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ทั้งสองข้อ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า ในระดับนานาชาติ ก็ได้เล็งเห็นว่าการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการกระบวนการในทางการคลัง เป็นการดำเนินการของภาครัฐที่เสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตขึ้นเป็นอย่างมาก จึงได้สร้างมาตรการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเห็นถึงการให้ความสำคัญของภาคประชาชน ที่มีส่วนสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้สร้างมาตรการเปิดเผยข้อมูลการบริหารปกครองของรัฐ อันเป็นการสร้างความรู้แก่ภาคประชาชน

1.4 ประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และข้อสงวนของประเทศไทย

1.4.1 การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา

การเข้ามาเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ของไทย ณ ขณะนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำหนังสือสนธิสัญญาระหว่างประเทศไว้¹²⁰ โดยข้อ 69 ของอนุสัญญาได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกเสนอแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาได้ ภายหลังจากอนุสัญญามีผลใช้บังคับไปแล้ว 5 ปี เพื่อเป็นการปรับปรุงทำให้มีความเป็นพลวัต นอกจากนี้ยังอนุญาตให้รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการตั้งข้อสงวนได้อีกด้วย โดยการตั้งข้อสงวนนั้น จะต้องไม่ขัดกับหลักการ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

สำหรับประเทศไทย ได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 ลงมติเห็นชอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่า

¹²⁰ มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มิใช่ปัญหาตาม วรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 154 (1) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

ด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยทำการระบุข้อสงวน ไว้ในสัตยาบันสารว่า ประเทศไทยจะทำการตั้งข้อสงวนตามข้อ 66 วรรคสาม โดยจะไม่ใช้การระงับข้อพิพาทตามข้อ 66 วรรคสอง ของอนุสัญญาฯ ในกรณีที่เกิดปัญหาการตีความหรือการใช้บังคับของอนุสัญญาฯ กล่าวคือ ประเทศไทยทำการตั้งข้อสงวนไม่ใช้การระงับข้อพิพาทในการตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญาตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ข้อ 66 วรรคสอง โดยเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น จะไม่ผูกพันประเทศไทยให้ใช้ขั้นตอนการเจรจา อนุญาโตตุลาการ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ¹²¹ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อสงวนของประเทศไทยแล้ว ไม่ส่งผลกระทบต่อ การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตแต่ประการใด

โดยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ โดยยังคงข้อสงวนตามข้อ 66 ของอนุสัญญาฯ อยู่เช่นเดิม และเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 ประเทศไทยได้มีการให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ซึ่งจะมีผลมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554

1.4.2 การดำเนินการตามอนุสัญญาฯในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด

ปัจจุบันประเทศไทยแม้จะไม่มีกรอบกฎหมายมาเพื่ออำนวยการอนุสัญญาฯ นี้โดยตรง แต่ได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาฯ เช่น การออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544, การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์, การจัดทำรายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดิน, การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนวยการตามพันธกรณีอนุสัญญาฯ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 เป็นต้น¹²²

¹²¹ ปิยะดา ศิลปอาชา, "พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปัญหาในการอำนวยการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003," (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). หน้า 82-84

¹²² มาตรการต่าง ๆ ของประเทศไทยที่ได้ดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ สามารถดูได้จาก 18 November 2015 Ulaanbaatar 20th Steering Group Meeting ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific Hosted by the Government of Mongolia, Mongolia, "Adb/Oecd Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, "Compilation of Written Reports by Steering Group Members on Recent Developments and Activities," <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/ADB-OECD-20th-Steering-Group-Meeting-Compilation->

2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการตรวจสอบการทุจริตในต่างประเทศ

ปัจจุบันหลักการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบเปิดกำลังเป็นกระแสพัฒนาที่สำคัญระดับโลก ทุกประเทศต่างก็ได้มีการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบนี้มาปรับใช้ โดยได้มีการจัดอันดับประเทศที่นำหลักการดังกล่าวมาใช้เด่นชัดที่สุด ตามภาพตารางนี้











Position	Country	Score	Readiness	Implementation	Impact
1	 UK	100	100	100	100
2	 USA	81.89	97	76	76
2	 France	81.65	97	76	74
4	 Canada	80.35	89	84	67
5	 Denmark	76.62	77	77	78
6	 New Zealand	76.35	87	62	87
7	 Netherlands	75.13	90	69	70
8	 Korea	71.19	95	64	58
9	 Sweden	69.26	88	60	64
10	 Australia	67.99	84	77	39
Average top 10		78.04	90.04	74.50	71.30

Table 5: Top ten countries in the Open Data Barometer 3rd edition ranking.

ภาพจาก "Open Data Barometer ODB Global Report Third Edition", WORLD WIDE WEB FOUNDATION p 30

ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จะทำการวิจัยในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีคะแนนในการจัดลำดับข้างต้นสูงที่สุด และทั้งสองประเทศดังกล่าวต่างก็ได้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับหลักการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบเปิดในปี ค.ศ. 2015 และ ค.ศ. 2014 ตามลำดับอีกด้วย

2.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายหลักในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ คือ พระราชบัญญัติเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 2000) ส่วนการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Local Government Act 1985) ที่มีการกำหนดการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการติดต่อสื่อสาร ค.ศ. 2003 (The Communications Act 2003) ที่กำหนดการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติความ

รับผิดชอบการคลังและการบัญชีแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011) ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณภาครัฐ เป็นต้น แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบเปิดมากที่สุด ก็คือ ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 (The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015) เนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเดิมที่กระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น กลายเป็นการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบเปิด

2.1.1 ความเป็นมาและแนวคิด

ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 นี้ เป็นการอนุวัติการข้อกำหนดว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในข้อมูลภาครัฐ (The Re-use of Public Sector Information Directive) ค.ศ. 2003 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2013 ของสภายุโรป โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประชาคมยุโรป ค.ศ. 1972 (The European Communities 1972) ซึ่งหากการอนุวัติการเนื้อหาในข้อกำหนดสภายุโรปใด เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของพลเมืองแล้ว จะมีการอนุวัติเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านวิธีการทางรัฐสภา แต่หากไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของพลเมืองก็สามารถอนุวัติเป็นกฎหมายลำดับรองได้ โดยกรณีของการอนุวัติการข้อกำหนดว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในข้อมูลภาครัฐนี้ ประเทศอังกฤษได้อนุวัติการข้อกำหนดดังกล่าวมาอยู่ในรูปแบบของระเบียบ ซึ่งมีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นมาตรการจัดระบบการเปิดเผยข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ

ข้อกำหนดว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในข้อมูลภาครัฐนั้นได้กำหนดกรอบของกฎหมายไว้เป็นการทั่วไปต่อตลาดในสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลของรัฐสมาชิกจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐบนพื้นฐานของความโปร่งใสและการแข่งขันอย่างเป็นธรรม แม้ข้อกำหนดว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในข้อมูลภาครัฐจะเน้นในด้านเศรษฐกิจของการใช้ข้อมูล มากกว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน แต่ก็มีส่วนส่งเสริมให้รัฐสมาชิกสร้างข้อมูลสำหรับการใช้ข้อมูลในรูปแบบใหม่ ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยเน้นข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรภาครัฐทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น เช่น กระทรวง หน่วยงานราชการ เทศบาล องค์กรที่ได้รับงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐ หรือองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐ¹²³

¹²³ "European Legislation on Re-Use of Public Sector Information," <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information> สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2559

2.1.2 ขอบเขตการใช้บังคับ

ระเบียบฉบับนี้จะใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจรัฐ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หอจดหมายเหตุ ในประเทศอังกฤษ รวมไปถึงรัฐบาลและรัฐสภาของประเทศสกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ โดยจะใช้บังคับกับเอกสารของหน่วยงานเหล่านั้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเอกสาร เสียง ภาพ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์

แต่ทั้งนี้ ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 ไม่ใช้กับ

1. เอกสารที่เกี่ยวกับการจัดหาข้อมูลตามระเบียบนี้ ซึ่งเป็นภารกิจที่นอกเหนือจากภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ และเอกสารที่มีเจ้าของโดยการอ้างสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญา

2. เอกสารที่อยู่นอกเหนือจากเอกสารที่หน่วยงานของรัฐสร้างขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สำหรับการใช้ตามระเบียบนี้ เอกสารที่ถูกจัดเตรียมไว้สำหรับผู้ขอไว้ก่อนแล้ว และเอกสารที่สามารถเข้าถึงได้ ตามช่องทางที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับอื่น

3. เอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประกาศทางวิทยุโทรทัศน์ อันเป็นบริการสาธารณะ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการดำเนินการภายในของกิจการหรือหน่วยงานดังกล่าว สถาบันการศึกษา หรือสถาบันวิจัย หรือหน่วยงานที่สร้างขึ้นเพื่อถ่ายโอนผลจากการศึกษา หรือวิจัยนั้น

4. บุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิ์อันเนื่องมาจากกระบวนการในการพิสูจน์ถึงผลประโยชน์ของบุคคลนั้นในการเข้าถึงข้อมูล

5. ส่วนหนึ่งของเอกสารที่มีเครื่องหมายการค้า ตราประจำตระกูล หรือเครื่องหมายลิขสิทธิ์

6. ข้อมูลที่การเข้าถึงถูกยกเว้นหรือถูกจำกัด ภายใต้กฎหมายการเข้าถึงข้อมูล อันรวมถึงการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล การรักษาความปลอดภัยระดับชาติ ข้อมูลทางทหาร ความลับทางสถิติ หรือความลับทางธุรกิจ และส่วนหนึ่งของเอกสารที่สามารถเข้าถึงได้โดยกฎหมายการเข้าถึงข้อมูล และส่วนหนึ่งของเอกสารที่ระบุข้อมูลส่วนบุคคล อันอยู่นอกเหนือจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลนั้น¹²⁴

¹²⁴ The Re-Use of Public Sector Information Regulations, (2015). 5. Exclusions

2.1.3 คณะกรรมการตามระเบียบฯ

เนื่องด้วยกฎหมายฉบับนี้ มิได้เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการเสริมการเปิดเผยข้อมูลที่ภาครัฐมีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการที่ควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดตามระเบียบนี้ จึงยังเป็น คณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติเสรีภาพในด้าน ข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 2000 (The Freedom of Information Act 2000) ของประเทศอังกฤษอยู่เช่นเดิม

2.1.4 สาระสำคัญของระเบียบฯ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ระเบียบฉบับนี้ เป็นการเสริมการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ มีอยู่แล้ว ซึ่งมีลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ต้องมีคำขอ และที่ต้องมีคำขอ

(ก) การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ต้องมีคำขอ

ในส่วนี้ ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 ได้กำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลที่มีรายละเอียดจำเพาะ โดยมีจุดประสงค์เป็นการสร้างโปรแกรม คอมพิวเตอร์ที่มีการทำงานร่วมกัน¹²⁵ มีรูปแบบข้อมูลในลักษณะของโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถ ระบุ จดจำ และใช้งานข้อมูล อันรวมไปถึงที่มาและส่วนประกอบของข้อมูลนั้น¹²⁶ โดยรูปแบบข้อมูล ดังกล่าว จะรวมถึงส่วนประกอบของข้อมูลที่ถูกสร้างขึ้นหรือบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ภาพ เสียง ทั้งภาพและเสียง หรือรูปแบบอื่นนอกจากโปรแกรมคอมพิวเตอร์¹²⁷ ซึ่งมีความเป็นสาธารณะ และไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในการใช้งาน¹²⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ข) การเปิดเผยข้อมูลที่ต้องมีคำขอ

ผู้ที่ประสงค์ขอใช้ข้อมูลจะต้องทำเป็นคำขอโดยสามารถใช่วิธีสร้างข้อความ ที่ถูกส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่ผู้รับข้อมูลสามารถใช้งานได้ง่าย และใช้อ้างอิงภายหลังได้¹²⁹

¹²⁵ “formal open standard” means a standard which has been laid down in written form, detailing specifications for the requirements of how to ensure software interoperability;

¹²⁶ “machine-readable format” means a file format structured so that software applications can easily identify, recognise and extract specific data, including individual statements of fact, and their internal structure;

¹²⁷ “document” means any information recorded in any form, including any part of such information, whether in writing or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording, other than a computer program;

¹²⁸ “open format” means a file format that is platform-independent and made available to the public without any restriction that impedes the re-use of documents;

¹²⁹ “writing” includes text which is—

โดยผู้ขอจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ เอกสารที่ร้องขอ และวัตถุประสงค์ของการใช้เอกสารนั้น¹³⁰ ซึ่งการใช้นั้นมีความหมายถึง การใช้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยจุดประสงค์ที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการใช้งานเดิม¹³¹

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้ว ระเบียบนี้บังคับไว้เป็นหลักว่า หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องอนุญาตให้ใช้ข้อมูลนั้นตามคำขอ แต่ทั้งนี้ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระเบียบนี้กำหนดเอาไว้ด้วย¹³² โดยหน่วยงานภาครัฐต้องตอบรับการร้องขอโดยทันที โดยไม่เกิน 20 วันทำการ ไม่ว่าจะเกิดกรณีใดก็ตาม ในกรณีเอกสารที่ร้องขอใช้มีปริมาณมาก หรือข้อมูลที่ร้องขอมีความซับซ้อน หน่วยงานภาครัฐอาจขยายระยะเวลาการตอบรับได้ตามความเหมาะสม การขยายระยะเวลากรณีเช่นนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องกระทำก่อนสิ้นสุด 20 วันทำการนับแต่ได้รับคำขอ และต้องแจ้งแก่ผู้ขอถึงผลการพิจารณาที่ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเดิม และระยะเวลาโดยประมาณที่จะมีการพิจารณาในคำขอ ตามความเหมาะสมและเป็นไปได้¹³³ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าขั้นตอนในการตอบรับคำขอใช้ข้อมูลตามระเบียบนี้ สามารถที่จะดำเนินการได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์¹³⁴

ในกรณีภาครัฐต้องจัดทำเอกสารใหม่ขึ้นมาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำขอ ก็ให้จัดทำเอกสารนั้นในรูปแบบและภาษาที่มีการกำหนด โดยจะต้องระบุวันร้องขอในการขอใช้ข้อมูลนั้นด้วยตามความเหมาะสมและเป็นไปได้ ทั้งนี้ภาครัฐต้องจัดทำเอกสารในรูปแบบเปิดซึ่งสามารถใช้งานข้อมูลผ่านอุปกรณ์ใด ๆ ได้ถึงข้อมูลรายละเอียดที่อธิบายถึงความเป็นมาของข้อมูลหลัก (Meta Data) โดยมีมาตรฐานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ตามความเหมาะสมและเป็นไปได้ นอกจากนี้ ภาครัฐต้องจัดทำเอกสารสำหรับการใช้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยการจัดทำเอกสารใหม่นี้ มีกรอบระยะเวลาเดียวกับการตอบรับกรณีของคำร้องขอใช้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐไว้ก่อนแล้ว¹³⁵ การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบนี้ภาครัฐอาจกำหนดเงื่อนไขในการใช้ได้ตามความเหมาะสม ตลอดจนการใช้ใบอนุญาตโดยการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว จะต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ข้อมูล หรือการแข่งขันโดยไม่จำเป็น¹³⁶ และข้อกำหนดที่เกี่ยวกับสถานะของการใช้ข้อมูลจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ที่

(a) transmitted by electronic means;

(b) received in legible form; and

(c) capable of being used for subsequent reference.

¹³⁰ The Re-Use of Public Sector Information Regulations, 6. Request for re-use

¹³¹ อ้างแล้ว 4. Re-use of documents

¹³² อ้างแล้ว 7. Permitting re-use

¹³³ อ้างแล้ว 8. Responding to a request for re-use

¹³⁴ อ้างแล้ว 10. Processing requests for re-use

¹³⁵ อ้างแล้ว 11. Format of documents

¹³⁶ อ้างแล้ว 12. Conditions

ยื่นคำขอเพื่อใช้ข้อมูลและผู้ที่ยื่นคำขอเพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบข้อมูล¹³⁷ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐอาจทำสัญญาหรือข้อตกลงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อยอมรับสิทธิในการใช้ข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะอีกก็ได้¹³⁸ ในการอนุญาตให้ใช้ข้อมูลหน่วยงานภาครัฐอาจเรียกค่าใช้จ่ายในการขอใช้ข้อมูลนั้นก็ได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไข และวิธีการตามที่ระเบียบนี้ได้กำหนด¹³⁹

เงื่อนไขในการใช้ข้อมูล จำนวนค่าใช้จ่าย และการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการใช้ข้อมูลนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องตีพิมพ์ และต้องทำให้อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และหน่วยงานของรัฐต้องสร้างรายการของข้อมูลหลักที่ได้มีการเปิดให้ใช้ตามความหมายของระเบียบนี้ โดยให้มีความเชื่อมโยงกับข้อมูลรายละเอียดที่อธิบายถึงความเป็นมาของข้อมูลหลัก (Meta Data) รวมถึงรายละเอียดของการแก้ไข โดยข้อมูลในส่วนนี้ต้องสามารถที่จะใช้งานผ่านอุปกรณ์ต่าง ๆ สามารถที่จะสืบค้นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสามารถที่จะสืบค้นในภาษาอื่น ๆ ได้¹⁴⁰

(ค) การอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

หากหน่วยงานภาครัฐปฏิเสธคำขอ หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งแก่ผู้ขอถึงเหตุผลการปฏิเสธ และวิธีการแก้ไขในการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลนั้นใหม่ ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐปฏิเสธคำขอเนื่องจากเอกสารนั้นมีเจ้าของโดยการอ้างสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญา การแจ้งเตือนนั้นจะต้องระบุตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้เป็นเจ้าของสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา หรือผู้ที่ให้เอกสารนั้นแก่หน่วยงานภาครัฐด้วย ซึ่งข้อยกเว้นของการแจ้งในเหตุผลการปฏิเสธ และวิธีการแก้ไขนั้น จะมีกรณีที่หน่วยงานภาครัฐปฏิเสธคำขอใช้ข้อมูลเพราะเหตุที่ระเบียบนี้ไม่บังคับกับเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประกาศทางวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นบริการสาธารณะ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการดำเนินการภายในของกิจการหรือหน่วยงานดังกล่าว หรือสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย หรือหน่วยงานที่สร้างขึ้นเพื่อถ่ายโอนผลจากการศึกษา หรือวิจัยนั้น ยกเว้น ห้องสมุดของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันทางวัฒนธรรม ที่นอกเหนือไปจากห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หรือหอจดหมายเหตุ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐในกรณีนี้ไม่มีหน้าที่จะต้องตอบรับคำขอและแจ้งเหตุผลตามที่ระเบียบนี้กำหนดอยู่แล้ว¹⁴¹ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องสร้างขั้นตอนในการร้องทุกข์ภายใน เพื่อการ

¹³⁷ อ้างแล้ว 13. Non-discrimination

¹³⁸ อ้างแล้ว 14. Prohibition of exclusive arrangements

¹³⁹ อ้างแล้ว 15. Charging

¹⁴⁰ อ้างแล้ว 16. Information to be published by a public sector body

¹⁴¹ อ้างแล้ว 9. Notification of refusal

พิจารณาข้อร้องเรียนการปฏิบัติตามระเบียบนี้ และจะต้องพิจารณาร้องทุกข์ภายในเวลาเหมาะสม พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาพร้อมทั้งให้เหตุผลสำหรับการวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า¹⁴²

นอกจากนี้ ระเบียบฉบับนี้ยังกำหนดมาตรการบังคับ และการอุทธรณ์ของ คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในการที่จะบังคับตามวัตถุประสงค์ของระเบียบ¹⁴³ โดยมี คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้วินิจฉัย

(ง) ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีที่ผู้ขอ ข้อมูลอาศัยช่องทางตามระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015

ตั้งแต่มีการประกาศใช้ระเบียบฯ ฉบับนี้ ก็เริ่มมีการจัดทำคำขอใช้ข้อมูล ผ่านช่องทางที่กำหนดไว้ตามระเบียบฯ ซึ่งเกิดกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนข้อกำหนดในระเบียบ จนต้องมีการอุทธรณ์ และมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

กรณีของสภามณฑลเคมบริดจ์

Reference: FS50619465



Freedom of Information Act 2000 ('FOIA')
Re-use of Public Sector Information Regulations 2015
('RPSI')
Decision notice

Date: 4 April 2017

Public Authority: Cambridgeshire County Council
Address: Shire Hall
Castle Hill
Cambridge
CB3 0AP

Decision (including any steps ordered)

1. The complainant has requested to re-use Public Rights of Way information provided to him in response to a previous request under the Environmental Information Regulations. The Commissioner's decision is that Cambridgeshire County Council has breached regulation 12(2) of RPSI by unnecessarily restricting the way in which a document can be re-used. She has also decided that Cambridgeshire County Council has not breached regulation 8(1) of RPSI but has failed to comply with regulation 17(3) of RPSI.
2. The Commissioner requires the public authority to take the following step to ensure compliance with the legislation.
 - Grant re-use of the requested information under the Open Government Licence version 3.0.
3. The public authority must take this step within 35 calendar days of the date of this decision notice. Failure to comply may result in the Commissioner making written certification of this fact to the High Court pursuant to section 54 of the Act and may be dealt with as a contempt of court.

¹⁴² อ้างแล้ว 17. Internal complaints procedure

¹⁴³ อ้างแล้ว 18. Enforcement and appeals provisions: general and 19. Enforcement and appeals provisions: regulation 15(5) charging exceptions

กรณีของที่ทำกรไปรษณีย์

Reference: FS50630368



Freedom of Information Act 2000 (FOIA) The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015 (‘RPSI’)

Decision notice

Date: 9 May 2017

Public Authority: The Post Office Ltd
Address: Finsbury Dials
20 Finsbury Street
London
EC2Y 9AQ

Decision (including any steps ordered)

1. The complainant made a request to the Post Office under the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015 (RPSI) to re-use the information in its ‘branch finder’ tool and asked that it make it available under the terms of the Open Government Licence. However, the Post Office only permitted re-use under the Non-commercial Government Licence and the complainant also complained that it had failed to make the information available in a re-usable format.
2. The Commissioner’s decision is that the Post Office breached regulation 12(2) by placing unnecessarily restrictive conditions on re-use. The Commissioner has also found that the Post Office breached regulation 11(1) by failing to make the information available in a machine readable format; regulation 8(1) by failing to respond to the request within a reasonable time; and regulation 17(3) by failing to complete an internal review within a reasonable time.
3. The Commissioner requires the public authority to take the following steps to ensure compliance with the legislation.
 - The Post Office shall permit re-use under the Open Government Licence.
 - The Post Office shall make the requested information available to the complainant in an open and machine readable format.

Reference: FS50630368



4. The public authority must take these steps within 35 calendar days of the date of this Decision Notice. Failure to comply may result in the Commissioner making written certification of this fact to the High Court (or the Court of Session in Scotland) pursuant to section 54 of the Act and may be dealt with as a contempt of court.

2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบเปิดอยู่หลายฉบับ โดยสามารถจำแนกได้เป็น **กฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะเรื่อง** เช่น รัฐบัญญัติการหาเสียงเลือกตั้งแห่งสหรัฐ (Federal Election Campaign Act : FECA) ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการบริจาคเงินให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการหาเสียงเลือกตั้ง รัฐบัญญัติการเปิดเผยการล็อบบี้ (The Lobbying Disclosure Act : LDA) ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนักล็อบบี้ (lobbyist) บุคคลที่เป็นเป้าหมาย ผู้ว่าจ้าง เรื่องที่ว่าจ้าง ข้อตกลง และ**กฎหมายกลาง** เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสในระบบดิจิทัล ค.ศ. 2014 (The Digital Accountability and Transparency Act of 2014 : DATA ACT) ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบที่ตรงกับการวิจัยนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะศึกษาเฉพาะรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสในระบบดิจิทัล ค.ศ. 2014 โดยต่อไปนี้จะเรียกว่า “DATA ACT”

2.2.1 ความเป็นมาและแนวคิด

สืบเนื่องจากเดือนเมษายน ค.ศ. 2012 มีการวิจารณ์ถึงการจัดการบริการทั่วไปของสหรัฐอเมริกา (GSA) เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุม เมื่อปี ค.ศ. 2010 ที่ลาสเวกัสกว่า 800,000 ดอลลาร์ GSA ถูกเปิดเผยถึงการใช้จ่ายงบประมาณที่มากเกินไปในครั้งนั้น พร้อมด้วย การลาออกของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ซึ่งได้ยอมรับว่าการประชุมในครั้งนั้น เป็นการใช้จ่ายงบประมาณอย่างสุรุ่ยสุร่าย เรื่องนี้ออานันท์ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาก้าวล่วงอำนาจของกระทรวงความยุติธรรมของสหรัฐ (DOJ) เพื่อที่จะสอบสวน และตรวจสอบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งมีการรายงานในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2011 ว่าพนักงานของ GSA จำนวน 7 คน มีการสมคบกันเพื่อรับเงินในการทำสัญญากับรัฐบาลอันมีลักษณะเป็นการรับเงินใต้โต๊ะ ซึ่งในขณะเดียวกันนั้น ยังมีผลการสำรวจที่รายงานว่า นับวันค่าความเสียหายของการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณก็ยิ่งแผ่ขยายออกไป และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ซึ่งแม้ขณะเกิดเรื่องดังกล่าว จะมีเว็บไซต์ของรัฐบาลที่ชื่อว่า USASpending.gov ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่สร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล แต่ก็ยังไม่อาจสร้างความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพอันเป็นที่ต้องการได้ ทั้งนี้มีผู้กล่าวว่ามีเพียง 34 % ของข้อมูลทั้งหมดในเว็บไซต์ USASpending.gov ที่มีความถูกต้อง สภาพเหตุการณ์เหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่ต้อง

ได้รับการอธิบายถึงเหตุผลว่าเหตุใดในแต่ละปีงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนแปดหมื่นล้านเหรียญสหรัฐ ไว้สำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศนั้น แต่ก็ยังพบกรณีทุจริตของการใช้จ่ายงบประมาณเช่นเดียวกับที่พบใน GSA ซึ่งภาครัฐและภาคประชาชนไม่สามารถที่จะตรวจสอบในบางกรณีได้

จากสภาพปัญหาข้างต้น จึงเกิดความพยายามที่จะต่อสู้กับปัญหาการทุจริต การฉ้อโกง และการบิดเบือนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ทำให้มีการประกาศใช้ DATA ACT ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางงบประมาณของประเทศ สร้างช่องทางในการติดตามการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการรายงานข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ ผู้รับเงินจากรัฐบาลกลาง และเพื่อเผยแพร่ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลางทางอินเทอร์เน็ตสำหรับให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลในเรื่องดังกล่าว¹⁴⁴

วัตถุประสงค์ของ DATA ACT นั้น ก็เพื่อขยายอำนาจของรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 โดยการเปิดเผยค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐ ให้มีความเชื่อมโยงกับข้อมูลสัญญาของรัฐบาลกลาง เงินกู้ และเงินบริจาค ไปยังโปรแกรมคอมพิวเตอร์ของรัฐบาลกลางที่ให้แก่สิทธิผู้เสียภาษีและกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นประโยชน์ในการติดตามการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ, สร้างมาตรฐานข้อมูลทางการเงินของภาครัฐทั้งหมดให้มีความสอดคล้องกัน มีความน่าเชื่อถือ สามารถค้นหาข้อมูลการใช้จ่ายของรัฐบาลที่แสดงบน USASpending.gov ได้อย่างถูกต้อง, ง่ายต่อการรายงานการได้รับงบประมาณของรัฐบาลกลาง โดยปรับปรุงขั้นตอนและต้นทุนของการดำเนินการรายงานข้อมูล แต่ยังสามารถสร้างความโปร่งใสในแต่ละขั้นตอนของการรายงานข้อมูล, มีการปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลที่ส่งไปยัง USASpending.gov โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในความสมบูรณ์และความถูกต้องของข้อมูลนั้น และท้ายที่สุดก็เพื่อสร้างการพัฒนา โดยสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในคณะผู้บริหารในกรณีที่มีการใช้จ่ายระหว่างรัฐบาล¹⁴⁵

2.2.2 ขอบเขตของการใช้บังคับ

DATA ACT ไม่ได้แก้ไขในส่วนขอบเขตการใช้บังคับ ดังนั้น จึงยังคงเป็นไปตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 (Federal Funding

¹⁴⁴ Jillian Raines', "The Digital Accountability and Transparency Act of 2011 (Data) : Using Open Data Principles to Revamp Spending Transparency Legislation," *New York law school review* volume 57 2012/13 หน้า 314-315

¹⁴⁵ Digital Accountability and Transparency Act of 2014, Sec 2 Purpose

Accountability and Transparency Act of 2006) กำหนด โดยใช้บังคับกับข้อมูลทางงบประมาณของรัฐบาลกลาง หน่วยงานของรัฐ¹⁴⁶ และนิติบุคคลที่ได้รับเงินของรัฐบาลกลาง ทั้งที่เป็นองค์ที่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรและไม่หากำไร ไม่ว่าจะองค์กรเหล่านั้นจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม ในธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่า 25,000 ดอลลาร์ขึ้นไปในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีที่เป็นกรที่ได้รับเงินช่วยเหลือเฉพาะราย และการจ้างงานของรัฐ

2.2.3 คณะกรรมการตามกฎหมาย¹⁴⁷

DATA ACT กำหนดให้มีหน่วยงานที่คอยตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูล ดังนี้

(1) ผู้ตรวจรายงาน ซึ่งประจำอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การให้คำปรึกษาของเจ้าพนักงานตรวจสอบการเงินการบัญชี คอยทำหน้าที่ตรวจสอบตัวอย่างข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสนอรายงานไปยังรัฐสภา และเปิดเผยรายงานการประเมินในความสมบูรณ์ เวลาคุณภาพ ความถูกต้องของข้อมูลตัวอย่าง การใช้งานและการใช้มาตรฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ

(2) เจ้าพนักงานตรวจสอบการเงินการบัญชี มีหน้าที่ส่งรายงานของผู้ตรวจรายงานไปยังรัฐสภาข้างต้น โดยเปิดเผยถึงรายงานการประเมินและเปรียบเทียบข้อมูลถึงความครบถ้วนทันเวลา คุณภาพ และความถูกต้องของข้อมูลที่ถูส่งมาจากหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการดำเนินงานและการใช้ข้อมูลมาตรฐานของหน่วยงานของรัฐ

(3) ศูนย์ข้อมูลของคณะวิเคราะห้ความรับผิดชอบและความโปร่งใส ทำหน้าที่ป้องกันและลดการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานภาครัฐ และปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง¹⁴⁸

2.2.4 สารสำคัญของกฎหมาย

DATA ACT ได้สร้างมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลาง และหน่วยงานภาครัฐจากเดิมที่มีการเปิดเผยอยู่แล้วตามรัฐบัญญัติว่าด้วย

¹⁴⁶ รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006) ได้กำหนดข้อยกเว้นให้แก่หน่วยงานในบังคับที่มีรายได้ในปีก่อน ไม่เกิน 300,000 ดอลลาร์ เว้นแต่ ผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการและงบประมาณ จะเห็นว่า การรายงานรายได้นั้น เป็นการรายงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม

¹⁴⁷ รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006) ได้กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการและงบประมาณเป็นผู้กำกับดูแลในด้านระบบของการเปิดเผยข้อมูล

¹⁴⁸ Digital Accountability and Transparency Act of 2014, SEC. 6. ACCOUNTABILITY FOR FEDERAL FUNDING

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006)¹⁴⁹ โดยได้เพิ่มข้อกำหนดดังนี้

(ก) การจัดประเภทของข้อมูล ไม่ให้มีข้อมูลที่ทับซ้อนกัน และกำหนดให้ข้อมูลทั้งหมดที่เผยแพร่ต้องสามารถเข้าถึงได้ด้วยคอมพิวเตอร์ สามารถที่จะดาวน์โหลดได้โดยไม่จำกัดจำนวน และมีการประมวลผลของการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยอัตโนมัติ¹⁵⁰

(ข) การเปิดเผยงบประมาณของรัฐบาลกลาง การกำหนดกรอบระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณใด ๆ ที่ถูกใช้จ่ายตามหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงข้อมูลจากบัญชีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและงบประมาณจากแหล่งอื่นทั้งในปัจจุบันและอดีต ข้อมูลจากบัญชีหรือโปรแกรมใด ๆ ทั้งที่เกิดจากการมีหน้าที่และไม่มีต้องจัดทำ ลงบนเว็บไซต์ที่ได้มีการสร้างขึ้น¹⁵¹

(ค) มาตรฐานของข้อมูล การกำหนดมาตรฐานข้อมูลทางงบประมาณของรัฐบาลกลาง หน่วยงานของรัฐ และนิติบุคคลที่ได้รับเงินของรัฐบาลกลาง ซึ่งมาตรฐานของข้อมูลนั้นจะรวมถึงข้อมูลที่เป็นส่วนประกอบทั่วไปในทางการเงิน และข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลที่ได้รับมาจากรัฐบาลกลางอันเป็นข้อมูลที่จะต้องมีการรายงานอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งมาตรฐานของข้อมูลดังกล่าวนี้ จะต้องได้รับการยอมรับโดยทั่วไปทั้งในองค์ประกอบของข้อมูล เช่น มีการพัฒนา และการปรับปรุงจากบุคคลที่กฎหมายกำหนด มีการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างกว้างขวาง เป็นข้อมูลที่ไม่ลึกลับ เป็นข้อมูลที่สามารถค้นหาได้อย่างอิสระ สามารถอ่านได้โดยเครื่องคอมพิวเตอร์ สามารถเข้าถึงที่มาของเงินงบประมาณนั้นได้ มีความสอดคล้องกับหลักการทางบัญชีที่เกี่ยวข้อง สามารถปรับปรุง พัฒนาข้อมูลเพื่อสนองต่อความต้องการ สามารถใช้เชื่อมโยง หรือเทียบเคียงกับข้อมูลอื่นได้ ทั้งยังมีการกำหนดกรอบเวลาให้รัฐบาลกลางแต่ละหน่วยงานต้องรายงานข้อมูลทางงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ และกำหนดกรอบระยะเวลาให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดแนวทางให้นำมาตรฐานของข้อมูลนี้ไปใช้กับภาคเอกชน¹⁵²

¹⁴⁹ ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทางงบประมาณ โดยมีรายละเอียด อาทิ ชื่อหน่วยงาน จำนวนงบประมาณที่ได้รับ ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งรวมถึง ประเภทธุรกรรม ตัวแทน วัตถุประสงค์การใช้จ่าย สถานที่ตั้งของหน่วยงานและในการทำธุรกรรม รวมถึงความเหมาะสมในการใช้จ่าย เป็นต้น

¹⁵⁰ Digital Accountability and Transparency Act of 2014, SEC. 3. AMENDMENTS TO THE FEDERAL FUNDING ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY ACT OF 2006

¹⁵¹ อ้างแล้ว SEC. 3. FULL DISCLOSURE OF FEDERAL FUNDS

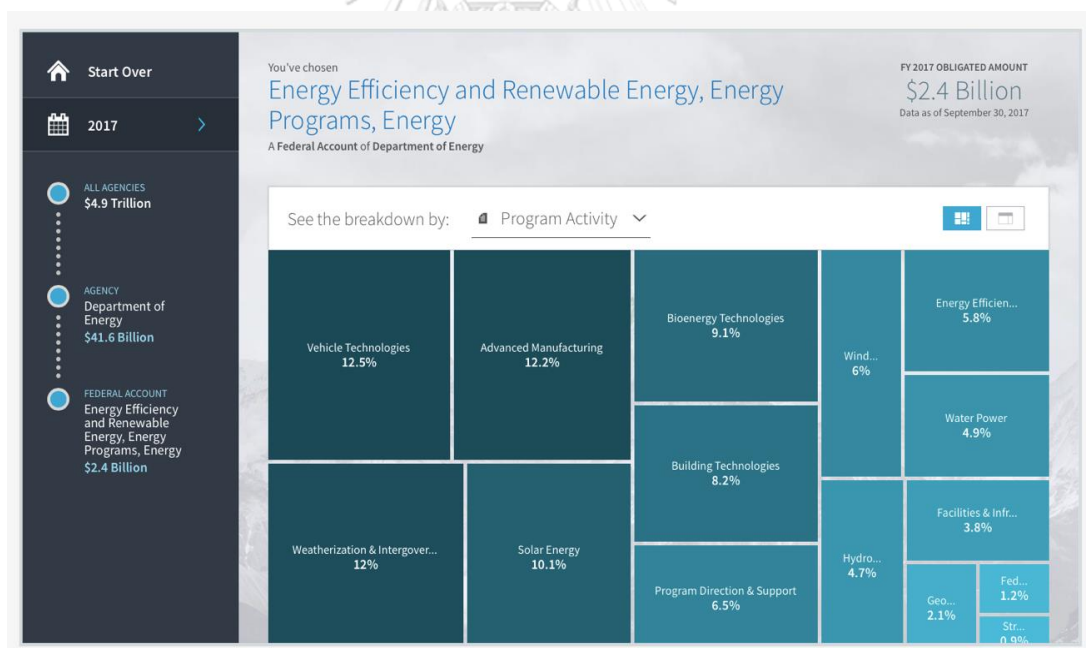
¹⁵² อ้างแล้ว SEC. 4. DATA STANDARDS.

(ง) การรายงานการใช้งบประมาณที่ง่าย มีการกำหนดให้จัดสร้างโปรแกรม นำร่อง โดยการมีส่วนร่วมกันแต่ละองค์การภาครัฐเพื่อความสะดวกในการพัฒนา โดยข้อมูลที่เปิดเผย ในโปรแกรมนำร่องนั้น จะประกอบไปด้วยสัญญาของรัฐบาลกลาง เงินสนับสนุน เงินกู้ เงินรางวัล ที่เป็นมูลค่ารวมไม่น้อยกว่า 1,000,000,000 และไม่เกิน 2,000,000,000 ดอลลาร์ รวมทั้งกลุ่มของผู้รับเงิน ทั้งยังมีการรวบรวมสถิติผู้รับเงินจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ¹⁵³

2.2.5 ตัวอย่างรูปแบบข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณที่มีการเปิดเผยการใน Website : USASpending.gov

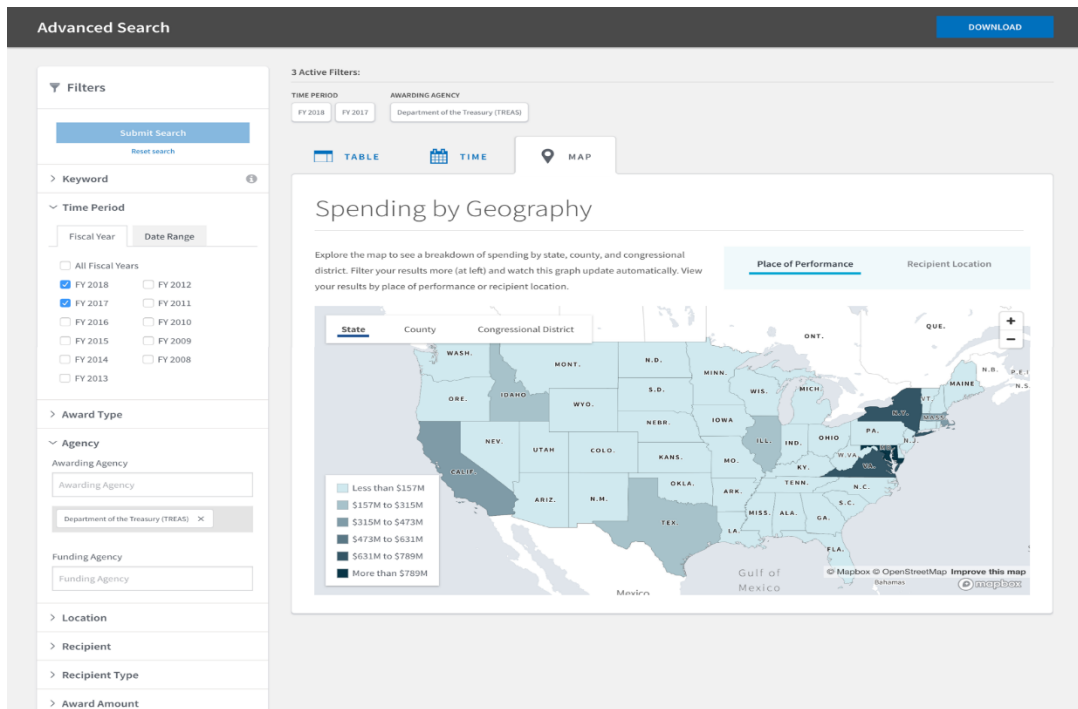
ใน Website : USASpending.gov ได้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยได้มีรูปแบบ การจัดกลุ่ม ประเภทของการเปิดเผยที่หลากหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนให้มากที่สุด อาทิ

(ก) วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลกลาง



¹⁵³ อ้างแล้ว SEC. 5. SIMPLIFYING FEDERAL AWARD REPORTING.

(ข) การใช้จ่ายงบประมาณโดยการจำแนกตามรัฐต่าง ๆ



(ค) รายละเอียดของสัญญาต่าง ๆ ที่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งได้มีการลงนาม

Keyword Award Search

Search Summary: Total Prime Award Amount: \$4.4T, Total Sub-Award Amount: \$13.5M, Prime Award Transaction Count: 12.5K, Sub-Award Transaction Count: 1.5K

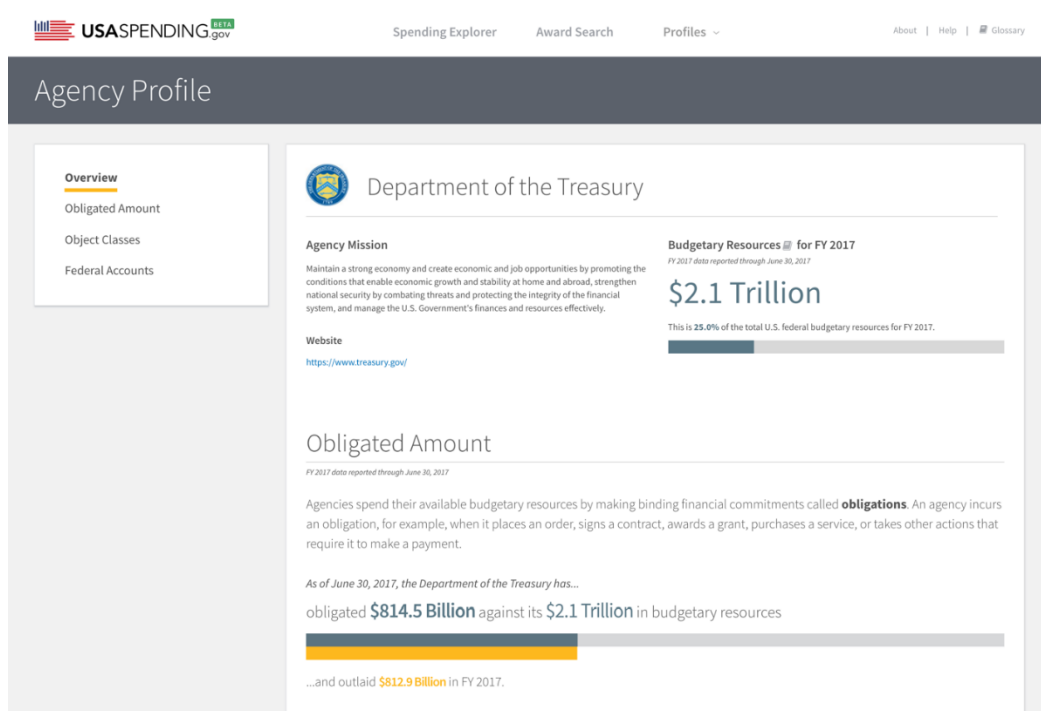
Education

Search only the award description field

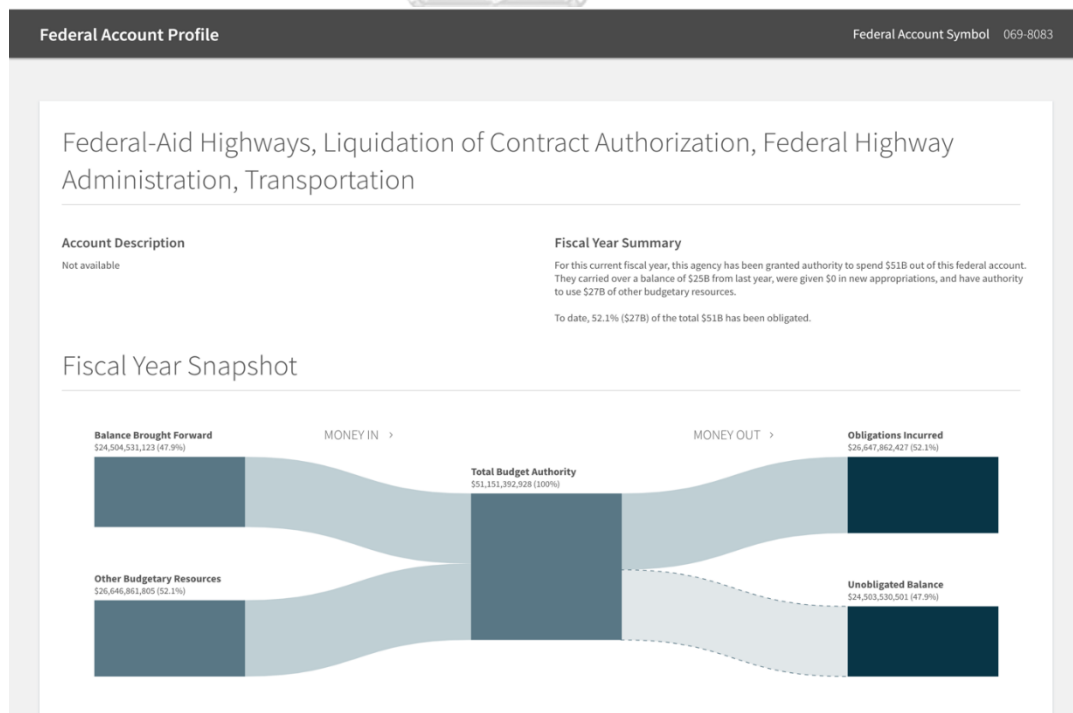
Contracts 200, Grants 74, Direct Payments 28, Loans 62, Other 17, Prime Awards 10, Sub Awards

Award ID	Mod	Recipient Name	Action Date	Transaction Amount	Awarding Agency	Awarding Sub Agency	Award Type
PK6SP101243	0	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	1	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	2	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	3	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	4	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	5	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	0	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	1	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	2	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	3	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	4	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	5	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract
PK6SP101243	0	STRAYER UNIVERSITY, INC.	8/31/2016	\$121,641,429	Department of Education	Office of Higher Education Pro...	Definitive Contract

(ง) ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง



(จ) ข้อมูลการสรุปปีบัญชี



บทที่ 4

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย

ตามที่ผู้วิจัยได้จำแนกรูปแบบของการทุจริตในขอบเขตที่เกิดขึ้นในภาครัฐออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ, การแสวงหาผลประโยชน์ และกรณีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการสัมปทานนั้น ทำให้เห็นได้ว่าการทุจริตในภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นความผิดซึ่งประชาชนเป็นผู้เสียหายนอกจากภาครัฐ และเฉพาะแต่ภาครัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย แต่การที่จะให้ประชาชนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตที่เกิดขึ้น โดยการสร้างโอกาสจากการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ก็ย่อมมีข้อจำกัดอยู่บางประการ เช่น ข้อเท็จจริงประจักษ์ที่ไม่สามารถนำเสนอในรูปแบบของเอกสารได้ของรูปแบบทุจริตที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น สินบน หรือการอุปถัมภ์¹⁵⁴ หรือหากมีการเปิดเผยข้อมูลแล้ว จะส่งผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล หรือความลับทางธุรกิจ ในรูปแบบทุจริตที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ¹⁵⁵ จึงทำให้การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตในแต่ละรูปแบบการทุจริตย่อมมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตโดยรูปแบบเปิดนั้น ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญต่อข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเป็นหลัก เพราะเป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตในภาครัฐ และเป็นเรื่องที่ประชาชนพบเห็นได้บ่อยครั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนควรจะต้องตระหนักรู้และช่วยกันสอดส่องดูแล นอกจากนี้จะกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนและการอนุมัติ อนุญาต การให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นการดำเนินงานของภาครัฐที่ผู้ศึกษาเห็นว่าประชาชนควรมีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตไม่น้อยกว่าการกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างร่วมด้วย

¹⁵⁴ ส่วนในเรื่องการเบิกจ่ายเท็จ ผู้วิจัยจะกล่าวรวมไปกับกรณีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ

¹⁵⁵ การทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่ มักเป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยเป็นการใช้ช่วงโหว่ของกฎหมายภาษี เพื่อทำให้เอกชนไม่ต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีน้อยลง ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการช่วยเอกชนในการวางแผนภาษี (Tax Planning) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการหนีภาษี (Tax Evasion) และเป็นกรณีเหมือนว่าเป็นกรณีที่เอกชนเองที่กระทำทุจริตต่อภาครัฐ ซึ่งหากเป็นกรณีเช่นนี้จะมีบทลงโทษ หรือมาตรการเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมจากเอกชนรายนั้นได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นเป็นการจัดเก็บรายได้เข้าสู่รัฐจะมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดเก็บรายได้ประเภทอื่น เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือการแสวงหารายได้ขององค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจทำให้เนื้อหาของการวิจัยขยายกว้างเกินไป ผู้วิจัยจึงไม่ศึกษาการเปิดเผยข้อมูลในประเด็นนี้

โดยผู้วิจัยจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรกจะกล่าวถึงบทบัญญัติของกฎหมายประเทศไทย ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลในการดำเนินการของภาครัฐ การเปิดเผยข้อมูล ภาครัฐในรูปแบบเปิด โดยในส่วนถัดมาจะกล่าวถึงสภาพของการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติว่ามี อุปสรรคใดที่ขัดขวางการรับรู้ของประชาชน อันส่งผลให้การตรวจสอบการทุจริตของภาคประชาชน ต้องหยุดชะงัก การนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดมาปฏิบัติ รวมไปถึงเปิดเผยข้อมูล ในส่วนของต่างประเทศด้วย

1 กฎหมาย องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะแบ่งลักษณะของกฎหมายที่กำหนดให้ภาครัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูล โดยจะ แบ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ ถัดมาเป็น กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนและการอนุมัติ อนุญาต การให้แสวงหาผลประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน กระบวนการงบประมาณทั้งในขั้นตอนของการจัดทำ งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะมีข้อกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้อง ทำการเปิดเผยข้อมูลในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณ และส่วนสุดท้าย จะเป็นการกล่าวถึงองค์หลักในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด และการนำหลักการเปิดเผย ข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) มาบรรจุในร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ พ.ศ. ตามลำดับ

1.1 กฎหมายที่ให้หลักประกันต่อประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองสิทธิการรับรู้ถึงข้อมูลภาครัฐ ของประชาชนโดยได้กำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของ หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงได้โดยสะดวก แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง ของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ¹⁵⁶ อันเป็นการรับรองสิทธิและข้อยกเว้นตามหลักการทั่วไป

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 59

กำหนดให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน¹⁵⁷ ซึ่งสอดคล้องกับจุดประสงค์ของหลักการสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) ที่ต้องการให้มีความเชื่อมโยงกันในข้อมูล เพื่อสามารถที่จะใช้ข้อมูลได้อย่างบูรณาการมากขึ้น และสร้างองค์การที่มีมาตรการป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน¹⁵⁸ จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้นยังไม่มีกล่าวถึงหลักการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) ไว้อย่างชัดเจน

1.1.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

1.1.2.1 ความเป็นมาและแนวคิด

จากสภาพก่อนการตรากฎหมายนั้น การจะได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลของทางราชการจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจเจ้าหน้าที่ ประกอบกับบรรดากฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดประเภทของข้อมูลถือว่าเป็นความลับของทางราชการ และวิธีการรักษาความลับ ก็ล้วนสร้างการผูกขาดอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการก็มีโอกาสเป็นความผิดในทางวินัย ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่จะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลเป็นส่วนมาก โดยมักจะอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการของการเปิดเผยทั้งข้อมูลของทางราชการ และข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาข่าวสาร การให้ข่าวสาร การเผยแพร่ข่าวสาร ที่เกี่ยวกับความมั่นคง ปลอดภัยของทางราชการ¹⁵⁹ พระราชบัญญัตินี้ จึงถูกตราขึ้นจากแนวคิดที่จะทำให้ระบบราชการมีความโปร่งใส โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความรู้ในความเป็นไปของการปกครอง เพื่อที่ประชาชนจะได้ติดตาม ตรวจสอบ และใช้สิทธิในการปกครองได้อย่างถูกต้อง อันจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังสร้างความรู้ในเนื้อหาและแนวปฏิบัติของกฎ ระเบียบ คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ผ่านมา ซึ่งทำให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้ที่จะพิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนจะมีผลเป็นประการใด

¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 258

¹⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 60

¹⁵⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, "นิติบัญญัติ ฉบับที่ 24 เรื่อง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540," (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540). หน้า 1-3

แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และจะได้แย้งได้อย่างไร เพียงใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในแต่ละคนอีกทางหนึ่งด้วย¹⁶⁰

1.1.2.2 ขอบเขตของการบังคับใช้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และหน่วยงานอิสระของรัฐ

1.1.2.3 คณะกรรมการตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงาน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามที่ได้รับคำขอ เสนอแนะในการตรากฎหมายลูกตามพระราชบัญญัติ พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรี¹⁶¹ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของประชาชน เมื่อดูจากโครงสร้างขององค์กรแล้ว พบว่า

- (1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูง
- (2) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ที่เป็นหน่วยงานราชการภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (3) การเสนอชื่อและแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวด.) ชุดต่างๆ ที่ต้องกระทำผ่านฝ่ายข้าราชการหรือฝ่ายการเมือง

¹⁶⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540," (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี, 2540). หน้า 3-4

¹⁶¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 28

ประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ ภารกิจประจำ และจำนวนบุคลากร ทำให้การทำงานหรือการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ขาดความต่อเนื่อง ในทางปฏิบัติ¹⁶² เมื่อมีเรื่องอุทธรณ์หรือข้อร้องเรียนเข้ามาจำนวนมาก การวินิจฉัยของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเกิดความล่าช้า¹⁶³ นอกจากนี้ยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร ทำให้เกิดข้อสงสัยในถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผย จากการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดมาตรฐาน การเปิดเผยข้อมูล¹⁶⁴

1.1.2.4 สาระสำคัญ

โดยปกติสิทธิในด้านต่าง ๆ ตามที่ประชาชนมีอยู่ ย่อมส่งผลให้เกิดหน้าที่ของ ภาครัฐ เพื่อรับรองการใช้สิทธิของประชาชน เช่นเดียวกัน สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐก็ย่อมก่อให้เกิด หน้าที่แก่ภาครัฐในการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ ซึ่งสามารถที่จะแยกหน้าที่ ของภาครัฐในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้เป็น การเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด และการเปิดเผย ข้อมูลตามความต้องการของประชาชน

(ก) การเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด

จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 สามารถแยกประเภทของข้อมูลออกได้เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล¹⁶⁵ และข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่สำหรับการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะเน้นในแง่มุมของข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสำคัญ เพราะอุปสรรค ของการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐของประชาชนนั้น อยู่ที่การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นของทางภาครัฐโดยแท้จริง

¹⁶² เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายชิปไตร แสละวงศ์. หน้า 4-22 – 4-24

¹⁶³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), "การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (Cost)," (มีนาคม 2559). หน้า ii - iii

¹⁶⁴ อ้างแล้ว หน้า 1

¹⁶⁵ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติ สุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้คนหรือมีเลขหมาย รหัสหรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึง แก่กรรมแล้วด้วย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลตามความต้องการของกฎหมายมีอยู่ 2 ช่องทาง คือ 1) การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา¹⁶⁶ และ 2) การจัดให้ประชาชนตรวจดู¹⁶⁷ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2554 ให้หน่วยงานของรัฐนำข้อมูลข่าวสารที่มีการเปิดเผยใน 2 ช่องทางนี้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน

(ก.1) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องมีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานั้น มักเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้าง ๆ

(ก.2) ข้อมูลภาครัฐที่ต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู เฉพาะส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือสัญญาสัมปทานนั้น จะอยู่ในส่วนของข้อมูลของการจัดให้ประชาชนตรวจดู ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (3) คือ ข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการดำเนินโครงการประจำปี และ 9 (6) คือ ข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน¹⁶⁸

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 7, รัฐบาลไทยเริ่มเปิดเผยข้อมูลภาครัฐตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ เมื่อปี พ.ศ. 2401 ทรงมีพระราชดำริว่า ถ้าประชาชนไม่ได้ รับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ จะกลายเป็นช่องทางให้ผู้ไม่หวังดีแอบอ้างชื่อของขุนนางหรือพระนามของ พระบรมวงศานุวงศ์ไปหลอกลวง และกดขี่ข่มเหงประชาชน ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและเป็นการ เสื่อมเสียพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ จึงทรงริเริ่มการออกหนังสือชื่อ “ราชกิจจานุเบกษา” อย่างต่อเนื่อง เพื่อแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจ พระบรมราชโองการ กฎหมาย คำสั่งต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ รับทราบ โปรดดูใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). "พระราชปรารภให้ตั้งการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา," <http://www.mratchakitcha.soc.go.th/history2.html>. สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2560

¹⁶⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9

¹⁶⁸ ปัจจุบันมีการนำมาตรการเพิ่มความโปร่งใสในการลงทุนโครงการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative : CoST) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ (1) ความโปร่งใส โดยเปิดเผยข้อมูลในขั้นตอนต่าง ๆ (2) การทำให้เกิดการทำงานเป็นระบบ โดยสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูลในทุกขั้นตอน เพื่อให้ตรวจสอบได้ (3) การมีส่วนร่วม โดยสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และประชาชน ในการร่วมกันตรวจสอบข้อมูลก่อสร้างภาครัฐ, ที่มา : มติที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 1/2558 , ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลและกลไกอื่นในการเสริมสร้างความโปร่งใสในการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ และได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative : CoST) ประกอบด้วย การพิจารณาคัดเลือกโครงการ การเปิดเผยข้อมูลโครงการ ช่องทางการเปิดเผยข้อมูล คณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) และการประเมินผล, ผู้ที่สนใจ โปรดดู สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). “การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (CoST),”

อย่างไรก็ดี มาตรา 9 (8) ยังให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจออกข้อกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐต่าง ๆ โดยวิธีการจัดให้ประชาชนตรวจดู¹⁶⁹ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ออกประกาศกำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าราชการลงนามแล้ว¹⁷⁰ และผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ¹⁷¹ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8)

นอกจากนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ออกประกาศกำหนดให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มี และต้องมีดัชนีสำหรับการสืบค้นในรูปแบบของเอกสาร หรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นี้ หน่วยงานของรัฐอาจมีช่องทางการเผยแพร่ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน คือ

- สัญญา สัมปทาน ใบอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพหรือสังคม รวมทั้งสัญญา สัมปทาน และหรือใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁶⁹ วิธีการและหลักเกณฑ์การจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูตามมาตรา 9 (8) นั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541

¹⁷⁰ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าราชการลงนามแล้ว เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศ ณ วันที่ 21 ตุลาคม 2542

¹⁷¹ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2558 โดยในปัจจุบันมีการนำหลักการและวิธีการใช้ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) มาใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดให้มีการลงนามร่วมกัน 3 ฝ่าย ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้เสนอราคา และผู้สังเกตการณ์ ที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม โดยในส่วนของหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการ 1) เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามขั้นตอนที่กำหนด เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้าง ขอบเขตของงาน เป็นต้น 2) ปฏิบัติต่อผู้เสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เช่น ให้ข้อมูลเดียวกันต่อผู้เสนอราคาทุกราย เป็นต้น 3) ไม่ดำเนินการใด ๆ กับผู้เสนอราคา/ผู้ทำสัญญา ในลักษณะที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยที่ส่งไปทางทุจริต หรือนำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ 4) อนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง 5) กรณีพบการกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงฯ หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่งไปทางทุจริตหรือนำไปสู่การทุจริต ให้แจ้งหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, ที่มา : มติที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 1/2558

- นโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณที่
เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ¹⁷²

- การให้บริการประชาชน การบริหารงานของ
หน่วยงาน การคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน การจัดหาพัสดุ
การบริหารงบประมาณ¹⁷³

- งานวิจัยที่ใช้เงินงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐได้
ทำการศึกษาวิจัย หรือมีอยู่ในความครอบครองแล้ว¹⁷⁴ และ

- ข้อมูลเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ประเภทที่ดิน
เขตควบคุมทางน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย¹⁷⁵

- ข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมของ
หน่วยงานต่าง ๆ¹⁷⁶

นอกจากการออกประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร
ของราชการข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 และ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550
ให้หน่วยงานของรัฐ นำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประกาศประกวดราคาและสอบราคา และผลการพิจารณา

¹⁷² ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นข้อมูล
ข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศ ณ
วันที่ 7 มิถุนายน 2553

¹⁷³ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารตามหลักเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัด
ความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศ ณ วันที่ 27 มกราคม 2559 โดยต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560
ให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติและดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารตาม
เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตาม
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างเคร่งครัด

¹⁷⁴ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานวิจัยที่ใช้เงินงบประมาณ เป็นข้อมูล
ข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศ ณ
วันที่ 18 มกราคม 2560

¹⁷⁵ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เป็นข้อมูลข่าวสาร
ที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศ ณ วันที่ 29
มีนาคม 2560

¹⁷⁶ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ
เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
ประกาศ ณ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2560

จัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน และได้มีมติเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557 ให้ทุกส่วนราชการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแผนงาน โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้ประชาชนและผู้สนใจได้ทราบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างถูกต้องโดยทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบด้านต่าง ๆ และอยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งให้มีการรายงานความคืบหน้าของการดำเนินโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เพื่อสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนอีกด้วย

เป็นที่สังเกตจากมติคณะรัฐมนตรี และประกาศของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการข้างต้นว่า ได้ให้ความสำคัญ และกำหนดรายละเอียดต่อข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง กว่าข้อมูลประเภทอื่น

สำหรับการเปิดเผยข้อมูลในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อมีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าการค้นหาในราชกิจจานุเบกษา และตามหน่วยงานของรัฐโดยตรง ซึ่งการเปิดเผยทางเว็บไซต์นี้ไม่ว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือบุคคลต่างด้าว ต่างก็สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก อันเป็นการขจัดข้อจำกัดการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐยังไม่มีกำหนดรายละเอียด ลักษณะของข้อมูล หรือมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในช่องทางนี้ ที่จะต้องขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะมีเว็บไซต์เป็นของตนเอง มีงบประมาณ รวมทั้งบุคลากรเพียงพอหรือไม่ และจะใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลออกมาเป็นอย่างไร ประกอบกับสภาพบังคับโดยทั่วไปของมติคณะรัฐมนตรีเอง แม้จะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐโดยส่วนใหญ่แล้ว แต่หากมีการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็มีผลเป็นความผิดในทางวินัยเพียงเท่านั้น แต่หากเป็นการกำหนดให้มีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว การฝ่าฝืนตามข้อกำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินี้ ก็อาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นความผิดทางอาญา นอกเหนือจากความผิดทางวินัยควบคู่กันไป

นอกจากนี้ จากการสำรวจคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร¹⁷⁷ พบว่า มีเรื่องอุทธรณ์การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย ผลิตผลทางการเกษตรระหว่างไทยกับต่างประเทศ¹⁷⁸ สัญญาสัมปทาน¹⁷⁹ การจัดซื้อจัดจ้าง¹⁸⁰ หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁸¹อยู่เป็นระยะ¹⁸² ทั้งที่เป็นข้อมูลที่มีกฎหมาย หรือประกาศ ได้กำหนดให้ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอยู่แล้วข้างต้น

ดังนั้น ด้วยเหตุที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ มักจะไม่เปิดเผยข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดให้ประชาชนตรวจดู ส่งผลให้ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยอยู่แล้ว ทำให้ประชาชนต้องอาศัยช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลโดยการยื่นคำขอเฉพาะราย ส่งผลให้รูปแบบการเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดนี้ ซึ่งจากเดิมเป็นการเปิดเผยโดยทั่วไป กลายเป็นการเปิดเผยข้อมูลแบบเฉพาะรายโดยปริยาย อันเป็นการจำกัดสิทธิรับรู้ของประชาชน และเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

(ข) การเปิดเผยข้อมูลตามความต้องการของประชาชน

ผู้ที่ต้องการข้อมูลที่นอกเหนือจากข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐมีการเปิดเผยอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ได้อยู่แล้ว จะต้องทำเป็นคำขอ ทั้งยังมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร โดยข้อมูลข่าวสารที่ประสงค์จะให้

¹⁷⁷ ในเว็บไซต์ www.oic.go.th ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้มีการเผยแพร่คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยมีการจัดหมวดหมู่ของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารออกเป็น 1) การดำเนินการทางวินัย 2) การจัดซื้อจัดจ้าง 3) การตรวจสอบการใช้อำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน 4) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล 5) การบริหารงานบุคคลและการประเมินผลการปฏิบัติงาน 6) การสอบแข่งขัน/สอบคัดเลือก/การเสนอผลงานวิชาการ 7) การดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม และ 8) ข้อมูลข่าวสารราชการอื่น ๆ

¹⁷⁸ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 131/2558,

¹⁷⁹ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 3/2552, ที่ สค 169/2558, ที่ สค 127/2561

¹⁸⁰ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 2/2552, ที่ สค 108/2558, ที่ สค 222/2558, ที่ พส 2/2560

¹⁸¹ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 1/2550, ที่ วท 2/2553, ที่ วท 1/2554, ที่ สค 218/2558, ที่ สค 34/2559, ที่ สค 35/2559, ที่ สค 167-172/2559,

¹⁸² จากการสำรวจคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการ และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นสาขาที่มีคำวินิจฉัยมากที่สุด พบว่า มีคำวินิจฉัยฯ ในหมวดหมู่ของการจัดซื้อจัดจ้าง ในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 18 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 21 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 24 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 14 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 15 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 14 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 10 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 6 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 13 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 7 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 10 ฉบับ

ภาครัฐเปิดเผยนั้น โดยหลักต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่¹⁸³ ซึ่งเป็นการจำกัดการใช้สิทธิในการรับรู้ของประชาชนทางหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดกรอบระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอดังกล่าวภายในเวลาอันสมควร

ต่อมา ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 กำหนดสำหรับกรณีที่ประชาชนขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐและมีข้อมูลพร้อมที่จะจัดหาให้ได้ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วหรือภายในวันที่รับคำขอ ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่ขอมีเป็นจำนวนมาก หรือไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน จะต้องแจ้งให้ผู้ขอข้อมูลทราบภายใน 15 วัน รวมทั้งแจ้งกำหนดวันที่จะดำเนินการแล้วเสร็จให้ผู้ขอข้อมูลทราบด้วย

จะเห็นได้ว่า ในวิธีการทำคำขอพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีการกำหนดให้สามารถกระทำผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ดำเนินการตามคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเป็นไปอย่างล่าช้า¹⁸⁴ ทั้งนี้ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการรับเรื่องร้องขอข้อมูลอีกด้วย นอกจากนี้ การใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนต่างด้าวด้วยวิธีการยื่นคำขอเฉพาะรายนั้น แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้บุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย โดยให้นำบัญญัติในมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า รายละเอียด หรือขอบเขตในการใช้สิทธิตรงนี้จะเป็นอย่างไร จะต้องมีการออกกฎกระทรวงมารองรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่ง ณ ปัจจุบันยังไม่มีมารองรับสิทธิไว้อย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายลำดับรองแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี มีเรื่องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีหนึ่ง ที่ผู้ขอข้อมูลเป็นนิติบุคคลต่างชาติ เพราะมีคนต่างด้าวเป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากได้ขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียด หรือขอบเขตในการใช้สิทธิของคนต่างด้าว โดยในกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกลับวางหลักในการวินิจฉัยว่า แม้จะยังมีได้ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดการใช้สิทธิของคนต่างด้าวก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูล

¹⁸³ มาตรา 11 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

¹⁸⁴ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายธิปไตย แสละวงศ์. หน้า 4-9 – 4-11

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็สมควรเปิดเผยข้อมูลให้แก่บริษัทผู้ขอข้อมูล ซึ่งคำวินิจฉัยนี้มีความตอนหนึ่งว่า¹⁸⁵

“... ตามมาตรา 11 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้นำความในมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาใช้แก่การค้นหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา นี้ โดยอนุโลมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในมาตราใด ที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวเป็นผู้มีสิทธิขอรับข้อมูลแต่อย่างใด ดังนั้น การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเพื่อมอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงกำหนดกรอบหรือขอบเขตของการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของคนต่างด้าว ซึ่งฝ่ายบริหารอาจออกกฎกระทรวงมากำหนดให้สิทธิของคนต่างด้าวตามมาตรา 9 และมาตรา 11 นี้ น้อยกว่าที่ให้แก่คนไทยทั่วไปได้ แต่เมื่อฝ่ายบริหารยังมิได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าว ก็มีอาจแปลได้ว่า คนต่างด้าวจะไม่มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจนำเหตุแห่งการที่ฝ่ายบริหารยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงมาปฏิเสธสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนต่างด้าวได้...”

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ขอข้อมูลโดยการขอเฉพาะรายได้รับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว จะสามารถนำข้อมูลนั้นไปเผยแพร่ต่อไม่ว่าจะนำไปเผยแพร่ในวงจำกัดเฉพาะบุคคลหรือจะสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้หรือไม่นั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดรายละเอียดการใช้ข้อมูลของทางราชการต่อไปว่ามีขอบเขต หรือลักษณะของการใช้ประโยชน์เป็นอย่างไร จึงทำให้เกิดความเสี่ยง และความกังวลที่จะต้องมีความผิด หากได้นำข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยดังกล่าวไปเผยแพร่ หรือใช้ประโยชน์ต่อไป คงทำได้เพียงการอ่านจากข้อมูล หรือเอกสารที่ได้รับมาเท่านั้น

(ค) ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูล

แม้ที่ต้องการข้อมูลที่นอกเหนือจากข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐมีการเปิดเผยอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ จะสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐตามวิธีการข้างต้นได้ก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐจะสามารถเปิดเผยข้อมูลตามคำขอได้ทุกกรณี โดยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้นั้น สามารถจัดแบ่งได้ 2 กรณี คือ

¹⁸⁵ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 9/2561 ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.921/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1375/2558 โปรดดูรายการละเอียดของคำวินิจฉัยฯ และคำพิพากษาฯ ได้ในภาคผนวก

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์¹⁸⁶ ซึ่งมีหลักการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้...” โดยข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการในกรณีนี้เป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด ไม่สามารถอาศัยเหตุเพื่อประโยชน์สาธารณะในการเปิดเผยได้ และ

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่ได้กำหนด¹⁸⁷ โดยข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการในกรณีหลังนี้ เป็นข้อยกเว้นโดยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องก็สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนนี้ได้ ซึ่งการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีนี้ ถือเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของตัวเจ้าหน้าที่ตามสายบังคับบัญชา และจะกำหนดเงื่อนไขในการไม่เปิดเผยข้อมูลเอาไว้ยากได้ แต่ต้องระบุถึงเหตุผลและประเภทของข้อมูลข่าวสารของราชการเอาไว้ด้วย

ข้อพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข้างต้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างกว้าง และไม่ชัดเจน ทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ¹⁸⁸ นอกจากนี้ แม้จะมีการกำหนดเอาไว้ว่า คำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลส่วนนี้ให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันก็ตาม แต่กลับไม่มีการกำหนดเกณฑ์พิจารณาผลประโยชน์ระหว่างสาธารณะกับเอกชนเอาไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

ต่อมา ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2543 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะทำสัญญา ซึ่งมีข้อสัญญาเกี่ยวกับการรักษาความลับของสัญญา ได้เจรจากับคู่สัญญาเพื่อกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในสัญญาว่าให้เปิดเผยได้ในการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผย สำหรับในกรณีคู่สัญญาไม่ยินยอม ให้ระบุข้อยกเว้นหรือให้จำกัดข้อยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาความจำเป็นประโยชน์ที่จะได้รับ และภาระที่จะเกิดขึ้นจากสัญญาดังกล่าวให้ถ่วงแท้และรับผิดชอบในการดำเนินการตามที่เห็นว่าถูกต้องเหมาะสม

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 14

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15

¹⁸⁸ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายธิปไตย แสละวงศ์. หน้า 4-16 - 4-17

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติจึงได้มีระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 เพื่อกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐ¹⁸⁹ ประกอบกัน ซึ่งการพิจารณาชั้นความลับของข้อมูลใดนั้นให้พิจารณาถึงความสำคัญของเนื้อหา แหล่งที่มาของข้อมูล วิธีการนำไปใช้ประโยชน์ จำนวนบุคคลที่ควรรับทราบ ผลกระทบหากมีการเปิดเผย และหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในฐานะเจ้าของเรื่องหรือผู้อนุมัติ¹⁹⁰ แม้จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนกว่าในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 แต่ก็ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างกว้างอยู่เช่นเดิม โดยในทางปฏิบัติจากการสำรวจแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่า มีคำวินิจฉัยจำนวนไม่น้อยชี้ว่าเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐอ้างเหตุตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ในการปฏิเสธคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ความจริงแล้ว ข้อมูลที่มีการร้องขอกลับไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้อยกเว้นของบทบัญญัติดังกล่าวตามที่หน่วยงานของรัฐได้ยกขึ้นวินิจฉัยแต่อย่างใด¹⁹¹

(ง) กรณีโต้แย้ง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร¹⁹² หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มิคำขอ¹⁹³ สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ

¹⁸⁹ “ประโยชน์แห่งรัฐ” หมายความว่า การดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศหรือระหว่างประเทศการป้องกันประเทศเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อม

¹⁹⁰ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 19

¹⁹¹ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 95/2558, ที่ สค 96/2558, ที่ สค 108/2558, ที่ สค 112/2558, ที่ สค 124/2558, ที่ สค 135/258, ที่ สค 218/2558, ที่ สค 222/2558, ที่ สค 258/2558, ที่ สค 34/2559, ที่ สค 35/2559, ที่ สค 167-172/2559, ที่ สค 264/2560, ที่ สค 265/2560, ที่ สค 275/2560, ที่ สค 300/2560 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยไปในทางไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.122/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.180/2553, เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.744/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.22/2555

¹⁹² มาตรา 13 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540

¹⁹³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 33

ราชการได้ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่กำหนด หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ก็สามารถที่จะ **อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้**¹⁹⁴

(จ) มาตรการบังคับ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดโทษไว้กรณีเดียว คือ กรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่ถูกกำหนดในคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15¹⁹⁵ ซึ่งเป็นการกำหนดบทลงโทษเฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ควรเปิดเผยเท่านั้น มิได้มีบทลงโทษสำหรับการไม่เปิดเผยข้อมูลที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำสั่งให้เปิดเผย อันสะท้อนให้เห็นถึงกฎหมายยังให้ความสำคัญกับการปกปิดข้อมูลของราชการมากกว่าการเปิดเผยข้อมูล¹⁹⁶ อยู่เช่นเดิมก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากสภาพปัญหาข้างต้น เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจึงมักไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่อย่างใด ทำให้ต้องมีการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐทุกองค์ถือปฏิบัติเป็นระยะ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นการเฉพาะหรือ แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประจำหน่วยงาน เพื่อบริหารหรือกำกับดูแลให้สามารถจัดวางระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนภายในปี พ.ศ. 2542

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 กำหนดให้

1. ให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้คำปรึกษา แนะนำ หรือพิจารณาให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้เร่งรัดดำเนินการเป็นกรณีด่วนที่สุด

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 18

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 41

¹⁹⁶ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายธิปไตย แสละวงศ์ อ้างแล้ว หน้า 4-4 – 4-7

2. ให้นำหน่วยงานของรัฐทุกแห่งให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการเร่งรัดจัดส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริง

3. ให้นำหน่วยงานของรัฐที่ได้รับแจ้งถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4. ให้นำหน่วยงานของรัฐแจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว เมื่อมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยทุกกรณีกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามด้วย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2546 กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการรายงานแนวทางและขั้นตอนในการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากมีการรายงาน ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้มีคำวินิจฉัยจำนวนมาก แต่ปรากฏบางเรื่องไม่มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ให้คณะรัฐมนตรีทราบ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2552 กำหนด

1 ให้นำหน่วยงานของรัฐในทุกระดับถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องดูแลและกำชับในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ฯ ของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามตัวชี้วัด "ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร" ให้มีการปฏิบัติได้ครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดโดยเคร่งครัด เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น

2 ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ และต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยภายใน 7 วัน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 โดยเคร่งครัด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยทุกกรณี

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 กำหนด

1. ให้นำหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในเรื่องการรายงานผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผ่านเว็บไซต์ เนื่องจากยังมีหน่วยงาน

จำนวนมากที่ยังถือปฏิบัติไม่ครบถ้วนในการรายงานผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2. ให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้การรายงานในเรื่องนี้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากการรายงานผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า มีหน่วยงานของรัฐที่ได้รายงานมายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 50¹⁹⁷ อาจเนื่องจากหน่วยงานละเลย ไม่ให้ความสำคัญกับการรายงานผลในเรื่องนี้ หรืออาจเห็นว่ามีได้มีการนำข้อมูลรายงานไปใช้ประโยชน์ต่อราชการอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดหน้าที่ของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ซึ่งได้กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว¹⁹⁸

การกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่กรณีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของราชการหรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและการฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมากกว่ากรณีฝ่าฝืนไม่เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามได้ ซึ่งแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งกำหนดโทษ

¹⁹⁷ แต่มีการรายงาน พบว่า หน่วยงานส่งรายงานเพียง 2,314 แห่งจากทั้งหมด 8,329 แห่งที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 (ร้อยละ 28) โปรดดูใน เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายชิปไตร แสละวงศ์. หน้า 2-3

¹⁹⁸ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ข้อ 9 ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ไม่ใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินงานไปเพื่อการอื่นอันไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น

(2) ชี้แจง แสดงเหตุผลที่แท้จริงอย่างครบถ้วนในกรณีที่กระทำการอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบุคคลอื่น ไม่อนุญาติ หรือไม่อนุมัติตามคำขอของบุคคล หรือเมื่อบุคคลร้องขอตามกฎหมาย เว้นแต่การอันคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดยกเว้นไว้ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันทำการ นับแต่กระทำการดังกล่าว หรือได้รับการร้องขอ

ในทางวินัยหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้แต่อย่างใด¹⁹⁹

นอกจากนั้น จากสภาพบังคับของคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ไม่เป็นที่สุดในทางปฏิบัติ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการไม่มีอำนาจลงโทษหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนคำสั่งวินิจฉัยได้²⁰⁰ ทำให้ผลการวินิจฉัยไม่มีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐได้ในทางปฏิบัติ และผู้ขอข้อมูลมักจะต้องฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง อันส่งผลให้การเปิดเผยข้อมูลเกิดความล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพ²⁰¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ไม่มีมาตรการควบคุมตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลข้อมูลผ่านเว็บไซต์ การปฏิบัติตามคำสั่งวินิจฉัย และการลงโทษต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งไม่เป็นการกระทบต่อการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายเฉพาะ²⁰²

1.2 กฎหมายเฉพาะตามกิจกรรมของรัฐที่อาจมีการทุจริตซึ่งกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การทุจริตแม้มักเกิดขึ้นมากในกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ก็ต้องยอมรับว่า การดำเนินการ ที่ไม่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณก็สามารถเกิดการทุจริตขึ้นได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจะแบ่งหัวข้อออกเป็นกฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ ใช้จ่ายงบประมาณ อันได้แก่ การอนุญาต การให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะ สมบัติของแผ่นดิน และกฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่าย งบประมาณ ซึ่งได้แก่ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือไม่ หากเป็นการ ดำเนินการโครงการของรัฐใด ๆ ที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ก่อนเริ่มโครงการนั้น **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี**

¹⁹⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). ภาคผนวก

²⁰⁰ อ้างแล้ว หน้า 52 - 54

²⁰¹ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายธิปไตย แสลงวงศ์. หน้า 4-18 - 4-20 ; อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.314/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1631/2559

²⁰² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 10

ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการในระบบเครือข่ายสารสนเทศ²⁰³

1.2.1 กฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลภาครัฐในกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการ ใช้งบประมาณ

การดำเนินการของภาครัฐในกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ สามารถแบ่งโดย ใช้เกณฑ์ว่ารัฐจะได้ผลประโยชน์เป็นการตอบแทนหรือไม่ ออกได้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน

1.2.1.1 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต

ข้อมูลที่ประชาชนควรได้รับรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในส่วนนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ตรวจสอบการทุจริตนั้น จำเป็นจะต้องรู้ถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือ เจ้าหน้าที่ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ผลการปฏิบัติหน้าที่ โดยจะทำให้เห็นว่า สามารถเกิดการทุจริต ได้จากอำนาจหน้าที่ใดบ้าง มีขั้นตอนไหนที่สนับสนุนต่อการเกิดทุจริต หรือผู้ใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ โดยไม่สุจริต โดย

การเปิดเผยอำนาจหน้าที่นั้น ได้มีการกำหนดให้ เปิดเผยข้อมูล ในส่วนนี้ด้วยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540²⁰⁴ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้

การเปิดเผยหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน ได้มีการกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนและต้องเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องยื่นในการยื่นคำขอ²⁰⁵ และ

²⁰³ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ, สาระสำคัญของโครงการ, ผู้ดำเนินการ, สถานที่ ที่จะดำเนินการ, ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ, ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ, ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว และประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

²⁰⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7

²⁰⁵ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 7

การประกาศผลการปฏิบัติหน้าที่ นั้น เท่าที่พอจะถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ ก็คือ **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552** ที่กำหนดถึงการเปิดเผยรายงานผลการดำเนินการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อภาครัฐปฏิบัติตามให้ประชาชนทราบ²⁰⁶ และรายงานประจำปีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ซึ่งมีเนื้อหาของผลการปฏิบัติของภาครัฐตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยให้สาธารณะทราบ²⁰⁷

นอกจากนั้น ไม่พบกฎหมายกลางอย่างเช่นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้การเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่ได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นต้น แต่โดยส่วนมากแล้ว ล้วนไม่มีการกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้เอาไว้แต่อย่างใด

1.2.1.2 กิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ข้อมูลในส่วนนี้ นอกจากจะเป็นข้อมูลที่ภาครัฐต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว ในส่วนของกฎหมายเฉพาะนั้น การให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นไม่มีกฎหมายกลางในการดำเนินการ ดังเช่น กรณีของการจัดซื้อจัดจ้าง หรือกรณีการร่วมทุนระหว่างรัฐและภาคเอกชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะในการให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยมีเพียงกฎหมายบางเรื่องที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่²⁰⁸ และการขอประทานบัตร²⁰⁹ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่า กรณีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาต การสัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ หรือประโยชน์อื่น ๆ นั้น มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้มี

²⁰⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 33

²⁰⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 43

²⁰⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 17

²⁰⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 56

การเปิดเผยข้อมูลมีอยู่หลายฉบับและอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง ทำให้มีการออกระเบียบต่าง ๆ ตามกฎหมายที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย²¹⁰ ล้วนสร้างความยากต่อการสืบค้น สะท้อนถึงความไม่โปร่งใส ทั้งสร้างความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงานว่าจะต้องเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายระเบียบใด และสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่จะต้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการโดยการยื่นคำขอเฉพาะรายต่อหน่วยงานของรัฐของรัฐแต่ละแห่ง²¹¹ ทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ²¹² ซึ่งมักถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล แต่สุดท้ายคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้มีแนวคำวินิจฉัยส่วนมากที่เปิดเผยข้อมูลตามคำขอ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง อีกรว่า หน่วยงานใดเป็นผู้กำกับดูแล มีวิธีการ การกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนเป็นอย่างไร เพราะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น และเหล่าบรรดากฎหมายเฉพาะ จากการศึกษาพบว่า ไม่มีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตามกฎหมาย และกำหนดขั้นตอน วิธีการในการควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งเป็นหน้าที่ลำดับรองของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้แต่ประการใด

1.2.2. กฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลภาครัฐในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิธีการทางงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ

ในกระบวนการทางงบประมาณจะประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนหลักด้วยกัน คือ (1) การจัดเตรียมงบประมาณ คือ “การขอตั้งงบประมาณ”²¹³ (2) การอนุมัติงบประมาณ (3) การบริหารงบประมาณ และ (4) การตรวจสอบงบประมาณ โดยในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะเน้นการเปิดเผยข้อมูลใน 2 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ และการบริหารและตรวจสอบงบประมาณ เพราะกระบวนการในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณนั้น แม้จะถือว่าการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เป็นช่วงที่มีความเสี่ยงที่จะเกิด

²¹⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), หน้า 55

²¹¹ อ้างแล้ว

²¹² เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายชิปไตร แสลงวงศ์., หน้า 4-16 – 4-17

²¹³ อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557). หน้า 204

การทุจริตในชั้นตอนนี้มากที่สุด แต่ก็ไม่อาจสรุปได้ชัดว่าเป็นการทุจริตหรือไม่²¹⁴ โดยในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ จะมีส่วนได้เสียการใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ได้²¹⁵ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงที่เกิดการทุจริตในชั้นตอนนี้

1.2.2.1 กฎหมายที่กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเตรียมงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมาณ คือ การที่ฝ่ายบริหารรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อขอตั้งงบประมาณมาใช้จ่าย²¹⁶ การจัดเตรียมงบประมาณถือเป็นช่วงที่มีความสำคัญต่องบประมาณของรัฐเป็นอย่างมาก แต่เพื่อให้กระบวนการเกิดความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ ความจำเป็นเป็นและความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์ขั้นตอนต่าง ๆ จึงต้องถูกกำหนดหนังสือเวียนภายในประจำปีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก นอกจากนี้กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณนี้ มักไม่ค่อยเป็นที่เปิดเผยต่อบุคคลภายนอกมากนัก ต่างจากกระบวนการอภิปรายพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณในรัฐสภา²¹⁷ อย่างไรก็ตามก็มีผู้กล่าวว่า “แม้ว่าขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณจะมีความเสี่ยงที่เกิดการทุจริตอยู่ในระดับปานกลาง แต่ผลกระทบของการทุจริตในชั้นตอนนี้กลับสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้กับสังคม”²¹⁸

การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดเอาไว้ว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ

²¹⁴ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, "การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อการต่อต้านการทุจริต," (ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สิงหาคม 2555). หน้า 63-73, ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดมาตรการตรวจสอบในชั้นตอนการอนุมัติงบประมาณของสภาไว้ในมาตรา 144

²¹⁵ มาตรา 144 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2560

²¹⁶ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. หน้า 204

²¹⁷ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, **หลักกฎหมายการคลัง** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558). หน้า 143

²¹⁸ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 32

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ²¹⁹ โดยในส่วเอกสารประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502²²⁰

เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มิได้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 142 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก อันจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบเหล่านั้น ถือเป็นข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผยแก่ประชาชนอยู่เช่นเดิมหรือไม่

1.2.2.2 กฎหมายที่กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารและตรวจสอบงบประมาณ

การทุจริตในงบประมาณแผ่นดินเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐ “ซึ่งการทุจริตในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจะครอบคลุมทั้งการทุจริตด้านรายจ่ายของรัฐ การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน”²²¹ แต่เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และเรื่องที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจสอบพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อได้ว่าทุจริตนั้น ไม่ปรากฏในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งทั้งหมดล้วนแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในกระบวนการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งสิ้น²²² และแม้การทุจริตในกระบวนการบริหารงบประมาณ สามารถแบ่งได้ออกเป็น (1) การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และ

²¹⁹ มาตรา 142 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ซึ่งเดิมในมาตรา 167 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 กำหนดเอาไว้ว่าจะต้องมีเอกสารประกอบ ซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

²²⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 8

²²¹ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 30

²²² อ้างแล้ว หน้า 35-36

(2) การทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ²²³ แต่การทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณนั้น เป็นการกระทำผิดเฉพาะตัวบุคคล ไม่ได้สะท้อนภาพใหญ่ของการทุจริตมากเท่าการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อันเป็นขั้นตอนสำคัญในการบริหารงบประมาณ ผู้วิจัยจึงขอเน้นเฉพาะการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพียงเท่านั้น²²⁴

ในปัจจุบัน มีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐหลายฉบับขึ้นอยู่กับแหล่งเงินทุนของโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมาจากเงินงบประมาณ เงินกู้ หรือเงินจากการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการด้วยเงินงบประมาณและเงินกู้มีกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ส่วนโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้เงินจากการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีกฎหมายเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

(ก) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการด้วยเงินงบประมาณและเงินกู้

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนนี้ นอกจากจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (3) และ 9 (6) ทั้งมาตรา 9 (8) ยังให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจออกข้อกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐต่าง ๆ โดยวิธีการจัดให้ประชาชนตรวจดู ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ในส่วนของกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการนั้น

(ก.1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้ประชาชนได้เข้าถึง และตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ดังนี้

²²³ เช่น การใช้สิทธิเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเป็นเท็จ การใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ การนำเอกสารเท็จมาเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงิน

²²⁴ ในปัจจุบัน มีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐหลายฉบับขึ้นอยู่กับแหล่งเงินทุนของโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมาจากเงินงบประมาณ เงินกู้ หรือเงินจากการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการด้วยเงินงบประมาณและเงินกู้มีกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ส่วนโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้เงินจากการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวคือ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เพราะตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ไม่มีมาตรการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกสู่ประชาชนไว้โดยเฉพาะ แต่การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้จะอยู่ในบทบัญญัติของมาตรา 9 (3) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งได้กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้ว

1. เผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ และให้ปิดประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น²²⁵

2. ในขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง มีการ

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐประกาศรายละเอียดข้อมูลราคากลางและการคำนวณราคากลาง²²⁶ ประกาศเผยแพร่สาระสำคัญของสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามแล้ว รวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ²²⁷ ประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุน²²⁸ การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว²²⁹ หรือประกาศและเอกสารเชิญชวนให้ทราบเป็นการทั่วไปในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประเชิญชวนทั่วไป²³⁰ โดยให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น นอกเหนือจากการเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศข้างต้น ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะเผยแพร่ประกาศและเอกสารเชิญชวนดังกล่าวโดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้²³¹ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการบันทึกรายงานผลการพิจารณารายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลเมื่อมีการร้องขอ²³²

3. การเปิดเผยผลการดำเนินการของคณะกรรมการนโยบาย²³³ คณะกรรมการวินิจฉัย²³⁴ คณะกรรมการราคากลาง²³⁵ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์²³⁶ ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง และประกาศ

²²⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 11

²²⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 63

²²⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 98

²²⁸ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 66

²²⁹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 67

²³⁰ คือ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการหรือที่ปรึกษาทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

²³¹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 62

²³² พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 12

²³³ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 24

²³⁴ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 29

²³⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34

²³⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 43

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อบริษัท
หน่วยงานของรัฐในราชกิจจานุเบกษา²³⁷

(ก.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม²³⁸ ได้วางข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้²³⁹

โดยหากจะแบ่งกระบวนการเปิดเผยข้อมูลตามขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ออกเป็น 3 ช่วง อันได้แก่ ช่วงเตรียมวางแผนและอนุมัติโครงการ ช่วงจัดซื้อจัดจ้าง และช่วงดำเนินโครงการและตรวจรับงาน นั้น แม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว ก็ยังพบว่า กฎหมายยังกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในช่วงของการเตรียมแผนโครงการ ช่วงจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจสอบโครงการเป็นหลัก แต่ไม่ได้บังคับให้ต้องมีการเปิดเผยรายละเอียดการอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ หรือรายงานการตรวจรับงานต่อสาธารณชน และไม่มีรายละเอียดของการทำธุรกรรม และข้อมูลอื่นประกอบอยู่เช่นเดิม ซึ่งเป็นการเปิดเผยที่ไม่ครอบคลุมทุกขั้นตอนและวิธีการของการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ²⁴⁰

(ข) โครงการความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน : การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

เช่นเดียวกับกรณีของการให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้างที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ไว้ในส่วนของข้อมูลของการจัดให้ประชาชนตรวจสอบ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (3) และ 9 (6) ส่วนในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 นั้นจากการศึกษา ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินงาน แต่ได้มีการให้อำนาจแก่

²³⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34

²³⁸ ปัจจุบัน ได้มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และอยู่ระหว่างนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับนี้ ไม่มีหลักการเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะเป็นการซ้ำซ้อนกับหลักการเช่นเดียวกันนี้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

²³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/7

²⁴⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). หน้า ii และหน้า 64-67

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะศึกษา วิจัย พัฒนาและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อเผยแพร่ ให้ความรู้ และคำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ และบุคคลทั่วไปเพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้าใจ ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ²⁴¹ และมีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในขั้นตอนของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ²⁴²

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ได้มีการกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐไว้ในประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง รายละเอียดประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุน วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือก ของคณะกรรมการคัดเลือก การกำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พ.ศ. 2558 โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีการประมูลซึ่งรวมถึงเหตุผลที่เลือกผู้นั้น ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลเพียงเล็กน้อยหากเทียบการกระบวนกรทั้งหมดของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

จะเห็นได้ว่าข้อมูลภาครัฐในกรณีนี้ นั้น แทบไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายเลย อันเป็นการจำกัดการรับรู้ถึงบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และเป็นความไม่โปร่งใสจากการดำเนินโครงการ กระบวนการติดตาม กำกับดูแลโครงการ²⁴³

นอกจากนี้ จากระบบการโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณจะต้องโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน แผนงานในเชิงบูรณาการ ผลผลิตหรือโครงการ ประเภทงบรายจ่าย และรายการในงบรายจ่ายที่ต้องดำเนินการตามเขตพื้นที่จังหวัด ไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคนั้น ๆ อันเป็นหน่วยงานในสังกัดของตนตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ²⁴⁴ ที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จัดสรรงบประมาณงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ประกอบระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ทำให้เกิดข้อสังเกตว่า ถ้าสังเกตจากระบบการจัดสรรงบประมาณแล้ว

²⁴¹ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มาตรา 18

²⁴² พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มาตรา 20

²⁴³ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership : Ppp)," (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559). หน้า 49 – 50

²⁴⁴ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นเอกสารที่สำคัญในการพิจารณาของสำนักงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

จะเห็นเพียงว่า หน่วยงานต้นสังกัดระดับกระทรวง กรม จังหวัด หรือกลุ่มจังหวัดเป็นผู้ได้รับงบประมาณ แต่เมื่อหน่วยงานภายใต้สังกัดดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้ได้รับงบประมาณที่แท้จริงตามระบบการจัดสรรงบประมาณมีการใช้จ่ายงบประมาณ ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณจึงอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานเหล่านี้ ทำให้เกิดข้อกังวลว่า หน่วยงานในระดับใดจะเป็นหน่วยงานที่ต้องดำเนินการเปิดเผยการใช้จ่ายงบประมาณนั้น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง ก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ก็ล้วนแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะผลการพิจารณาดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ และมูลค่าของจัดซื้อจัดจ้าง หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเท่านั้น ไม่มีการกำหนดให้เปิดเผยถึงค่าใช้จ่ายในกระบวนการเพื่อให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เช่น เบี้ยประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ, ค่าใช้จ่ายในการจัดทำ หรือเผยแพร่เอกสารประกอบการพิจารณา เป็นต้น ซึ่งก็ถือเป็นต้นทุนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แม้จะได้มีตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับใหม่ หรือการออกประกาศให้เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ แต่ยังเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ครอบคลุมเนื้อหาในช่วงเตรียมแผนโครงการ ช่วงจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจสอบโครงการเป็นหลัก ไม่ครอบคลุมเนื้อหาการอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ และการตรวจรับงาน ทั้งไม่มีรายละเอียดของการทำธุรกรรม และข้อมูลอื่นประกอบ ทั้งที่ข้อมูลเช่นนี้เป็นข้อมูลสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนป้องกันการทุจริตได้ ทำให้ระบบการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยยังไม่โปร่งใสขึ้นเท่าที่ควร และยังคงเกิดการทุจริตได้ในทุกขั้นตอน และทุกวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง²⁴⁵ และ

²⁴⁵ อาทิ การถือคสเป็คพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจัดจ้าง หรือการกำหนดสเป็คของผู้รับจ้างหรือผู้ขายไว้แต่ต้น การกำหนดราคากลางที่สูงกว่าความเป็นจริง การเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้างหรือผู้ขายโดยใช้วิธีพิเศษ การกีดกันไม่เผยแพร่ประกาศข่าวสารการประกวดราคา สอบราคา หรือ

E - Auction ให้แพร่หลายโดยวิธีต่าง ๆ การกีดกันไม่พิจารณาผู้เสนอราคารายต่ำสุด การช่วยเหลือคู่สัญญาโดยการอนุมัติเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการ หรือควบคุมงานไม่เคร่งครัด รวมทั้งการขยายระยะเวลาให้แก่คู่สัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตลอดจนการตรวจรับงานหรือตรวจการจ้างเป็นเท็จ เป็นต้น ผู้ที่สนใจเรื่องการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ โปรดดู คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ดิษฐะพร ทรัพย์โมค, "ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำ ความผิดซึ่งเป็นผู้ทรงอิทธิพลในความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

หน้า 91 - 101, อัจฉิมา ฉัตรแก้ว, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," หน้า 99 - 110 และ บดินทร์ กริธาธร, "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ," (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550). หน้า 77 - 92

ในส่วนของการให้สัมปทาน หรือให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเอง ก็แทบไม่มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเปิดข้อมูลการดำเนินการในส่วนนี้เลย ทำให้เกิดการจำกัดการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ขาดโปร่งใสจากการดำเนินโครงการ กระบวนการติดตาม กำกับดูแลโครงการ²⁴⁶ ส่งผลให้การให้สัมปทาน การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ การให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีผลกระทบต่อมาตรฐานของกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาที่ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และให้โอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งกระบวนการติดตามกำกับดูแลโครงการร่วมทุนให้มีการดำเนินงานตามสัญญาอย่างตรงไปตรงมา มีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและความโปร่งใสเป็นธรรม²⁴⁷

จากสภาพการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดวิธีการเปิดเผยข้อมูล สภาพบังคับ การอุทธรณ์ การร้องเรียน และองค์การควบคุมกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ประกอบกับการมีกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของตน จึงเกิดความขัดกันของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยหลักการในเรื่องนี้ก็คือ กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป ทำให้เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ คงเป็นเพียงกฎหมายทั่วไปในเรื่องนี้เท่านั้น หากได้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ จึงอาจทำให้เกิดกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสภาวะที่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ยังมีความลึกลับกันอยู่ โดยเห็นได้จากสภาพความเป็นจริงในการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติงาน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การเปิดเผยข้อมูลนั้นหาได้กระทบต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายไม่²⁴⁸

²⁴⁶ สำนักงานประมาตของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 49 – 50

²⁴⁷ อ้างแล้ว หน้า 49

²⁴⁸ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 124 - 125/2555, ที่ สค 115/2556, ที่ สค 125/2556, ที่ สค 100/2557, ที่ สค 164/2557, ที่ สค 110/2559, ที่ สค 113/2560, ที่ สค 188/2560, ที่ สค 86/2561, ที่ สค 101 - 104/2561, ที่ สค 177/2561, ที่ สค 199/2561

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอีกว่า หน่วยงานใดเป็นผู้กำกับดูแล มีวิธีการ การกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนเป็นอย่างไร เพราะ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการ ควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น และจากการศึกษาพบว่า เหล่าบรรดากฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ไม่มีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ตามกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอน วิธีการในการควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งเป็นหน้าที่ลำดับรอง ของคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้แต่ประการใด ทั้งอาจเกิดข้อครหาในทำนองว่า หากให้ คณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว มีหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมาย นั้นได้กำหนดไว้ให้ต้องเปิดเผยด้วยแล้ว จะเกิดการมีผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น ถ้ามีประชาชนขอให้ เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการตรวจสอบการทุจริตจากการดำเนินการตาม กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ

1.3 องค์กรหลักในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการริเริ่มนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) มาใช้กับการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ โดยผ่านองค์กร ต่าง ๆ ดังนี้

1.3.1 คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.)

คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งตามคำสั่งคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 127/2557 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแนวทางและมาตรการในการบูรณาการ เพื่อเสริมสร้างและประสานความร่วมมือ ในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบระหว่าง หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายในเรื่องดังกล่าวเกิดผล อย่างเป็นรูปธรรมและไปในทิศทางเดียวกัน และเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ต่อไป, ติดตาม ประสานงาน และสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอของภาคเอกชนในการต่อต้าน ป้องกัน และขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบ, จัดทำผลการดำเนินการและเสนอแนะความเห็นหรือกลไกในการดำเนินการที่จำเป็น ในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเพื่อมีมติสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ, จัดทำ

ข้อเสนอแนะในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบไปยัง คณะกรรมการการยกย่อง
รัฐธรรมนุญเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่เห็นสมควร

1.3.2 สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)²⁴⁹

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554
กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)²⁵⁰ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “สรอ.”
ซึ่งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) โดยคำว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” นั้น หมายถึง
การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและบูรณาการ
การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการประชาชน²⁵¹

ภารกิจของสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ
ในรูปแบบเปิดเพื่อการตรวจสอบการทุจริตนั้น จะมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ
(คตช.) โดยในมติของประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 5/2558 มีการกำหนดให้
การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดนั้น ต้องทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านช่องทาง Website : data.go.th
เพียงช่องทางเดียว โดยต้องออกแบบให้ง่ายต่อการเข้าถึงและง่ายต่อการทำความเข้าใจ ทั้งต้องสร้าง
ความยั่งยืน มีการบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ฐานข้อมูล Digital
Economy ภาคการค้า อุตสาหกรรม ให้สามารถใช้ร่วมกันได้ โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

²⁴⁹ ปัจจุบัน ได้มีการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน เงินงบประมาณ และรายได้ของสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
(องค์การมหาชน) ไปเป็นของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล
(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561 ที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2561 โดยได้มีการเพิ่มเติมภารกิจในการนำ
เทคโนโลยีมาใช้ในการบริหาร และเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ รวมทั้ง ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากเดิมสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อย่างไรก็ตาม สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เป็นองค์กรที่ถูก
จัดตั้งขึ้นมาใหม่ จึงยังไม่มีบทบาทในการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) มาใช้กับการเปิดเผย
ข้อมูลภาครัฐมากนัก ผู้วิจัยจึงยังคงศึกษาถึงบทบาทดังกล่าวของสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นสำคัญ

²⁵⁰ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)
เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และต่อมาในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2554 สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การ
มหาชน) หรือ EGA ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 โดยเป็น
องค์การมหาชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีภารกิจสำคัญด้านการพัฒนาและการ
ให้บริการระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ยกเว้นการบริหารงานของภาครัฐให้ก้าวสู่ความทันสมัยที่มาพร้อมกับความสะดวก
และรวดเร็วควบคู่ไปกับการปรับบริการให้ประชาชนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพ มั่นคง ปลอดภัย และทั่วถึง อีกทั้งยังพัฒนาให้
เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน

²⁵¹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 มาตรา 3

งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาจ้าง นอกจากนี้ยังมีการสั่งการให้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ใช้กฎหมายที่มีอยู่ผลักดันให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด และยังสั่งการให้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งต่อมาสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ก็ได้ร่วมมือกับกรมบัญชีกลางในการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อที่จะพัฒนาเป็นแอปพลิเคชัน โดยมีการระบุวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถระบุได้ว่า งบประมาณแต่ละส่วนนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในจุดในบ้าง²⁵² มีการสร้างความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่าง แอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” กับ ระบบ “e - GP”²⁵³ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในงานก่อสร้าง²⁵⁴ อันได้แก่ ชื่อโครงการ หน่วยจัดซื้อ ผู้ชนะการเสนอราคา ราคากลาง วงเงินงบประมาณ ราคาที่ตกลงซื้อ/จ้าง วันที่ลงนามในสัญญา วันที่สิ้นสุดสัญญา วงเงินตามสัญญา พิกัด GPS²⁵⁵ มีการเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลการจัดสรรงบประมาณกับข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ โดยความร่วมมือกันของกรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์²⁵⁶ และได้มีการกำหนดให้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์พัฒนานวัตกรรมกระบวนการ (Process Innovation) ระบบการติดตาม บันทึก และเปิดเผยการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในภาคการจัดเก็บรายได้ เพื่อการปฏิรูประบบการจัดเก็บรายได้ให้มีความโปร่งใสและเป็นมาตรฐานเดียวกัน²⁵⁷

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้สั่งการให้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นเจ้าภาพในการรวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการใช้ประโยชน์ Big Data²⁵⁸ ของทุกหน่วยงานจัดทำเป็นภาพรวมและแผนการขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนการบูรณาการฐานข้อมูลกลางภาครัฐ, ดำเนินโครงการ GovChannel²⁵⁹

²⁵² รายงานผลการดำเนินการในที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 6/2558

²⁵³ ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์

²⁵⁴ รายงานผลการดำเนินการในที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 1/2559

²⁵⁵ รายงานผลการดำเนินการในที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 2/2559

²⁵⁶ รายงานผลการดำเนินการในที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 2/2560

²⁵⁷ รายงานผลการดำเนินการในที่ประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ครั้งที่ 1/2560

²⁵⁸ คือ แนวคิดการนำข้อมูลต่าง ๆ จำนวนมาก ที่ทันต่อเวลา มีความหลากหลาย และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มาให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกันโดยผ่านการใช้เครื่องมือเฉพาะทางในกรวิเคราะห์

²⁵⁹ เป็นบริการในรูปแบบใหม่ของภาครัฐที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลและบริการภาครัฐ สามารถใช้งานแบบออนไลน์ได้ 3 ช่องทาง คือ คอมพิวเตอร์ทางเว็บไซต์ อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ เช่น สมาร์ทโฟน แท็บเล็ต และอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น

ศูนย์กลางบริการภาครัฐสำหรับประชาชน โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับศูนย์ข้อมูลภาครัฐ (Data Center) และให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

เป็นที่สังเกตว่า การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดผ่านทางแอปพลิเคชันได้ให้ความสำคัญ และกำหนดรายละเอียดต่อข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ยิ่งกว่าข้อมูลประเภทอื่น เช่นเดียวกับหลักการในมติคณะรัฐมนตรี และประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่กล่าวมาแล้วใน หัวข้อ การเปิดเผยข้อมูลตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนด

1.3.3 กรมบัญชีกลาง

นอกจากจะมีหน้าที่ร่วมกันกับสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ในการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อที่จะพัฒนาเป็นแอปพลิเคชันแล้ว ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดหน้าที่ให้กรมบัญชีกลางดูแลและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจดูได้²⁶⁰ จัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น²⁶¹ และประกาศการประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแล้วในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง²⁶² อีกด้วย

โดยจะเห็นได้ว่าการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) มาใช้ในประเทศไทยนี้ จะให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลัก และยังไม่มีการกำหนดรายละเอียด หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจน

ตู้ Government Kiosk, Government Smart Box โดยภายใต้การดำเนินการในช่องทางที่ 2 จะมีศูนย์กลางแอปพลิเคชันภาครัฐ (Government Application Center : GAC) ที่รวบรวมแอปพลิเคชันต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐไว้ด้วยกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถค้นหาแอปพลิเคชันและดาวน์โหลดลงบนอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

²⁶⁰ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 46

²⁶¹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 47

²⁶² พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 48

อยู่เช่นเดิม และมีเพียงการเปิดเผยข้อมูลของกรมบัญชีกลางตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เท่านั้น ที่มีฐานมาจากกฎหมาย มิใช่มาจากแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีความพยายามที่จะเปิดเผยข้อมูลใน เว็บไซต์มากขึ้น อันส่งผลให้การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐมีความสะดวก และไม่จำกัดสิทธิบุคคลว่าจะต้องเป็น ประชาชนคนไทยหรือไม่ อย่างไรก็ดี การเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐข้างต้น ซึ่งรวมถึงการ เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามช่องทางแอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” และ ระบบ “e - GP” จากการศึกษาพบว่า ไม่มีการกำหนดรายละเอียด หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะนี้ อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานภาครัฐไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือ บางหน่วยงาน เปิดเผยเพียงการสรุปผล บางหน่วยงานเปิดเผยเอกสารต้นฉบับ บางหน่วยงานเปิดเผยเนื้อหาโดยสังเขป พร้อมบ่งชี้เอกสารต้นฉบับ²⁶³ การเข้าถึงข้อมูลยังต้องมีการลงทะเบียน หรือความแตกต่างในรายละเอียด ปริมาณข้อมูล และระยะเวลาของการเผยแพร่ เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินการตามหลักการเข้าถึงข้อมูล ตามหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดของประเทศไทย ก็จำกัดเพียงแค่สามารถอ่านเฉพาะใน เว็บไซต์เท่านั้น ยังไม่สามารถดาวน์โหลดเอกสารใด ๆ จากเว็บไซต์ที่เผยแพร่ได้ ทั้งนี้ปรากฏถึงมาตรการ บังคับแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเกิดกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูล หรือเปิดเผยข้อมูลที่ล่าช้า ทำให้ ประชาชนเสียไม่ได้ที่จะต้องเข้าถึงข้อมูลภาครัฐโดยการยื่นคำขอเฉพาะราย

1.4 ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.

1.4.1 ความเป็นมาและแนวคิด

สืบเนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยได้มีการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. มาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในยุทธศาสตร์การป้องกัน การทุจริตและประพฤติมิชอบ และใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open

²⁶³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). “การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (CoST),” หน้า 52 - 54

Government Data) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ทั้งเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจในระบบบริการภาครัฐ²⁶⁴²⁶⁵

ต่อมา เมื่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้รับช่วงต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้มีการเสนอรายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. อันเป็นการสานต่อเจตนารมณ์เดิมของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัล และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต²⁶⁶

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงกล่าวถึงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่มีการเสนอจากคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเท่านั้น

1.4.2 ขอบเขตของการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ใช้บังคับแก่หน่วยงานราชการทุกประเภท ทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การมหาชน องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ และยังใช้บังคับแก่หน่วยงาน หรือนิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมาย หรือการอนุมัติ อนุญาตโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ สถานประกอบกิจการ หน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทาน

²⁶⁴ คณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, "วาระการปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (รอบ 2) และ 1.ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. 2. ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. 3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.," (2558). หน้า 15

²⁶⁵ นอกจากนี้ยังได้มีการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ซึ่งได้มีการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล ที่มีสาระสำคัญในการให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลในความรับผิดชอบให้เป็นฐานข้อมูลในระบบดิจิทัล และมีระบบการให้บริการประชาชนผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังนำมาใช้กับการดำเนินการบูรณาการและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล การจัดตั้งศูนย์กลางแลกเปลี่ยนทะเบียนข้อมูลดิจิทัลภาครัฐ เพื่อความสะดวกต่อการให้บริการประชาชน และการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ

²⁶⁶ คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, "การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูลและร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.," (2559). หน้า 1

หรือดำเนินกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะของรัฐ องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ไม่ว่าจะได้รับงบประมาณแผ่นดินหรือไม่

จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ได้กำหนดลักษณะของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในบังคับไว้กว้างกว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานเอกชนมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลด้วย

1.4.3 คณะกรรมการตามกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. นี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือ คณะกรรมการ ขสร. ประกอบไปด้วยกรรมการที่มาจากราชการประจำ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิจากการคัดเลือก มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ขสร.เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่เดิมของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น การกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนยุทธศาสตร์ แนวทางการเปิดเผยข้อมูล, การส่งเสริม สนับสนุน กำกับการเปิดเผยข้อมูล, การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำฐานข้อมูล การจัดเก็บ การประมวลผล การปรับปรุง การแก้ไขข้อมูล, การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล การดำเนินการหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้, การส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น แต่ก็ยังคงหน้าที่เดิมอันเป็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ขสร. อยู่ด้วยส่วนหนึ่ง อาทิ การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือปฏิบัติการ, การเสนอความเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย ปรับปรุงกฎหมาย, การให้คำแนะนำ คำปรึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล และการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ให้เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ต่างจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเดิมที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ขสร. มีเลขาธิการ ขสร. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน และเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ขสร. อีกด้วย

1.4.4 สาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. มีพื้นฐานของสาระสำคัญที่อิงจากหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ก็ได้มีการปรับปรุง เพิ่มเติม สาระสำคัญตามพระราชบัญญัติเดิมไว้หลายประการ ดังนี้

1.4.4.1 การสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล

ภารกิจในด้านการสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลนี้ เป็นหลักการใหม่ที่เพิ่มขึ้น จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันประกอบไปด้วย

(ก) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผลข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน รวดเร็ว ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าถึง หรือขอข้อมูลได้อย่าง สะดวก ง่าย รวดเร็ว

(ข) ข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผยนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องมี กระบวนการจัดเก็บ รวบรวม เปิดเผย โดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และช่องทางรับแจ้งกรณีมีความเปลี่ยนแปลง หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ในปัจจุบันขณะ สำหรับการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูล

(ค) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีช่องทางในการดำเนินการ เปิดเผย หรือการเข้าถึงข้อมูล รูปแบบของการเปิดเผยอย่างน้อยที่จะต้องมีจุดติดต่อในการให้บริการ, ฐานข้อมูลกลาง ระบบสารสนเทศสำหรับการสืบค้นข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์, ลำดับรายการเอกสาร หรือข้อมูลที่ต้องเปิดเผย, ระบบสารสนเทศ หรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลจะต้องจัดให้ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก

(ง) ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการรวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์ จัดเก็บ ประมวลผลข้อมูล, เปิดเผย เผยแพร่ข้อมูล, ให้ข้อมูล ชี้แจง ให้ถ้อยคำ

1.4.4.2 การเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. กำหนดหน้าที่ให้ หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(ก) หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลที่มีเนื้อหอย่างน้อยเกี่ยวกับ โครงสร้างองค์กร บทบาท อำนาจหน้าที่ ช่องทางการติดต่อ ข้อมูลการจัดหาพัสดุ การประกอบกิจการ

การให้บริการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การปฏิบัติงาน รวมถึงข้อมูลให้สอดคล้องกับคู่มือสำหรับประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ โดยจะต้องจัดให้มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผลข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน รวดเร็ว ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าถึง หรือขอข้อมูลได้อย่างสะดวก ง่าย รวดเร็ว

(ข) หน่วยงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวกในการขอตรวจสอบหรือขอข้อมูล ที่เกี่ยวกับผลการพิจารณา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน, แผนงาน โครงการ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ, คู่มือ คำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน, ใบอนุญาตและเงื่อนไขของการอนุญาตประกอบกิจการ สัญญาอนุญาต สัญญาร่วมงานในโครงการของรัฐ สัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดขั้นตอน การให้บริการสาธารณะ หรือการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ทรัพยากรสาธารณะ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในการประกอบกิจการหรือดำเนินการ ข้อมูลการครอบครอง หรือการถือครองที่ดินของบุคคลหรือนิติบุคคล การอนุญาตให้ถือครองที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน, ข้อมูลเกี่ยวกับการประชุม, รายการงบการเงินประจำปี และผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ, ข้อมูลการประกอบกิจการ หรือการให้บริการทางธุรกิจอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

(ค) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจรัฐ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ

จะเห็นได้ว่า หลักการตามข้อ (ก) และ (ข) คล้ายคลึงกับข้อมูลที่ต้องมีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลที่ต้องมีการจัดให้ประชาชนตรวจดู ตามลำดับตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่วนหลักการตามข้อ (ค) เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่

1.4.4.3 การเปิดเผยข้อมูลตามความต้องการของประชาชน

หลักการในส่วนนี้ยังคงรูปแบบ และวิธีการ เหมือนกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู และขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูล สำหรับบุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้า

ประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือประกอบกิจการทางธุรกิจ หรือมีถิ่นพำนักในราชอาณาจักรก็ให้มีสิทธิเช่นว่านั้นด้วย ตามที่ได้มีระเบียบประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการขอข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องทำคำขอระบุข้อมูลที่ต้องการ และให้หน่วยงานของรัฐนั้นจัดหาข้อมูลให้ภายใน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับคำขอ กรณีที่มีเหตุขัดข้องเจ้าหน้าที่สามารถขยายระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลได้คราวละไม่เกิน 7 วัน แต่รวมแล้วจะต้องไม่เกิน 30 วัน นับตั้งแต่วันยื่นคำขอ

1.4.4.4 ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูล

การที่จะปฏิเสธคำขอของประชาชนในการขอข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น มีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์การไม่เปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

(ก) ข้อมูลที่จะเปิดเผยไม่ได้ คือ ข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

(ข) ข้อมูลที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย หากได้มีการคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ประโยชน์สาธารณะ และเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน หากมีลักษณะ ดังนี้

- การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ, ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์, จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคล

- ความเห็น หรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

- ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

- ข้อมูลที่มีกฎหมายคุ้มครอง หรือที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์

ให้หน่วยงานนำไปเปิดเผยต่อบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง

(ค) ข้อมูลที่ต้องมีการจัดทำตามคำขอเป็นเอกสารจำนวนมาก หรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลตามสมควร

(ง) ข้อมูลตามคำขอที่ต้องมีการจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลที่บ้านทึกลงไว้ในระบบการบันทึกภาพ หรือเสียง ระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบอื่นใด

กรณีดังกล่าวนี้ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการขอข้อมูลมิใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องเสรีภาพ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลนั้นก็ได้อีก

1.4.4.5 กรณีโต้แย้ง

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏหลักการโต้แย้งที่เหมือนกันกับหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

(ก) กรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาให้แก่ตน หรือฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนด หรือปฏิบัติล่าช้า หรือเห็นว่าไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ขสร.

(ข) กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ขสร.

1.4.4.6 มาตรการบังคับ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการบังคับขึ้นใหม่จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

(ก) คณะกรรมการ ขสร. สามารถมีคำสั่งตามความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้ภายในกำหนดระยะเวลา หรือโดยพลัน ในกรณีเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมีได้ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนด

(ข) มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ขสร.

(ค) มีการกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่มีการขอข้อมูลข่าวสารโดยเจตนาไม่สุจริต หรือโดยทุจริต

1.4.4.7 มาตรการคุ้มครอง

เป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นใหม่ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ หรือตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการปฏิบัติราชการ ที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกฟ้องร้อง หรือกล่าวหาในทางแพ่งและทางอาญา เว้นแต่กรณีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือโดยไม่สุจริต หรือโดยทุจริต

2 ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย

ในการประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะอ้างอิง หลักการขั้นพื้นฐานข้อมูลของภาครัฐแบบเปิด และหลักบัญญัติ 10 ประการของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2 สารสำคัญของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด โดยสามารถแบ่งสภาพปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เพื่อการตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทยออกเป็น 2 กลุ่มปัญหาใหญ่ ๆ คือ ปัญหาในเชิงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

2.1 ปัญหาในเชิงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เนื่องด้วยปัญหาในส่วนนี้เกิดขึ้นในหลายมิติ ผู้วิจัยจึงจะจำแนกปัญหาออกเป็น 1) ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิ 2) ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผย และ 3) ปัญหาการจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล

2.1.1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิ

โดยปกติ ข้อมูลที่เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนตรวจดูนั้น ไม่ว่าจะบุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือบุคคลต่างด้าว ต่างก็สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวกอยู่แล้ว เพราะมีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ในส่วนการเข้าถึงข้อมูลด้วยวิธีการยื่นคำขอเฉพาะรายนั้น ปรากฏว่ายังไม่มีความชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิ

ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนต่างด้าว เพราะเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว พบว่า มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย แต่รายละเอียดต่าง ๆ ในสิทธิของบุคคลต่างด้าวดังกล่าวนั้นกลับไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากแต่มอบอำนาจให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ออกกฎกระทรวงมารองรับหลักการ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าปัจจุบันยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทำให้เกิดข้อสงสัยที่ว่า สิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้มีลักษณะเป็นเช่นไร ระหว่าง คนต่างด้าวยังไม่สามารถใช้สิทธิได้ เนื่องจากยังไม่ได้มีการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อรองรับสิทธิ หรือคนต่างด้าวมีสิทธิเท่าเทียมกับประชาชนชาวไทย เพราะ ไม่มีการจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิอย่างชัดเจน แม้จะได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร²⁶⁷ ที่วางหลักสำหรับกรณีที่บุคคลต่างด้าวใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลภาครัฐโดยการยื่นคำขอเฉพาะรายว่า แม้จะยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดการใช้สิทธิตรงนี้ก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็สมควรเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ขอข้อมูล แต่ก็มีข้อสังเกตในประการต่อมาว่า หลักกฎหมายในคำวินิจฉัยข้างต้นนี้ มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีได้เป็นคู่กรณีเป็นประการใด

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังเห็นว่า สภาพสังคมและสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบันได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต สภาพสังคมและสถานการณ์เช่นว่านั้น ผู้ศึกษาเห็นได้จาก

(1) การทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศไทย หากจะจำกัดความเสียหายเฉพาะต่อประชาชนคนไทยเท่านั้นไม่ แต่ได้สร้างความเสียหายต่อคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยด้วย

(2) มีการทุจริตข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดความผิดการให้ หรือรับสินบน เช่น กรณี**บริษัทโรลส์-รอยซ์** ขายเครื่องยนต์สำหรับเครื่องบิน ให้กับบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และขายเครื่องจักรสำหรับอุตสาหกรรมพลังงานให้กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), กรณีการให้สินบนแก่ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เกี่ยวกับการจัดเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติ, กรณี**บริษัท อลิอันซ์ วัน (Alliance One)** ดัดสินบนพนักงานโรงงานยาสูบ, กรณีบริษัทจีอีอินวิชั่น (GE InVision) เกี่ยวกับกรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างปรับเปลี่ยนระบบสายพานลำเลียงกระเปาะสัมภาระผู้โดยสารและเครื่องตรวจสอบวัตถุ

²⁶⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 9/2561

ระเบิด CTX 9000 ที่สนามบินสุวรรณภูมิ จำนวน 26 เครื่อง หรือกรณีการจัดซื้อเครื่อง GT200 เป็นต้น²⁶⁸

(3) การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเป็นเสรีภาพที่ไม่อาจถูกจำกัดด้วยพรมแดน ซึ่งถูกรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศดังกล่าวนี้²⁷⁰

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของคนต่างด้าวจะมีขอบเขตเป็นเช่นไรนั้น ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้กำหนดหลักการเอาอย่างกว้าง ๆ ว่า จะต้องเคารพต่อสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข และศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบกัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ภารกิจในการต่อต้านการทุจริตนั้น การสร้างความรับรู้ให้เกิดขึ้นในสังคมมากเท่าไร ก็ยิ่งสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมากขึ้นเท่านั้น สมควรดำเนินการออกกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของคนต่างด้าว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อไป

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. จะได้เพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลต่างด้าว ที่ว่า “บุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือประกอบกิจการทางธุรกิจ หรือมีถิ่นพำนักในราชอาณาจักรก็ให้มีสิทธิ เช่นว่านั้นด้วย ตามที่ได้มีระเบียบประกาศในราชกิจจานุเบกษา” สิทธิของบุคคลต่างด้าวก็ยังไม่ถือว่ามีความชัดเจนขึ้นจากเดิมแต่อย่างใด

²⁶⁸ isranews, "ขมวด 11 คดีทุจริต-สินบนข้ามชาติ ยังไม่ถึงไหน-วัดฝีมือองค์กรตรวจสอบไทย?" 2560, <https://www.isranews.org/isranews/54242-lllomoixx.html>. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2561 และ ไทยพับลิก้า, "เปิด 11 แพ้มกรณีทุจริตข้ามชาติ ความคืบหน้าคดีไปถึงไหน," ไทยพับลิก้า, <https://thaipublica.org/2017/03/11-cases-of-fraud/>. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2561

²⁶⁹ ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เพื่อสร้างมาตรการดำเนินคดีอาญากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

²⁷⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "พันธกรณีระหว่างประเทศ พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนคืออะไร," <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx>. สืบค้นเมื่อ 16 ธันวาคม 2560

2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผยให้ประชาชนได้เข้าถึงเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

การเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดการตรวจสอบทุจริตในประเทศไทยนั้น แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง การอนุญาต การสัมปทาน ผลการพิจารณา ซึ่งอาจตีความรวมถึงการให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ หรือประโยชน์อื่น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องจากประชาชนก่อนก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ยังไม่สามารถช่วยให้บรรล่วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการทุจริตได้ ในกรณีนี้ ผู้วิจัยจะจำแนกปัญหาออกเป็น 2 กลุ่ม โดยแบ่งประเภทปัญหาตามลักษณะของข้อมูล ดังนี้

(ก) ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง

ในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างนั้น การเปิดเผยข้อมูลจะครอบคลุมเนื้อหาในช่วงการเตรียมแผนโครงการ ช่วงจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจสอบโครงการเป็นหลัก ไม่ครอบคลุมเนื้อหาการอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ และการตรวจรับงาน ทั้งไม่มีรายละเอียดของการทำธุรกรรม และข้อมูลอื่นประกอบ ทั้งที่ข้อมูลเช่นนี้เป็นข้อมูลสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนป้องกันการทุจริตได้ เพราะข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ประชาชนเห็นถึงจุดเริ่มต้นของกระบวนการ ทั้งในเรื่องความเหมาะสมและเหตุผลของการจัดซื้อจัดจ้าง ในประเด็นนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดรายละเอียดของการเปิดเผยข้อมูล โดยจะต้องประกอบไปด้วย ชื่อคู่สัญญาที่ได้รับเงินงบประมาณ จำนวนงบประมาณที่ได้รับ ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งรวมถึงประเภทธุรกรรม ตัวแทนของคู่สัญญา วัตถุประสงค์และความเหมาะสมการใช้จ่ายสถานที่ตั้งคู่สัญญาและสถานที่ทำธุรกรรม เป็นส่วนหนึ่งของการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ นอกจากนี้ DATA ACT ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ยังได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลอื่นควบคู่ไปกับการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณหลัก ได้แก่ ข้อมูลจากบัญชีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและงบประมาณจากแหล่งอื่นทั้งในปัจจุบันและอดีต ข้อมูลจากบัญชีหรือโปรแกรมใด ๆ ทั้งที่เกิดจากการมีหน้าที่และไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำ ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณที่มีรายละเอียดในข้อมูลหลักมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ของประเทศไทย ร่วมกับการเปิดเผยข้อมูลแวดล้อมซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับบัญชี หรือข้อมูลทางการเงิน ดังนั้น ในการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น จำเป็นจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ และการตรวจรับงาน แต่ประเทศไทยกลับไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

(ข) ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการอนุญาต การสัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ หรือประโยชน์อื่น ๆ

จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีกฎหมายให้มีการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ แต่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง หรือประกาศที่กำหนดรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้เอาไว้อย่างเช่นกรณีของการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้มีการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ ระยะเวลา บุคลากรงบประมาณ ของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบการทุจริตของประชาชนเป็นไปได้อย่างยากลำบาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายของต่างประเทศที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาโดยเฉพาะกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีได้กำหนดให้มีการเปิดเผยในส่วนนี้ แต่เนื่องจากการทุจริตอันเนื่องจากการอนุญาต การสัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ หรือประโยชน์อื่น ๆ ก็มีความสำคัญและสร้างความเสียหายไปไม่น้อยกว่าการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างเลย แต่ประเทศไทยมุ่งให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการทุจริตเฉพาะแต่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น ในประเด็นนี้ เห็นว่าไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 10 ว่าด้วยการรายงานต่อสาธารณะ ที่กำหนดให้รัฐภาคีควรจะต้องมีกระบวนการและข้อบังคับที่ให้สาธารณชนทั่วไปสามารถรับรู้ข้อมูลที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจอันเกี่ยวกับการบริหารของภาครัฐในทุกด้านหาได้จำกัดอยู่แต่เพียงการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ยังกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่จำกัดเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การปล่อยเงินกู้ การให้เงินช่วยเหลือ แก่องค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะองค์กรเหล่านั้นจะมีวัตถุประสงค์ในการหากำไรหรือไม่ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ อันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐ หรือการสัมปทาน ก็ล้วนแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะผลการพิจารณาดำเนินการในขั้นตอน และมูลค่าที่ปรากฏอยู่ในสัญญา แต่ไม่มีการกำหนดให้เปิดเผยถึงค่าใช้จ่ายของกระบวนการเพื่อให้เกิดการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือการสัมปทาน เช่น เบี้ยประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำ หรือเผยแพร่เอกสารประกอบการพิจารณา เป็นต้น ซึ่งก็ถือเป็นต้นทุนหนึ่งในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด

จากปัญหาข้อมูลที่มีการเปิดเผยไม่ครบถ้วนข้างต้น ทำให้ประชาชนจำต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่ยังเป็นความลับ และมักถูกปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขายผลิตผลทางการเกษตรระหว่างไทยกับต่างประเทศ²⁷¹ สัญญา

²⁷¹ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 131/2558,

สัมปทาน²⁷² การจัดซื้อจัดจ้าง²⁷³ หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁷⁴ แม้แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนมากจะเห็นพ้องกับประชาชนโดยสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลตามคำขอ²⁷⁵ แต่ผู้ศึกษาก็ยังมีความเห็นว่า วิธีการเช่นนี้ แม้ผลสุดท้ายจะทำให้ข้อมูลถูกเปิดเผยออกมาก็ตาม แต่ก็ย่อมที่จะต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายมากกว่าการเปิดเผยโดยมีการกำหนดไว้ตามกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้เห็นว่า ปัจจุบันยังมีข้อมูลที่จำเป็นต่อการตรวจสอบการทุจริตที่ประชาชนควรจะได้รับรู้ แต่กลับไม่มีการกำหนดหน้าที่และมาตรการบังคับเพื่อให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นอย่างเหมาะสมชัดเจน

นอกจากนี้ เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทาน ฯลฯ บรรลุเป้าหมายในการต่อต้านการทุจริตได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนเสนอว่า ควรจะต้องมีการศึกษาว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการบริจาคมเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้น เพียงพอแล้วหรือไม่ ในประเด็นนี้ สอดคล้องกับความเห็นของ คุณณภัทร จาตุศรีพิทักษ์ ผู้เขียนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบ OPEN DATA ในเว็บไซต์ <https://thaipublica.org/> และ <http://www.settakid.com/> ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนผ่านทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 ความตอนหนึ่งว่า

เกี่ยวกับการใช้ Open Data เพื่อการต่อต้านการทุจริต ก็จะมีข้อมูลจากมหาลัย Stanford ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับเงินที่บริจาคให้กับพรรคการเมือง ซึ่งเรียกว่า Political Donation Database คือ เป็นเงินที่เข้าไปมีส่วนสนับสนุนเกี่ยวกับกิจกรรมของพรรคการเมือง อย่างเช่น การหาเสียง ซึ่งส่วนใหญ่เงินเหล่านี้ก็มาจากการบริจาค โดยจะมีการเก็บข้อมูลของผู้บริจาค ว่า เป็นใครมาจากไหน และจำนวนเงินที่บริจาค หรือว่ามูลนิธิได้รับเงินบริจาคมากที่สุดในประเทศอเมริกาเอง ก็ประสบปัญหาด้านสุขภาพ ทำให้บริษัทฯ ใช้เส้นสายเพื่อที่จะทำให้ได้รับการทำ

²⁷² อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 3/2552, ที่ สค 169/2558, ที่ สค 127/2561

²⁷³ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 2/2552, ที่ สค 108/2558, ที่ สค 222/2558, ที่ พส 2/2560

²⁷⁴ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 1/2550, ที่ วท 2/2553, ที่ วท 1/2554, ที่ สค 218/2558, ที่ สค 34/2559, ที่ สค 35/2559, ที่ สค 167-172/2559,

²⁷⁵ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 16/2558, ที่ สค 27/2558, ที่ สค 38/2558, ที่ สค 52/2558, ที่ สค 62/2558, ที่ สค 70/2558, ที่ 131/2558, ที่ สค 142/2558, ที่ สค 177/2558, ที่ สค 100/2559, ที่ สค 147/2559, ที่ สค 155/2559, ที่ สค 231/2559, ที่ สค 264/2559, ที่ สค 314/2559, ที่ สค 150/2560, ที่ 183/2560, ที่ สค 202/2560, ที่ วท 1/2550, ที่ วท 1,2/2552, ที่ วท 3 /2552, ที่ วท 2/2553, ที่ วท 1/2554, ที่ สค 5/2545, ที่ สค 6/2546, ที่ สค 3/2548, ที่ สค 1/2550, ที่ ตม 1/2546, ที่ ตม 1/2560 เป็นต้น

สัญญาจากหน่วยงานภาครัฐโดยผ่านการดำเนินการทางนโยบาย ตัวอย่างเช่น ในรัฐวอชิงตัน ซึ่งจะทำให้จะเห็นชัดว่า บริษัทไหนบริจาคเงินให้กับ Bill Clinton, Obama หรือ Bush เยอะแค่ไหน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังสามารถซื้อได้ด้วยเงิน แต่ว่าความโปร่งใสไม่ได้ถือว่ามีประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน แต่ก็ยังดีกว่าจะปกปิดเอาไว้ ซึ่งในความเห็นของผู้สัมภาษณ์เอง ไม่เห็นด้วยกับการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ เพราะบุคคลอื่นสามารถที่จะรับรู้ถึงตัวตนและที่อยู่ของบุคคล ที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเหล่านี้

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) การกำหนดเพิ่มเติมรายละเอียดในการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในส่วนของการอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ เช่น ต้นทุนบานปลาย เงินชดเชยค่าดำเนินงานที่เกิน การดำเนินงานล่าช้า ขอบเขตงานมีการแก้ไข เหตุผลที่ต้นทุนบานปลาย เหตุผลที่การดำเนินงานล่าช้า และขอบเขตงานมีการแก้ไข และการตรวจรับงาน

(2) การออกกฎกระทรวงกำหนด ประเภท ลักษณะ เนื้อหา ของการเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับการอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ การให้ใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงาน ทุกองค์กร โดยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ จะต้องมีการเปิดเผยในกระบวนการก่อนเข้าสู่สัญญาสัมปทาน กระบวนการบริหารสัญญาภายหลังจากลงนามในสัญญา รวมถึงการปฏิบัติตามสัญญา และการกำกับดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาด้วย

(3) การเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องครอบคลุมถึงข้อมูลจากบัญชีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและงบประมาณจากแหล่งอื่นทั้งในปัจจุบัน และอดีต มีรายละเอียดของสัญญาที่หน่วยงานของรัฐได้ทำ การแก้ไขสัญญา จำนวนงบประมาณ วิธีการ และผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลการคัดเลือกคู่สัญญา รวมทั้งข้อมูลของคู่สัญญาของรัฐ มีการรวบรวมสถิติผู้เป็นคู่สัญญาของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น และมีการจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือการสัมปทานด้วย

(4) ควรมีการทำวิจัยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการให้บริจาคแก่พรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยปัจจุบันมีวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวข้อมาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งมีหัวข้อการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่

พรรคการเมือง อย่างไรก็ตามก็ดี เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าว ยังเป็นการเปิดเผยในรูปแบบปกติ กล่าวคือ การปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงิน ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง, การจัดส่งประกาศดังกล่าวให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมือง และการทำบัญชีแสดงรายรับการบริจาค

นอกจากนี้ยังมีวิทยานิพนธ์ที่มีเนื้อหาใกล้เคียง คือ วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อการพัฒนากระบวนพรรคการเมืองของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง และวิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หัวข้อเจตนารมณ์และข้อเท็จจริงของการใช้เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง: ศึกษากรณีพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่วิทยานิพนธ์ 2 ฉบับดังกล่าว ไม่มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการให้บริจาคแก่พรรคการเมืองแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. จะได้มีหลักการที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอันหมายถึง หน่วยงานของรัฐตามความหมายเดิมของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหมายความรวมถึงหน่วยงาน หรือนิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมาย หรือการอนุมัติอนุญาตโดยหน่วยงานของรัฐ สถานประกอบกิจการ หน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทาน หรือดำเนินกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะแทนรัฐ องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ไม่ว่าจะได้รับงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ หากหน่วยงานข้างต้นเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการ ซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน หน่วยงานนั้นจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจรัฐ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ แต่ผู้วิจัยยังเห็นว่าเป็นการกำหนดเนื้อหาของข้อมูลไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งล้วนต้องรอการออกระเบียบภายในกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลในส่วนรายละเอียดต่อไป ทั้งยังไม่มีกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลแวดล้อม อย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับบัญชี หรือข้อมูลทางการเงิน ควบคู่ไปกับการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

2.1.3 ปัญหาการจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล

เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีหลายลักษณะ ผู้ศึกษาจึงจำแนกประเภทของปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ตามลักษณะของการเปิดเผยข้อมูล ดังนี้

(ก) การเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์ยังมีความล้าหลัง

แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามที่จะเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์มากขึ้น อันส่งผลให้การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐมีความสะดวก และไม่มีข้อจำกัดด้านชนชาติในการเข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐข้างต้น ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามช่องทางแอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” และ ระบบ “e - GP” จากการศึกษาพบว่า ไม่มีการกำหนดรายละเอียด หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะนี้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในช่องทางนี้ ที่จะต้องขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะมีเว็บไซต์เป็นของตนเอง มีงบประมาณ รวมทั้งบุคลากรเพียงพอหรือไม่ และจะใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลออกมาเป็นอย่างไร โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้มีการสำรวจพบว่า มีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับประกาศจัดซื้อจัดจ้าง เอกสาร TOR รายชื่อของผู้มีคุณสมบัติเข้าเสนอราคา และผู้ได้รับคัดเลือกจาก 2 แหล่ง คือ ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลาง (gprocurement.go.th) และหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้าง²⁷⁶ และได้มีการสำรวจการเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างทางเว็บไซต์ของรัฐวิสาหกิจ 59 แห่ง พบว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่นำข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างใดๆ ลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ ไม่มีประกาศจัดซื้อจัดจ้างบนเว็บไซต์ และไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภาครัฐบางแห่งมีการนำเสนอสัญญาสัมปทานลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐบางแห่ง มีเพียงการสรุปข้อมูลสำคัญๆ ที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทาน หรือมีเพียงชื่อผู้ที่ได้สัมปทานเท่านั้น²⁷⁷ อันทำให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งดำเนินการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เป็นเอกภาพ

ในประเด็นนี้ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่กฎหมายของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วพบว่า ในกฎหมายของประเทศอังกฤษนั้น ระบุว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 2015 ของประเทศอังกฤษ กำหนดให้การเปิดเผย

²⁷⁶ เตือนตัน นิคมบริรักษ์ และนายธิปไตย แสละวงศ์. หน้า ๘-8 - ๘-10

²⁷⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). หน้า 52 - 54

ข้อมูลภาครัฐต้องกระทำในรูปแบบโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความเป็นสาธารณะ และไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในการใช้งาน เช่น การลงทะเบียน หรือข้อจำกัดด้านลิขสิทธิ์ โดยโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวจะต้องสามารถระบุ จดจำ และใช้งานข้อมูลรวมถึงที่มาและส่วนประกอบของข้อมูลซึ่งถูกสร้างหรือบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ภาพ เสียง ทั้งภาพและเสียง หรือรูปแบบอื่นนอกจากโปรแกรม

ในด้านการเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พบว่า DATA ACT ได้กำหนดให้มีการจัดประเภทข้อมูลที่ถูกเปิดเผย เพื่อไม่ให้เกิดการเปิดเผยที่ทับซ้อนกัน มีการประมวลผลของการเปิดเผยข้อมูลโดยอัตโนมัติให้เป็นปัจจุบัน สามารถบ่งชี้ถึงที่มาของเงินงบประมาณ มีความสอดคล้องกับหลักการทางบัญชีที่เกี่ยวข้อง สามารถปรับปรุง พัฒนาข้อมูลเพื่อสนองต่อความต้องการ ใช้เชื่อมโยง หรือเทียบเคียงกับข้อมูลอื่นได้ ทั้งยังมีการกำหนดมาตรฐานข้อมูลงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับเงินของรัฐบาลกลาง ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะใช้บังคับกับข้อมูลที่เป็นส่วนประกอบทั่วไปในทางการเงิน และข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยข้อมูลที่มีการเปิดเผยนั้นต้องสามารถที่จะดาวน์โหลดได้โดยไม่จำกัดจำนวนผ่านทางคอมพิวเตอร์อีกด้วยเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้มีการนำข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตรวจสอบการทุจริต ซึ่งคุณณภัทร จาตุศรีพิทักษ์ ผู้เขียนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบ OPEN DATA ในเว็บไซต์ <https://thaipublica.org/> และ <http://www.settakid.com/> ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนผ่านทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 ความตอนหนึ่งว่า

การใช้ข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) ในตรวจหาธุรกรรมที่น่าจะเป็นการฟอกเงิน โดยเชื่อมข้อมูล GIS กับข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมธรรมดาๆ ซึ่งโดยปกติก็มีเก็บรวบรวมกันอยู่แล้ว โดยเทคนิคที่มีงานวิจัยมักใช้ในการฟอกเงิน ก็คือการแบ่งเงินก้อนใหญ่ๆ ออกเป็นหลายๆ ก้อนและแบ่งทีมไปทำธุรกรรมโอนเงินให้ต่ำกว่าระดับที่ต้องรายงานนิคิน้อยๆ หลายๆ ครั้งถี่ๆ ตามธนาคารสาขาต่างๆ ในช่วงเวลาใกล้ๆ กัน แต่ความยากอยู่ตรงที่ว่ามันมีหลายตัวแปรมากในการพิสูจน์ว่าในกลุ่มธุรกรรมนี้มีการฟอกเงินเกิดขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะต้องทราบว่ากลุ่มธุรกรรมที่น่าสงสัยนั้นมียอดเท่าไร โอนจากผู้ใดไปให้ผู้ใดแล้ว ยังต้องทราบตัวแปรด้านพื้นที่และเวลา เช่น ธุรกรรมเหล่านี้เกิดขึ้น

แต่ละครั้งที่พิกัดอะไร เมื่อเวลาเท่าไร แต่ละธุรกรรมเวลาห่างกันเท่าไร และ
ธุรกรรมกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากธนาคารในรัศมีกี่กิโลเมตรอีกด้วย”

ทำให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลในต่างประเทศนั้น ผู้เข้าถึงข้อมูลสามารถสืบค้น
ถึงเอกสารต้นฉบับโดยผ่านข้อมูลที่มีการเปิดเผยซึ่งอาจมีการระบุถึงเลขเอกสารหรือรายละเอียด
การจัดเก็บ นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ ไม่ได้มุ่งหมายให้เปิดเผยเฉพาะ
เอกสารเกี่ยวกับการใช้จ่ายเท่านั้น ยังมีการเปิดเผยข้อมูลแวดล้อมในทางการเงิน พร้อมกับผนวก
การเปิดเผยข้อมูลกับศาสตร์ด้านอื่น ๆ อีกด้วย

สุดท้ายนี้ จากสภาพปัญหาการเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์ข้างต้น ประกอบกับ
กฎหมายที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีอยู่หลายฉบับและอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแลของ
หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง ทำให้เกิดการออกระเบียบต่าง ๆ ตามกฎหมายที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย
และการขาดการประสานงานและแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง โดย คุณณภัทร
จาตุศรีพิทักษ์ ได้ให้สัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 ความตอนหนึ่งว่า

“อุปสรรคสำหรับประเทศไทยในการนำรูปแบบการเปิดเผย
ข้อมูลแบบ Open Data มาใช้ คือ ... การร่วมมือกันระหว่างองค์กรของรัฐ ไม่มีการ
ประสานงานซึ่งกันและกันซึ่งโดยปกติจุดประสงค์ของการเปิดเผยข้อมูลก็เพื่อประชาชน
เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลได้ง่ายที่สุด โดยอาจเข้าถึงข้อมูลเพียงช่องทางเดียวก็
สามารถรับรู้ข้อมูลได้ทั้งหมด แต่เนื่องจาก สิ่งจูงใจของแต่ละองค์กรไม่เหมือนกัน
ประกอบกับความแตกต่างในด้านความคิดของบุคลากรแต่ละหน่วยงาน จึงทำให้เกิด
อุปสรรคในการให้ความร่วมมือกันเปิดเผยข้อมูล ”

จากการที่หน่วยงานของรัฐไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นระบบเดียวกันข้างต้น
ทำให้สร้างความยากต่อการสืบค้น สะท้อนถึงความไม่โปร่งใส ความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงานว่าจะต้อง
เปิดเผยข้อมูลตามกฎระเบียบใด และสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่จะต้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ
โดยการยื่นคำขอเฉพาะรายต่อหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งต่อไป

(ข) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึง และการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่ประชาชน ยื่นขอเฉพาะราย

จากปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐข้างต้น ทำให้
ประชาชนเล็งไม่ได้ที่จะต้องเข้าถึงข้อมูลภาครัฐโดยการยื่นคำขอเฉพาะราย แต่จากการศึกษากลับพบว่า
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังไม่รองรับการยื่นคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์

แต่เมื่อศึกษากฎหมายของประเทศอังกฤษแล้ว พบว่าระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 2015 กำหนดให้ ผู้ที่ประสงค์ขอใช้ข้อมูลจะต้องทำเป็นคำขอโดยสามารถใช้วิธีสร้างข้อความที่ถูกส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่ผู้รับข้อมูลสามารถใช้งานได้ง่าย และใช้อ้างอิงภายหลังได้ โดยผู้ขอจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ เอกสารที่ร้องขอ และวัตถุประสงค์ของการใช้เอกสารนั้น

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กลับได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่จะให้เปิดเผยข้อมูลหรือไม่ค่อนข้างกว้าง และไม่ชัดเจน ทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักปฏิเสธคำขอโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ จากการสำรวจแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่า มีเรื่องอุทธรณ์การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายผลิตผลทางการเกษตรระหว่างไทยกับต่างประเทศ²⁷⁸ สัญญาสัมปทาน²⁷⁹ การจัดซื้อจัดจ้าง²⁸⁰ หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁸¹ อยู่เป็นระยะ²⁸² ทั้งที่เป็นข้อมูลที่มีกฎหมาย หรือประกาศ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบดูอยู่แล้ว และมีคำวินิจฉัยจำนวนไม่น้อยชี้ว่า เหตุผลที่หน่วยงานของรัฐอ้างเหตุตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในการปฏิเสธคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ความจริงแล้ว ข้อมูลที่มีการร้องขอกลับไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้อยกเว้นของบทบัญญัติดังกล่าวตามที่หน่วยงานของรัฐได้ ยกขึ้นวินิจฉัยแต่อย่างใด²⁸³ ส่งผลให้การจะได้ข้อมูลครบถ้วนนั้น ต้องใช้เวลานาน และผู้ที่เข้ามา ร้องเรียน หรือแจ้งเบาะแสการทุจริตในภาครัฐส่วนใหญ่มักเป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับกระบวนการที่เกิดการ ทุจริต หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ไม่มีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และยังทำให้ข้อมูลที่มีการ เปิดเผยตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม กลายเป็นข้อมูลที่มีการเปิดเผยตามความต้องการของ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁷⁸ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 131/2558,

²⁷⁹ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 3/2552, ที่ สค 169/2558, ที่ สค 127/2561

²⁸⁰ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 2/2552, ที่ สค 108/2558, ที่ สค 222/2558, ที่ พส 2/2560

²⁸¹ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ วท 1/2550, ที่ วท 2/2553, ที่ วท 1/2554, ที่ สค 218/2558, ที่ สค 34/2559, ที่ สค 35/2559, ที่ สค 167-172/2559,

²⁸² จากการสำรวจคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการ และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นสาขาที่มีคำวินิจฉัยมากที่สุด พบว่า มีคำวินิจฉัยฯ ในหมวดหมู่ของการจัดซื้อจัดจ้าง ในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 18 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 21 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 24 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 14 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 15 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 14 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 10 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 6 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 13 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 7 ฉบับ, ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 10 ฉบับ

²⁸³ อาทิ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 95/2558, ที่ สค 96/2558, ที่ สค 108/2558, ที่ สค 112/2558, ที่ สค 124/2558, ที่ สค 135/258, ที่ สค 218/2558, ที่ สค 222/2558, ที่ สค 258/2558, ที่ สค 34/2559, ที่ สค 35/2559, ที่ สค 167-172/2559, ที่ สค 264/2560, ที่ สค 265/2560, ที่ สค 275/2560, ที่ สค 300/2560 เป็นต้น

ประชาชน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นการทั่วไป กลายเป็นการเปิดเผยข้อมูลแบบเฉพาะรายไปโดยปริยาย

(ค) ปัญหาการจัดแบ่งประเภทข้อมูลที่กำหนดให้มีการประกาศในราช

กิจจานุเบกษา และเผยแพร่ทางเว็บไซต์

จากปัญหาข้างต้นที่ข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน การจัดซื้อจัดจ้าง หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะได้มีกฎหมาย หรือประกาศ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบดูอยู่แล้ว ทั้งยังมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องนำข้อมูลข่าวสารที่มีการเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดให้ประชาชน ตรวจสอบ เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน แต่ก็ปรากฏว่ายังมีการยื่นคำขอเฉพาะราย เพื่อเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวอยู่เป็นระยะ ๆ นั้น ทำให้เห็นว่า รูปแบบการเปิดเผยที่มีการกำหนดเพื่อให้ ประชาชนตรวจสอบดูยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ทั้งมีการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจมีสาเหตุส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากที่มติคณะรัฐมนตรี แม้จะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐ โดยส่วนใหญ่แล้ว แต่หากมีการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็มีผลเป็นความผิดในทางวินัย เพียงเท่านั้น ซึ่งหากมีการกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่มีการเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลข่าวสาร ที่มีการจัดให้ประชาชนตรวจสอบดู ต้องมีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานไว้ใน กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว การฝ่าฝืนตามข้อกำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินี้ ก็อาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นความผิดทางอาญา นอกเหนือจากความผิด ทางวินัยควบคู่กันไปได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพปัญหาในส่วนนี้คือ การที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผย ข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติกันเอง

นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผ่านทางแอปพลิเคชัน โดยมีการระบุพิภพของการใช้งบประมาณต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถระบุได้ว่างบประมาณแต่ละส่วนนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในจุดในบ้าง มีการสร้างความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างแอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” กับระบบ “e - GP” เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในงานก่อสร้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน หรือการดำเนินการ การอนุมัติโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐผ่านทางแอปพลิเคชันแต่อย่างใด ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและสัมพันธ์ต่อการทุจริตได้ไม่แพ้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ จึงจำเป็นต้องยกระดับการเปิดเผยข้อมูลประเภทนี้ให้การเปิดเผยในเว็บไซต์

นอกจากนี้ จากระบบการโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ตามระเบียบว่า ด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 หรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่ม

จังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่แสดงให้เห็นว่า ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ในระบบการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย แม้หน่วยงานในระดับกระทรวง กรม กลุ่มจังหวัด หรือจังหวัด จะเป็นหน่วยงานที่ผู้ของบประมาณ (หน่วยงานผู้รับงบประมาณ) แต่เมื่อได้รับงบประมาณตามที่ขอมาแล้ว ก็จะต้องจัดสรรไปตามหน่วยงานภายใต้สังกัด ตัวอย่างเช่น กรมสรรพากรได้รับงบประมาณมาตามพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี พ.ศ. กรมสรรพากรก็ต้องจัดสรรงบประมาณไปตามสำนักงานสรรพากรภาคหรือสำนักงานสรรพากรพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงาน หรือเอกสารประกอบในการขอของบประมาณ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการมอบอำนาจในหน่วยงานระดับภูมิภาค หรือหน่วยงานใต้สังกัดเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณแทน ส่งผลให้เมื่อหน่วยงานภายใต้สังกัดมีการใช้จ่ายงบประมาณ หน่วยงานที่ต้นสังกัด จึงไม่มีฐานข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะข้อมูลดังกล่าวกลับอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานที่เป็นผู้ได้รับอำนาจให้ใช้จ่ายงบประมาณ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงเป็นสาเหตุที่เกิดการปกปิดการใช้จ่ายงบประมาณได้อีกทางหนึ่ง

(ง) หน้าที่ในการรวบรวมและจัดทำข้อมูลตามที่ประชาชนร้องขอ

ในกรณีที่ภาครัฐจะต้องจัดทำขึ้นมาใหม่เพื่อจัดการตามคำขอนั้น ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้เป็นหลักว่าข้อมูลข่าวสารที่ประสงค์จะให้ภาครัฐเปิดเผยนั้น ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ แม้ในทางปฏิบัติ การมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มักจะไม่ปรากฏว่ามีการวินิจฉัยตามเหตุผลเช่นว่านี้ ก็ตามที่²⁸⁴ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดข้อปฏิเสธให้หน่วยงานของรัฐเช่นนี้ เป็นการไม่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การที่จะให้หน่วยงานของรัฐจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีข้อมูลขึ้นใหม่นั้น หาใช่จะเป็นข้อมูลใด ๆ ก็ได้ โดยผู้ศึกษามีความเห็นว่า จะต้องเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ด้วย ในประเด็นนี้ เมื่อศึกษากฎหมายของประเทศอังกฤษแล้ว กลับพบว่าระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 2015 กำหนดว่ากรณีภาครัฐต้องจัดทำเอกสารใหม่ตามคำขอนั้น ภาครัฐก็ต้องให้จัดทำเอกสารให้ให้แก่ผู้ขอ โดยต้องจัดทำเอกสารในรูปแบบเปิดที่สามารถใช้งานข้อมูลผ่านอุปกรณ์ใด ๆ ได้ และมีความเชื่อมโยงถึงข้อมูลรายละเอียดที่อธิบายถึงความเป็นมาของข้อมูลหลัก (Meta Data) โดยการจัดทำเอกสารใหม่นี้ มีกรอบระยะเวลาเดียวกับการตอบรับกรณีของคำร้องขอใช้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐไว้ก่อนแล้ว ทำให้เห็นว่าประเทศอังกฤษให้ความสำคัญต่อข้อมูลที่มีอยู่ในครอบครองกับข้อมูลที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ในระดับที่เท่าเทียมกัน

²⁸⁴ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 131/2558

(จ) ปัญหาสภาพทางกฎหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. 2540

จากสภาพการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดวิธีการเปิดเผยข้อมูล สภาพบังคับ การอุทธรณ์ การร้องเรียน และองค์การควบคุมกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ประกอบกับการมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้คณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของตน จึงเกิดความขัดกันของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กลายเป็นกฎหมายทั่วไปในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลนี้เท่านั้น หากได้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ทำให้เกิดกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสถานะที่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ยังมีความลึกลับกันอยู่ แต่จากการศึกษา พบว่า ในประเทศอังกฤษนั้น ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 มีใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจรัฐ และวิธีการ รูปแบบการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกกำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับข้อมูลที่มีการเปิดเผยอยู่แล้วตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเสริมการเปิดเผยข้อมูลที่ภาครัฐมีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วน ทำให้การเปิดเผยข้อมูลตามหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เกิดความลึกลับในทางปฏิบัติจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าว จึงควรต้องมีการกำหนดประเภทของข้อมูลที่ต้องเปิดเผย และควรกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจในแต่ละเรื่องให้มีความชัดเจน ผู้ศึกษาเห็นควรต้องมีการปรับปรุงเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ดังนี้

(1) กำหนดให้ข้อมูลสัญญาสัมปทาน การจัดซื้อจัดจ้าง โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ เป็นข้อมูลที่ต้องมีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(2) การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่มีการเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดให้ประชาชนตรวจดู ต้องมีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

(3) การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ที่สามารถค้นหาได้อิสระ สะดวก ง่าย รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าถึงข้อมูล ดาวน์โหลดได้ไม่จำกัด ไม่มีข้อจำกัดด้านลิขสิทธิ์ และสามารถที่จะใช้ข้อมูลทีนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการใช้งานเดิม โดยจะต้องมีการประมวลผลข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน มีสร้างความเชื่อมโยงกัน

ระหว่างข้อมูลที่มีการเปิดเผย ครอบคลุมการดำเนินงานกิจกรรมของรัฐ และมีความสอดคล้องกับหลักการทางบัญชีที่เกี่ยวข้อง มีรูปแบบข้อมูลในลักษณะของโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถระบุ จัดจำ และใช้งานข้อมูล อันรวมไปถึงที่มาและส่วนประกอบของข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ภาพ เสียง ทั้งภาพและเสียง หรือรูปแบบอื่นนอกจากโปรแกรมคอมพิวเตอร์

อย่างไรก็ดี มติของประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ที่ได้สั่งการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด การเปิดเผยข้อมูลการใช้งบประมาณ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในงานก่อสร้างนั้น มีสถานะทางกฎหมาย และสภาพบังคับต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประการใด จึงเห็นควรที่จะต้องนำนโยบายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นควรที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างแท้จริง ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณผ่านเว็บไซต์ของตนและส่งข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณนั้นสู่หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณอีกด้วย และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การให้สัมปทาน การให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ การให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ผ่านเว็บไซต์กลาง ในทำนองเดียวกันกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามช่องทางแอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” และ ระบบ “e - GP”

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอข้อมูลข่าวสารราชการ โดยสามารถทำคำขอโดยส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้งานได้ง่าย และใช้อ้างอิงภายหลังได้ นอกจากนี้ ยังต้องมีหลักเกณฑ์ข้อยกเว้นสำหรับการเปิดเผยข้อมูล การชี้แจงเหตุผล การชี้ช่องทางอื่นในการเข้าถึงข้อมูล รวมถึงระยะเวลาการพิจารณาที่มีความชัดเจน²⁸⁵

(5) ยกเลิกข้อจำกัดในการเปิดเผยเอกสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุเพียงเพราะเหตุว่าเป็นเอกสารที่ภาครัฐจะต้องจัดทำขึ้นมาใหม่เพื่อจัดการตามคำขอ

(6) กำหนดให้หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลักเกณฑ์กลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ กล่าวคือ ควรมีการกำหนดให้ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน

²⁸⁵ โปรดดู หลักเกณฑ์สำหรับข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลที่มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมายของประเทศอังกฤษ ใน Freedom of Information Act 2000

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันสิทธิการรับรู้ของประชาชนหรือมีมาตรฐานในวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ได้ปรากฏหลักการที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผลข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน รวดเร็ว ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าถึง หรือขอข้อมูลได้อย่างสะดวก ง่าย รวดเร็ว, กระบวนการจัดเก็บ รวบรวม เผยแพร่ข้อมูลโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และช่องทางรับแจ้งกรณีมีความเปลี่ยนแปลง หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ในปัจจุบันขณะ สำหรับการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูล, ฐานข้อมูลกลาง ระบบสารสนเทศ สำหรับการสืบค้นข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์, ลำดับรายการเอกสารหรือข้อมูลที่ต้องเปิดเผย, ระบบสารสนเทศ หรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลจะต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ โดยสะดวก และต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการรวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์ จัดเก็บ ประมวลผลข้อมูล, เผยแพร่ข้อมูล ซึ่งแม้เป็นวิธีการแก้ไขปัญหามาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ผู้วิจัยยังมีความเห็นต่อไปว่าคณะกรรมการ ขสร. จะต้องมีการออกหลักเกณฑ์กลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. นี้ ได้อย่างไปเอกภาพต่อไป

นอกจากนี้ ในส่วนที่ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ได้มีหลักการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการเปิดเผยข้อมูลตามคำขอที่ต้องมีการจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบอื่นใด โดยได้มีหลักการเพิ่มเติมต่อไปว่า หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการขอข้อมูลมิใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องเสรีภาพ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลนั้นก็ได้ ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะสอดคล้องกับที่ได้มีการศึกษามากขึ้นว่าหลักการในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ก็ยังคงเป็นการให้ดุลพินิจต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจไม่มีการใช้ดุลพินิจในส่วนนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการขอข้อมูลข่าวสารราชการ โดยสามารถทำคำขอโดยส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ และยังไม่มีการกำหนดให้หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. หรือมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่สืบเนื่องมาจากร่าง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. เป็นหลักเกณฑ์กลาง หรือมาตรฐานขั้นต่ำ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างไร

2.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากข้อมูล

เมื่อผู้ขอข้อมูลโดยการขอเฉพาะรายได้รับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว จะสามารถนำข้อมูลนั้นไปเผยแพร่ต่อได้หรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กลับไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการใช้ข้อมูลของทางราชการว่า มีขอบเขต หรือลักษณะของการใช้ประโยชน์เป็นอย่างไร ทำให้เกิดความเสี่ยง และข้อกังวลที่จะต้องมีความพิถีพิถันในการนำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผย หรือนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป คงทำได้เพียงการอ่านจากข้อมูล หรือเอกสารที่ได้รับมาเท่านั้น โดยในประเด็นเดียวกันนี้ ในประเทศอังกฤษ ตามระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 นั้น ได้นิยามถึง “การใช้” ข้อมูล ว่าหมายถึง การใช้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยจุดประสงค์ที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการใช้งานเดิม อันเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนที่เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว จะสามารถนำข้อมูลมาคิด วิเคราะห์ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ สร้างองค์ความรู้ใหม่ หรือความกระตือรือร้นขึ้นในสังคม และนำไปสู่การสร้างควมโปร่งใส และการมีส่วนร่วมในการควบคุมประชาธิปไตย อันเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจกลับสู่ประชาชน ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด ที่มุ่งให้อิสระแก่ประชาชนในการเข้าถึง ใช้งาน และเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐตามที่ต้องการ และยังสามารถตีพิมพ์ข้อมูลภาครัฐโดยไม่มีข้อจำกัดในด้านลิขสิทธิ์

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับกรณี que เมื่อผู้ขอข้อมูลได้รับข้อมูลที่ขอมมาแล้ว สามารถที่จะนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ หรือนำไปเผยแพร่ต่อได้ และมีมาตรการคุ้มครองผู้ใช้ประโยชน์ หรือเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐที่ได้รับอนุญาตให้เปิดเผย โดยอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในทำนองที่ว่า ข้อมูลที่มีเปิดเผยแล้วนั้น สามารถที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะหรือต่อบุคคลอื่นต่อไปได้ อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจมีคำสั่ง หรือมติที่เป็นการสงวนการเปิดเผยข้อมูลที่ขอกก็ได้ ซึ่งในการสงวนสิทธินี้อาจกำหนดคะแนนเสี่ยงในการลงมติไว้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หรือขั้นตอน กระบวนการ ที่เคร่งครัดกว่ากรณีอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูล และหากมีการฝ่าฝืนคำสั่ง หรือมติในเรื่องนี้ ต้องมีความรับผิดชอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับปัญหาในเชิงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้เห็นว่า ประเทศไทยขาดกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่สอดคล้องกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด (Open Government Data) เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน

2.2 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะจำแนกปัญหาออกเป็น 1) ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ 2) ปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ 3) ปัญหาเกี่ยวกับองค์การวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.2.1 ปัญหาการขาดกลไกควบคุมตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์โดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาข้อกฎหมายของการเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามช่องทางแอปพลิเคชัน ที่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือมาตรฐานอย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในช่องทางนี้ที่จะต้องขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะมีเว็บไซต์เป็นของตนเอง มีงบประมาณ รวมทั้งบุคลากรเพียงพอหรือไม่ และจะใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลออกมาเป็นอย่างไร ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในข้อ 2.1.2 หากหน่วยงานของรัฐใดไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร้องเรียนหน่วยงานต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะเริ่มต้นตรวจสอบหน่วยงานของรัฐนั้นด้วยตนเองไม่ได้ จะต้องมิ้อร้องเรียนจากประชาชนเสียก่อน จึงเป็นการผลักภาระให้แก่ประชาชนที่จะต้องเป็นคู่ขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐ ประเด็นเดียวกันนี้ ในด้านของการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลนั้น DATA ACT ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้มีผู้ตรวจรายงาน ที่คอยตรวจสอบตัวอย่างข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสนอรายงานไปยังรัฐสภา และเปิดเผยรายงานการประเมินในความสำเร็จ เวลาคุณภาพ ความถูกต้องของข้อมูลตัวอย่าง การใช้งานและการใช้มาตรฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานตรวจสอบการเงินการบัญชีมีหน้าที่ต้องส่งรายงานข้างต้นไปยังรัฐสภา โดยเปิดเผยถึงรายงานการประเมินและเปรียบเทียบข้อมูลถึงความครบถ้วน ทันเวลา คุณภาพ และความถูกต้องของข้อมูลที่ถูส่งมาจากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการดำเนินงาน และการใช้ข้อมูลมาตรฐานของหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดให้มีการสร้างศูนย์ข้อมูลของคณะวิเคราะห์ความรับผิดชอบและความโปร่งใส เพื่อป้องกันและลดการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานข้อมูลที่มีการเปิดเผย พร้อมกับสร้างกระบวนการควบคุมตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐาน

ตามที่รัฐบัญญัติได้มีการกำหนดนั้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐด้วยตนเองที่จะต้องมีการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลโดยอัตโนมัติ ไม่จำเป็นต้องรอให้ประชาชนต้องร้องเรียนขึ้นไปก่อนแต่อย่างใด โดยเป็นการตรวจสอบถึงข้อมูลที่มีการเปิดเผย ข้อมูลที่ถูกส่งมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และความเหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นการตรวจสอบที่กว้างกว่าการตรวจสอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่มุ่งเน้นตรวจสอบเฉพาะแต่ข้อมูลที่มีการกำหนดให้เปิดเผยเท่านั้น

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรที่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล โดยให้มีการตรวจสอบตามเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐที่มีการเปิดเผยข้อมูล การจัดทำรายงานการใช้ข้อมูลและการปฏิบัติตามมาตรฐานข้อมูล โดยมีการประเมินและเปรียบเทียบถึงความครบถ้วน ทันเวลา คุณภาพ และความถูกต้องของข้อมูลที่ถูกส่งมาจากหน่วยงานของรัฐ และมีการรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประชาชนเป็นระยะ เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินการตามหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดอีกทางหนึ่งด้วย โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยหากพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดในเว็บไซต์ จากการรายงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องมีมาตรการเร่งรัดให้เพื่อหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย หากใช้มาตรการเร่งรัดแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องมีมติบังคับหน่วยงานของรัฐนั้น โดยอาจกำหนดโทษทางวินัยหากมีการไม่ปฏิบัติตามมตินั้นด้วย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ได้มีหลักการกำหนดให้คณะกรรมการ ขสร. มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐสภาเพื่อกำหนดนโยบาย ปรับปรุงกฎหมาย, ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินการหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูล ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกเหนือจากการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือสาธารณชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งแล้ว และยังมีคำสั่งตามความจำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้ภายในกำหนดระยะเวลา หรือโดยพลัน ในกรณีเร่งด่วนอันมีอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับการตรวจสอบ และประเมินข้อมูลในความสมบูรณ์ เวลา คุณภาพ ความถูกต้องของข้อมูล การใช้งานและการใช้มาตรฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำรายงานการใช้ข้อมูลและการปฏิบัติตามมาตรฐานข้อมูลประกอบกันด้วย และต้องมีกระบวนการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลตามเว็บไซต์ของหน่วยงานงานของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

2.2.2 ปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากหลักการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐที่ต้องมีประสิทธิภาพ ง่าย และรวดเร็ว แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กลับมุ่งลงโทษแก่การเปิดเผยข้อมูลอันความลับราชการหรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และการฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมักเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอ จนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีมติให้เปิดเผย อันเป็นการให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นตอนของการร้องเรียนและอุทธรณ์ จึงทำให้มีเรื่องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่เป็นระยะ ทั้งสอดคล้องกับการสำรวจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่พบว่า มีเรื่องอุทธรณ์จำนวนไม่น้อยที่เป็นการปฏิเสธเปิดเผยข้อมูลที่มีกฎหมาย หรือประกาศกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเอาไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยออกมา ก็เกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย อันเป็นสภาวะที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่สามารถบังคับหน่วยงานของรัฐได้ในทางปฏิบัติ เป็นสาเหตุให้ต้องมีการออกมติคณะรัฐมนตรีกำชับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐอยู่เป็นระยะมาโดยตลอด ทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่า นอกจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ไม่สามารถบังคับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามได้แล้ว มติคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งกำหนดโทษในทางวินัย หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเอาไว้ ก็ไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน และในทางปฏิบัติก็ไม่ปรากฏว่าข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้แต่อย่างใด²⁸⁶ ส่งผลให้ผู้ขอข้อมูลจำต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปเพื่อบังคับตามคำวินิจฉัย อันสะท้อนถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เสื่อมประสิทธิภาพ และผู้ร้องขอข้อมูลมักไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงควรจะต้องมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีความ

²⁸⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)., ภาคผนวก

ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งอาจกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการต่อไป

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. จะได้มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ขสร. และโทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่มีการขอข้อมูลข่าวสารโดยเจตนาไม่สุจริต หรือโดยทุจริต ทั้งได้มีมาตรการคุ้มครองกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ หรือตามอำนาจหน้าที่ตาม บทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการปฏิบัติราชการ มิให้ถูก ฟ้องร้อง หรือกล่าวหาในทางแพ่งและทางอาญา เว้นแต่กรณีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือโดย ไม่สุจริต หรือโดยทุจริต อันอาจถือได้ว่า เป็นหลักการที่สอดคล้องกับที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแล้ว แต่ผู้วิจัยยัง เห็นสมควรในการเพิ่มโทษปรับทางปกครองแก่กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ขสร. ประกอบกับการลงโทษทางอาญาควบคู่กันไปด้วย

2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์การวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ด้วยเหตุที่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารราชการ เกือบทั้งหมดประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการ เป็นหน่วยงานราชการภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการเสนอชื่อ และแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) ชุดต่างๆ ที่ต้องกระทำผ่าน ฝ่ายข้าราชการหรือฝ่ายการเมือง ประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ ภารกิจประจำ จำนวนบุคลากร และความเป็นอิสระ ทำให้การทำงานหรือการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขาดความต่อเนื่องในทางปฏิบัติ เมื่อมีเรื่องอุทธรณ์ หรือข้อร้องเรียนเข้ามาจำนวนมาก การวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเกิดความล่าช้า ประกอบกับการที่สำนักงาน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่มีอำนาจลงโทษหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืน คำวินิจฉัยได้ ทำให้ผลการวินิจฉัยไม่อาจมีผลได้ในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอีกว่า หน่วยงานใดเป็นผู้กำกับดูแล มีวิธีการ การกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนเป็นอย่างไร เพราะ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการ ควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น และเหล่าบรรดากฎหมายเฉพาะ จากการศึกษาพบว่า ไม่มีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตาม กฎหมาย และกำหนดขั้นตอน วิธีการในการควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งเป็นหน้าที่ลำดับรองของ

กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ตั้งแต่ประการใด เพราะ หากประชาชนต้องการขอข้อมูลที่มีการกำหนดให้เปิดเผย ตามกฎหมายเฉพาะใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการทุจริตแล้ว องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตามกฎหมายและผู้อนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูล มีแนวโน้มที่จะเป็นบุคคลเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการ ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลได้

ในส่วนของการผลักดันให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดขึ้นในประเทศไทย แม้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จะมีสถานะเป็นองค์การมหาชน ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารกว่า หน่วยงานราชการทั่ว ๆ ไป แต่ในการพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด ก็ยังคงต้องมีการ ทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ทางการ และกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ จึงทำให้เกิดข้อกั้วลถึงปัญหาในด้าน ความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการทำงาน ทั้งยังขาดกระบวนการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลตาม รูปแบบนี้อย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรที่จะต้องกำหนดสถานะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแล ดังนี้

(1) เปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร โดยต้องไม่ใช่ผู้ที่เป็นข้าราชการ ประจำจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ หรือมีสรรหาคณะกรรมการเฉพาะ เพื่อทำ หน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ กำกับดูแล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยตรง²⁸⁷

(2) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการได้ทุกข้อมูลที่มีการกำหนดให้ต้องเปิดเผย โดยไม่จำกัดเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น

อย่างไรก็ดี การที่ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ได้กำหนดให้มี การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แม้จะมีสถานะเป็นอิสระจากเดิมที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ที่มาของ คณะกรรมการ ขสร. ส่วนหนึ่งยังคงมาจากผู้ที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับผู้เสนอของ ผู้วิจัย²⁸⁸

²⁸⁷ สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของประเทศอังกฤษ มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่สนับสนุนสิทธิเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ

²⁸⁸ โดยสภาพปัญหาดังกล่าว ยังปรากฏให้เห็นได้อีกจากโครงสร้างของคณะกรรมการสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561 แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากเดิมสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2554 ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น การให้คณะกรรมการ ขสร. สามารถมีคำสั่งตามความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้ภายในกำหนดระยะเวลา หรือโดยพลัน ในกรณีเร่งด่วนอันมีอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนด สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้วิจัยข้างต้นแล้ว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นทำให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของประเทศไทย คือ การขาดกฎหมายเป็นแผนแม่บทที่ชัดเจนและเหมาะสม ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือติดตามข้อมูลเปิดภาครัฐได้โดยสะดวก และหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งดำเนินการเปิดเผยข้อมูลที่ตนครอบครองโดยไม่มีการเชื่อมโยงกันเท่าที่ควร ทั้งการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ยังคงไม่มีความชัดเจน และไร้ซึ่งประสิทธิภาพ ทำให้การตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของรัฐจึงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยิ่ง ทั้งที่การตรวจสอบจากภาคประชาชนถือว่าเป็นกำลังสำคัญก็ตาม



บทที่ 5

บทสรุปและแนวทางเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต

1. บทสรุป

กระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตที่ผ่านมา ยังคงขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเท่าที่ควร ทำให้การต่อต้านทุจริตยังคงไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สาเหตุหลักของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตก็คือ การขาดองค์ความรู้ และการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อันเป็นปัญหาของการขาดความโปร่งใสในการบริหารของภาครัฐ โดยปัญหาการขาดความโปร่งใสนี้ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งของปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ที่ประกอบไปด้วย การผูกขาดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ การขาดความโปร่งใส และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ไร้ประสิทธิภาพ

ดังนั้น สิ่งที่จะช่วยสร้างความโปร่งใส และสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนถึงความผิดปกติที่อาจเกิดการทุจริตของการใช้อำนาจรัฐ ก็คือ การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนเห็นถึงวิธีการ ขั้นตอน ความเป็นมา รวมถึงเหตุผล และความเชื่อมโยงต่าง ๆ ในการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐนั้น ยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นการป้องปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ของมนุษย์ ที่เป็นสิทธิติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากสิทธิการรับรู้ นั้น จะส่งผลให้ประชาชนเกิดการเรียกร้องให้รัฐต้องเปิดเผยรายละเอียดต่าง ๆ ในการใช้อำนาจรัฐ อันจะนำไปสู่การปกครองที่มีความโปร่งใส และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อีกหนทางหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต ยังเป็นหลักการที่ถูกบรรจุไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จาก **ข้อ 9 ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดการการคลังของรัฐ** ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้อง ดำเนินการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระบบการป้องกันการทุจริตในการเข้าแข่งขัน และมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส, สร้างมาตรการที่เหมาะสม มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ถึงการบริหารการคลังของภาครัฐ **ข้อ 10 ว่าด้วยการรายงานต่อสาธารณะ** ที่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับมาตรการ

ภายในของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งเสริมสิทธิรับรู้ของประชาชน เพื่อความจำเป็นในการต่อต้านการทุจริต ภาครัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐที่เพิ่มความโปร่งใส ซึ่งอาจรวมถึงกระบวนการและข้อบังคับที่ทำให้สาธารณชนทั่วไปสามารถรับรู้ข้อมูลที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจอันเกี่ยวกับการบริหารของภาครัฐ, การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งอาจรวมถึงการรายงานเป็นระยะ ในความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตในการบริหารของภาครัฐ และ **ข้อ 13 การมีส่วนร่วมของสังคม** ที่ได้กำหนดรัฐภาคีใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มคนซึ่งมิใช่ภาครัฐ และเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความมีอยู่ สาเหตุและความรุนแรง รวมทั้งภัยซึ่งเกิดจากการทุจริต ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมสามารถทำให้เข้มแข็งขึ้นได้โดยมาตรการต่าง ๆ

อนึ่ง ในปัจจุบันมีแนวคิดของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data)” ซึ่งเป็นการนำข้อมูลภาครัฐเข้ามาไว้ในระบบอินเทอร์เน็ต โดยมีการสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์มาเพื่อทำการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ หลักการการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้ มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้เกิดการสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ และยังทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ขึ้นในสังคม ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Governments Data) นั้น จะประกอบไปด้วยหลักการขั้นพื้นฐาน ดังนี้ **1. ข้อมูลจะต้องสมบูรณ์ 2. ข้อมูลจะต้องข้อมูลปฐมภูมิ 3. ข้อมูลจะต้องทันเวลา 4. การเข้าถึงข้อมูลที่ง่าย 5. ข้อมูลจะต้องอยู่ในรูปแบบที่นำไปประมวลผลได้ทันที 6. การเข้าถึงต้องไม่เลือกปฏิบัติ 7. ข้อมูลจะไม่อยู่ภายใต้ลิขสิทธิ์ และ 8. ข้อมูลจะต้องถูกทบทวนได้**

ผู้ศึกษาได้ทำการวิจัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Governments Data) แล้ว พบว่าในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับหลักการการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ มีการประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015 (The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015) ขึ้น ซึ่งระเบียบฉบับนี้เป็นการส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลที่ภาครัฐมีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลที่มีรายละเอียดจำเพาะ การสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีการทำงานร่วมกัน รูปแบบข้อมูลในลักษณะของโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถระบุ จุดจำ และใช้งานข้อมูลอันรวมไปถึงที่มาและส่วนประกอบของข้อมูลนั้น ซึ่งจะรวมถึงส่วนประกอบของ ข้อมูลที่ถูกสร้างขึ้นหรือบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ภาพ เสียง ทั้งภาพและเสียง หรือรูปแบบอื่นนอกจากโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีความเป็นสาธารณะ และไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในการใช้งานสามารถขอใช้ข้อมูลทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสในระบบดิจิทัล ค.ศ. 2014 (The Digital Accountability and Transparency Act of 2014) ขึ้น โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลาง และหน่วยงานภาครัฐจากเดิมที่มีการเปิดเผยอยู่แล้วตามรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเงินงบประมาณ ค.ศ. 2006 (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006) โดยได้มีการจัดประเภทของข้อมูล ไม่ให้มีข้อมูลที่ทับซ้อนกัน และกำหนดให้ข้อมูลทั้งหมดที่เผยแพร่ต้องสามารถเข้าถึงได้ด้วยคอมพิวเตอร์ การกำหนดกรอบระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณใด ๆ ที่ถูกใช้จ่ายตามหน่วยงานของรัฐ มาตรฐานข้อมูลทางงบประมาณของรัฐบาลกลาง หน่วยงานของรัฐ และนิติบุคคลที่ได้รับเงินของรัฐบาลกลาง ซึ่งมาตรฐานของข้อมูลนั้น จะรวมถึงข้อมูลที่เป็นส่วนประกอบทั่วไปในทางการเงิน และข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ

สำหรับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของประเทศไทยนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่, ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ, ข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ออกประกาศกำหนดประเภทข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนตรวจสอบได้ เช่น ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าราชการลงนามแล้ว, ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ, สัญญา สัมปทาน ใบอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพหรือสังคม รวมทั้งสัญญา สัมปทาน และหรือใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ, นโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ, การให้บริการประชาชน การบริหารงานของหน่วยงาน การคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร การติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงาน การจัดหาพัสดุ การบริหารงบประมาณ, งานวิจัยที่ใช้เงินงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการศึกษาวิจัย หรือมีอยู่ในความครอบครองดูแล และข้อมูลเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ประเภทที่ดิน เขตควบคุมทางน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

ประกอบกับมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้เปิดเผยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยผลการปฏิบัติหน้าที่ หรือในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การให้สัมปทาน การให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินก็จะมีกฎหมายที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาครัฐมากที่สุด อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส ก็ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมงบประมาณ, พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการเปิดเผยแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี รายงานผลการพิจารณา ประกาศและเอกสารเชิญชวน รายละเอียดข้อมูลราคากลางและการคำนวณราคากลาง ผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุน สำคัญของสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามแล้ว รวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลง การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และผลการดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้วางข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ และให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีบุคคลที่ขึ้นประจำปีเพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่

(1) ไม่ครอบคลุมการทรงสิทธิของคนต่างด้าวในส่วนการเข้าถึงข้อมูลด้วยวิธีการยื่นคำขอเฉพาะราย

(2) ยังไม่ครอบคลุมทุกกิจกรรมที่และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่เสี่ยงต่อการทุจริต ทั้งยังมีกฎหมายเฉพาะที่กระจายอยู่ตามกฎหมายเรื่องต่าง ๆ โดยมีหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันเนื่องมาจากสภาพบังคับทางกฎหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(3) มีความลึกลับ ไม่สะดวก ล่าช้า ไม่ทันต่อปัจจุบัน มีรูปแบบการเปิดเผยข้อมูลที่ยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลที่มีการเปิดเผย ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากร งบประมาณ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนมาก ซึ่งไร้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจน และขาดกลไกควบคุมตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์

(4) ขาดการตรวจสอบถึงการเปิดเผยข้อมูล การขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่อง อูทธรณ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ การลงโทษก็มุ่งเฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ควรเปิดเผยเท่านั้น ทั้งเป็นการไม่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้แก่ประชาชน การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลด้วยเหตุเพียงเพราะว่า เป็นข้อมูลที่ต้องจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ในการเข้าถึง และการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่ประชาชนยื่นขอเฉพาะราย

(5) ไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามวินัยจรรยาบรรณการวินัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งการกำหนดโทษในทางวินัยหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

(6) บทบาทขององค์กรที่กำกับดูแล และตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูล ที่ไม่เป็นอิสระ ขาดความเป็นกลาง และไม่มีมาตรการบังคับอย่างเด็ดขาด อันส่งผลกระทบ และสร้างอุปสรรคต่อการต่อต้านทุจริตเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ยังขาดหลักเกณฑ์ หรือมาตรการคุ้มครองการนำข้อมูลที่มีการเปิดเผยแล้ว ไปเผยแพร่ หรือใช้ประโยชน์ต่อไป

แม้ปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มที่จะนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) เข้ามาปรับใช้สำหรับข้อมูลของการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ รวมถึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด และเป็นตัวประสานข้อมูลต่าง ๆ จากหลายหน่วยงานภาครัฐ เช่น การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดนั้น ต้องทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านทาง Website : data.go.th, การสร้างความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างแอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” กับ ระบบ “e-GP” และการพัฒนานวัตกรรมกระบวนการ (Process Innovation) ระบบการติดตาม บันทึกลง และเปิดเผยการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในภาคการจัดเก็บรายได้แล้วก็ตาม แต่ยังเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่

(1) ไม่มีฐานของกฎหมายที่ชัดเจนรองรับในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักการขั้นพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Governments Data)

(2) เน้นเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น

(3) ไม่มีการกำหนดรายละเอียด มาตรฐานของการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

(4) ยังคงต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และกรมบัญชีกลาง ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) อีกด้วย

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ปัญหาสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของประเทศไทย คือ การขาดกฎหมายเป็นแผนแม่บทที่ชัดเจนและเหมาะสม ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือติดตามข้อมูลเปิดภาครัฐได้โดยสะดวก และหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งดำเนินการเปิดเผยข้อมูลที่ตนครอบครองโดยไม่มีการเชื่อมโยงกันเท่าที่ควร โดยในส่วนของข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต การให้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน การใช้จ่ายงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง การให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ ประเทศไทยยังคงใช้ระบบตรวจสอบการดำเนินการและการประเมินผลโครงการ รวมถึงการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูล จากหน่วยงานของรัฐกันเองเป็นส่วนมาก ทำให้การตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของรัฐจึงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยิ่ง ทั้งที่การตรวจสอบจากภาคประชาชนถือว่าเป็นกำลังสำคัญก็ตาม

2. แนวทางเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิดของประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทั้ง 8 ข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบเปิด ดังนี้

2.1 ความสมบูรณ์ของข้อมูล

(1) การกำหนดเพิ่มเติมรายละเอียดในการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในส่วนของการอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ เช่น ต้นทุนบานปลาย เงินชดเชยค่าดำเนินงานที่เกิน การดำเนินงานล่าช้า ขอบเขตงานมีการแก้ไข เหตุผลที่ต้นทุนบานปลาย เหตุผลที่การดำเนินงานล่าช้า และขอบเขตงานมีการแก้ไข และการตรวจรับงาน

(2) การออกกฎกระทรวงกำหนด ประเภท ลักษณะ เนื้อหา ของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ การให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานทุกองค์กร โดยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ จะต้องมีการเปิดเผยในกระบวนการก่อนเข้าสู่สัญญาสัมปทาน กระบวนการบริหารสัญญาภายหลังจากลงนามในสัญญา รวมถึงการปฏิบัติตามสัญญา และการกำกับดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาด้วย

(3) การเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องครอบคลุมถึงข้อมูลจากบัญชีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและงบประมาณจากแหล่งอื่นทั้งในปัจจุบันและอดีต มีรายละเอียดของสัญญาที่หน่วยงานของรัฐได้ทำ การแก้ไขสัญญา จำนวนงบประมาณ วิธีการและผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลการคัดเลือกคู่สัญญา รวมทั้งข้อมูลของคู่สัญญาของรัฐ มีการรวบรวมสถิติผู้เป็นคู่สัญญาของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น และมีการจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือการสัมปทาน

2.2 ด้านการเข้าถึงข้อมูล

เบื้องต้น เกี่ยวกับผู้ทรงสิทธินั้น สมควรที่จะดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของคนต่างด้าว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อไป และควรกำหนดให้หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือมติคณะรัฐมนตรีระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลักเกณฑ์กลาง หรือมาตรฐานขั้นต่ำทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ กล่าวคือ ควรมีการกำหนดให้วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามกฎหมายต่างๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันสิทธิการรับรู้ของประชาชนหรือมีมาตรฐานในวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนเฉพาะตามรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะ ดังนี้

2.2.1 ข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้โดยไม่ต้องมีคำขอ

เน้นการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐตามเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐเป็นหลัก กำหนดให้ข้อมูลสัญญาสัมปทาน การจัดซื้อจัดจ้าง โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ เป็นข้อมูลที่ต้องมีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่มีการเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดให้ประชาชนตรวจดู ต้องมีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยจะต้องเป็นการเปิดเผย

ข้อมูลทางเว็บไซต์ที่สามารถค้นหาได้อิสระ สะดวก ง่าย รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าถึงข้อมูล ตาวิโหดได้ไม่จำกัด ไม่มีข้อจำกัดด้านลิขสิทธิ์ และสามารถที่จะใช้ข้อมูลทีนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ ในการใช้งานเดิม มีการประมวลผลข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน มีการสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลที่มี การเปิดเผย ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และมีความสอดคล้องกับหลักการทางบัญชีที่เกี่ยวข้อง มีรูปแบบข้อมูลในลักษณะของโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถระบุ จดจำ และใช้งานข้อมูล อันรวมไปถึง ที่มาและส่วนประกอบของข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ภาพ เสียง ทั้งภาพ และเสียง หรือรูปแบบอื่นนอกจากโปรแกรมคอมพิวเตอร์

นอกจากนี้ ควรจะต้องนำหลักการในมติของประชุมคณะกรรมการต่อต้าน การทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ที่ได้สั่งการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบเปิด การเปิดเผยข้อมูล การใช้งบประมาณ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในงานก่อสร้าง มาบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น มีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน ของรัฐที่เป็นองค์กรที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างแท้จริง ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ ผ่านเว็บไซต์ของตนและส่งข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณนั้นสู่หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูลการ ใช้จ่ายงบประมาณอีกด้วย และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การให้สัมปทาน การให้ เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ การให้สิทธิ การถือครองกรรมสิทธิ์ การให้ใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ผ่านเว็บไซต์กลาง ในทำนอง เดียวกันกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามช่องทางแอปพลิเคชัน “ภาษีไปไหน” และ ระบบ “e - GP”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2.2 ข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้โดยต้องมีคำขอ

กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอข้อมูลข่าวสารราชการ โดยสามารถทำคำขอโดย ส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้งานได้ง่าย และใช้อ้างอิงภายหลังได้ นอกจากนี้ ยังต้องมีหลักเกณฑ์ ข้อยกเว้นสำหรับการเปิดเผยข้อมูล การชี้แจงเหตุผล การชี้ช่องทางอื่นในการเข้าถึงข้อมูล รวมถึงระยะเวลา การพิจารณาที่มีความชัดเจน²⁸⁹ ทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับกรณีเมื่อผู้ขอข้อมูลได้รับข้อมูลที่ขอ มาแล้ว สามารถที่จะนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ หรือนำไปเผยแพร่ต่อได้ และมีมาตรการคุ้มครองผู้ใช้ ประโยชน์ หรือเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐที่ได้รับอนุญาตให้เปิดเผย โดยอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์

²⁸⁹ โปรดดู หลักเกณฑ์สำหรับข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลที่มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมายของประเทศอังกฤษ ใน Freedom of Information Act 2000

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในทำนองที่ว่า ข้อมูลที่มีเปิดเผยแล้วนั้น สามารถที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะ หรือต่อบุคคลอื่นต่อไปได้ อย่างไรก็ตามก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจมีคำสั่ง หรือมติ ที่เป็นการสงวน การเปิดเผยข้อมูลที่ขอก็ได้ ซึ่งในการสงวนสิทธินี้อาจกำหนดคะแนนเสียงในการลงมติไว้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หรือขึ้นตอน กระบวนการ ที่เคร่งครัดกว่ากรณีอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูล และหากมีการฝ่าฝืน คำสั่ง หรือมติในเรื่องนี้ ต้องมีความรับผิดชอบ

2.3 ด้านการตรวจสอบ และกำกับดูแล

(1) เปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร โดยต้องไม่ใช่ผู้ที่เป็นข้าราชการ ประจำจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ หรือมีสรรหาคณะกรรมการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ กำกับดูแล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยตรง

(2) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการได้ทุกข้อมูลที่มีการกำหนดให้ต้องเปิดเผย โดยไม่จำกัดเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น

(3) มีกระบวนการการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล โดยให้มีการตรวจสอบตาม เว็บไซต์ของหน่วยงานงานของรัฐที่มีการเปิดเผยข้อมูล การจัดทำรายงานการใช้ข้อมูลและการปฏิบัติตาม มาตรฐานข้อมูล โดยมีการประเมินและเปรียบเทียบถึงความครบถ้วน ทันเวลา คุณภาพ และความถูกต้อง ของข้อมูลที่ถูส่งมาจากหน่วยงานของรัฐ และมีการรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประชาชนเป็น ระยะ โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยหากพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดในเว็บไซต์ จากการรายงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการแล้ว คณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการต้องมีมาตรการเร่งรัดให้เพื่อหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย หากใช้ มาตรการเร่งรัดแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องมีมติ บังคับหน่วยงานของรัฐนั้น โดยอาจกำหนดโทษทางวินัยหากมีการไม่ปฏิบัติตามมตินั้นด้วย

(4) มีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยอาจ กำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการ

โดยในปัจจุบัน ได้มีการนำหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) มาร่างเป็นกฎหมาย นั่นก็คือ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ที่ภาครัฐต้องมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

สำหรับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. จากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศซึ่งเป็นร่างกฎหมายฉบับล่าสุดนั้น ได้มีการเพิ่มเติมหลักการต่าง ๆ จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น

(1) ให้หน่วยงาน หรือนิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมาย หรือการอนุมัติ อนุญาตโดยหน่วยงานของรัฐ สถานประกอบกิจการ หน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทาน หรือดำเนินกิจการสาธารณะ หรือบริการสาธารณะแทนรัฐ องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ไม่ว่าจะได้รับงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูล

(2) จัดตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือ คณะกรรมการ ขสร. โดยมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเดิม และได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ให้เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ให้หน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ มีภารกิจในการสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล

(4) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจรัฐ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ

(5) ข้อยกเว้น สำหรับหน่วยงานของรัฐในการจัดหาข้อมูลตามคำขอที่ ต้องมีการจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ หากเห็นว่าการขอข้อมูลมิใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องเสรีภาพ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติ

(6) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการ ขสร. และโทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่มีการขอข้อมูลข่าวสารโดยเจตนาไม่สุจริต หรือ โดยทุจริต

(7) มาตรการคุ้มครอง กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ หรือตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการปฏิบัติราชการ ที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกฟ้องร้อง หรือกล่าวหาในทางแพ่งและทางอาญา เว้นแต่กรณีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือโดยไม่สุจริต หรือโดยทุจริต

โดยหลักการดังกล่าวที่ถูกรรจนาในร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. นั้น สอดคล้องกับที่ได้ศึกษามาโดยส่วนมาก อย่างไรก็ดี ยังมีหลายประเด็นที่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตจากร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. นี้ คือ

(1) การสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของบุคคลต่างด้าว ยังไม่ถือว่ามีชัดเจนขึ้นจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(2) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ต้องเปิดเผยที่เกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจรัฐ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ เป็นการกำหนดเนื้อหาของข้อมูลไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งล้วนต้องรอการออกระเบียบภายในกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลในส่วนรายละเอียดต่อไป ทั้งยังไม่มีกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลแวดล้อม อย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับบัญชี หรือข้อมูลทางการเงิน ควบคู่ไปกับการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

(3) คณะกรรมการ ขสร. จะต้องมีการออกหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. นี้ ได้อย่างไปเอกภาพต่อไป

(4) ข้อยกเว้น สำหรับหน่วยงานของรัฐในการจัดหาข้อมูลตามคำขอที่ต้องมีการจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ยังคงเป็นการให้ดุลพินิจต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจไม่มีการใช้ดุลพินิจในส่วนนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(5) ไม่มีหลักเกณฑ์ในการขอข้อมูลข่าวสารราชการ โดยสามารถทำคำขอโดยส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

(6) ไม่มีการกำหนดให้หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. หรือมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่สืบเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. เป็นหลักเกณฑ์กลาง หรือมาตรฐานขั้นต่ำ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(7) ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบ และประเมินข้อมูลในคุณสมบัติ เวลา คุณภาพ ความถูกต้องของข้อมูล การใช้งานและการใช้มาตรฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำรายงานการใช้ข้อมูลและการปฏิบัติตามมาตรฐานข้อมูลของคณะกรรมการ ขสร.เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และสาธารณชน

(8) ไม่มีโทษปรับทางปกครองแก่กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ขสร.

(9) ควรกำหนดให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ขสร. และคณะกรรมการสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561



รายการอ้างอิง

20th Steering Group Meeting ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific Hosted by the Government of Mongolia, 18 November 2015 Ulaanbaatar, Mongolia,. "Adb/Oecd Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, "Compilation of Written Reports by Steering Group Members on Recent Developments and Activities "

<https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/ADB-OECD-20th-Steering-Group-Meeting-Compilation-Written-Reports.pdf>.

Barbara L. Cohn. "Data Governance : A Quality Imperative in the Era of Big Data, Open Data, and Beyond." *A journal of law and policy for information society*.

Bonnicksen, Andrea L. "Civil Right and Liberties." California: Mayfield Publishing Company, 1982.

"Corruption Perceptions Index 2016."

http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

"Digital Accountability and Transparency Act of 2014."

Electronic Government Agency (Public Organization) (EGA). "แนวปฏิบัติและมาตรฐานเชิงเทคนิค สำหรับ ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Data.Go.Th)."

https://data.go.th/Public/Docs/OGD_Guideline%20and%20Technical%20Standards_v1.0.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1.

"European Legislation on Re-Use of Public Sector Information."

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

Harlan Yu. "The New Ambiguity of "Open Government." *UCLA LAW REVIEW DISCLOSURE Disc.178* (2012).

Hin, Koh Teck. "Corruption Control in Singapore."

http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf.

"Introduction Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principle."

<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.

- isranews. "ขมวด 11 คดีทุจริต-สินบนข้ามชาติ ยังไม่ถึงไหน-วัดฝีมือองค์กรตรวจสอบไทย?" 2560, <https://www.isranews.org/isranews/54242-llommoixx.html>.
- Jakubowicz. "Right to Public Expression."
- Joel Gurin. "Big Data and Open Data : How Open Will the Future?". *A Journal of law and Policy for the information society* (2014-2015).
- Judith Tizard. "The Dominion Post "Government Wavers on Web Cut Off."
www.stuff.co.nz.
- Karolis Granickas. "European Public Sector Information Platform Topic Report No. 2014/04 Open Data as a Tool to Fight Corruption." <https://ofti.org/wp-content/uploads/2014/05/221171136-Open-Data-as-a-Tool-to-Fight-Corruption.pdf>.
- "Legal Library." <https://track.unodc.org/LegalLibrary/Pages/home.aspx>.
- Madejski, Krzysztof. "Technological Tools for Transparency and Accountability Landscape of Cee Region." <https://transparencee.org/wp-content/uploads/2015/12/technology-for-transparency-in-cee-incl-best-practices.pdf>.
- Michael Chui, Diana Farrell, and Kate Jackson,. "How Government Can Promote Open Data and Help Unleash over \$3 Trillion in Economic Value."
[file:///C:/Users/ROOJ/Downloads/How_Govt_can_promote_open_data_and_help_unleash_over_\\$3_trillion_ij_economic_value.pdf](file:///C:/Users/ROOJ/Downloads/How_Govt_can_promote_open_data_and_help_unleash_over_$3_trillion_ij_economic_value.pdf).
- Myrdal, Gunnar. "The Folklore of Corruption." *The Asia Magazine* 8 No.24 (June 16 1968).
- Norman S. Marsh. *Public Access to Government-Held Information*. London: Steven & Son Ltd, 1987.
- office, Information Commissioner's. "Determining What Is Personal Data V1.1."
<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1554/determining-what-is-personal-data.pdf>
- "The Open Data Barometer a Global Measure of How Governments Are Publishing and Using Open Data for Accountability, Innovation and Social Impact."
<http://opendatabarometer.org/>.
- "Open Government Data." <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>.

- Penney', Jonathan W. "Open Connectivity, Open Data : Two Dimension of the Freedom to Seek, Receive Impact Information." *4 Victoria U. Wellington Working Paper Ser.1* (2012).
- "Place Overview." <http://index.okfn.org/place/>.
- Raines', Jillian. "The Digital Accountability and Transparency Act of 2011 (Data) : Using Open Data Principles to Revamp Spending Transparency Legislation." *New York law school review volume 57* 2012/13
- Raymond Wacks. *Personal Information : Privacy and the Law*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- "The Re-Use of Public Sector Information Regulations." 2015.
- "Singapore's Corruption Control Framework." www.cpiib.gov.sg/about-corruption/corruption-control-framework.
- Stefanescu, Teodor. "Considerations Regarding the Protection of Classified Information in Electronic Format." *LESIJ NO. XVII 2/2010* (2010).
- "United Nation Convention against Corruption 2003."
- Van Roy, Edward. "On the Theory of Corruption." *Economic Developing and Cultural Change*, october 1970.
- Waith, Ronald and Simkins, Edgar. *Corruption in the Developing Countries*. London George Allen and Unwin Ltd, 1963.
- กชพร ลิขิตมาศกุล. "การเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความรู้ ความตระหนัก และความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)." *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2544.
- กมล สกลเดชา. "การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย." *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2525.
- กัญญาณัฐ บางพาน. "อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน." *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2549.
- กุลพล พลวัน. "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร." *อัยการ ปีที่ 9 ฉบับที่ 104* (สิงหาคม 2529).
- เกียรติศักดิ์ จิรเธียรนาถ. *การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: คู่แข่งบุ๊ค, 2539.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. "คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต." 2544.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. "พันธกรณีระหว่างประเทศ พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนคืออะไร."

<http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx>.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "มาตรการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ ศึกษากรณี การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน." In รายงานผลการศึกษาระดับสูงที่สุดท้าย.

คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

"การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อการต่อต้านการทุจริต." หุมนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สิงหาคม 2555.

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

"คำแนะนำการปฏิบัติตามระเบียบ ว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544."

http://www.rta.mi.th/data/Adviec/02_Less_1.pdf.

จากรุวรรณ สุขุมลพพงษ์. "แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย."

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20131025135448.pdf.

ชัยพร ชมกุล. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น." จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2552.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "สิทธิที่จะรู้." ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 24-30 มิถุนายน 2534, 60.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี, 2540.

———. "อิสระของข่าวสาร." วารสารนิติศาสตร์ ป.9 ฉ.3 (2521).

ณภัทร เตโช และคณะ. "แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย."

http://www.opsmoac.go.th/download/s_2553_038.pdf.

ณัฐธิมา พงษ์ประเสริฐ. "พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003:

ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต."

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ดิษฐะพร ทรัพย์โมค. "ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ทรงอิทธิพลใน

ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนายชิปไตร แสละวงศ์. "การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้าน

คอร์รัปชันในประเทศไทย." In รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- ติน ปรัชญพฤทธิ. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2539.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. "การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003." In รายงานการศึกษาวิจัยของกระทรวงยุติธรรม, 2548.
- ไทยพับลิก้า. "เปิด 11 แพ้กรณีทุจริตข้ามชาติ ความคืบหน้าคดีไปถึงไหน." ไทยพับลิก้า, <https://thaipublica.org/2017/03/11-cases-of-fraud/>.
- นคร เสรีรักษ์. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย. บริษัท พี.เพรส จำกัด, มีนาคม 2558.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- นารีนักษณ์ ศิริวรรณ. "การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน." http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-article18.pdf.
- บดินทร์ กริธาธร. "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ." มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. In การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 เรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.
- . "เอกสารวิจัยส่วนบุคคลชมเชย 2541 - 2542 การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย." สถาบันพระปกเกล้า.
- บัญชา เขียวต่าย. "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช. "กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษากรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ปิยะดา ศิลปอาชา. "พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปัญหาในการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ปิยะวรรณ ปานโต. "สังคมไทยกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน." http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-article37.pdf.

ผ่องแก้ว, พรศักดิ์. "สรุปผลการวิจัย เรื่อง ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความ เชื่อถือได้."

พรศักดิ์ ผ่องแก้ว และคณะ. "องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการไทย."

รายงานการวิจัย ปี 2539 ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ป.

พัชรศรี ศรีเมือง และคณะ. การรับรู้สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย. . สำนักนโยบายและ ยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2546.

โกคิน พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง." วารสารนิติศาสตร์ 38 ป.12 ฉ. 1 (2524).

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." 2560.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540.

———. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.

วารากรณ์ สามโกเศศ. "ใช้ Open Data ปราบคอร์รัปชัน."

<http://thaipublica.org/2014/12/varakorn-36/>.

วันชัย วัฒนศัพท์. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน." มปท (2543).

วีรพงษ์ บึงไกร. "การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ศศิณา เยวิจิตร. "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). "การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (Cost)." มีนาคม 2559.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, คณะกรรมาธิการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ. "การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผย ข้อมูลและร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ." 2559.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ, คณะกรรมาธิการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ.

"วาระการปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (รอบ 2)

และ 1.ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ... 2. ร่างพระราชบัญญัติการ

โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. ... 3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับ

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ...", 2558.

สมเกียรติ คงสวัสดิ์. "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

- สถูณี อาชวานันทกุล. "สิ่งที่กฎหมายดิจิทัลควรทำ: ข้อมูลเปิด+รัฐเปิด (Open Data + Open Government)." <http://thaipublica.org/?s=open+data>.
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership : Ppp)." สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. "นิติบัญญัติ ฉบับที่ 24 เรื่อง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540." กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). "พระราชปรารภให้ตั้งการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา." <http://www.mratchakitcha.soc.go.th/history2.html>.
- สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ. คอร์รัปชัน และกลไกกำจัดกลโกง : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557.
- สุธี อากาศฤกษ์. มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ป., 2544.
- สุนีย์ มัลลกะมาลย์ และคณะ. "ตุลาการหมู่บ้าน." In รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภชน์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- สุภมาศ พะยอมสวาท. "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ." มหาวิทยาลัยเกริก, 2547.
- แสง บัญเฉลิมวิภาส และคณะ. "การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003." ใน รายงานการวิจัย ปี 2551: ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2538.
- อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. "กฎหมายการคลัง." กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- อัจฉิมา ฉัตรแก้ว. "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 9/2561

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
 สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
 ที่ สค ๙ /๒๕๖๑

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
 เกี่ยวกับหนังสือร้องเรียนและเอกสารประกอบ

ผู้อุทธรณ์ : บริษัท ก. จำกัด

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า บริษัท ก. จำกัด โดยนาย ก.

ผู้อุทธรณ์ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหนังสือร้องเรียนและเอกสารประกอบการร้องเรียน กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าผู้อุทธรณ์ประกอบธุรกิจในพื้นที่โฉนดเลขที่ [REDACTED] กับบริษัท ข. จำกัด โดยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตรวจสอบว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้องได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและเชื่อถือได้หรือไม่ และสำเนาเอกสารที่ประกอบการร้องเรียนตรงกับเอกสารต้นฉบับที่อยู่ในความครอบครองของบริษัทฯ ผู้อุทธรณ์หรือไม่

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า มีหนังสือ ที่ พณ ๐๘๑๐/๑๙๗๔ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งว่า หนังสือร้องเรียนดังกล่าวอยู่ระหว่างใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย และมีเอกสารจำนวนหลายรายการ ซึ่งบางรายการไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นการให้ใช้พื้นที่บนโฉนดเลขที่ [REDACTED] ตามที่ผู้อุทธรณ์อ้าง ฉะนั้น การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น เพื่อให้ผู้อุทธรณ์ได้รับทราบรายละเอียดแห่งการร้องเรียนดังกล่าว กรมพัฒนาธุรกิจการค้า จึงได้จัดทำสำเนาหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เฉพาะในประเด็นเกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่บนโฉนดเลขที่ [REDACTED] โดยไม่เปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียน รวมทั้งข้อความที่อาจทำให้ทราบถึงผู้ร้องเรียนได้ และไม่เปิดเผยเอกสารประกอบการร้องเรียน

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าดังกล่าว

หน้า ๒ ใน ๔ หน้า

คำวินิจฉัยที่ สค ๙ /๒๕๖๑

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคล จดทะเบียน ณ ประเทศสหราชอาณาจักร ได้รับหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ให้ประกอบธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งสินค้าทุกชนิด ยกเว้นการค้าผลผลิตทางการเกษตรพื้นเมืองตามที่ระบุไว้ในบัญชี ก และประกอบธุรกิจบริการจัดการธุรกิจให้คำปรึกษาและแนะนำด้านการบริหารธุรกิจ ฯลฯ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจให้เข้าพื้นที่ แต่ภายหลังได้รับอนุญาตจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าให้ประกอบธุรกิจให้เข้าพื้นที่ได้ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ต่อมาทราบว่าผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้เข้าพื้นที่ของบริษัทฯ ผู้อุทธรณ์ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องการอยากรับว่าหนังสือร้องเรียนดังกล่าวมีการร้องเรียนในประเด็นใดบ้าง พร้อมทั้งเอกสารประกอบการร้องเรียน เพื่อนำมาใช้ประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและปกป้องชื่อเสียงของบริษัทฯ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่า เปิดเผยหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการใช้พื้นที่บนโฉนดเลขที่ [REDACTED] โดยไม่เปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียน รวมทั้งข้อความที่อาจทำให้ทราบถึงผู้ร้องเรียนได้ และไม่เปิดเผยเอกสารประกอบการร้องเรียน เนื่องจากเอกสารอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของสำนักกฎหมาย และมีเอกสารบางรายการไม่เกี่ยวกับประเด็นให้เข้าพื้นที่ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งชื่อผู้ร้องเรียนเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้เปิดเผย ตามมาตรา ๑๕ (๒) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า มีหนังสือที่ พณ ๐๘๐๑/๒๙๓๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ส่งข้อมูลข่าวสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ชี้แจงด้วยวาจาสรุปความได้ว่า ได้เปิดเผยหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการใช้พื้นที่บนโฉนดเลขที่ [REDACTED] แต่ปกปิดชื่อผู้ร้องเรียน รวมทั้งข้อความที่อาจทำให้ทราบถึงตัวผู้ร้องเรียน และไม่เปิดเผยเอกสารประกอบการร้องเรียน เนื่องจากเอกสารอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของสำนักกฎหมาย และมีเอกสารบางรายการไม่เกี่ยวกับประเด็นให้เข้าพื้นที่ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งชื่อผู้ร้องเรียนเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้เปิดเผย ตามมาตรา ๑๕ (๒) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑ ๗.

หน้า ๓ ใน ๔ หน้า

คำวินิจฉัย ที่ สค ๕ /๒๕๖๑

ผู้แทนบริษัท ก. จำกัด ได้รับมอบหมายจากผู้ถือหุ้น ชี้แจงด้วยวาจาสรุปความได้ว่าบริษัท ก. จำกัด ผู้ถือหุ้น เป็นนิติบุคคล จดทะเบียน ณ ประเทศสหราชอาณาจักร ได้รับหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ โดยมีสำนักงานใหญ่ คือ บริษัท ค. จำกัด ตั้งอยู่ที่ประเทศสหราชอาณาจักร ประกอบธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งสินค้าทุกชนิด และบริการจัดการธุรกิจให้คำปรึกษาและแนะนำด้านการบริหารธุรกิจ ฯลฯ รวมทั้งการให้เช่าพื้นที่ ต่อมาได้รับแจ้งจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่ามีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้เช่าพื้นที่ของบริษัทฯ ผู้ถือหุ้นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องการอยากรับว่าหนังสือร้องเรียนดังกล่าวมีการร้องเรียนในประเด็นใดบ้าง พร้อมทั้งเอกสารประกอบการร้องเรียน เพื่อนำมาใช้ประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและปกป้องชื่อเสียงของบริษัทฯ โดยที่ผ่านมามีบริษัทฯ ผู้ถือหุ้น มีการฟ้องร้องคดีกับบริษัท ง. จำกัด เกี่ยวกับการค้างค่าเช่าและให้ออกจากพื้นที่ ซึ่งศาลพิพากษาคดีแล้วว่าให้บริษัทฯ ผู้ถือหุ้นเป็นฝ่ายชนะคดี นอกจากนี้ยังมีผู้ร้องเรียนบริษัทฯ ผู้ถือหุ้นไปยังหน่วยงานราชการอีกหลายหน่วยงาน เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมสรรพากร และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการเสียภาษี ซึ่งบริษัทฯ ผู้ถือหุ้นได้ชี้แจงกับหน่วยงานดังกล่าวแล้ว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า ผู้ถือหุ้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างดาว ถือเป็นผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้นำความในมาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาใช้แก่การจัดการข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา นี้ โดยอนุโลมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในมาตราใดที่ห้ามมิให้คนต่างดาวเป็นผู้มีสิทธิขอรับข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด ดังนั้น การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเพื่อมอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงกำหนดกรอบหรือขอบเขตของการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของคนต่างดาว ซึ่งฝ่ายบริหารอาจออกกฎกระทรวงมากำหนดให้สิทธิของคนต่างดาวตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ นี้ น้อยกว่าที่ให้แก่คนไทยทั่วไปได้ แต่เมื่อฝ่ายบริหารยังมิได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าว ก็มีอาจแปลได้ว่าคนต่างดาวจะไม่มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจนำเหตุแห่งการที่ฝ่ายบริหารยังมิมีการออกกฎกระทรวงมาปฏิเสธสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนต่างดาวได้ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงรับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ส่วนคำร้องขอข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ คือ หนังสือร้องเรียนและเอกสารประกอบการร้องเรียน เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนว่าผู้ถือหุ้นประกอบธุรกิจในพื้นที่โดน


e /

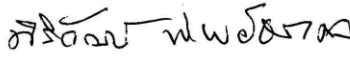
หน้า ๔ ใน ๔ หน้า


คำวินิจฉัย ที่ สค ๘ /๒๕๖๑

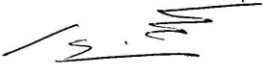
เลขที่ [REDACTED] กับบริษัท ข. จำกัด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้จริงปรากฏตามคำชี้แจงของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่า ได้เปิดเผยหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการใช้พื้นที่บนโฉนดเลขที่ [REDACTED] แต่ปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนรวมทั้งข้อความที่อาจทำให้ทราบถึงตัวผู้ร้องเรียน และไม่เปิดเผยเอกสารประกอบการร้องเรียน ซึ่งการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของสำนักกฎหมาย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ประกอบกับเอกสารบางรายการไม่เกี่ยวกับประเด็นการให้เช่าพื้นที่ การเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างไรก็ตามผู้อุทธรณ์ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอันจำเป็นต่อการใช้ปกป้องสิทธิของตนเองอย่างเพียงพอแล้ว ดังนั้น การที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์จึงชอบแล้ว

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์


พลเอก  หัวหน้าคณะที่ ๔
(ประยุทธ์ เมฆวิชัย)

 กรรมการ
(นายศิริวัฒน์ ทัพย์ธราดล)

 กรรมการ
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา)

 กรรมการ
(นายเยี่ยมศักดิ์ คุ้มอินทร์)

 กรรมการ
(นายสมชาย อัครเศรณี)

 กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์
(นางสาวอัมพวัน เจริญกุล)

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑

ภาคผนวก ข. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
คดีหมายเลขดำที่ อ.921/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1375/2558

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๒๑/๒๕๕๓
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๓๗๕ /๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

ระหว่าง { นายชาญยุทธ แก้วใจรักษ์ ผู้ฟ้องคดี
กรมทางหลวงชนบท ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๓๖/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๑๒๔๗/๒๕๕๓ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๗๒๒๗ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๒ งาน ๓๑/๑๐ ตารางวา ถูกเวนคืนทั้งแปลงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อนำมาใช้ก่อสร้างถนนนครอินทร์ หลังจากถนนนครอินทร์ได้ก่อสร้างเสร็จและเปิดให้ประชาชนใช้มาหลายปีแล้ว ยังไม่มีการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าว ไปใช้ในการก่อสร้างและเป็นข้อสังเกตว่ายังมีที่ดินของบุคคลอื่นอีกหลายแปลงที่ถูกเวนคืนแล้ว แต่มิได้นำไปใช้



ในการก่อสร้าง...

จึงไม่มีอำนาจใดที่จะยึดถือที่ดินที่พิพาทต่อไป และเนื่องจากมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิ
 ในทรัพย์สินของบุคคลว่าการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
 อีกทั้ง ได้บัญญัติว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นต้องคืนให้กับ
 เจ้าของหรือทายาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๖
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๔๙
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นอกจากนั้นยังเป็นสิทธิ
 ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง จึงย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี
 ให้ต้องคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนเมื่อมิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และผูกพันศาล
 ที่จะต้องตีความและบังคับใช้กฎหมายโดยมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดิน
 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
 อุดมธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับข้ออุทธรณ์ว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ
 คืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแก่เจ้าของหรือทายาทและที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อมี
 การเวนคืน ย่อมเป็นสาธารณประโยชน์ ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ อีกทั้งปัจจุบันที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ขึ้น
 ทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทแล้ว จึงไม่สามารถโอนที่ดินคืนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ การที่
 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบังคับให้โอนที่ดินคืนแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกำหนดคำสั่ง
 โดยไม่มีกฎหมายรองรับนั้น เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อนำไปใช้การอื่น
 ส่วนมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการโอนทรัพย์สิน
 สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งทั้งสองกรณีจะกระทำได้โดยการตราพระราชบัญญัติ
 ออกพระราชกฤษฎีกาหรือโดยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ แต่ที่ดินพิพาทในคดีนี้เดิม
 เป็นของผู้ฟ้องคดี แต่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ
 เวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งในกรณีการเวนคืนที่ดินมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่า
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



/ต่างบัญญัติว่า...

ต่างบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบுவัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยทรัพย์สิน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงเห็นได้ว่าการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่มิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ให้แก่เจ้าของหรือทายาท ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและกฎหมายเฉพาะ แม้ปัจจุบันจะยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของที่ดินและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ซึ่งต้องอนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสี่ แต่ก็ได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่มิได้ใช้ประโยชน์ตามข้ออุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี เพราะหากตีความข้อกฎหมายเช่นนี้ ก็จะกระทบต่อหลักการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ศาลซึ่งเป็นองค์กรตีความและบังคับใช้กฎหมายจึงมีอำนาจออกคำสั่งโดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินตามฟ้องแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งคำพิพากษาในกรณีนี้ก็มีใช้เป็นการบังคับให้ออนที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ หรือถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ แต่เป็นการออกคำสั่งบังคับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและมีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอคืนที่ดินแปลงอื่น นั้น การเลือกใช้สิทธิทางศาลเป็นเรื่องเฉพาะตัวที่คู่กรณีประสงค์จะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๗๒๒๗ ระบุว่า ๕๓ ๒ฎ (๕๐๓๖I ๖๐๒๔ - ๑๐) เลขที่ดิน ๖๐๕๔ (๖๐) หน้าสำรวจ ๑๗๕ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี จำนวนเนื้อที่ ๒ งาน ๓๑^๗/_{๑๐} ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมตามที่หน่วยงานทางปกครองผู้มีหน้าที่เรียกเก็บ และให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่คืนเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๓,๔๗๕,๕๐๐ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จก่อนการจดทะเบียนโอนที่ดิน ทั้งนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการคืนเงินให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนโอนที่ดิน



/ให้แล้วเสร็จ...

๓๑

ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนครบถ้วนแล้ว และให้คืน
ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ชอบแล้ว

พิพากษายืน

นายสมชาย งามวงศ์ชน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวราวุธ ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายมนูญ ปุญญกิริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายณัฐ รัฐอมฤต





ภาคผนวก ค. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.
ของคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๑ : การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบ (รอบ ๒) และ

๑. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.
๒. ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์
ของภาครัฐ พ.ศ.
๓. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ
ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ
ประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

- ๙ -

ร่าง
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
พ.ศ.

โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารทุกประเภท รวมถึงข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการใด ๆ
โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจของหน่วยงานรัฐ ลิขสิทธิ์หรือหน้าที่
ของหน่วยงานรัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อประโยชน์สาธารณะ

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล
ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา
ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย
รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย
และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น
ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี
องค์การมหาชน หน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น รัฐวิสาหกิจ
หน่วยงานหรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือการอนุมัติ อนุญาตโดยหน่วยงานของรัฐ
องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงหน่วยงานเอกชน
ที่ได้รับสัมปทานหรือดำเนินการสาธารณะหรือบริการสาธารณะแทนรัฐ และให้หมายความรวมถึงองค์กร
หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าองค์กร
หรือหน่วยงานดังกล่าวจะได้รับงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม

- ๑๐ -

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
 “สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและที่ทักเสีสิทธิมนุษยชน”
 มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวดที่ ๑ บททั่วไป

มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์

- (๑) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะอันเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ
- (๒) เพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะสิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เป็นกลไกสำคัญในการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความโปร่งใส เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนอย่างสมดุล รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตประทุพผิตมิชอบ

หมวดที่ ๒ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๗ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจัดทำช่องทางในการดำเนินการเปิดเผย หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

- (๑) รวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์ จัดเก็บ ประมวลผลข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
 - (๒) ให้เปิดเผย เผยแพร่ ซึ่งข้อมูลสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีบุคคลใดร้องขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
 - (๓) ให้ข้อมูล ชี้แจง ให้อัยคำต่อบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด
- การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐของจัดให้มีช่องทาง และรูปแบบของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อย่างน้อยประกอบด้วย
- (๑) จุดติดต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะสำหรับการเปิดให้บริการประชาชนในวันทำการ
 - (๒) ฐานข้อมูลกลางของหน่วยงานของรัฐ และระบบสารสนเทศสำหรับการสืบค้นข้อมูลที่มีการจัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดให้บริการ
 - (๓) ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบสารสนเทศ และระบบสื่อสารโทรคมนาคมอื่นใด

มาตรา ๘ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ให้ประชาชนรับรู้และแสดงความเห็น เพื่อประกอบการจัดทำและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ให้ประชาชนรับรู้และ

- ๑๓ -

และระดับท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ และโครงการ หรือกิจกรรมบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ หรือการอื่น

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้เงินแผ่นดิน หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ ติดตาม ตรวจสอบ หรือขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานเช่นว่านั้นได้ เว้นแต่ ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะนั้น อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของบุคคลอื่น

มาตรา ๑๐ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษา

การเก็บรวบรวม และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้จัดเก็บรวบรวม และเปิดเผยโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๑ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผล ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เป็นปัจจุบันรวดเร็ว ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าถึง หรือขอข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ ได้อย่างสะดวก ง่าย รวดเร็ว ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- (๑) โครงสร้างการบริหาร และรายนามผู้บริหารหน่วยงาน สถานที่ปฏิบัติงาน หมายเลขโทรศัพท์ ที่อยู่สำหรับการติดต่อทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E – mail address) พร้อมข้อมูลสำหรับการติดต่อ
- (๒) วิทยาลัยฯ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงาน หรือกิจกรรมการดำเนินงาน
- (๓) อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด พร้อมกับวิธีการดำเนินงาน
- (๔) ช่องทาง หรือสถานที่ในการติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(๕) ข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๒ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขอตรวจสอบ หรือขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- (๑) ผลการพิจารณา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ความเห็นแย้ง และ คำสั่งในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว รวมถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย
- (๒) นโยบาย หรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- (๔) คู่มือ หรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อ หน้าที่ของเอกชน
- (๕) สิ่งพิมพ์ที่มีการอ้างอิงถึง
- (๖) ใบอนุญาตและเงื่อนไขของการอนุญาตประกอบกิจการ สัญญาอนุญาต สัญญาร่วมงาน ในโครงการของรัฐ สัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือการให้บริการสาธารณะ

- ๑๒ -

หรือการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการใช้ทรัพยากรสาธารณะ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินในการประกอบกิจการ หรือการดำเนินการ รวมทั้งข้อมูลการครอบครอง หรือการถือครองที่ดินของบุคคล หรือนิติบุคคล หรือการอนุญาตให้ถือครองที่ดิน หรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งไม่อาจออกเอกสารสิทธิ หรือออกหลักฐานการถือกรรมสิทธิได้

(๗) บันทึกการประชุม รายงานการประชุม เอกสารประกอบการนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งองค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการตามกฎหมายอื่นใด

(๘) บันทึกการประชุม รายงานการประชุม เอกสารประกอบการนำเสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี

(๙) รายงานงบการเงินประจำปี และผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

(๑๐) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปกปิด ลบ ตัดทอนข้อความ หรือกระทำโดยประการอื่นใด เพื่อมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อมูลข่าวสารสาธารณะเช่นว่านั้นได้

มาตรา ๑๓ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองของข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้

ในกรณีที่การจัดทำสำเนาข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นกระดาษ หรือบันทึกเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งการจัดทำมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากการดำเนินการ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสม และไม่เกินต้นทุนวัสดุที่ใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๔ บุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือประกอบกิจการทางธุรกิจ หรือมีถิ่นพำนักในราชอาณาจักร มีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองของข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หมวดที่ ๓

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๑๕ ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นใด และคำขอของบุคคลผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจจัดให้ได้ตามสมควร ให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นให้แก่ผู้ขอภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับจากวันรับคำขอ เว้นแต่กรณีมีเหตุขัดข้องเจ้าหน้าที่อาจขอเลื่อนระยะเวลาส่งมอบข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวได้คราวละไม่เกินเจ็ดวัน ทั้งนี้ รวมกันแล้วจะต้องไม่เกินสามสิบวันนับตั้งแต่วันยื่นคำขอ

เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธคำขอตามวรรคหนึ่งได้ หากบุคคลผู้นั้นขอข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งต้องจัดทำเป็นเอกสารจำนวนมาก หรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานจัดหาให้ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มิใช่ข้อมูลข่าวสารที่ขอมาเพื่อประโยชน์ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา หรือคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง

- ๑๓ -

เว้นแต่เป็นการแปรสภาพ เป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพ หรือเสียงระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบอื่นใด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีเช่นนั้น มิใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่มีจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้น หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐนั้น จะอำนวยความสะดวกในการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการโดเมนใหม่ ให้แก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ หากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตาม มาตรา ๑๕ แม้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอ ให้คำแนะนำเพื่อให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณา เพื่อมีคำสั่งต่อไป

มาตรา ๑๗ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่คน หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวก โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน

หมวดที่ ๔

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ไม่ต้องเปิดเผย

มาตรา ๑๘ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

มาตรา ๑๙ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

- ๑๔ -

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำ ภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิ ส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มา โดยไม่ประสงค์ให้หน่วยงานนำไปเปิดเผยต่อบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง

(๗) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่า ที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่ง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขอ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใด อาจกระทบถึง ประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลา อันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใด อาจกระทบถึง ประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยทำเป็นหนังสือถึงหัวหน้าหน่วยงานนั้น

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณา ให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มิคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นได้ จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๗ หรือจนกว่าคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นได้ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ผู้ขอ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา ๒๑ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้น ไม่ว่าจะเป็นการ พิจารณาของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือศาล ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาโดยมิให้ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นเปิดเผยแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณา และในกรณีที่จำเป็นจะพิจารณา กลับหลังคู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายใดก็ได้

มาตรา ๒๒ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใด แม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ หากเป็นการกระทำโดยสุจริต ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตาม มาตรา ๑๒ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามระเบียบ

(๒) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตาม มาตรา ๑๒ ถ้าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่น ของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณี นี้ จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นตามความเหมาะสมก็ได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้ หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมาย และจะยังมีในกรณีดังกล่าว

- ๑๕ -

มาตรา ๒๓ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐ แห่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานก็ได้

หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเปิดเผยประเภท ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว

หมวดที่ ๕ ข้อมูลส่วนบุคคล

มาตรา ๒๔ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ เกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็น เพื่อการดำเนินงาน ของหน่วยงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าว เมื่อหมดความจำเป็น

(๒) พยายามเก็บข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

(๓) จัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับ สิ่งดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลไว้

(ข) ประเภทของระบบข้อมูลส่วนบุคคล

(ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติ

(ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูล

(จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคล

(ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูลส่วนบุคคล

(๔) ตรวจสอบ แก้ไข ข้อมูลส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(๕) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกัน มิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ในกรณีที่เก็บข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้ง ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลส่วนบุคคลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูล ส่วนบุคคลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นกรณีที่อาจ ให้ข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยความสมัครใจ หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบในกรณีที่มี การให้จัดส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังที่ใด ซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตาม ลักษณะการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติ

- ๑๖ -

มาตรา ๒๕ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลจะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่ เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

- (๑) ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแห่งนั้น
- (๒) เป็นการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติ ภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลนั้น
- (๓) ต่อหน่วยงานที่ทำงานด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
- (๔) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด
- (๕) ต่อหอดจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อการตรวจดูคุณภาพในการเก็บรักษา
- (๖) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม
- (๗) เป็นการให้ซึ่งจำเป็น เพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล
- (๘) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว
- (๙) กรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๖ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบ ข้อมูลส่วนบุคคลส่วนนั้นได้ ทั้งนี้ หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะ จะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งผลการพิจารณาให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลให้ตรงตามที่มีคำขอให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาที่ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลตามคำร้องขอ โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลตามคำร้องขอ หมายเหตุ คำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

- ๑๗ -

บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีอำนาจกระทำการแทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถึงแก่กรรมมีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หมวดที่ ๒ ข้อมูลประวัติศาสตร์

มาตรา ๒๗ เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับ การเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร สาธารณะไว้ระหว่างการปฏิบัติงาน และเมื่อไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานจะต้องเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่า สิบปี และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้ส่งต้นฉบับ ให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประเมินคุณค่าเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี สลิดี หลักฐาน หรือ เรื่องที่ต้องใช้สำหรับการศึกษาค้นคว้า หรือคัดเลือก และเก็บรักษาไว้เป็นข้อมูลหลักฐานทางราชการตลอดไป หรือตามที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรกำหนด

กรณีที่หน่วยงานของรัฐยังคงมีความจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้เอง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน หรือมีคำสั่งไม่ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น ให้ขยายระยะเวลา ในการเก็บรักษาไว้ได้ โดยระยะเวลาการขยายรวมกันแล้วจะเกินยี่สิบปีไม่ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หมวดที่ ๗ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๒๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เรียกว่า “คณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารสาธารณะ” เรียกโดยย่อว่า “กขส” ประกอบด้วย

- (๑) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นประธานกรรมการ
- (๒) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๓) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑๒ คน ซึ่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นผู้แต่งตั้งจากการคัดเลือกของที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน จากผู้มีประสบการณ์ทำงาน เกี่ยวข้องกับองค์กร หรือมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สิทธิมนุษยชน และสื่อมวลชนเป็นอย่างน้อย โดยการเสนอรายชื่อของหน่วยงานรัฐ สถาบันทางวิชาการ หรือ องค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งตามกฎหมาย

ให้มีเลขาธิการสำนักงาน เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

- ๑๘ -

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๕) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เป็นหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๘ ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย
 (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
 (๓) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง ในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับการแต่งตั้ง
 (๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 (๖) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
 (๗) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 (๘) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 (๙) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกิดยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทความผิดหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๑๐) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๑) ไม่เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๐ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับตำแหน่งใหม่เข้ารับหน้าที่ ยกเว้นกรณีการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๑ (๕)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๓๑ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย
 (๒) อายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์
 (๓) ลาออก
 (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙
 (๕) ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

- ๑๙ -

การพ้นจากตำแหน่งตาม (๕) ต้องมีคะแนนเสียงลงมติเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่ประชุม ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง และยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทน โดยให้ผู้ได้รับการคัดเลือกมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี

มาตรา ๓๒ การประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม โดยการประชุมอาจกระทำได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าไม่มีประธานกรรมการ หรือประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาประชุมเลือกกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๓ คณะกรรมการมีบทบาท อำนาจ และหน้าที่สำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้หน่วยงานที่มีหน้าที่นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย มาตรการ แผนยุทธศาสตร์แนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือปฏิบัติการอื่นใด เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐสภา เพื่อกำหนดนโยบาย ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำฐานข้อมูล การจัดเก็บ การประมวลผล การปรับปรุง และแก้ไขข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับรู้ หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(๗) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๑๐) ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดตั้งศูนย์ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยพัฒนาระบบการให้บริการ และดำเนินการให้มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลกับเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อความสะดวก

- ๒๐ -

รวดเร็วในการสืบค้น และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ รวมทั้งการจัดให้มีระบบการให้คำปรึกษา สอบถาม หรือการให้ข้อมูลผ่านศูนย์บริการทางโทรศัพท์แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ

(๑๑) จัดทำบัญชีรายชื่อหน่วยงานผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และวางระเบียบในการจัดทำมาตรฐานของฐานข้อมูลกลาง

(๑๒) การจัดทำประมวลจริยธรรม ค่านิยม หรือแนวปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เลขานุการ และเจ้าหน้าที่

(๑๓) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือสาธารณชนเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งจะต้องจัดทำช่องทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ผ่านเว็บไซต์ หรือเครือข่ายสารสนเทศที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการจัดทำและเผยแพร่แนวปฏิบัติในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และติดตาม ประเมินผล ตลอดจนการพิจารณาทบทวนแนวทาง ให้สอดคล้องกับเหตุผลความจำเป็น สภาพการณ์ของของการพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ที่นำมาใช้ รวมทั้งจะต้องประเมินผลการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นประจำทุกปี รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็น ต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และ รัฐสภา ทั้งนี้ กรณีที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการนำเสนอ ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเมื่อต้องมีการดำเนินการในแต่คราว

ให้คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลรายงานผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้สาธารณชนรับทราบ ผ่านทางเว็บไซต์ หรือระบบเครือข่ายสารสนเทศอื่นใด

มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่คณะกรรมการแต่งตั้ง หรือคณะทำงานที่เลขานุการแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทน ตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๖ คณะกรรมการมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงาน หรือบุคคลใด ส่งเอกสารหรือให้ข้อมูล เกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องเรียน หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจในการเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

- ๒๑ -

หมวดที่ ๘
การวินิจฉัยคำอุทธรณ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการรับคำอุทธรณ์และวินิจฉัยการเปิดเผยหรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้แก่ผู้ขอ หรือการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตาม หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคล

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้ตามความเหมาะสม เพื่อพิจารณากลับกรองคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ เมื่อมีผู้ยื่นอุทธรณ์ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำขออุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลโดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลแต่ละสาขาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลตามวรรคสอง ให้แต่งตั้งตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านเศรษฐกิจและการคลัง ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หรือด้านอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคสอง ต้องมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะไม่น้อยกว่าสามคน โดยมีเลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการมอบหมายปฏิบัติหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ให้คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ขยายระยะเวลาได้คราวละเจ็ดวันโดยแสดงเหตุผลความจำเป็น ทั้งนี้รวมกันแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันนับจากวันที่รับคำอุทธรณ์

หมวดที่ ๙
การคุ้มครอง และบทลงโทษ

มาตรา ๓๘ หน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการปฏิบัติราชการ ย่อมได้รับการคุ้มครองมิให้ผู้ใดฟ้องร้องหรือกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางอาญา หรือทางแพ่ง เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือกระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยเจตนาในการแสดงผลประโยชน์ที่สมควรได้หรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

มาตรา ๓๙ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ๒๒ -

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไปเป็นของสำนักงาน ชสธ. เว้นแต่เงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ซึ่งมีผู้ครองอยู่ให้โอนไปเป็นของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๔๒ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าสมัครใจจะโอนไปเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เมื่อได้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สำนักงานบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด แต่จะกำหนดให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้ สำหรับผู้ที่ไม่ได้แจ้งความจำนงในระยะเวลาดังกล่าว ให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔๓ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้าง ให้ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา ๔๔ ให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับได้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.
ของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



รายงาน

ของ

คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบ

เรื่อง “การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูล
และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
พ.ศ.”

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ



๐๒	๐๘	สปช.
----	----	------

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

เหตุผล

โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีการเชื่อมโยงเทคโนโลยีทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้โดยสะดวก และมีประสิทธิภาพ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งจะช่วยให้การป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้บริการข้อมูลภาครัฐต่อประชาชนอย่างทั่วถึง และเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีธรรมาภิบาล มีการกำกับดูแลตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิทราบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือกำหนดหน้าที่อย่างใด ๆ แก่ประชาชนอันเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์เนื่องด้วยคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการใช้ระบบปฏิบัติการที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
พ.ศ.

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

.....
.....
โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วินิจฉัยในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารทุกประเภท รวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจของหน่วยงานรัฐ สิทธิหรือหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อประโยชน์สาธารณะ

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงานบรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมายรหัสหรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้ นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

๒

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การมหาชน หน่วยงานที่เป็นองค์หรืออิสระตามรัฐธรรมนูญหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน หรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือการอนุมัติ อนุญาตโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย สถานประกอบกิจการและหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดรวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือดำเนินกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะแทนรัฐ และให้หมายความรวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวจะได้รับงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม

“คณะกรรมการ ชสธ.” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
 “สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
 “เลขาธิการ ชสธ.” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
 บททั่วไป

มาตรา ๖ พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์

(๑) เพื่อให้บุคคลและชุมชนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยไม่ชักช้า

(๒) เพื่อให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยสะดวก ทันต่อเวลา และไม่เสียค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร

(๓) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

(๔) เพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เป็นกลไกสำคัญในการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความโปร่งใส เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนอย่างสมดุล รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

หมวด ๒
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๗ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจัดทำช่องทางในการดำเนินการเปิดเผย หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

- (๑) รวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์ จัดเก็บ ประมวลผลข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ให้เปิดเผย เผยแพร่ ซึ่งข้อมูลสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีบุคคลใดร้องขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนด
- (๓) ให้ข้อมูล ชี้แจง ให้ถ้อยคำต่อบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีช่องทาง และรูปแบบของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อย่างน้อยประกอบด้วย
 - (๑) จุดติดต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะสำหรับการเปิดให้บริการประชาชนในวันทำการ
 - (๒) ฐานข้อมูลกลางของหน่วยงานของรัฐ และระบบสารสนเทศสำหรับการสืบค้นข้อมูลที่มีการจัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดให้บริการ
 - (๓) ลำดับรายการเอกสารหรือข้อมูลที่ต้องเปิดเผยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะและข้อมูลข่าวสารของราชการ
 - (๔) ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบสารสนเทศ และระบบสื่อสารโทรคมนาคมอื่นใด

มาตรา ๘ บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะอันเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น เว้นแต่

- (๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังมีได้ดำเนินการ หรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้คณะกรรมการ ชสธ. ออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่รับแจ้ง
 - (๒) ในกรณีตาม (๑) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการ ชสธ. อาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้โดยพลัน
- บทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

๔

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการจ่ายเงินงบประมาณ หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ประชาชน รับรู้ ติดตาม ตรวจสอบ หรือขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานเช่นว่านี้ได้ เว้นแต่ ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะนั้น อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายของบุคคลอื่น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สาธารณะดังกล่าวได้โดยสะดวก ทั้งนี้ คณะกรรมการ ชสธ. อาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการ จัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนรับรู้และแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการจัดทำและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับ ท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ และโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ หรือการอื่นได้

มาตรา ๑๐ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

การเก็บรวบรวม และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้จัดเก็บรวบรวม และเปิดเผยโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

การเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และปรับปรุงข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวมทั้งต้องจัดให้มีช่องทางรับแจ้งจากประชาชนที่ตรวจสอบพบว่าข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้เปลี่ยนแปลง หรือไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงในขณะนั้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับแจ้งไปตรวจสอบ และแก้ไขให้ถูกต้อง สมบูรณ์โดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๑ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผล ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เป็นปัจจุบันรวดเร็ว ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าถึง หรือขอข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ ได้อย่างสะดวก ง่าย รวดเร็ว ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดใน ราชกิจจานุเบกษา

หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- (๑) โครงสร้างการบริหาร และรายนามผู้บริหารหน่วยงาน สถานที่ปฏิบัติงาน หมายเลข โทรศัพท์ ที่อยู่สำหรับการติดต่อทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail address) พร้อมข้อมูลสำหรับการติดต่อ
- (๒) วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงาน หรือกิจกรรมการดำเนินงาน
- (๓) อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด พร้อมกับวิธีการดำเนินงาน
- (๔) ช่องทาง หรือสถานที่ในการติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

๕

(๕) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ ขั้นตอน ที่เกี่ยวเนื่อง หรือเกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ การประกอบกิจการ การให้บริการแก่ประชาชน การบริหาร งบประมาณของหน่วยงาน การบริหารงานบุคคล การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นตามที่คณะกรรมการ ชสธ. กำหนด

หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การลงทะเบียน หรือการแจ้งที่มีกฎหมาย หรือกฎ กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบ ขออนุมัติ ขออนุญาต ขอจดทะเบียน ขอขึ้นทะเบียน ขอลงทะเบียน หรือแจ้ง ข้อมูลก่อนดำเนินการ ต้องเปิดเผยหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ ขั้นตอน หรือการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติ ในการยื่นคำขอความเห็นชอบ ขออนุมัติ ขออนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การลงทะเบียน หรือการแจ้งข้อมูลที่มีกฎหมาย หรือกฎกำหนดให้ต้องขออนุญาต รวมทั้งจะต้องแจ้งขั้นตอนการพิจารณา และรายงานผลการพิจารณาให้ประชาชนทราบความคืบหน้าโดยสอดคล้องกับคู่มือสำหรับประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ รวมถึงหลักเกณฑ์ หรือแนวทางการปฏิบัติอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๒ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขอตรวจสอบ หรือขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลการพิจารณา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ความเห็นแย้งและคำสั่ง ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว รวมถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย
(๒) นโยบาย หรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
(๔) คู่มือ หรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและ หน้าที่ของเอกชน

(๕) สิ่งพิมพ์ที่มีการอ้างอิงถึง

(๖) ใบอนุญาตและเงื่อนไขของการอนุญาตประกอบกิจการ สัญญาอนุญาต สัญญาร่วมงาน ในโครงการของรัฐ สัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือการให้บริการสาธารณะ หรือการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการใช้ทรัพยากรสาธารณะ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในการประกอบกิจการหรือการดำเนินการ รวมทั้งข้อมูลการครอบครอง หรือการถือครองที่ดินของบุคคล หรือนิติบุคคล หรือการอนุญาตให้ถือครองที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งไม่อาจออกเอกสารสิทธิ หรือออกหลักฐานการถือกรรมสิทธิ์ได้

(๗) บันทึกการประชุม รายงานการประชุม เอกสารประกอบการนำเสนอต่อที่ประชุม คณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งองค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการตามกฎหมายอื่นใด

(๘) บันทึกการประชุม รายงานการประชุม เอกสารประกอบการนำเสนอต่อที่ประชุมของ คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี

(๙) รายงานงบการเงินประจำปี และผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

(๑๐) ข้อมูลการประกอบกิจการ หรือการให้บริการทางธุรกิจอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการ ชสธ. กำหนด

๖

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปกปิด ลบ ตัดทอนข้อความหรือกระทำโดยประการอื่นใด เพื่อมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อมูลข่าวสารสาธารณะเช่นว่านั้นได้

มาตรา ๑๓ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองของข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้

ในกรณีที่มีการจัดทำสำเนาข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นกระดาษ หรือบันทึกเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งการจัดทำมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากการดำเนินการ ให้คณะกรรมการ ขสธ. พิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสม และไม่เกินต้นทุนวัสดุที่ใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ขสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๔ บุคคลต่างตัวที่เดินทางเข้าประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือประกอบกิจการทางธุรกิจ หรือมีถิ่นพำนักในราชอาณาจักร มีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองของข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ขสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๓

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๑๕ ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นใด และคำขอของบุคคลผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจจัดให้ได้ตามสมควร ให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นให้แก่ผู้ขอภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับจากวันรับคำขอ เว้นแต่กรณีมีเหตุขัดข้องเจ้าหน้าที่อาจขอเลื่อนระยะเวลาส่งมอบข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวได้คราวละไม่เกินเจ็ดวัน ทั้งนี้ รวมกันแล้วจะต้องไม่เกินสามสิบวันนับตั้งแต่วันยื่นคำขอ

เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธคำขอตามวรรคหนึ่งได้ หากบุคคลผู้นั้นขอข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งต้องจัดทำเป็นเอกสารจำนวนมาก หรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานจัดหาได้ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบอื่นใด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีเช่นนั้น มิใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้น หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐนั้น จะอำนวยความสะดวกในการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นใหม่ ให้แก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ หากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๕ แม้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือสาขาของหน่วยงานแห่งนั้นหรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนําเพื่อให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณา เพื่อมีคำสั่งต่อไป

มาตรา ๑๗ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ตน หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวก โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ชส.

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ชส. ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ชส. ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน

หมวด ๔

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ไม่ต้องเปิดเผย

มาตรา ๑๘ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้

มาตรา ๑๙ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้หน่วยงานนำไปเปิดเผยต่อบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง

(๗) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการ ชสธ. กำหนด

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะประเภทใดและเพราะเหตุใดและให้ถือว่าคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ตามลำดับสายการบังคับบัญชาแต่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ชสธ. ได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องให้เวลาอันสมควรให้ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่งหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยทำเป็นหนังสือถึงหัวหน้าหน่วยงานนั้น

ในกรณีที่มีการคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้าในกรณีที่คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นไม่ได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๗ หรือจนกว่าคณะกรรมการ ชสธ. ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นได้แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่งผู้ขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ชสธ. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา ๒๑ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการ ชสธ. คณะอนุกรรมการ หรือศาล ต้องดำเนินการขบวนกรพิจารณาโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น เปิดเผยแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณา และในกรณีที่จำเป็นจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายใดก็ได้

มาตรา ๒๒ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใด แม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิด หากเป็นการกระทำโดยสุจริต ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามมาตรา ๑๒ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบ

(๒) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามมาตรา ๑๒ ถ้าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณี จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นตามความเหมาะสมก็ได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว

๙

มาตรา ๒๓ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ชสธ. กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานก็ได้

หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามวรรคหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเปิดเผยประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว

หมวด ๕

ข้อมูลส่วนบุคคล

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือกฎว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ให้นำหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เพียงพอและจำเป็น เพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น
- (๒) พยายามเก็บข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น
- (๓) จัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้

- (ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลไว้
- (ข) ประเภทของระบบข้อมูลส่วนบุคคล
- (ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติ
- (ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูล
- (จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคล
- (ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูลส่วนบุคคล

(๔) ตรวจสอบ แก้ไข ข้อมูลส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(๕) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลส่วนบุคคลตามความเหมาะสม

เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ในกรณีที่เก็บข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบล่วงหน้า หรือพร้อมกับการขอข้อมูลส่วนบุคคลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติและกรณีที่ขอข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นกรณีที่มีโอกาสให้ข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบในกรณีที่มีการให้จัดส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังที่ใด ซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติ

มาตรา ๒๕ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลจะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่ เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

- (๑) ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแห่งนั้น
 - (๒) เป็นการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลนั้น
 - (๓) ต่อหน่วยงานที่ทำงานด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
 - (๔) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด
 - (๕) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา
 - (๖) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม
 - (๗) เป็นการให้ซึ่งจำเป็น เพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล
 - (๘) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว
 - (๙) กรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๖ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใดถ้ากรณีมีเหตุอันควรหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่แท้จริงให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลส่วนนั้นได้ ทั้งนี้ หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวและแจ้งผลการพิจารณาให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลให้ตรงตามที่มีคำขอให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ชสธ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาที่ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลตามคำร้องขอ โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ชสธ. และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลตามคำร้องขอหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

๑๑

บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีอำนาจกระทำการแทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถหรือเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถึงแก่กรรมมีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๖ ข้อมูลประวัติศาสตร์

มาตรา ๒๗ เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้ระหว่างการปฏิบัติงาน และเมื่อไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานจะต้องเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่าสิบปี และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้ส่งต้นฉบับให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประเมินคุณค่าเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมนิยมประเพณี สติปัญญา หลักฐาน หรือเรื่องที่ต้องใช้สำหรับการศึกษาค้นคว้า หรือคัดเลือก และเก็บรักษาไว้เป็นข้อมูลหลักฐานทางราชการตลอดไป หรือตามที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรกำหนด

กรณีที่หน่วยงานของรัฐยังคงมีความจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้เอง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน หรือมีคำสั่งไม่ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น ให้ขยายระยะเวลาในการเก็บรักษาไว้ได้ โดยระยะเวลาการขยายรวมกันแล้วจะเกินยี่สิบปีไม่ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๗ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๒๘ ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ชสธ.” ประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมาตรา ๒๑

ให้ปลัดกระทรวงกลาโหม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง ขึ้นเป็นประธานกรรมการ ให้เลขาธิการ ชสธ. ตามมาตรา ๔๔ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ชสธ. และให้คณะกรรมการ ชสธ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มีให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับกับกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคสอง

มาตรา ๒๙ เมื่อมีกรณีที่ต้องสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ขสธ. ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีเหตุทำให้ต้องมีการสรรหา และคัดเลือกกรรมการ ขสธ. ให้เปิดรับสมัครจากบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๑

(๒) ให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย อดีตผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม และอดีตตุลาการในศาลปกครองที่ได้รับการเสนอชื่อและคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อธิการสูงสุด ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นกรรมการคัดเลือก โดยให้เลือกกันเองเป็นประธานกรรมการคัดเลือกคนหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้รักษาการแทนหรือผู้ทำการแทน หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ทำหน้าที่กรรมการคัดเลือกแทน

(๓) ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการ ขสธ. จากรายชื่อบุคคลตาม (๑) ให้ได้จำนวนตามที่จะต้องแต่งตั้ง

(๔) ในกรณีที่คณะกรรมการคัดเลือกคัดเลือกบุคคลได้ไม่ครบจำนวนตาม (๓) ให้เปิดรับสมัครจากบุคคลทั่วไปเพิ่มเติมตาม (๑) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการคัดเลือกบุคคลได้ไม่ครบจำนวนดังกล่าว และให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกเพิ่มเติมตาม (๓) เป็นกรรมการ ขสธ. เพิ่มเติมจากที่มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการ ขสธ. ไว้แล้ว

(๕) เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขสธ. ครบจำนวนแล้ว ให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขสธ. และกรรมการ ขสธ. โดยตำแหน่งประชุมเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นประธานกรรมการ ขสธ. คนหนึ่ง และให้คณะกรรมการคัดเลือกแจ้งรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นประธานกรรมการ ขสธ. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขสธ. พร้อมเอกสารหลักฐานตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง รวมทั้งความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (๒) และ (๕) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด

มาตรา ๓๐ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขสธ. ตามมาตรา ๒๙ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๒) มีสัญชาติไทย

(๓) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(๔) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้

ความเข้าใจ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการเมือง ด้านการเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง หรือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความหลากหลาย

มาตรา ๓๑ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขสธ. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง

(๒) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๑๓

- (๓) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๔) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๕) คิดยาเสพติดให้โทษ
- (๖) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๗) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษหรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๘) เคยถูกไล่ออกปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
- (๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๑๐) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ
- (๑๑) เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (๑๒) ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งแสวงกำไร
- (๑๓) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๔) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เว้นแต่ในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ชส.

ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ชส. ผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งในวันที่ได้รับการคัดเลือก ถ้าผู้นั้นมีแสดงหลักฐานว่าได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (๑๑) (๑๒) หรือ (๑๔) แล้ว ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการคัดเลือก ให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการต่อไปได้ ถ้าผู้นั้นมีได้แสดงหลักฐานดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้รับการคัดเลือก และให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกใหม่โดยจะพิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่สมัครไว้แล้ว ตามมาตรา ๒๔ (๑) หรือจะให้มีการเปิดรับสมัครเพิ่มเติมก็ได้ โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๔) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ชส. และเลขาธิการ ชส. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่งหากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ชส. ขึ้นใหม่ให้กรรมการ ชส. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการ ชส. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับตำแหน่งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ชส. และเลขาธิการ ชส. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ให้นำบทบัญญัติในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีการครบวาระการดำรงตำแหน่ง

ของเลขาธิการ ชส. โดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการ ชส. พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (๓) ลาออก

๓๔

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๓
 (๕) คณะกรรมการ ขสธ. มีมติสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ออก
 เพราะบกพร่องต่อหน้าที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
 ในกรณีมีปัญหาว่ากรรมการผู้ใดต้องพ้นจากตำแหน่งตาม (๕) หรือไม่ ให้คณะรัฐมนตรี
 เป็นผู้วินิจฉัย
 การพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ขสธ. ตามวรรคหนึ่ง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่กรรมการ ขสธ. พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังมีได้แต่งตั้งกรรมการ
 ขสธ. แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการ ขสธ. เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการ
 ขสธ. ประกอบด้วยกรรมการ ขสธ. เท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการ ขสธ. เหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน
 ในกรณีที่ประธานกรรมการ ขสธ. พ้นจากตำแหน่งให้กรรมการ ขสธ. ที่เหลืออยู่
 เลือกกรรมการ ขสธ. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการ ขสธ. ไปจนกว่าประธานกรรมการ ขสธ.
 ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๓๕ ให้ถือว่ากรรมการ ขสธ. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๓๖ การประชุมของคณะกรรมการ ขสธ. ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม
 โดยการประชุมอาจกระทำได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมของ
 คณะกรรมการ ขสธ. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ขสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
 การประชุมคณะกรรมการ ขสธ. ต้องมีกรรมการ ขสธ. มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
 ของจำนวนกรรมการ ขสธ. ที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการ ขสธ. เป็นประธานในที่ประชุม ถ้าไม่มีประธานกรรมการ ขสธ.
 หรือประธานกรรมการ ขสธ. ไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการ ขสธ. ที่มาประชุมเลือก
 กรรมการ ขสธ. คนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมหรือการให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้
 ให้ถือเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการ ขสธ. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กรรมการ ขสธ. คนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่ง
 ในการลงคะแนน

ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๗ การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ขสธ. กำหนด
 การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการ ขสธ. ทุกคนทราบล่วงหน้า
 ไม่น้อยกว่าสามวัน โดยส่งทางไปรษณีย์ หรือแจ้งทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่กรรมการ ขสธ. นั้นจะได้
 ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้
 บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการ
 ขสธ. จะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

๓๕

มาตรา ๓๘ ประธานกรรมการ ขสธ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานกรรมการ ขสธ. มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้ ถ้าประธานกรรมการ ขสธ. ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการ ขสธ. คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๓๙ ในการประชุมต้องมีบันทึกรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

มาตรา ๔๐ คณะกรรมการ ขสธ. มีบทบาท อำนาจและหน้าที่สำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้หน่วยงานที่มีหน้าที่นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย มาตรการ แผนยุทธศาสตร์ แนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
- (๒) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือปฏิบัติการอื่นใด เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐสภา เพื่อกำหนดนโยบาย ปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
- (๖) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำฐานข้อมูล การจัดเก็บ การประมวลผล การปรับปรุงและแก้ไขข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับรู้หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
- (๗) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๘) พิจารณาคำเนิการแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้
- (๙) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ตามความจำเป็นและเหมาะสม
- (๑๐) ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดตั้งศูนย์ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยพัฒนาระบบการให้บริการ และดำเนินการให้มีระบบการเชื่อมต่อฐานข้อมูลกับเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสืบค้น และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ รวมทั้งการจัดให้มีระบบการให้คำปรึกษา สอบถาม หรือการให้ข้อมูลผ่านศูนย์บริการทางโทรศัพท์แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ
- (๑๑) จัดทำบัญชีรายชื่อหน่วยงานผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และวางระเบียบในการจัดทำมาตรฐานของฐานข้อมูลกลาง
- (๑๒) การจัดทำประมวลจริยธรรม ค่านิยม หรือแนวปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เลขาธิการ และเจ้าหน้าที่

๑๖

(๑๓) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือสาธารณชนเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการ ชส. เป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ชส. ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการ ชส. จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งจะต้องจัดทำช่องทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารสาธารณะผ่านเว็บไซต์ หรือเครือข่ายสารสนเทศที่ประชาชน สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย แนวทางการปฏิบัติ หรือการเปลี่ยนแปลง ทางเทคโนโลยีซึ่งมีผลกระทบต่อตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการ ชส. มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐสภา เพื่อกำหนดนโยบาย ปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการ ชส. จัดทำและเผยแพร่แนวปฏิบัติในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาธารณะของหน่วยงานของรัฐ และติดตาม ประเมินผล ตลอดจนการพิจารณาทบทวนแนวทางให้สอดคล้อง กับเหตุผลความจำเป็น สภาพการณ์ของการพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่นำมาใช้ รวมทั้งจะต้องประเมินผลการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ชส. เป็นประจำทุกปี รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็น ต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ทั้งนี้ กรณีที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎหมายอื่นใด ที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ชส. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการนำเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เมื่อต้องมีการดำเนินการในแต่ละคราว

ให้คณะกรรมการ ชส. เปิดเผยข้อมูลรายงานผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้สาธารณชนรับทราบผ่านทางเว็บไซต์ หรือระบบเครือข่ายสารสนเทศอื่นใด

มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่คณะกรรมการ ชส. แต่งตั้ง หรือคณะทำงานที่เลขานุการแต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ชส. ได้รับ เบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทน ตามระเบียบคณะกรรมการ ชส. โดยความเห็นชอบของ กระทรวงการคลัง และประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔๓ คณะกรรมการ ชส. มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงาน หรือบุคคลใด ส่งเอกสาร หรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องเรียน หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจในการเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่คณะกรรมการ ชส. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

๑๗

กรณีหน่วยงานของรัฐใดถูกร้องเรียนว่าไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการ ขสธ. อาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้อนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สำนักงาน ขสธ. ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดได้ตามความเหมาะสม เพื่อเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการ ขสธ. ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนนั้น รวมทั้งอาจขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ขสธ. ประกาศกำหนด และภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐดังกล่าวในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๔๐ (๗)

หมวด ๘

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา ๔๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีเลขาธิการ ขสธ. เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบสูงสุดในการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานต่อคณะกรรมการ ขสธ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการ ขสธ. เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

สำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ขสธ. รวมตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ขสธ. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- (๒) ออกระเบียบ และบริหารงานบุคคล
- (๓) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
- (๕) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
- (๖) ดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการศึกษา อบรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ทักษะ ความรู้ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการบริหารและการให้บริการประชาชน
- (๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะกรรมการ ขสธ. มอบหมาย

มาตรา ๔๕ ให้เลขาธิการ ขสธ. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามผลการคัดเลือกของคณะกรรมการ ขสธ. โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

๑๘

ให้คณะกรรมการ ชสธ. เป็นผู้คัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ชสธ. แล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ให้สำนักงานมีคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ให้ถือว่าประธานกรรมการ ชสธ. มีฐานะเป็นประธานอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง และเลขาธิการ ชสธ. มีฐานะเป็นรองประธานอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง

หมวด ๙

การวินิจฉัยคำอุทธรณ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการ ชสธ. มีอำนาจในการรับคำอุทธรณ์และวินิจฉัยการเปิดเผยหรือไม่จัดทำข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้แก่ผู้ขอ หรือการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตาม หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนบุคคล

คณะกรรมการ ชสธ. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้ตามความเหมาะสม เพื่อพิจารณา กลั่นกรองคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ เมื่อมีผู้ยื่นอุทธรณ์ให้คณะกรรมการ ชสธ. พิจารณาส่งคำขออุทธรณ์ให้ คณะอนุกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลโดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลแต่ละสาขาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลตามวรรคสอง ให้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจดิจิทัล ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ด้านสื่อสารข้อมูล ด้านการข่าวกรอง การทหาร และความมั่นคง ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านการศึกษาวิจัย ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ด้านศิลปวัฒนธรรม และโบราณคดี ด้านนิติศาสตร์หรือสื่อสารมวลชน ด้านประชาสัมพันธ์ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านอื่นใด ที่เป็นประโยชน์ต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในการดำเนินการระบรวการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะของคณะกรรมการ ชสธ. ตามวรรคหนึ่ง หรือคณะอนุกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามวรรคสอง ต้องมี คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะไม่น้อยกว่าสามคน โดยมีเลขานุการ หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการมอบหมายปฏิบัติหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการ ชสธ. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ให้คณะกรรมการ ชสธ. หรือคณะอนุกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ขยายระยะเวลาได้คราวละเจ็ดวันโดยแสดงเหตุผลความจำเป็น ทั้งนี้ รวมกันแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันนับจากวันที่รับคำอุทธรณ์

๑๙

การวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะของคณะกรรมการ ชสธ. หรือ คณะอนุกรรมการ จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

หมวด ๑๐
การคุ้มครอง การบังคับทางปกครอง และบทลงโทษ

มาตรา ๔๗ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการปฏิบัติราชการ ย่อมได้รับการคุ้มครองมิให้ผู้ใดฟ้องร้อง หรือกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางอาญาหรือทางแพ่ง เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือกระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยเจตนาในการแสวงผลประโยชน์ที่มีควรได้หรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

มาตรา ๔๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ชสธ. ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๙ ผู้ใดกระทำการขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัติ โดยเจตนาไม่สุจริต หรือเพื่อแสวงผลประโยชน์ที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ต้องรับโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการ ชสธ. มีอำนาจปรับทางปกครองตามหมวดนี้กับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงความร้ายแรงในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือคำสั่งของคณะกรรมการ ชสธ. และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่ไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองให้ดำเนินการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการ ชสธ. ตามมาตรา ๒๘ จะต้องแล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับจากวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ ชสธ. แล้ว ให้คณะกรรมการ ชสธ. ดำเนินการสรรหาเลขาธิการ ชสธ. ตามมาตรา ๔๕ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

๒๐

มาตรา ๕๒ ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ให้โอนไปเป็นของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๕๓ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับถ้าสมัครใจจะโอนไปเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเมื่อได้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สำนักงานบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดแต่จะกำหนดให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้สำหรับผู้ที่ไม่ได้แจ้งความจำนงภายในระยะเวลาดังกล่าวให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี


ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๕๔ ให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งขัดแย้งกับกฎหมายและมีผลบังคับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๕ ภายในหนึ่งปีนับจากวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ ขสธ. ตามมาตรา ๒๘ คณะกรรมการ ขสธ. จะต้องประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ครบถ้วน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี



ภาคผนวก จ. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ของคณะกรรมการ
ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง

“การปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ

และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ : ร่างพระราชบัญญัติการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.”

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๒๗

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

เหตุผล

เพื่อรับรองให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ แต่โดยที่ปัจจุบันยังขาดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการนโยบายสาธารณะการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคนหรือชุมชนท้องถิ่น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะที่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างทั่วถึง และให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒๘

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
พ.ศ.

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

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“นโยบายสาธารณะ” หมายความว่า แนวทางในการดำเนินการของรัฐในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การพัฒนาท้องถิ่น การผังเมือง และชุมชนเมือง แผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วยงานรัฐที่จัดทำขึ้นตามแนวทางในการดำเนินการของรัฐ หรือโดยวิธีการให้สัมปทาน หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสังคม หรือผลกระทบต่อชนชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน

“กระบวนการนโยบายสาธารณะ” หมายความว่า การจัดทำและดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ การริเริ่ม การให้และรับข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ การร่วมติดตามประเมินผล และการร่วมตรวจสอบการดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และหน่วยงานที่ได้รับสัมปทานหรือได้รับอนุญาตให้จัดทำนโยบายสาธารณะ

๒๔

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์ ได้รับความเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ

“ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

“อันทามติ” หมายความว่า ผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึงจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีการสื่อสารสองทางระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานของรัฐเพื่อร่วมกันหาทางออกในประเด็นต่าง ๆ โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

“คณะกรรมการสรรหา” หมายความว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

“รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” หมายความว่า รัฐมนตรีที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการหรืองานของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕ ในกรณีที่มีกฎหมายใดบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ การดำเนินการเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะตามกฎหมายนั้นให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายนั้นได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้โดยเฉพาะและมีมาตรฐานในการดำเนินการไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

มาตรา ๖ ประชาชนย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

มาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ดังต่อไปนี้

- (๑) การให้ข้อมูลและการรับข้อมูลจากประชาชน
- (๒) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (๓) การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม จัดทำหรือปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ
- (๔) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ
- (๕) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ
- (๖) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
- (๗) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมตามที่
คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย
สาธารณะที่อาจมีผลกระทบ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจยื่นคำร้องให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งจัดให้ผู้มีส่วนร่วมของ
ประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ หากพิจารณาเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อประชาชนและ
ชุมชน โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามคำร้องโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๐ หน่วยงานของรัฐต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๙ ไปใช้
ประกอบการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ หากมีการดำเนินงานใดที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์
สาธารณะที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน คุณภาพสังคม หรือพยากรณ์ชาติ สิ่งแวดล้อม
วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันหรือมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมและ
เป็นธรรม เพื่อชดเชยให้กับผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าว
และมาตรการแก้ไขปัญหามลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมโดยส่วนรวม

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย
สาธารณะ ก่อนดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริง
ดังต่อไปนี้อย่างทั่วถึงและในระยะเวลาที่เพียงพอ

- (๑)สาระสำคัญของนโยบายสาธารณะ
- (๒) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ
- (๓) สถานที่ วิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาที่จะดำเนินการ
- (๔) ผลกระทบของการดำเนินการ ทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการป้องกัน

หรือแก้ไขในกรณีนี้อาจเกิดผลเสียหรือผลกระทบ

- (๕) การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลกระทบตาม (๔)
- (๖) รายละเอียดอื่นที่จะทำให้เกิดความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับการดำเนินงานของ

นโยบายสาธารณะ

๓๓๑

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงของรัฐด้วย

ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงานของรัฐในการจัดหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริง และการเผยแพร่ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงแก่ประชาชนตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๒ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้วให้หน่วยงานของรัฐประกาศการตัดสินใจให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยในประกาศดังกล่าวต้องแสดงถึงเหตุผล ความจำเป็น มาตรการในการป้องกันหรือเยียวยา การแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของนโยบายสาธารณะ และทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ประกาศดังกล่าวต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

มาตรา ๑๓ เมื่อได้มีการประกาศตามมาตรา ๑๒ แล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตามที่ได้ประกาศไปแล้ว โดยเคร่งครัด

มาตรา ๑๔ ในระหว่างการดำเนินการกระบวนการนโยบายสาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายสาธารณะและเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ

เมื่อดำเนินการกระบวนการนโยบายสาธารณะเสร็จสิ้นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสองเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องจัดทำและเผยแพร่ปีละหนึ่งครั้ง และรายงานดังกล่าวต้องประกอบด้วย

- (๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- (๒) ผลกระทบที่มีต่อประชาชนและชุมชน
- (๓) มาตรการป้องกันหรือเยียวยา หรือการดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบ

มาตรา ๑๕ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใดเห็นว่านโยบายสาธารณะใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน และมีได้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือเยียวยา หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยา ผลกระทบที่เกิดจากกระบวนการนโยบายสาธารณะตามมาตรา ๑๐ ได้

ในกรณีที่การดำเนินการตามนโยบายสาธารณะใดก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะนั้นได้

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามคำร้องตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองโดยไม่ชักช้า ในการนี้อาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและหาแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐประกาศการตัดสินใจให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปตามมาตรา ๑๒

๓๒

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามคำร้องของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๕ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้เมื่อพ้นสามสิบวัน นับแต่วันยื่นคำร้อง

หากกรณีที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่าประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการกระบวนการนโยบายสาธารณะเกินกว่ามาตรฐานที่ได้ประกาศไว้ตามมาตรา ๑๒ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับทราบประกาศนั้น

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ในกรณีที่เหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผล และรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีสิทธินำเรื่องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป

หมวด ๒

คณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน
(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ

(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสองคนซึ่งมาจากการเลือกกันเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เป็นกรรมการ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาจากนักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวนห้าคน เป็นกรรมการ

(๕) ประธานสภาองค์กรชุมชนและผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับสรรหาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการคณะกรรมการและให้เลขาธิการคณะกรรมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๑๙ กรรมการตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๕) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นผู้บุกรุกในคดีอาชญากรรม

๓๓

- (๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๗) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๘) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ในพรรคการเมือง

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาวินิจฉัยคำร้อง ถ้ากับคู่แฉ่ง ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) พิจารณาวินิจฉัยมาตรฐานเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะของกฎหมายอื่นตามมาตรา ๕
- (๓) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนหรือองค์กรทางสังคมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง เพิ่มเครือข่าย และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (๔) กำหนดขอบเขต ประเภท ชนิด และลักษณะของนโยบายสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้
- (๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้
- (๖) เสนอแนะหน่วยงานของรัฐในการตราและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ หรือระเบียบดังกล่าว
- (๗) เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในการตรากฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (๘) สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- (๙) ให้คำปรึกษาหรือให้ความช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิ เพื่อดำเนินคดีทางศาล ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามหลักการที่คณะกรรมการกำหนด หรือมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือใช้สิทธิทางศาลแทนประชาชนได้
- (๑๐) จัดทำรายงานการประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๑๑) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานดังกล่าว ทั้งนี้ ให้มีองค์ประกอบของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และประชาชนมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน
- (๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

๓๔

มาตรา ๒๑ การสรรหากรรมการตามมาตรา ๓๘ (๔) และ (๕) ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วย ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการร่วมสามสถาบันภาคเอกชน (กกร.)

ให้คณะกรรมการสรรหาประชุมกันเองเพื่อเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และให้เลขาธิการคณะกรรมการเป็นเลขาธิการคณะกรรมการสรรหา

ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการในการดำเนินการสรรหา

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการตามมาตรา ๓๘ (๔) และ (๕) โดยคำนึงถึงตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น เกษตร แรงงาน องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ภาคบริการ องค์กรวิชาชีพ และสื่อมวลชน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างหญิงและชายด้วย

ก่อนที่กรรมการตามมาตรา ๓๘ (๔) หรือ (๕) แล้วแต่กรณี จะครบวาระดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหากรรมการตามมาตรา ๓๘ (๔) หรือ (๕) จากผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๙ เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ครบตามองค์ประกอบหรือจำนวนที่กำหนด ให้กรรมการเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งให้ครบตามจำนวนต่อไป

มาตรา ๒๓ กรรมการตามมาตรา ๓๘ (๓) (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

มาตรา ๒๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา ๓๘ (๓) (๔) และ (๕) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ดาย
 - (๒) ลาออก
 - (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๙
 - (๔) กรรมการไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุมีความประพฤติเสื่อมเสียในการปฏิบัติหน้าที่
- เมื่อมีกรณีความวาระหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๒๕ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในกรณีที่ไม่วางนัดประชุมได้ ให้กรรมการมากกว่ากึ่งหนึ่ง ลงชื่อเพื่อขอให้เลขาธิการทำการเรียกประชุมได้

๓๕

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างรอบคอบ แทนการลงคะแนนก่อน แต่หากไม่อาจใช้กระบวนการดังกล่าวได้ ให้วินิจฉัยชี้ขาดโดยถือเอาเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานใด ๆ รวมทั้งอาจขอตรวจดูเอกสารหลักฐานที่อยู่ในครอบครอง ณ ที่ทำการหรือในหน่วยงาน และตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ได้

หมวด ๓

การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

มาตรา ๒๗ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะขึ้นในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการ
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะ
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการให้ความรู้ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายสาธารณะ
- (๔) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะ
- (๕) รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ
- (๖) ดำเนินการเผยแพร่ผลงานวิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน
- (๗) ติดตามและประเมินการดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ
- (๘) จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๓๖

หมวด ๔
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๙ ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินการหรือทำให้การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะไม่อาจดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๐ ผู้ใดอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ไปบิดเบือนเพื่อประโยชน์ในทางมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๑ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๒ ในระยะเริ่มแรก ให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) เป็นคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ และดำเนินการคัดเลือกตามมาตรา ๑๘ (๓) ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๑ ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการและดำเนินการสรรหากรรมการตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๕) ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๓๓ ให้นำบรรดาข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และได้เริ่มดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ฉ. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ.
ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหาร
ราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



รายงาน

ของ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและ
การบริการประชาชนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ.”

๑๖	๑๒	สปท.
----	----	------

สำนักงานกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล

เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศเพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุล ขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมถึงให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ต้องมีการปฏิรูปโดยให้มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม และให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน ซึ่งเทคโนโลยีในปัจจุบันมีความก้าวหน้าอย่างมากและได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตและการประกอบธุรกิจของประชาชน โดยต่างมีอุปกรณ์สื่อสารและมีการใช้งานเทคโนโลยีอย่างแพร่หลาย แต่สำหรับการทำงานและการบริการภาครัฐที่ผ่านมากลับยังไม่สามารถพัฒนาการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกกับประชาชนซึ่งมีความพร้อมใช้งานเทคโนโลยีอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้มีกฎหมายในการขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อยกระดับการดำเนินงานภาครัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่ระบบการทำงานและข้อมูลสามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐได้อย่างมั่นคงปลอดภัย มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เปิดเผยและโปร่งใส ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการ และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒

(ร่าง)

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล
พ.ศ.

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

.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐบาลดิจิทัล” หมายความว่า การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาเป็นกลยุทธ์และเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการ โดยปรับปรุงการบริหารจัดการและบูรณาการการทำงานและข้อมูลภาครัฐให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการให้บริการสำหรับประชาชน และมีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐต่อสาธารณชนเพื่อเพิ่มความโปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานอิสระของรัฐ และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานของรัฐไม่ว่าในการใด ๆ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการรัฐบาลดิจิทัล

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๕ เพื่อให้การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลอำนวยความสะดวกให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การประกาศใช้และการแก้ไขปรับปรุงแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
แผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลต้องมีเป้าหมายและแนวทางอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่เหมาะสม มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างคุ้มค่าและเต็มศักยภาพ

(๒) การพัฒนามาตรฐาน มาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการทางเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อรองรับ กระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องและเชื่อมโยงระบบการทำงานและข้อมูลของหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกัน รวมถึงการพัฒนาบริการภาครัฐไปสู่การบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว

(๓) การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และมีมาตรการติดตาม ตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

(๔) การดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัลมีความมั่นคงปลอดภัย มีมาตรการปกป้องคุ้มครองข้อมูล และความเป็นส่วนตัวของประชาชน มีความพร้อมใช้และน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะการดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัลของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญยิ่งยวด (Critical Infrastructure)

(๕) การเปิดเผยข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐจัดทำและครอบครองผ่านช่องทางเทคโนโลยีดิจิทัล โดยข้อมูลที่เปิดเผยต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน และไม่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้โดยสะดวก และสามารถนำข้อมูลไปพัฒนานวัตกรรมใหม่ที่สร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

(๖) การผลิตและพัฒนากำลังคนภาครัฐ ให้เกิดความพร้อมและมีทักษะความรู้ในการประยุกต์ใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ต่อการทำงานและการบริการประชาชน รวมทั้งสร้างความตระหนักในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยและการปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลดิจิทัล

๔

เมื่อมีการประกาศใช้แผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดแผนปฏิบัติการและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติดังกล่าว

หมวด ๒
รัฐบาลดิจิทัล

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำและปรับปรุงระบบ กระบวนการทำงาน และการจัดทำบริการให้สอดคล้องกับกระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์และรองรับการดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัล โดยต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกของประชาชนเป็นสำคัญ และต้องไม่มีการเรียกให้ส่งเอกสารในรูปแบบกระดาษในภายหลัง
- (๒) จัดให้มีระบบเอกสารที่ทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดมาบังคับใช้โดยอนุโลม
- (๓) จัดให้มีระบบการยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยการใช้บัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ (Smart Card) หรือระบบการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) จัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียน ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานและการให้บริการ รวมถึงการร้องขอข้อมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับประชาชน
- (๕) จัดทำฐานข้อมูลในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่รองรับการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งสามารถนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (๖) จัดให้มีการทบทวนและประเมินแผนการดำเนินงาน นโยบาย และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัลของหน่วยงานปีละอย่างน้อยหนึ่งครั้ง

มาตรา ๗ กรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดทำกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้นำหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดมาบังคับใช้โดยอนุโลมในส่วนของระบบเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

มาตรา ๘ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเอกสาร การลงลายมือชื่อ กระบวนการทำงานและการบริการของหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ ถ้าได้มีการจัดทำเอกสาร การลงลายมือชื่อ การจัดทำกระบวนการทำงานและการบริการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับและให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด

หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่ง

๕

มาตรา ๙ กรณีหน่วยงานของรัฐนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการจัดทำข้อมูล ระบบการทำงานหรือการจัดทำบริการ การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อให้ระบบการทำงานและข้อมูลมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐได้

ในการจัดทำข้อมูลขึ้นมาใหม่เพื่อใช้เฉพาะหน่วยงานตนเอง หากมีหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้มีการจัดทำและรวบรวมข้อมูลดังกล่าวไว้แล้วไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมด ให้หน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูลนั้นจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลก่อนทำการจัดทำข้อมูลขึ้นมาใหม่

มาตรา ๑๐ ให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลที่มีการจัดทำและครอบครองแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นผ่านระบบและเครือข่ายสารสนเทศและการสื่อสารตามที่คณะกรรมการกำหนด

หากการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่ร้องขอหรือถูกร้องขอแจ้งคณะกรรมการเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว

การแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ หากเป็นข้อมูลที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลแล้ว

มาตรา ๑๑ การเรียกเอกสารต้นฉบับหรือสำเนาจากประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ หากข้อมูลในเอกสารดังกล่าวมีหน่วยงานของรัฐอีกแห่งเป็นผู้จัดทำและครอบครองอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐร้องขอเอกสารหรือข้อมูลนั้นจากหน่วยงานของรัฐอีกแห่งแทน เว้นแต่บัตรประจำตัวประชาชนหรือข้อมูลอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ในการยืนยันตัวตนด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกจากประชาชนได้

ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๒ หากมีกฎหมายกำหนดให้การบริการของหน่วยงานของรัฐต้องการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดจากประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีระบบการชำระเงินแทนทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นอีกช่องทางหนึ่งด้วย และสามารถตกลงกับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นให้จัดเก็บเงินแทนหน่วยงานตนเองได้

กรณีหน่วยงานของรัฐมีการจัดทำบริการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้หน่วยงานนั้นสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดให้แตกต่างจากอัตราเดิมที่กฎหมายกำหนดหรือเรียกเงินการจัดเก็บก็ได้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงาน

มาตรา ๑๓ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงแนวนโยบายและแนวปฏิบัติอื่นที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้การดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัลตามพระราชบัญญัตินี้มีความมั่นคงปลอดภัยและเชื่อถือได้

๖

หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายและแนวปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้น และให้จัดให้มี การตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายและแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ

มาตรา ๑๔ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายอื่นกำหนดห้ามมิให้เปิดเผยนั้น หากเป็นการเปิดเผยโดยสุจริตเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและ เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ และเป็นการเปิดเผยข้อมูล ส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็นที่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งต้องใช้ข้อมูลดังกล่าวในการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดทำบริการ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบ ตามกฎหมายนั้น

หมวด ๓

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

มาตรา ๑๕ การประกาศหรือเผยแพร่ข้อมูลหรือเอกสารที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงาน ของรัฐต้องดำเนินการ ให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศหรือเผยแพร่ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ อีกทางหนึ่งด้วย

มาตรา ๑๖ กรณีที่บุคคลเป็นผู้มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลที่เป็นต้องรู้เพื่อโต้แย้ง หรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนในการพิจารณาทางปกครอง และเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าวถูกจัดเก็บ ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าวทาง อิเล็กทรอนิกส์ได้ โดย

- (๑) มีระบบแสดงเอกสารหรือข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์
- (๒) มีระบบส่งเอกสารหรือข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์
- (๓) มีช่องทางเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการยืนยันตัวตนและการบันทึกข้อมูลบุคคลที่เข้าถึงเอกสารหรือ ข้อมูลตามวรรคหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้คำแนะนำบุคคลที่ขอตรวจ ดูเอกสารหรือข้อมูลตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้สามารถตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

มาตรา ๑๗ หน่วยงานของรัฐต้องรวบรวม และปรับปรุงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำ และครอบครองอยู่ให้มีความถูกต้อง ทันสมัย สามารถประมวลผลต่อได้ และสอดคล้องตามมาตรฐานและ หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

เว้นแต่ข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือ ข้อมูลอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดมิให้มีการเปิดเผย ให้หน่วยงานของรัฐมีการเปิดเผยข้อมูลด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด หรือที่มีกฎหมายอื่นกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการจัดทำศูนย์ข้อมูลกลางของข้อมูลเปิดภาครัฐของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยให้หน่วยงานของรัฐ จัดส่งข้อมูลหรือเชื่อมโยงข้อมูลที่มีการเปิดเผยมาแสดงไว้ที่ระบบฐานข้อมูลกลาง

มาตรา ๑๘ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้สำนักงาน เสนอคณะกรรมการและคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและพิจารณามาตรการและบทลงโทษต่อไป

หมวด ๔

คณะกรรมการรัฐบาลดิจิทัล

มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการรัฐบาลดิจิทัล ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับ การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงาน พัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคน

ให้ผู้อำนวยความสะดวกทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ และอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่สมควรเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง เป็นคณะกรรมการเฉพาะด้านภายใต้คณะกรรมการดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการเฉพาะด้านตามที่กฎหมาย ว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนด

มาตรา ๒๐ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ เพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำมาตรฐานและกฎเกณฑ์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล กระบวนการทำงานและการบริการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลดิจิทัล

(๒) กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองมาตรฐานด้านเทคโนโลยีดิจิทัลตาม (๑)

(๓) กำกับและติดตามการดำเนินงานของศูนย์การแลกเปลี่ยนข้อมูลกลางภาครัฐ และศูนย์ ข้อมูลกลางของข้อมูลเปิดภาครัฐ

(๔) เสนอแนะต่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับวิธีการ และ มาตรการในการจัดทาลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ในการดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัล

๘

(๕) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อประโยชน์ในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๒๑ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการเฉพาะด้านมาบังคับใช้โดยอนุโลม

หมวด ๕

สำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

มาตรา ๒๒ ให้มีสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวกสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

สำนักงานรัฐบาลดิจิทัลเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

กิจการของสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๒๓ นอกจากดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๒๒ ให้สำนักงานรับผิดชอบในงานเลขานุการของคณะกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) จัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด และสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๒) จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๓) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำกรอบการจัดสรรงบประมาณบูรณาการประจำปีด้านรัฐบาลดิจิทัล และพิจารณาถ่วงดุลของแผนงานของหน่วยงานเจ้าภาพ และเสนอความเห็นประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๙

(๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนา
รัฐบาลดิจิทัล แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ แผนงาน รวมทั้งมาตรการที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลต่อ
คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะกรรมการ

(๕) จัดทำร่างมาตรฐาน มาตรการ หลักเกณฑ์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ด้านกระบวนการ
ทำงาน และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัล

(๖) บริหารจัดการศูนย์การแลกเปลี่ยนข้อมูลกลางภาครัฐ (Government Data Exchange
Center) และศูนย์ข้อมูลกลางของข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data Center)

(๗) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการ และมาตรการในการจัดทาลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ในการ
ดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัล

(๘) ศึกษา วิจัย และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการดำเนินงานด้านรัฐบาลดิจิทัล
เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(๙) สืบสวน เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และวิจัย เพื่อจัดทำตัวชี้วัด ฐานข้อมูล ดัชนี
สนับสนุนงานด้านนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
และคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(๑๐) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา
รัฐบาลดิจิทัลตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๑๑) ส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการ งานวิจัย งานนวัตกรรม และทุนวิจัย ในการ
พัฒนารัฐบาลดิจิทัล

(๑๒) ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรด้านรัฐบาลดิจิทัล

(๑๓) เสนอแนะ และติดตามการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบหรือมาตรการ
เกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เสนอต่อคณะกรรมการ

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย หรือตามที่มีกฎหมาย
กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน

มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล ประกอบด้วย ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
เป็นประธาน ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และเลขาธิการคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรี
แต่งตั้ง ทำหน้าที่กำกับและติดตามการดำเนินงานของสำนักงาน

ให้ผู้อำนวยการทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล
ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความสามารถเป็นที่ประจักษ์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ด้านเศรษฐศาสตร์
ด้านบริหารธุรกิจ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน
ของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๒๕ ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสำนักงาน
รัฐบาลดิจิทัลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด
ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงาน
ของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (๗) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใด หรือเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือลูกจ้างของ
องค์การเอกชนใดที่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่
ในตำแหน่งกรรมการ
- (๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ
หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรค
การเมือง

มาตรา ๒๖ ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสำนักงาน
รัฐบาลดิจิทัล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการแทนประธานกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ
รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งประธานกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการแทน
ตำแหน่งที่ว่างนั้นดำรงตำแหน่งได้เท่ากับวาระที่เหลืออยู่

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติมหรือแทนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมหรือกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างได้ และ
ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติมหรือแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นดำรงตำแหน่งได้เท่ากับวาระ
ที่เหลืออยู่

ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับการ
แต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๒๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๒๖ ประธานกรรมการและ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) รัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อน
ความสามารถ

๑๑

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕

มาตรา ๒๘ การประชุมของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

มาตรา ๒๙ ให้ประธานกรรมการ และกรรมการสำนักงานได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๓๐ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่สำนักงานจัดทำตามมาตรา ๒๓ (๒)

(๒) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน และกิจการอื่นอันจำเป็นในการบริหารงานสำนักงาน ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวต้องมุ่งให้เกิดความคล่องตัว ความมีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้

(๓) สรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และอนุมัติการแต่งตั้งรองผู้อำนวยการ

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการมอบหมาย

ในการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอแนะ และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนดได้

คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลแต่งตั้งขึ้นตามวรรคสองให้ได้รับเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๒๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๑ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่สำนักงานจัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๓ (๒) ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) กลไกและมาตรการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อรองรับการดำเนินงานรัฐบาลดิจิทัล

(๒) แนวทางการพัฒนามาตรฐานและกฎเกณฑ์การใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้การทำงานของระบบและข้อมูลเชื่อมโยงระหว่างกันได้อย่างมั่นคงปลอดภัย

(๓) แนวทางการสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐจัดทำหรือปรับปรุงกระบวนการทำงาน

๑๒

การให้บริการให้สอดคล้องกับกระบวนการทางเทคโนโลยี มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีมาตรฐาน และเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

(๔) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐให้มีการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบดิจิทัล และสร้างแรงจูงใจให้ภาคส่วนต่างๆ มีการนำข้อมูลเปิดภาครัฐไปใช้ประโยชน์ต่อยอด

(๕) แนวทางการผลิตและพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐด้านรัฐบาลดิจิทัล และการเผยแพร่ความรู้ให้เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างคุ้มค่า ประหยัดและปลอดภัย

(๖) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงานและอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน

มาตรา ๓๒ เมื่อคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๓ (๒) แล้ว ให้สำนักงานปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่การปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ให้เสนอแผนยุทธศาสตร์นั้นต่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

มาตรา ๓๓ นอกจากอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๒๒ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสำนักงาน
- (๓) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- (๔) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของสำนักงาน
- (๕) ถือหุ้น เข้าเป็นหุ้นส่วน หรือเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- (๖) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- (๗) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด
- (๘) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- (๙) การลงทุนตาม (๕) และการกู้ยืมเงินตาม (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๔ สำนักงานอาจมีรายได้จาก

- (๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินและทรัพย์สินที่โอนมา

๑๓

(๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
 (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
 (๕) ดอกผล และผลประโยชน์หรือรายได้อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการของสำนักงาน
 ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี
 บรรดารายได้ของสำนักงานไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ยกเว้นดอกผล
 และผลประโยชน์หรือรายได้อื่นตามวรรคหนึ่ง (๕) เมื่อใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานแล้ว ที่เหลือให้
 นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานมีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล
 แต่งตั้ง มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงาน และขึ้นตรงต่อคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล และจะให้มี
 รองผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากผู้อำนวยการก็ได้

การแต่งตั้งผู้อำนวยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา
 ที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

มาตรา ๓๖ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา
- (๓) อายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๔) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล
 หรือกิจการด้านการพัฒนากระบวนการทำงานและการให้บริการของภาครัฐ และการบริหารจัดการ
- (๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๗) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด
 ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๘) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
 หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (๙) ไม่เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามกฎหมาย
- (๑๐) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
 กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่
 พรรคการเมือง
- (๑๑) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน หรือกิจการที่ขัดหรือแย้งกับ
 วัตถุประสงค์ของสำนักงานไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา ๓๗ ผู้อำนวยการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้
 แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

๑๔

ในกรณีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการมีผลการประเมินตลอดทั้งสามปีที่ผ่านมาอยู่ในขั้นต่ำกว่าดีตั้งแต่สองปีขึ้นไป ให้ดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการใหม่ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลจะแต่งตั้งผู้อำนวยการที่พ้นจากตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการอีกไม่ได้ ในกรณีอื่น ผู้อำนวยการอาจสมัครเข้ารับการคัดเลือกใหม่ได้

การประเมินผลตามวรรคสองให้คำนึงถึงผลประกอบการของสำนักงานเป็นส่วนสำคัญด้วย

มาตรา ๓๘ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการตามมาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลจัดให้มีการประเมินโดยผู้ประเมินภายนอกที่เป็นกลางและอิสระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

มาตรา ๓๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคตามมาตรา ๓๗ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินหรือมีผลการประเมินอยู่ในขั้นต่ำกว่าดีสองปีติดต่อกัน หรือเมื่อคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลเห็นว่าหากอยู่ในตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานอย่างร้ายแรง
- (๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖

มาตรา ๔๐ เมื่อผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งให้รองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งด้วย และในกรณีผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุผลการประเมินตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๙ (๓) จะแต่งตั้งรองผู้อำนวยการที่พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นผู้อำนวยการมิได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง รองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อผู้อำนวยการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๔๑ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารงานของสำนักงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของสำนักงาน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และระเบียบข้อบังคับ ที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด
- (๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด
- (๓) เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน และประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานทุกตำแหน่งตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

๑๕

(๔) เสนอแต่งตั้งรองผู้อำนวยการที่มีคุณสมบัติและไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

(๕) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจน ให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามระเบียบ ข้อบังคับ และมติของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

มาตรา ๔๒ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสำนักงาน และเพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

การรักษาการแทน และการปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

นิติกรรมใดที่ผู้อำนวยการหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนดย่อมไม่ผูกพันสำนักงาน เว้นแต่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลจะให้สัตยาบัน

หมวด ๖

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินการดำเนินงานของสำนักงาน

มาตรา ๔๓ การบัญชีของสำนักงาน ให้จัดทำตามมาตรฐานการบัญชีตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลกำหนด

มาตรา ๔๔ ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายและทรัพย์สินของสำนักงานทุกกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

มาตรา ๔๕ ให้สำนักงานจัดทำรายงานการดำเนินงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และเผยแพร่รายงานนี้ต่อสาธารณชน

รายงานการดำเนินงานประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงรายละเอียดของงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีให้ความเห็นแล้ว พร้อมทั้งผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาและรายงานการประเมินการดำเนินงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาแล้ว

๑๖

การประเมินการดำเนินงานของสำนักงานตามวรรคสอง จะต้องดำเนินการโดยบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลให้ความเห็นชอบ

หมวด ๗

การกำกับดูแล

มาตรา ๔๖ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้อำนวยการชี้แจง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานและมีอำนาจยับยั้งการกระทำของสำนักงานที่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของสำนักงาน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล หรือยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงานได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๗ ในวาระเริ่มแรก ที่ยังไม่มีคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและความสามารถเป็นที่ประจักษ์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านบริหารธุรกิจ ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสี่คน เป็นกรรมการ และให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการตามวรรคสองเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวไปก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมควรให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๘ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรทุนประเดิมให้แก่สำนักงานตามความจำเป็น

๑๗

มาตรา ๔๙ ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใดในหน่วยงานของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นพนักงานของสำนักงาน เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๕๐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ระหว่างการปฏิบัติงานขาดใช้ทุนการศึกษาที่ได้รับจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ได้โอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด ให้ถือเป็นการขาดใช้ทุนตามสัญญา และมีสิทธินับระยะเวลาการปฏิบัติงานในสำนักงานเป็นระยะเวลาในการขาดใช้ทุนตามสัญญาด้วย

มาตรา ๕๑ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นอันยกเลิก และให้บรรดากิจการ เงินและทรัพย์สิน สิทธิ นั้น รวมทั้งงบประมาณของสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตกเป็นของสำนักงาน

มาตรา ๕๒ ให้โอนเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลเป็นการชั่วคราว

ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สำนักงานรัฐบาลดิจิทัลดำเนินการคัดเลือกเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งเพื่อบรรจุเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลต่อไป

พนักงานหรือลูกจ้างผู้ได้รับการคัดเลือกและบรรจุตามวรรคสอง ให้มีสิทธินับระยะเวลาทำงานที่เคยทำงานอยู่ในสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ต่อเนื่องรวมกับระยะเวลาทำงานในสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล

เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งผู้ใดไม่ประสงค์จะทำงานในสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลต่อไป หรือไม่ได้รับการคัดเลือกและบรรจุตามวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างและให้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการเลิกจ้างตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับของสำนักงานรัฐบาลดิจิทัลในส่วนที่เกี่ยวกับการเลิกจ้างและการได้รับค่าตอบแทนการเลิกจ้างดังกล่าว ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่สำหรับกรณีการไม่สมัครใจจะทำงานในสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล ต้องแสดงความจำนงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๓ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงาน ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ที่จะเป็นของ

สำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ที่ใช้งบประมาณอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้งบประมาณ มาใช้งบประมาณโดยอนุโลม ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๔ ให้สำนักงานดำเนินการจัดทำศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลางภาครัฐ รวมถึงกำหนดนโยบายและมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้งบประมาณ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๕๕ ให้หน่วยงานของรัฐต้องไม่เรียกเอกสารสำเนาบัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน หนังสือรับรองนิติบุคคล บัตรประจำตัวผู้เสียภาษี หนังสือรับรองการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มจากบุคคลที่ต้องการเป็นผู้ค้ากับภาครัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เว้นแต่บุคคลดังกล่าวมิได้มีข้อมูลปรากฏอยู่ในระบบฐานข้อมูลภาครัฐ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้งบประมาณ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๕๖ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนเพื่อกำหนดประเภทบริการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำหรือปรับปรุงกระบวนการทำงานและการให้บริการที่ไม่ต้องมีการเรียกเอกสารสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จในหนึ่งปี จนวนครบห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้งบประมาณ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003



UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME
Vienna

UNITED NATIONS CONVENTION
AGAINST CORRUPTION



UNITED NATIONS
New York, 2004

and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.

6. Each State Party shall consider taking, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, disciplinary or other measures against public officials who violate the codes or standards established in accordance with this article.

*Article 9. Public procurement and management
of public finances*

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take the necessary steps to establish appropriate systems of procurement, based on transparency, competition and objective criteria in decision-making, that are effective, inter alia, in preventing corruption. Such systems, which may take into account appropriate threshold values in their application, shall address, inter alia:

(a) The public distribution of information relating to procurement procedures and contracts, including information on invitations to tender and relevant or pertinent information on the award of contracts, allowing potential tenderers sufficient time to prepare and submit their tenders;

(b) The establishment, in advance, of conditions for participation, including selection and award criteria and tendering rules, and their publication;

(c) The use of objective and predetermined criteria for public procurement decisions, in order to facilitate the subsequent verification of the correct application of the rules or procedures;

(d) An effective system of domestic review, including an effective system of appeal, to ensure legal recourse and remedies in the event that the rules or procedures established pursuant to this paragraph are not followed;

(e) Where appropriate, measures to regulate matters regarding personnel responsible for procurement, such as declaration of interest in particular public procurements, screening procedures and training requirements.

2. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take appropriate measures to promote transparency and accountability in the management of public finances. Such measures shall encompass, inter alia:

(a) Procedures for the adoption of the national budget;

- (b) Timely reporting on revenue and expenditure;
- (c) A system of accounting and auditing standards and related oversight;
- (d) Effective and efficient systems of risk management and internal control; and
- (e) Where appropriate, corrective action in the case of failure to comply with the requirements established in this paragraph.

3. Each State Party shall take such civil and administrative measures as may be necessary, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to preserve the integrity of accounting books, records, financial statements or other documents related to public expenditure and revenue and to prevent the falsification of such documents.

Article 10. Public reporting

Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decision-making processes, where appropriate. Such measures may include, inter alia:

- (a) Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public;
- (b) Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and
- (c) Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.

Article 11. Measures relating to the judiciary and prosecution services

1. Bearing in mind the independence of the judiciary and its crucial role in combating corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system and without prejudice to judicial independence, take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary. Such measures may include rules with respect to the conduct of members of the judiciary.

3. In order to prevent corruption, each State Party shall take such measures as may be necessary, in accordance with its domestic laws and regulations regarding the maintenance of books and records, financial statement disclosures and accounting and auditing standards, to prohibit the following acts carried out for the purpose of committing any of the offences established in accordance with this Convention:

- (a) The establishment of off-the-books accounts;
- (b) The making of off-the-books or inadequately identified transactions;
- (c) The recording of non-existent expenditure;
- (d) The entry of liabilities with incorrect identification of their objects;
- (e) The use of false documents; and
- (f) The intentional destruction of bookkeeping documents earlier than foreseen by the law.

4. Each State Party shall disallow the tax deductibility of expenses that constitute bribes, the latter being one of the constituent elements of the offences established in accordance with articles 15 and 16 of this Convention and, where appropriate, other expenses incurred in furtherance of corrupt conduct.

Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary:
 - (i) For respect of the rights or reputations of others;

- (ii) For the protection of national security or *ordre public* or of public health or morals.

2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.

Article 14. Measures to prevent money-laundering

1. Each State Party shall:

(a) Institute a comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks and non-bank financial institutions, including natural or legal persons that provide formal or informal services for the transmission of money or value and, where appropriate, other bodies particularly susceptible to money-laundering, within its competence, in order to deter and detect all forms of money-laundering, which regime shall emphasize requirements for customer and, where appropriate, beneficial owner identification, record-keeping and the reporting of suspicious transactions;

(b) Without prejudice to article 46 of this Convention, ensure that administrative, regulatory, law enforcement and other authorities dedicated to combating money-laundering (including, where appropriate under domestic law, judicial authorities) have the ability to cooperate and exchange information at the national and international levels within the conditions prescribed by its domestic law and, to that end, shall consider the establishment of a financial intelligence unit to serve as a national centre for the collection, analysis and dissemination of information regarding potential money-laundering.

2. States Parties shall consider implementing feasible measures to detect and monitor the movement of cash and appropriate negotiable instruments across their borders, subject to safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the movement of legitimate capital. Such measures may include a requirement that individuals and businesses report the cross-border transfer of substantial quantities of cash and appropriate negotiable instruments.

3. States Parties shall consider implementing appropriate and feasible measures to require financial institutions, including money remitters:

(a) To include on forms for the electronic transfer of funds and related messages accurate and meaningful information on the originator;

ภาคผนวก ซ. ระเบียบว่าด้วยการใช้ข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.2015
(The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015)

The logo of Chulalongkorn University, featuring a central emblem with a sunburst and a tiered base, set within a circular frame.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

 STATUTORY INSTRUMENTS

2015 No. 1415

PUBLIC SECTOR INFORMATION

The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015

<i>Made</i>	- - - -	24th June 2015
<i>Laid before Parliament</i>		25th June 2015
<i>Coming into force</i>	- -	18th July 2015

The Secretary of State is designated^(a) for the purposes of section 2(2) of the European Communities Act 1972^(b) in relation to the re-use of public sector information.

The Secretary of State makes the following Regulations in exercise of the powers conferred by that section.

Citation and commencement

1. These Regulations may be cited as the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015 and come into force on 18th July 2015.

Interpretation

2. In these Regulations—

“the 1998 Act” means the Data Protection Act 1998^(c);

“the 2000 Act” means the Freedom of Information Act 2000^(d);

“the 2002 Act” means the Freedom of Information (Scotland) Act 2002^(e);

“the 2004 Regulations” means the Environmental Information Regulations 2004^(f);

“the 2004 Scottish Regulations” means the Environmental Information (Scotland) Regulations 2004^(g);

“the 2009 Regulations” means the INSPIRE Regulations 2009^(h);

“the 2009 Scottish Regulations” means the INSPIRE (Scotland) Regulations 2009⁽ⁱ⁾;

“applicant” means a person who makes a request for re-use of a document to a public sector body;

(a) S.I. 2014/1362.
 (b) 1972 c. 68.
 (c) 1998 c. 29.
 (d) 2000 c. 36.
 (e) 2002 asp. 13.
 (f) S.I. 2004/3391.
 (g) S.S.I. 2004/520.
 (h) S.I. 2009/3157, as amended by S.I. 2012/1672.
 (i) S.S.I. 2009/440, as amended by S.S.I. 2012/284.

“document” means any information recorded in any form, including any part of such information, whether in writing or stored in electronic form or as a sound, visual or audio-visual recording, other than a computer program;

“formal open standard” means a standard which has been laid down in written form, detailing specifications for the requirements of how to ensure software interoperability;

“government department” includes a Northern Ireland department and any other body or authority exercising statutory functions on behalf of the Crown;

“information access legislation” means the 1998 Act, the 2000 Act, the 2002 Act, the 2004 Regulations, the 2004 Scottish Regulations, the 2009 Regulations and the 2009 Scottish Regulations;

“machine-readable format” means a file format structured so that software applications can easily identify, recognise and extract specific data, including individual statements of fact, and their internal structure;

“open format” means a file format that is platform-independent and made available to the public without any restriction that impedes the re-use of documents;

“public sector body” has the meaning given by regulation 3;

“relevant intellectual property rights” means any of the following rights—

- (a) copyright (within the meaning of section 1 of the Copyright, Designs and Patents Act 1988^(a));
- (b) database right (within the meaning of regulation 13 of the Copyright and Rights in Databases Regulations 1997^(b));
- (c) publication right (within the meaning of regulation 16 of the Copyright and Related Rights Regulations 1996^(c));
- (d) rights in performances (meaning the rights conferred by Part 2 of the Copyright, Designs and Patents Act 1988^(d));

“re-use” and cognate expressions have the meaning given in regulation 4;

“university” means any public sector body that provides post-secondary school higher education leading to academic degrees;

“working day” means any day other than a Saturday, a Sunday, Christmas Day, Good Friday or a day which is a bank holiday under the Banking and Financial Dealings Act 1971^(e) in any part of the United Kingdom;

“writing” includes text which is—

- (a) transmitted by electronic means;
- (b) received in legible form; and
- (c) capable of being used for subsequent reference.

Public Sector Bodies

3.—(1) For the purposes of these Regulations each of the following is a public sector body—

- (a) a Minister of the Crown;
- (b) a government department;
- (c) the Corporate Officer of the House of Commons;
- (d) the Corporate Officer of the House of Lords;

^(a) 1988 c. 48. Section 1 was amended by S.I. 2003/2498.

^(b) S.I. 1997/3032.

^(c) S.I. 1996/2967. Regulation 16 was amended by S.I. 2003/2498 and 2006/1028.

^(d) 1988 c. 48.

^(e) 1971 c. 80.

- (e) the Northern Ireland Assembly Commission;
 - (f) Scottish Ministers;
 - (g) the Scottish Parliament;
 - (h) the Scottish Parliamentary Corporate Body;
 - (i) the National Assembly for Wales Commission;
 - (j) Welsh Ministers;
 - (k) a local authority;
 - (l) a fire and rescue authority constituted by a scheme under section 2 of the Fire and Rescue Services Act 2004(a) or a scheme to which section 4 of that Act applies;
 - (m) the Northern Ireland Fire and Rescue Service Board;
 - (n) a police and crime commissioner elected under section 1 of the Police Reform and Social Responsibility Act 2011(b);
 - (o) a chief constable of a police force appointed under section 2 of that Act;
 - (p) The Mayor's Office for Policing and Crime established under section 3 of that Act;
 - (q) the Commissioner of Police of the Metropolis appointed under section 4 of that Act;
 - (r) the Scottish Police Authority established under section 1 of the Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012(c);
 - (s) the Police Service of Scotland established under section 6 of that Act;
 - (t) the Northern Ireland Policing Board;
 - (u) an authority established under section 10 of the Local Government Act 1985(d);
 - (v) a joint authority established by Part IV of that Act;
 - (w) any body established pursuant to an order under section 67 of that Act;
 - (x) the Broads Authority;
 - (y) any joint board the constituent members of which consist of any of the bodies specified in paragraphs (k) and (l), (n) to (s) and (u) to (x);
 - (z) a National Park authority established under section 63 of the Environment Act 1995(e);
 - (aa) a corporation established or a group of individuals appointed to act together for the specific purposes of meeting needs in the general interest, not having an industrial or commercial character, and—
 - (i) financed wholly or mainly by another public sector body; or
 - (ii) subject to management supervision by another public sector body; or
 - (iii) more than half of the board of directors or members of which, or in the case of a group of individuals, more than half of those individuals, are appointed by another public sector body;
 - (bb) an association of or formed by one or more public sector bodies;
 - (cc) a community justice authority established under section 3 of the Management of Offenders etc. (Scotland) Act 2005(f).
- (2) In the application of these Regulations to England, "local authority" means—
- (a) a county council, a district council, a London borough council, a parish council or the Council of the Isles of Scilly;

(a) 2004 c. 21. Sections 2 and 4 were amended by the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 (c. 28) and the Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (c. 20).
 (b) 2011 c. 13.
 (c) 2012 asp 8.
 (d) 1985 c. 51. Section 10 was amended by the Environmental Protection Act 1990 (c. 43).
 (e) 1995 c. 25.
 (f) 2005 asp 14.

(b) the Common Council of the City of London in its capacity as local authority or police authority;

(c) the Greater London Authority or a functional body within the meaning of the Greater London Authority Act 1999(a).

(3) In the application of these Regulations to Wales, "local authority" means a county council, a county borough council or a community council.

(4) In the application of these Regulations to Scotland, "local authority" means a council constituted under section 2 of the Local Government etc. (Scotland) Act 1994(b) and also includes a joint board or joint committee within the meaning of that section.

(5) In the application of these Regulations to Northern Ireland, "local authority" means a district council within the meaning of the Local Government Act (Northern Ireland) 1972(c).

Re-use of documents

4.—(1) Subject to paragraph (2), re-use means the use by a person of a document held by a public sector body for a purpose other than the initial purpose within that public sector body's public task for which the document was produced.

(2) Re-use shall not include—

(a) the transfer for use of a document within a public sector body for the purpose of carrying out its own public task; or

(b) the transfer for use of a document from one public sector body to another for the purpose of either public sector body carrying out its public task.

Exclusions

5.—(1) These Regulations do not apply to a document where—

(a) the activity of supplying the document is one which falls outside the public task of the public sector body, provided that the scope of the public task of that body is transparent and subject to review; or

(b) a third party owns relevant intellectual property rights in the document.

(2) These Regulations do not apply to a document unless it—

(a) has been identified by the public sector body as being available for re-use;

(b) has been provided to the applicant; or

(c) is accessible by means other than by making a request for it within the meaning of the 1998 Act, the 2000 Act (or where appropriate the 2002 Act) or the 2004 Regulations (or where appropriate the 2004 Scottish Regulations).

(3) These Regulations do not apply to documents held by—

(a) public service broadcasters and their subsidiaries, and other bodies and their subsidiaries for the purposes of the provision of programme services or the conduct of any activities which a public service broadcaster is required or empowered to provide or to engage in by or under any enactment or other public instrument;

(b) educational and research establishments including organisations established for the transfer of research results, schools and universities (except university libraries); or

(c) cultural establishments, other than libraries, museums and archives.

(4) For the purposes of paragraph (3), "public service broadcaster" has the meaning given by section 264(12) of the Communications Act 2003(d), "subsidiary" has the meaning given by

(a) 1999 c. 29.

(b) 1994 c. 39.

(c) 1972 c. 3.

(d) 2003 c. 21.

section 1159 of the Companies Act 2006(a) and “programme services” has the meaning given by section 405(1) of the Communications Act 2003.

(5) These Regulations do not apply in any situation in which a person is under a legal obligation to prove an interest in order to gain access to documents.

(6) These Regulations do not apply to parts of documents containing only logos, crests or insignia.

(7) These Regulations do not apply to—

- (a) a document where access is excluded or restricted under information access legislation including on the grounds of protection of personal data, protection of national security, defence or public security, statistical confidentiality or commercial confidentiality (including business, professional or company secrets); or
- (b) any part of a document which—
 - (i) is accessible under information access legislation; and
 - (ii) contains personal data the re-use of which would be incompatible with the law concerning the protection of individuals with regard to the processing of personal data.

Request for re-use

6. A person who wishes to make a request for re-use must ensure that the request—

- (a) is in writing;
- (b) states the name of the applicant and an address for correspondence;
- (c) specifies the document requested; and
- (d) states the purpose for which the document is to be re-used.

Permitting re-use

7.—(1) Subject to paragraph (2), a public sector body must permit re-use where it receives a request made in accordance with regulation 6.

(2) A public sector body which is a library (including a university library), museum or archive holding intellectual property rights in a document may permit re-use of that document.

(3) Where a public sector body permits re-use, it must do so in accordance with regulations 11 to 16.

Responding to a request for re-use

8.—(1) A public sector body must respond to a request for re-use promptly and in any event before the end of the twentieth working day beginning with the day after receipt.

(2) Where documents requested for re-use are extensive in quantity or the request raises complex issues the public sector body may extend the period for responding by such time as is reasonable in the circumstances.

(3) Where paragraph (2) applies, the public sector body must, before the end of the twentieth working day beginning with the day after receipt, notify the applicant in writing—

- (a) that no decision on re-use has yet been reached; and
- (b) of an estimated date by which it expects to respond to the request for re-use.

(4) In this regulation, responding to a request for re-use means—

- (a) refusing the request for re-use;
- (b) making the requested document available to the applicant for re-use; or

(a) 2006 c. 46.

- (c) where conditions are to be imposed on re-use under regulation 12, finalising the offer to the applicant of the conditions on which re-use will be permitted.

Notification of refusal

9.—(1) Subject to paragraph (2), where a public sector body refuses a request for re-use, it must notify the applicant in writing of the reasons for refusal.

(2) Where a public sector body refuses a request for re-use because these Regulations do not apply to the document by virtue of regulation 5(3) it shall not be obliged to comply with regulation 8(1) or paragraph (1) of this regulation.

(3) A notification under paragraph (1) must contain a reference to the means of redress available to the applicant.

(4) Subject to paragraphs (5) and (6), where a request for re-use is refused because these Regulations do not apply to the document by virtue of regulation 5(1)(b), the notification under paragraph (1) must identify, where known, the name of the person—

- (a) who owns the relevant intellectual property rights; or
- (b) from whom the public sector body obtained the document.

(5) The obligation in paragraph (4) does not apply where complying with it would contravene the 1998 Act.

(6) Paragraph (4) does not apply where the public sector body providing the notification under paragraph (1) is a library (including a university library), museum or archive.

Processing requests for re-use

10. Where possible and appropriate, a public sector body must ensure that the procedure for processing a request for re-use in accordance with these Regulations is capable of being carried out by electronic means.

Format of documents

11.—(1) A public sector body must make a document available to an applicant under regulation 8(4)(b) or (c)—

- (a) in the format and language in which it is held on the date of the request for re-use; and
- (b) where possible and appropriate, in open format and machine-readable format together with its metadata.

(2) The format and the metadata referred to in paragraph (1)(b) should, insofar as possible, comply with formal open standards.

(3) Where possible and appropriate, a public sector body must make a document available for re-use by electronic means.

(4) Nothing in these Regulations obliges a public sector body to do any of the following—

- (a) create or adapt a document or provide an extract from it in order to comply with a request for re-use where to do so would involve disproportionate effort;
- (b) continue to produce or store a certain type of document for the purposes of re-use by another person.

Conditions

12.—(1) A public sector body may impose conditions on re-use, where appropriate through a licence.

(2) Where conditions are imposed they must not unnecessarily restrict—

- (a) the way in which a document can be re-used; or
- (b) competition.

Non-discrimination

13.—(1) A condition imposed under regulation 12 must not discriminate between applicants who make a request for re-use for comparable purposes.

(2) If a public sector body which holds a document wishes to re-use the document for activities which fall outside the scope of its public task, the same conditions must apply to that re-use as would apply to re-use by any other applicant for comparable purposes.

Prohibition of exclusive arrangements

14.—(1) Subject to paragraphs (2) and (6), a public sector body may not enter into an exclusive arrangement with any person.

(2) A public sector body may, where necessary for the provision of a service in the public interest, enter into an exclusive arrangement.

(3) The validity of the reason for granting an exclusive arrangement under paragraph (2) must be reviewed at least once every three years.

(4) Any exclusive arrangement permitted under paragraph (2) and entered into on or after 31st December 2003 must be published by the public sector body.

(5) Paragraphs (2) to (4) do not apply to the digitisation of cultural resources.

(6) A public sector body may enter into an exclusive arrangement in relation to the digitisation of cultural resources.

(7) The period of exclusivity of an arrangement under paragraph (6) should not normally exceed 10 years.

(8) Where the period of exclusivity referred to in paragraph (7) exceeds 10 years, the duration of the period of exclusivity must be reviewed during the 11th year and, if applicable, every 7 years thereafter.

(9) Any exclusive arrangement permitted under paragraph (6) must be published by the public sector body.

(10) As part of any exclusive arrangement permitted under paragraph (6), the public sector body concerned must be provided free of charge with a copy of the digitised cultural resources.

(11) The copy must be available for re-use at the end of the period of exclusivity.

(12) Any exclusive arrangement existing on 17th July 2013 and to which neither paragraph (2) nor paragraph (6) applies must be terminated at the earlier of—

- (a) the date on which it comes to an end in accordance with its terms; or
- (b) 18th July 2043.

(13) In this regulation, “exclusive arrangement” means a contract or other arrangement granting an exclusive right to re-use a document.

Charging

15.—(1) A public sector body may charge for permitting re-use.

(2) Subject to paragraph (3), any charge for re-use must be limited to the marginal costs incurred in respect of the reproduction, provision and dissemination of documents.

(3) Paragraph (2) shall not apply to the following—

- (a) a public sector body that is required to generate revenue to cover a substantial part of its costs relating to the performance of its public task;
- (b) documents for which the public sector body making the charge is required to generate sufficient revenue to cover a substantial part of the costs relating to their collection, production, reproduction or dissemination; or
- (c) libraries (including university libraries), museums and archives.

(4) The requirement referred to in paragraph (3)(b) means a requirement defined—

- (a) by law or by other binding rules; or
- (b) in the absence of such rules, in accordance with common administrative practice.

(5) In any case where paragraph (3)(a) or (b) applies, the public sector body must calculate the total charge in relation to a document in accordance with paragraph (6).

(6) The total charge shall not exceed the sum of—

- (a) direct costs;
- (b) a reasonable apportionment of indirect and overhead costs attributable to chargeable activity; and
- (c) a reasonable return on investment.

(7) In any case where paragraph (3)(c) applies, the total income of the public sector body from supplying and permitting re-use of documents over the appropriate accounting period must not exceed the aggregate of the amounts calculated in accordance with paragraph (8) for each document.

(8) For each document, the amount is the sum of—

- (a) direct costs;
- (b) a reasonable apportionment of indirect and overhead costs attributable to chargeable activity; and
- (c) a reasonable return on investment.

(9) Any charges for re-use must, so far as is reasonably practicable, be calculated in accordance with the accounting principles applicable to the public sector body from time to time.

(10) A public sector body must not charge an applicant for—

- (a) direct costs; or
- (b) indirect and overhead costs,

if the same applicant has been charged in respect of those same costs by that public sector body for access to the same document under information access legislation.

(11) In this regulation—

“apportionment”, in relation to indirect and overhead costs, means the allocation of such costs to each activity of the body in connection with which the costs are incurred;

“chargeable activity”, in relation to a document and a public sector body, means—

- (a) in the case of a body referred to in paragraph (3)(a) or (b), the body’s collection, production, reproduction and dissemination of the document; and
- (b) in the case of a body referred to in paragraph 3(c), the body’s collection, production, reproduction, dissemination, preservation and rights clearance of the document;

“direct costs”, in relation to a document and a public sector body, means costs which are incurred by the body only as a consequence of it undertaking chargeable activity;

“indirect and overhead costs”, in relation to a document and a public sector body, means costs which are not direct costs and which are incurred by the body in connection with—

- (a) chargeable activity; and
- (b) any other of the body’s activities.

Information to be published by a public sector body

16—(1) Where a public sector body charges for re-use it shall, so far as is reasonably practicable, determine standard charges.

(2) Where a public sector body establishes standard charges it shall, so far as is reasonably practicable, establish—

- (a) any applicable conditions for re-use;
- (b) the actual amount of any charges; and

- (c) the basis on which such charges have been calculated.
- (3) Where paragraph (2) applies, the public sector body must ensure that the information specified in that paragraph is made available to the public.
- (4) Where a standard charge for re-use has not been established, a public sector body—
 - (a) must indicate at the outset which factors have been taken into account in the calculation of a charge for re-use; and
 - (b) if requested to do so by an applicant, must specify in writing the way in which any such charge has been calculated in relation to a specific request for re-use.
- (5) Where regulation 15(3)(b) applies, a public sector body must, so far as is reasonably practicable, predetermine the requirement by which it must generate the revenue specified in that regulation.
- (6) A public sector body must, where possible and appropriate, make the information referred to in paragraphs (2) and (5) available by electronic means.
- (7) A public sector body must ensure that the following information is made available to the public—
 - (a) a list of its main documents available for re-use with relevant metadata; and
 - (b) details of the means of redress available under these Regulations.
- (8) In relation to paragraph (7)(a) a public sector body must ensure that—
 - (a) where possible and appropriate, the list of its main documents is available in machine-readable format;
 - (b) where possible and appropriate, potential applicants are able to search the list of documents and relevant metadata by electronic means; and
 - (c) where possible, a public sector body must facilitate the cross-linguistic search for documents.

Internal complaints procedure

- 17.—(1) A public sector body must establish an internal complaints procedure for determining complaints relating to its compliance with these Regulations.
- (2) A person who believes that a public sector body has failed to comply with any requirement of these Regulations may complain in writing to the public sector body in accordance with its internal complaints procedure.
- (3) A public sector body must determine any complaint made under paragraph (2) within a reasonable time and thereafter notify the person of its determination without delay.
- (4) Notification under paragraph (3) must be in writing and give reasons for the determination.

Enforcement and appeals provisions: general

- 18.—(1) Except where regulation 19 applies, the relevant enforcement and appeals provisions of the 2000 Act apply for the purposes of these Regulations as they apply for the purposes of the 2000 Act, but with the modifications in paragraph (3) of this regulation.
- (2) In this regulation, “the relevant enforcement and appeals provisions of the 2000 Act” means the following sections of the 2000 Act—
 - (a) section 50 (application for decision by Commissioner);
 - (b) section 51 (information notices);
 - (c) section 52 (enforcement notices);
 - (d) section 54 (failure to comply with notice);
 - (e) section 56 (no action against public authority);
 - (f) section 57 (appeal against notices served under Part IV);

- (g) section 58 (determination of appeals).
- (3) The relevant enforcement and appeals provisions of the 2000 Act apply as mentioned in paragraph (1) as if—
- (a) for any reference to “public authority”, “an authority” or “the authority”, there were substituted a reference to “public sector body”, “a body” or “the body” respectively;
 - (b) in section 50—
 - (i) in subsection (1)—
 - (aa) for “information” there were substituted “re-use”;
 - (bb) for “Part I” there were substituted “the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015”;
 - (ii) in subsection (2)(a), the words “in conformity with the code of practice under section 45” were omitted;
 - (iii) paragraph (a) of subsection (4) and the “or” at the end of that paragraph were omitted;
 - (iv) in subsection (4)(b), for the words “sections 11 and 17” there were substituted “the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015”;
 - (v) subsection (7) were omitted;
 - (c) in section 51—
 - (i) in subsection (1)—
 - (aa) in paragraph (b)(i), for “Part I, or” there were substituted “the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015.”;
 - (bb) paragraph (b)(ii) were omitted;
 - (cc) in the closing words, for the words from “application” to the end there were substituted “application, or to compliance with those Regulations, as is so specified”;
 - (ii) in subsection (2)(b)(i), for the words “either of the purposes” there were substituted “the purpose”;
 - (d) in section 52—
 - (i) in subsections (1) and (2), for “Part I” there were substituted “the Re-use of Public Sector Information Regulations 2005”;
 - (ii) subsection (5) were omitted;
 - (e) in section 56(1), for “by or under this Act” there were substituted “by the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015”;
 - (f) in section 57, subsection (3) were omitted.

Enforcement and appeals provisions: regulation 15(5) charging exceptions

19.—(1) This regulation applies where (and only to the extent that) a complaint under regulation 17 alleges that a public sector body has either—

- (a) failed to comply with regulation 15(5); or
- (b) applied regulation 15(5) in a case where regulation 15(3)(a) or (b) does not apply.

(2) The relevant enforcement and appeals provisions of the 2000 Act apply for the purposes of this Regulation as they apply for the purposes of the 2000 Act, but with the modifications in paragraph (4) of this regulation.

(3) In this regulation, “the relevant enforcement and appeals provisions of the 2000 Act” means the following sections of the 2000 Act—

- (a) section 50 (application for decision by Commissioner);
- (b) section 56 (no action against public authority);

- (c) section 57 (appeal against notices served under Part IV);
 - (d) section 58 (determination of appeals).
- (4) The relevant enforcement and appeals provisions of the 2000 Act apply as mentioned in paragraph (2) as if—
- (a) for any reference to “public authority”, “an authority” or “the authority”, there were substituted a reference to “public sector body”, “a body” or “the body” respectively;
 - (b) for any reference to “decision” or “decision notice” (including in the heading of section 50 but excluding any reference in text treated as inserted by this regulation), there were substituted a reference to “recommendation” or “recommendation notice”, as the case may be;
 - (c) in section 50—
 - (i) in subsection (1)—
 - (aa) for “information” there were substituted “re-use”;
 - (bb) for “Part I” there were substituted “the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015”;
 - (ii) in subsection (2)(a), the words “in conformity with the code of practice under section 45” were omitted;
 - (iii) for subsections (4) to (7), there were substituted the following —

“(4) Where a recommendation notice has been served, the public sector body shall—

 - (a) decide what action, if any, it will take as a result of the recommendation and the date by which any such action will be taken; and
 - (b) notify the Commissioner and the complainant of its decision and the reasons for it.

(5) Action referred to in subsection (4) may include (but is not limited to)—

 - (a) reaffirming, varying or substituting any response by the public sector body to the complainant’s request for re-use; or
 - (b) taking no further steps.

(6) The public sector body must comply with subsection (4) promptly and in any event not later than the twentieth working day following the date of receipt by the public sector body of the recommendation.

(7) In this section “working day” means any day other than a Saturday, a Sunday, Christmas Day, Good Friday or a day which is a bank holiday under the Banking and Financial Dealings Act 1971 in any part of the United Kingdom.”;
 - (d) in section 56(1)—
 - (i) for “by or under this Act” there were substituted “by the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015”;
 - (ii) subsection (2) were omitted;
 - (e) in section 57—
 - (i) in the heading, after “served” there were inserted “and decisions notified”;
 - (ii) subsection (1) were omitted;
 - (iii) in subsection (2), for “information notice or an enforcement notice” there were substituted “recommendation notice”;
 - (iv) for subsection (3), there were substituted the following —

“(3) Where a public sector body has provided notification of its decision under section 50(4), the complainant may appeal to the First-tier Tribunal against the decision.

(4) Where a public sector body has failed to provide a notification or its reasons under section 50(4) within the period referred to in section 50(6), the complainant may, without further delay, appeal to the First-tier Tribunal in respect of any matter complained of under section 50(1).”;

(f) in section 58—

- (i) in subsection (1), for “57” there were substituted “57(2)”;
- (ii) for subsection (2) there were substituted—

“(2) If on an appeal under section 57(3) the Tribunal considers that the decision is not in accordance with the law, the Tribunal shall allow the appeal; and in any other case the Tribunal shall dismiss the appeal.

(3) If on an appeal under section 57(4) the Tribunal considers that the request for re-use made by the complainant to the public sector body was not dealt with in accordance with regulation 15(5) of the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015 or that the body applied that regulation in a case where regulation 15(3) (a) or (b) did not apply, the Tribunal shall allow the appeal; and in any other case the Tribunal shall dismiss the appeal.

(4) On an appeal, the Tribunal may review any finding of fact on which the notice in question was based.”.

Information sharing

20.—(1) The Information Commissioner^(a) must notify the Scottish Information Commissioner^(b) on receipt of an appeal brought under regulations 18 or 19 that relates to a Scottish Public Authority designated as such by or under the 2002 Act, and must provide an opportunity for the Scottish Information Commissioner to provide information relating to the appeal.

(2) The Information Commissioner may disclose to the Scottish Information Commissioner any information obtained under or for the purposes of these Regulations which is considered to be necessary in order to carry out any of the functions conferred by or under them.

(3) The Scottish Information Commissioner may disclose to the Information Commissioner any information obtained under or for the purposes of the 2002 Act, the 2004 Regulations or these Regulations which is considered to be necessary in order to carry out any of the functions conferred by or under these Regulations.

Amendments to the Freedom of Information Act 2000

21.—(1) The 2000 Act is amended as follows.

(2) In section 11A(c) (release of datasets for re-use), after subsection (1) insert—

“(1A) But if the whole of the relevant copyright work is a document to which the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015 apply, this section does not apply to the relevant copyright work.

(1B) If part of the relevant copyright work is a document to which those Regulations apply—

- (a) this section does not apply to that part, but
- (b) this section does apply to the part to which the Regulations do not apply (and references in the following provisions of this section to the relevant copyright work are to be read as references to that part).”.

(3) In section 19(d) (publication schemes)—

- (a) in subsection (2A)(c), before “where” insert “subject to subsections (2AA) and (2AB).”;
- (b) after subsection (2A), insert—

^(a) Provision regarding the Information Commissioner is made in section 18 of the 2000 Act.

^(b) The Scottish Information Commissioner is appointed under section 42 of the 2002 Act.

^(c) Section 11A was inserted by the Protection of Freedoms Act 2012 (c.9), sections 102(1) and (3).

^(d) Section 19 was amended by the Protection of Freedoms Act 2012, sections 102(1) and (4)(a) and (b).

“(2AA) If the whole of the relevant copyright work is a document to which the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015 apply, subsections (2A)(c) and (2B) to (2F) do not apply to the relevant copyright work.

(2AB) If part of the relevant copyright work is a document to which those Regulations apply—

- (a) subsections (2A)(c) and (2B) to (2F) do not apply to that part, but
- (b) those provisions do apply to the part to which the Regulations do not apply (and references in the following provisions of this section to the relevant copyright work are to be read as references to that part).”.

Revocation, transitional and saving provisions

22—(1) In this regulation—

“the 2005 Regulations” means the Re-use of Public Sector Information Regulations 2005(a);

“the coming into force date” means the day on which these Regulations come into force.

(2) Subject to paragraphs (3) to (7), the 2005 Regulations are revoked.

(3) Subject to paragraphs (4) to (7) the 2005 Regulations shall continue to have effect in respect of any request for re-use received prior to the coming into force date and in respect of which a decision was not made by a public sector body prior to that date.

(4) During the period of three months beginning with the coming into force date, the 2005 Regulations shall continue to have effect in respect of any complaint or request for a review which was made prior to that date and which was—

- (a) a complaint referred to the Office of Public Sector Information under regulation 18(1) of those Regulations;
- (b) a complaint referred to the Advisory Panel on Public Sector Information under regulation 18(3) of those Regulations; or
- (c) a request for a review referred to the Advisory Panel on Public Sector Information under regulation 20(1) of those Regulations.

(5) Paragraphs (5) and (6) apply to a matter relating to the 2005 Regulations which was the subject of a complaint or request for a review under those Regulations made prior to the coming into force date and in respect of which a recommendation has not been made under those Regulations.

(6) Subject to paragraph (6), after the end of the period referred to in paragraph (3), a matter to which this paragraph applies shall be dealt with in accordance with regulation 18 or 19 of these Regulations (as the case may be) as if it were a matter relating to these Regulations.

(7) Sections 52, 54, 56, 57 and 58 of the 2000 Act do not apply to a matter to which this paragraph applies.

(8) Despite the amendments made by regulation 21, sections 11A and 19 of the 2000 Act shall continue to have effect for all purposes on and after the coming into force date, as they had effect immediately before that date, in respect of any—

- (a) information falling within section 11A(1) of that Act which was requested before the coming into force date; or
- (b) publication scheme published before the coming into force date.

(a) S.I. 2005/1515, amended by S.S.I.2006/389 and S.R. (ND) No. 133.

24th June 2015

Dominic Raab
Parliamentary Under Secretary of State
Ministry of Justice

EXPLANATORY NOTE

(This note is not part of the Regulations)

These Regulations implement Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 (the 2013 Directive) (O.J. No. L175/1, 27.6.2013), which amends Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information (the 2003 Directive). The 2003 Directive was implemented by the Re-use of Public Sector Information Regulations 2005 (the 2005 Regulations), which are revoked, subject to savings, by these Regulations.

Regulations 2, 3 and 4 contain definitions of expressions in these Regulations, including a definition of "public sector body" in regulation 3 and "re-use" in regulation 4.

Regulation 5 provides that these Regulations do not apply to certain documents.

Regulation 6 provides for the form that a request for re-use must take.

Regulation 7 provides for a general duty on public sector bodies to permit re-use. Certain types of public sector body have a discretion as to whether to permit re-use. When permitting re-use, all public sector bodies must act in accordance with regulations 11 to 16.

Regulation 8 sets out how, and within what timescales, a public sector body should respond to a request for re-use.

Regulation 9 provides that where a public sector body refuses a request for re-use it must notify the applicant, give reasons for the refusal and inform the applicant of its internal complaints procedure and other means of redress. An exception is provided for certain public sector bodies to the duty contained in regulation 9(4) in respect of any notification of a refusal of a request for re-use.

Regulation 10 provides that, where possible and appropriate, a public sector body must ensure that the processing of requests for re-use can be carried out by electronic means.

Regulation 11 provides for the form and language in which a document may be provided to an applicant.

Regulation 12 allows a public sector body to impose conditions on re-use, through a licence where appropriate, but only where those conditions do not unnecessarily restrict the way in which a document can be re-used or restrict competition.

Regulation 13 requires that a public sector body may not impose discriminatory conditions on applicants who request re-use of a document for comparable purposes, and that where a public sector body re-uses a document itself for an activity outside of its public task, it must apply the same conditions to itself as to any other applicant for re-use for a comparable purpose.

Regulation 14 prohibits a public sector body entering into an exclusive arrangement for re-use except where it is necessary for the provision of a service in the public interest. It also makes provision in relation to the digitisation of cultural resources, including the length of time for any period of exclusivity and publication of the arrangement.

Regulation 15 sets out the basis on which a public sector body may charge an applicant for permitting re-use. Paragraph (2) provides that any charge for re-use shall be limited to the marginal costs incurred in the reproduction, provision and dissemination of a document.

Paragraphs (3) and (4) disapply the requirement in paragraph (2) in respect of three specified exceptions. Article 6(2) of the 2003 Directive as amended requires public sector bodies to calculate the total charges in respect of the first two specified exceptions in accordance with objective, transparent and verifiable criteria. Paragraphs (5) and (6) set out those criteria in relation to those first two specified exceptions (in paragraphs (3)(a) and (b)). Paragraphs (7) and (8) make provision in respect of charging in relation to the third specified exception (in paragraph (3)(c)). Paragraphs (9) and (10) make provision in respect of charges generally.

Regulation 16 provides that a public sector body must, so far as is reasonably practicable, establish standard charges for re-use. It also makes provision in respect of the information which must be published by public sector bodies.

Regulation 17 requires a public sector body to establish an internal complaints procedure to determine complaints arising under these Regulations.

Regulation 18 provides enforcement and appeals procedures by applying, with modification, certain provisions under Parts IV and V of the Freedom of Information Act 2000 ("the 2000 Act"). Once the public sector body's internal complaints procedures have been exhausted, a complainant may complain to the Information Commissioner, who can make a decision in respect of the complaint. Thereafter the complainant or the public sector body may, in specified circumstances, appeal to the First-tier Tribunal.

Regulation 19 applies different enforcement and appeals procedures where a person intends to complain about those types of charges which are exempt from the limitation on marginal costs but which must be calculated in accordance with the criteria set out in paragraphs (5) and (6) of regulation 15.

Regulation 20 makes provision for information sharing between the Information Commissioner and the Scottish information Commissioner.

Regulation 21 amends section 11A of the Freedom of Information Act 2000, which contains provision in respect of re-use where a person has made a request for information under that Act in respect of information that is, or forms part of, certain datasets. The amendments made to the 2000 Act have the effect that the re-use of those datasets (or parts of datasets) will be governed by these Regulations, and not by sections 11A and 11B of the 2000 Act. Regulation 23 also amends section 19 of the 2000 Act, so that where a dataset is published in accordance with a publication scheme, the duty to make it available for re-use under section 19(2A)(c), and the related provisions in subsections (2B) to (2F), do not apply. Instead, the re-use of such datasets will be governed by these Regulations.

Regulation 22 makes various revocation, transitional and saving provisions.

A full impact assessment has been prepared for these Regulations together with a transposition note setting out how the main elements of the 2013 Directive are transposed into UK law. The impact assessment is available at <https://www.gov.uk/government/publications/amending-directive-on-re-use-of-public-sector-information> and is published with the Explanatory Memorandum alongside the instrument on www.legislation.gov.uk.

© Crown copyright 2015

Printed and published in the UK by The Stationery Office Limited under the authority and superintendence of Carol Tullo, Controller of Her Majesty's Stationery Office and Queen's Printer of Acts of Parliament.



ภาคผนวก ฉ. รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใส
ในระบบดิจิทัล ค.ศ. 2014 (The Digital Accountability and
Transparency Act of 2014 : DATA ACT)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



PUBLIC LAW 113-101—MAY 9, 2014

DIGITAL ACCOUNTABILITY AND
TRANSPARENCY ACT OF 2014

Public Law 113–101
113th Congress

An Act

May 9, 2014
[S. 994]

To expand the Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006 to increase accountability and transparency in Federal spending, and for other purposes.

Digital
Accountability
and
Transparency Act
of 2014.
31 USC 6101
note.
31 USC 6101
note.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the “Digital Accountability and Transparency Act of 2014” or the “DATA Act”.

SEC. 2. PURPOSES.

The purposes of this Act are to—

- (1) expand the Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006 (31 U.S.C. 6101 note) by disclosing direct Federal agency expenditures and linking Federal contract, loan, and grant spending information to programs of Federal agencies to enable taxpayers and policy makers to track Federal spending more effectively;
- (2) establish Government-wide data standards for financial data and provide consistent, reliable, and searchable Government-wide spending data that is displayed accurately for taxpayers and policy makers on USASpending.gov (or a successor system that displays the data);
- (3) simplify reporting for entities receiving Federal funds by streamlining reporting requirements and reducing compliance costs while improving transparency;
- (4) improve the quality of data submitted to USASpending.gov by holding Federal agencies accountable for the completeness and accuracy of the data submitted; and
- (5) apply approaches developed by the Recovery Accountability and Transparency Board to spending across the Federal Government.

SEC. 3. AMENDMENTS TO THE FEDERAL FUNDING ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY ACT OF 2006.

The Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006 (31 U.S.C. 6101 note) is amended—

31 USC 6101
note.
Definitions.

(1) in section 2—

(A) in subsection (a)—

- (i) in the matter preceding paragraph (1), by striking “this section” and inserting “this Act”;
- (ii) by redesignating paragraphs (1), (2), and (3) as paragraphs (2), (4), and (7), respectively;

- (iii) by inserting before paragraph (2), as so redesignated, the following:
- “(1) DIRECTOR.—The term ‘Director’ means the Director of the Office of Management and Budget.”;
- (iv) by inserting after paragraph (2), as so redesignated, the following:
- “(3) FEDERAL AGENCY.—The term ‘Federal agency’ has the meaning given the term ‘Executive agency’ under section 105 of title 5, United States Code.”;
- (v) by inserting after paragraph (4), as so redesignated, the following:
- “(5) OBJECT CLASS.—The term ‘object class’ means the category assigned for purposes of the annual budget of the President submitted under section 1105(a) of title 31, United States Code, to the type of property or services purchased by the Federal Government.”;
- “(6) PROGRAM ACTIVITY.—The term ‘program activity’ has the meaning given that term under section 1115(h) of title 31, United States Code.”; and
- (vi) by adding at the end the following:
- “(8) SECRETARY.—The term ‘Secretary’ means the Secretary of the Treasury.”;
- (B) in subsection (b)—
- (i) in paragraph (3), by striking “of the Office of Management and Budget”; and
- (ii) in paragraph (4), by striking “of the Office of Management and Budget”;
- (C) in subsection (c)—
- (i) in paragraph (4), by striking “and” at the end;
- (ii) in paragraph (5), by striking the period at the end and inserting a semicolon; and
- (iii) by adding at the end the following:
- “(6) shall have the ability to aggregate data for the categories described in paragraphs (1) through (5) without double-counting data; and
- “(7) shall ensure that all information published under this section is available—
- “(A) in machine-readable and open formats;
- “(B) to be downloaded in bulk; and
- “(C) to the extent practicable, for automated processing.”;
- (D) in subsection (d)—
- (i) in paragraph (1)(A), by striking “of the Office of Management and Budget”;
- (ii) in paragraph (2)—
- (I) in subparagraph (A), by striking “of the Office of Management and Budget”; and
- (II) in subparagraph (B), by striking “of the Office of Management and Budget”;
- (E) in subsection (e), by striking “of the Office of Management and Budget”; and
- (F) in subsection (g)—
- (i) in paragraph (1), by striking “of the Office of Management and Budget”; and
- (ii) in paragraph (3), by striking “of the Office of Management and Budget”; and
- (2) by striking sections 3 and 4 and inserting the following:

Deadline.
Consultation.
Web posting.

***SEC. 3. FULL DISCLOSURE OF FEDERAL FUNDS.**

“(a) **IN GENERAL.**—Not later than 3 years after the date of enactment of the Digital Accountability and Transparency Act of 2014, and monthly when practicable but not less than quarterly thereafter, the Secretary, in consultation with the Director, shall ensure that the information in subsection (b) is posted on the website established under section 2.

“(b) **INFORMATION TO BE POSTED.**—For any funds made available to or expended by a Federal agency or component of a Federal agency, the information to be posted shall include—

“(1) for each appropriations account, including an expired or unexpired appropriations account, the amount—

“(A) of budget authority appropriated;

“(B) that is obligated;

“(C) of unobligated balances; and

“(D) of any other budgetary resources;

“(2) from which accounts and in what amount—

“(A) appropriations are obligated for each program activity; and

“(B) outlays are made for each program activity;

“(3) from which accounts and in what amount—

“(A) appropriations are obligated for each object class;

and

“(B) outlays are made for each object class; and

“(4) for each program activity, the amount—

“(A) obligated for each object class; and

“(B) of outlays made for each object class.

***SEC. 4. DATA STANDARDS.**

“(a) **IN GENERAL.**—

Consultation.

“(1) **ESTABLISHMENT OF STANDARDS.**—The Secretary and the Director, in consultation with the heads of Federal agencies, shall establish Government-wide financial data standards for any Federal funds made available to or expended by Federal agencies and entities receiving Federal funds.

“(2) **DATA ELEMENTS.**—The financial data standards established under paragraph (1) shall include common data elements for financial and payment information required to be reported by Federal agencies and entities receiving Federal funds.

“(b) **REQUIREMENTS.**—The data standards established under subsection (a) shall, to the extent reasonable and practicable—

“(1) incorporate widely accepted common data elements, such as those developed and maintained by—

“(A) an international voluntary consensus standards body;

“(B) Federal agencies with authority over contracting and financial assistance; and

“(C) accounting standards organizations;

“(2) incorporate a widely accepted, nonproprietary, searchable, platform-independent computer-readable format;

“(3) include unique identifiers for Federal awards and entities receiving Federal awards that can be consistently applied Government-wide;

“(4) be consistent with and implement applicable accounting principles;

“(5) be capable of being continually upgraded as necessary;

“(6) produce consistent and comparable data, including across program activities; and

“(7) establish a standard method of conveying the reporting period, reporting entity, unit of measure, and other associated attributes.

“(c) DEADLINES.—

“(1) GUIDANCE.—Not later than 1 year after the date of enactment of the Digital Accountability and Transparency Act of 2014, the Director and the Secretary shall issue guidance to Federal agencies on the data standards established under subsection (a).

“(2) AGENCIES.—

“(A) IN GENERAL.—Except as provided in subparagraph (B), not later than 2 years after the date on which the guidance under paragraph (1) is issued, each Federal agency shall report financial and payment information data in accordance with the data standards established under subsection (a).

“(B) NONINTERFERENCE WITH AUDITABILITY OF DEPARTMENT OF DEFENSE FINANCIAL STATEMENTS.—

“(i) IN GENERAL.—Upon request by the Secretary of Defense, the Director may grant an extension of the deadline under subparagraph (A) to the Department of Defense for a period of not more than 6 months to report financial and payment information data in accordance with the data standards established under subsection (a). Time period.

“(ii) LIMITATION.—The Director may not grant more than 3 extensions to the Secretary of Defense under clause (i).

“(iii) NOTIFICATION.—The Director of the Office of Management and Budget shall notify the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs and the Committee on Armed Services of the Senate and the Committee on Oversight and Government Reform and the Committee on Armed Services of the House of Representatives of—

“(I) each grant of an extension under clause (i); and

“(II) the reasons for granting such an extension.

“(3) WEBSITE.—Not later than 3 years after the date on which the guidance under paragraph (1) is issued, the Director and the Secretary shall ensure that the data standards established under subsection (a) are applied to the data made available on the website established under section 2. Applicability.

“(d) CONSULTATION.—The Director and the Secretary shall consult with public and private stakeholders in establishing data standards under this section.

“SEC. 5. SIMPLIFYING FEDERAL AWARD REPORTING.

“(a) IN GENERAL.—The Director, in consultation with relevant Federal agencies, recipients of Federal awards, including State and local governments, and institutions of higher education (as defined in section 102 of the Higher Education Act of 1965 (20 U.S.C. 1002)), shall review the information required to be reported by recipients of Federal awards to identify— Consultation.
Review.

128 STAT. 1150

PUBLIC LAW 113-101—MAY 9, 2014

“(1) common reporting elements across the Federal Government;

“(2) unnecessary duplication in financial reporting; and

“(3) unnecessarily burdensome reporting requirements for recipients of Federal awards.

“(b) PILOT PROGRAM.—

“(1) ESTABLISHMENT.—Not later than 1 year after the date of enactment of the Digital Accountability and Transparency Act of 2014, the Director, or a Federal agency designated by the Director, shall establish a pilot program (in this section referred to as the ‘pilot program’) with the participation of appropriate Federal agencies to facilitate the development of recommendations for—

“(A) standardized reporting elements across the Federal Government;

“(B) the elimination of unnecessary duplication in financial reporting; and

“(C) the reduction of compliance costs for recipients of Federal awards.

“(2) REQUIREMENTS.—The pilot program shall—

“(A) include a combination of Federal contracts, grants, and subawards, the aggregate value of which is not less than \$1,000,000,000 and not more than \$2,000,000,000;

“(B) include a diverse group of recipients of Federal awards; and

“(C) to the extent practicable, include recipients who receive Federal awards from multiple programs across multiple agencies.

“(3) DATA COLLECTION.—The pilot program shall include data collected during a 12-month reporting cycle.

“(4) REPORTING AND EVALUATION REQUIREMENTS.—Each recipient of a Federal award participating in the pilot program shall submit to the Office of Management and Budget or the Federal agency designated under paragraph (1), as appropriate, any requested reports of the selected Federal awards.

“(5) TERMINATION.—The pilot program shall terminate on the date that is 2 years after the date on which the pilot program is established.

“(6) REPORT TO CONGRESS.—Not later than 90 days after the date on which the pilot program terminates under paragraph (5), the Director shall submit to the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs and the Committee on the Budget of the Senate and the Committee on Oversight and Government Reform and the Committee on the Budget of the House of Representatives a report on the pilot program, which shall include—

“(A) a description of the data collected under the pilot program, the usefulness of the data provided, and the cost to collect the data from recipients; and

“(B) a discussion of any legislative action required and recommendations for—

“(i) consolidating aspects of Federal financial reporting to reduce the costs to recipients of Federal awards;

“(ii) automating aspects of Federal financial reporting to increase efficiency and reduce the costs to recipients of Federal awards;

PUBLIC LAW 113–101—MAY 9, 2014 128 STAT. 1151

- “(iii) simplifying the reporting requirements for recipients of Federal awards; and
- “(iv) improving financial transparency.
- “(7) GOVERNMENT-WIDE IMPLEMENTATION.—Not later than 1 year after the date on which the Director submits the report under paragraph (6), the Director shall issue guidance to the heads of Federal agencies as to how the Government-wide financial data standards established under section 4(a) shall be applied to the information required to be reported by entities receiving Federal awards to—
- “(A) reduce the burden of complying with reporting requirements; and
- “(B) simplify the reporting process, including by reducing duplicative reports.
- “SEC. 6. ACCOUNTABILITY FOR FEDERAL FUNDING.
- “(a) INSPECTOR GENERAL REPORTS.—
- “(1) IN GENERAL.—In accordance with paragraph (2), the Inspector General of each Federal agency, in consultation with the Comptroller General of the United States, shall—
- “(A) review a statistically valid sampling of the spending data submitted under this Act by the Federal agency; and
- “(B) submit to Congress and make publically available a report assessing the completeness, timeliness, quality, and accuracy of the data sampled and the implementation and use of data standards by the Federal agency.
- “(2) DEADLINES.—
- “(A) FIRST REPORT.—Not later than 18 months after the date on which the Director and the Secretary issue guidance to Federal agencies under section 4(c)(1), the Inspector General of each Federal agency shall submit and make publically available a report as described in paragraph (1).
- “(B) SUBSEQUENT REPORTS.—On the same date as the Inspector General of each Federal agency submits the second and fourth reports under sections 3521(f) and 9105(a)(3) of title 31, United States Code, that are submitted after the report under subparagraph (A), the Inspector General shall submit and make publically available a report as described in paragraph (1). The report submitted under this subparagraph may be submitted as a part of the report submitted under section 3521(f) or 9105(a)(3) of title 31, United States Code.
- “(b) COMPTROLLER GENERAL REPORTS.—
- “(1) IN GENERAL.—In accordance with paragraph (2) and after a review of the reports submitted under subsection (a), the Comptroller General of the United States shall submit to Congress and make publically available a report assessing and comparing the data completeness, timeliness, quality, and accuracy of the data submitted under this Act by Federal agencies and the implementation and use of data standards by Federal agencies.
- “(2) DEADLINES.—Not later than 30 months after the date on which the Director and the Secretary issue guidance to Federal agencies under section 4(c)(1), and every 2 years thereafter until the date that is 4 years after the date on which

Deadline.
Guidance.
Applicability.Public
information.

Consultation.

Review.

the first report is submitted under this subsection, the Comptroller General of the United States shall submit and make publically available a report as described in paragraph (1).

(c) RECOVERY ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY BOARD

DATA ANALYSIS CENTER.—

“(1) IN GENERAL.—The Secretary may establish a data analysis center or expand an existing service to provide data, analytic tools, and data management techniques to support—

“(A) the prevention and reduction of improper payments by Federal agencies; and

“(B) improving efficiency and transparency in Federal spending.

Memorandum.

“(2) DATA AVAILABILITY.—The Secretary shall enter into memoranda of understanding with Federal agencies, including Inspectors General and Federal law enforcement agencies—

“(A) under which the Secretary may provide data from the data analysis center for—

“(i) the purposes set forth under paragraph (1);

“(ii) the identification, prevention, and reduction of waste, fraud, and abuse relating to Federal spending;

and

“(iii) use in the conduct of criminal and other investigations; and

“(B) which may require the Federal agency, Inspector General, or Federal law enforcement agency to provide reimbursement to the Secretary for the reasonable cost of carrying out the agreement.

“(3) TRANSFER.—Upon the establishment of a data analysis center or the expansion of a service under paragraph (1), and on or before the date on which the Recovery Accountability and Transparency Board terminates, and in addition to any other transfer that the Director determines is necessary under section 1531 of title 31, United States Code, there are transferred to the Department of the Treasury all assets identified by the Secretary that support the operations and activities of the Recovery Operations Center of the Recovery Accountability and Transparency Board relating to the detection of waste, fraud, and abuse in the use of Federal funds that are in existence on the day before the transfer.

“SEC. 7. CLASSIFIED AND PROTECTED INFORMATION.

“Nothing in this Act shall require the disclosure to the public of—

“(1) information that would be exempt from disclosure under section 552 of title 5, United States Code (commonly known as the ‘Freedom of Information Act’); or

“(2) information protected under section 552a of title 5, United States Code (commonly known as the ‘Privacy Act of 1974’), or section 6103 of the Internal Revenue Code of 1986.

“SEC. 8. NO PRIVATE RIGHT OF ACTION.

“Nothing in this Act shall be construed to create a private right of action for enforcement of any provision of this Act.”.

PUBLIC LAW 113-101—MAY 9, 2014 128 STAT. 1153

SEC. 4. EXECUTIVE AGENCY ACCOUNTING AND OTHER FINANCIAL MANAGEMENT REPORTS AND PLANS.

Section 3512(a)(1) of title 31, United States Code, is amended by inserting “and make available on the website described under section 1122” after “appropriate committees of Congress”.

SEC. 5. DEBT COLLECTION IMPROVEMENT.

Section 3716(c)(6) of title 31, United States Code, is amended—

- (1) by inserting “(A)” before “Any Federal agency”;
- (2) in subparagraph (A), as so designated, by striking “180 days” and inserting “120 days”; and
- (3) by adding at the end the following:

“(B) The Secretary of the Treasury shall notify Congress of any instance in which an agency fails to notify the Secretary as required under subparagraph (A).” Notification.

Approved May 9, 2014.

LEGISLATIVE HISTORY—S. 994 (H.R. 2061):

HOUSE REPORTS: No. 113-270 (Comm. on Oversight and Government Reform) accompanying H.R. 2061.

SENATE REPORTS: No. 113-139 (Comm. on Homeland Security and Governmental Affairs).

CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 160 (2014):
 Apr. 10, considered and passed Senate.
 Apr. 28, considered and passed House.

○

ภาคผนวก ญ. บทสัมภาษณ์คุณวีระ สมความคิด

เลขาธิการเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559

1. ท่านมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ กรณีในอดีตใดบ้าง

ผมเป็นเลขาธิการเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชันมาตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา แต่ไม่ใช่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี 2544 ถึงปัจจุบัน เพราะตำแหน่งเลขาธิการฯ เป็นได้ 2 วาระ วาระละ 2 ปี ระหว่างนั้นก็ทำงานอยู่ในเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชันในตำแหน่งอื่น ปัจจุบันก็ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการฯ แต่ก่อนที่จะมาเป็นเลขาธิการฯ เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน ในปี 44 ผมประธานกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตั้งแต่ปี 39 กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ร่วมกันก่อตั้งเป็นเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน สรุปคือ ผมเป็นองค์กรภาคประชาชนมีหลายคน เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนเดือนตุลา ที่อายุรุ่นราวคราวเดียวกัน คือเป็นคนที่ผ่านมาเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516, 6 ตุลา 2519 และเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ซึ่งพวกเราผ่านเหตุการณ์สำคัญ ๆ การเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองแล้วทุกครั้ง โดยเหตุที่อ้างในการที่ลุกฮือขึ้นมาขับไล่รัฐบาล และยึดอำนาจทั้งหมดมีสาเหตุมาจากการทุจริตการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก็เลยรู้สึกถ้าปล่อยให้หน่วยงานรัฐทำแบบนี้ต่อไป บ้านเมืองไปไม่รอด และอีกประการหนึ่งที่ตั้งกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพก็เพื่อช่วยเหลือ สนับสนุน ป.ป.ป ตั้งมาตั้งแต่ปี 2518 ซึ่ง ป.ป.ป. ถูกมองว่าเป็นเสือกระดาษเพราะอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐ แต่พอมาเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปี 42 มันก็ยังไม่ไปไหน เพราะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้ง เพราะยังไม่ปลอดจากการครอบงำจากทุกฝ่าย โดยอุปสรรคของการที่จะเป็นองค์กรอิสระจริง ๆ เป็นมืออาชีพนั้น ก็เกิดจากความผิดพลาดในหลายเรื่อง หลายสาเหตุ สาเหตุประการหนึ่งก็คือว่า รัฐบาล และนักการเมืองไม่ยอมให้เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจจริง มีอิสระในการทำงาน เพราะนักการเมืองเป็นคนออกกฎหมาย ก็ไปออก พ.ร.บ. ที่ไปมัดมือมัดเท้าเอาไว้และการได้มาของกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นการแทรกแซงได้ทางการเมือง คนที่จะมาเป็นได้จะต้องผ่านการเมือง ลีออสเปค และล่าสุดเรื่องถอนฟ้อง นี่คือการล้มเหลวผมเห็นแบบนี้กับเพื่อน ๆ ถ้าปล่อยให้แบบนี้บ้านเมืองเราไปไม่รอด หากศึกษาของต่างประเทศแล้ว การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ที่เขาสามารถแก้ได้จนหลุดพ้นได้ เพราะภาคประชาชน หรือองค์กรต่าง ๆ ของเขาไม่ว่าจะในประเทศฮ่องกง เกาหลีใต้ ก็ออกมาณรงค์ทำให้ภาครัฐปรับตัว เหมือนของผมที่มาทำเป็นกลุ่มแรกของประเทศไทย เราเอาพลตรีสนั่นออกจากการเมือง ปี 43 มันมีการตื่นตัวขึ้นเยอะเลย ภาครัฐก็ต้องปรับตัว เพราะแม้ภาคประชาชนไม่มีเครื่องมือเครื่องไม้เท่า ไม่มีการสนับสนุน อะไรต่าง ๆ เขายังทำงานได้ เพราะเขามีใจ ภาครัฐก็เลยต้องปรับตัว มันจึงเป็นพัฒนาการเมื่อภาคประชาชนเข้มแข็ง ภาครัฐคนที่ทำหน้าที่โดยตรงก็ต้องปรับตัวการทำงานให้ดีขึ้น มันก็มีบทบาทที่จะเข้ามาตรวจสอบ กล่าวโดยสรุป บทบาทของผม ผมนิยามว่าเป็นการ

เข้ามาช่วยราชการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หน้าที่หลักของเราคือธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดการป้องกัน ให้ความรู้ กับประชาชนแล้วก็สร้าง เครือข่าย แต่เราต้องมีกรณีรับเรื่องร้องทุกข์ เรื่องกล่าวหาด้วย ซึ่งในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เมื่อเราร่วมธรรมาภิบาลนี้แล้ว มันก็จำเป็นที่เราจะต้องช่วยข้าราชการ ช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เขาพบปัญหาคอร์รัปชัน เวลาที่เขามาอบรมกับเรา หรือมาขอคำแนะนำจากเรา เขาไม่รู้จะทำยังไง ถ้าล้าพังจะให้ตัวเขาตัวเอง เขาก็ตาย ก็เลยทำให้เราต้องมามีบทบาทนี้ ซึ่งไม่ใช่ที่เรา ต่อสู้ ในรูปแบบของการ ยื่นเรื่องอย่างเดียวนะ หรือว่าไปกล่าวหาผู้มีอำนาจอย่างเดียว ซึ่งบทบาท ที่ใคร ๆ ก็รู้จักหน่วยงานเรานั้น จริง ๆ แล้วเรารู้มาตั้งแต่การเขียนกฎหมาย ซึ่งผมมีส่วนเข้าไปผลักดัน ตั้งแต่ ปี 39 ตั้งแต่มี สสร. ในการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 40 ซึ่งในรัฐธรรมนูญปี 40 เป็นฉบับแรกเลยที่มี หมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เรานี้แหละเป็นคนผลักดัน คือ ต้องไปร่วมกันเขียน กฎหมายที่เราจะเอามาทำงาน หมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะให้ไปเปิดช่องให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเมื่อก่อน ไม่เคยมีเลย นี่เป็นเรื่องใหม่ วัฒนธรรมใหม่ทางการเมืองของไทยเลย เรานี้เหมือนเป็นคนเขียนกฎหมายเอาไว้ เปิดให้ภาคประชาชนได้ ไปมีบทบาทเข้ามาช่วย และเราก็เป็นหน่วยงานแรก เป็นกลุ่มแรกเลยครับที่ได้ใช้กฎหมายนี้

2. ท่านได้ข้อมูลที่เป็นเบาะแสมาจากแหล่งใดบ้าง

2.1 หากเป็นหน่วยงานของรัฐ ท่านใช้วิธีการใดในการเข้าถึงข้อมูล มีอุปสรรคใดบ้าง มีการ แก้ปัญหาอย่างไร ข้อมูลที่ได้มาอยู่ในรูปแบบไหน ประเภทของข้อมูลเป็นอย่างไร เพียงพอหรือไม่ ข้อมูลที่ได้รับมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง

ผมเคยขอข้อมูลข่าวสารจากราชการ ขอเยอะมาก แต่ล้มเหลว เพราะว่ากรรมการข้อมูลข่าวสาร เขาทำได้แค่ขอให้หน่วยงานนั้นส่งข้อมูลให้เรา มันก็ป้ายหมึกดำในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ในส่วนที่เสีย ประโยชน์ ซึ่งตรงนี้จะไม่มีไปทำไม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ เพราะทำให้เกิดผลการป้องกันการทุจริตได้น้อย มันมีแบบไม่จริงใจ คล้ายๆ กับเจตนาไม่ดี คนผลักดันดี แต่ไปตายตรงกลไกของรัฐ

2.2 หากเป็นหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ นอกจากคำถามข้างต้นแล้ว ข้อมูลที่ท่าน ได้รับมามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ทราบหรือไม่ว่าผู้ที่ได้ให้ข้อมูลแก่ท่านได้รับข้อมูลนั้นมา ได้อย่างไร

ตามที่กล่าวไปแล้วว่า การทำงานของผมก็มีชาวบ้านที่เข้ามาพบ แต่น้อย โดยส่วนใหญ่กว่า 90 % เป็นเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น เพราะเป็นความล้มเหลวของระบบ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐเวลาพบ เพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชาทุจริตเขาร้องเองไม่ได้ เพราะเขาจะได้รับผลกระทบทันที จากเพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชา เช่น พบว่าเพื่อนร่วมงาน ซี 6 ผู้บังคับบัญชา ซี 7 ซี 8 ทุจริต เขาร้องไปยังอธิบดีฯ หรือร้องไปยังปลัด ถ้าอธิบดีมันไม่ชอบ ผอ. ที่ทุจริต ก็จะรีบจัดการ ผอ. คนนั้น

แต่ถ้าเป็นพวกเดียวกัน คนร้องเขาก็ตาย หากคนทุจริตมันช่วยกัน คนร้องก็ตาย เพราะวาระของมันเป็นแบบนั้น เพราะระบบราชการไม่ได้มาตรวจสอบว่า เรื่องที่มีการร้องเรียนในสายงานจริง หรือไม่ คำถามแรกต้องถามว่าใครเป็นคนร้องมา ไปหาตัวมาสิ แล้วยื่นเป็นเบาะแสก็ได้ คุณไม่เปิดตัวก็ทิ้งลงตะกร้า พอคุณเปิดตัวคุณก็ตาย มันก็เลยเป็นความล้มเหลว ผมก็เลยต้องออกมาเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะว่าผมจะทำแทนหมดเลย

โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เขาพบการทุจริต เขาเอาเรื่องมาให้ผม ต้องซักไซ้จนผมมีความรู้เทียบเท่าเขาเลย ในกรณีที่ผมต้องทำงานแทนเขา ก็จะต้องไปตาม จะต้องรู้เกือบเท่าเขา แล้วเขาจะปลอดภัย จะไม่มีใครรู้เลยว่าเรื่องนี้ได้มาจากใคร และถือว่าเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่เขาว่าข้อมูลจะไม่ถูกเผยแพร่ จนทำให้เขาต้องได้รับผลกระทบ ซึ่งก็เป็นสร้างเครดิตให้กับตัวผมว่า หากนำเรื่องมาร้องเรียนที่ผมแล้ว จะปลอดภัย และก็จะมีการบอกต่อในหมู่ราชการว่าหากพบการทุจริต แล้วไม่รู้จะไปร้องเรียนที่ไหน หน่วยงานของผมก็เป็นทีพึ่งสำหรับการนี้ได้ นอกจากเขาแจ้งความประสงค์ว่าเขาไม่กลัวเขาพร้อมที่จะยื่นเป็นพยาน ไปที่ต่าง ๆ แต่น้อยมากส่วนใหญ่ก็ปกปิด เราก็ต้องมาทำหน้าที่แทนเขา จำเป็นต้องมีหน่วยงานเครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชันเข้ามา เพราะมีฉะนั้น ถ้าพึ่งให้คนที่รู้การทุจริต หากเป็นประชาชนทั่ว ๆ ไป ก็รู้แค่เห็นว่าน่าจะทุจริต แต่ไม่มีพยานหลักฐาน รายละเอียดว่าคุยที่ไหนอย่างไร ประชาชนไม่มีทางรู้ คนที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกันไม่รู้ อย่างเช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังของเทศบาล อบต. หรือ อบจ. รู้เลยการทุจริตของ อบต. หรือ อบจ. นายกเทศมนตรี เข้าวางร่วมกับปลัด อบต. การคลัง บัญชี หรือโยธา วางแผนกันทุจริตโครงการอะไร ปราบกฏว่าทำเอกสารเท็จ เรื่องเท็จ ใช้งบประมาณตัดขาด เอามาถ่วงกัน ถามว่าชาวบ้านก็สงสัย ว่าทำไมสิ้นปีงบประมาณต้องรีบทำถนนกัน แล้วทำกันแค่เดือนกว่า เสร็จละ ทำไมไม่ถึงเดือนก็พังละ ชาวบ้านเขาก็ร้องก็แค่นั้น แต่เป็นคนในเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการเอามาให้เรา จึงชัดเจนหมดเลย มีทั้งเอกสาร โครงการ มีทั้งโครงการไม่ติดประกาศตามระเบียบราชการ หลีกเลียงไม่ให้มีการตรวจสอบ ข้อมูลที่ได้มาจึงมีความน่าเชื่อถือสูงมาก เพราะคนที่รู้เรื่องดีเขาเอามาให้

ระหว่งการเมืองใหญ่ กับการเมืองท้องถิ่นข้อมูลอะไรหายากกว่ากัน (คำถามเสริม)

ผมว่าไม่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าคนที่มาร้องคุณเข้าถึงได้มากแค่ไหน หลักฐานมันอยู่ตรงนี้

3. เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว ท่านดำเนินการอย่างไรกับข้อมูลเหล่านั้นต่อไป

เวลาเขาเอาข้อมูลมาให้ผม เขาก็จะไม่รู้ว่าต้องทำยังไง เขาจะปรึกษาผมก่อน เขาจะติดต่อมา หรือมีคนแนะนำเขามา ซึ่งก็เป็นคนที่เคยใช้บริการผม หรือมีเพื่อนในหน่วยงานอื่น อัดอัดในหน่วยงานของเขา ก็มีการแนะนำกันมา

เมื่อฟังเขาว่าเรื่องทุจริตเป็นอย่างไรที่เกิดขึ้นแล้ว ผมก็แนะนำเขาว่าให้เขาเขียนคำร้องมาให้ผม เขาควรจะต้องทำยังไง ควรจะเขียนยังไง แนบสิ่งที่ส่งมาด้วย ไล่เรียงมาเลย แล้วส่งมาให้ผม ที่นี้ก็ง่าย

ผมก็จะมาดูอีกครั้ง ถ้าพบว่าหลักฐานมันอ่อน ผมก็จะถามก่อน หาดตรงนี้เพิ่มให้หน่อยได้ไหม มีหลายครั้งที่ผมต้องไปตรวจสอบเอง อย่างเช่น ในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในโครงการไฟฟ้า ผมก็ไปสอบถามกับนายอำเภอ เอากล้องไปบันทึก เพื่อเก็บข้อพิรุธของเขาเพื่อเอามาประกอบ ให้เห็นถึงว่าที่แท้เป็นอย่างไร แต่ก็ไม่บ่อย เพราะทำยงนั้นมันเสี่ยง ซึ่งตอนหลังไปทำแบบนี้มันก็อันตราย บางครั้งก็ซ่อนตัวอยู่ในหน่วยงานบางหน่วยงานเพื่อเอาเอกสารในหน่วยงานที่เขาเอามาให้ผมไม่ได้นะ แต่ก็ไม่บ่อย

4. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตนั้น ท่านมีวิธีการอย่างไรบ้าง ได้ผลมากน้อยเพียงใด

เวลาจัดการกับเรื่องพวกนี้ ผมก็ยื่นกับ ป.ป.ช. โดยที่ผมจะเขียนคำร้องอย่างละเอียดชัดเจน เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. แทบจะไม่ต้องทำอะไร เอาคำกล่าวหาของผมไปสรุปได้เลย หลักฐานก็เพียบพร้อม เพียงแต่ไปสอบว่าหลักฐานที่ผมให้ไปจริงหรือเปล่าแล้ว มีแค่หน้าที่เรียกของจริงมาสอบเทียบเท่านั้น ว่าจริงไม่จริง ผมก็ชี้เป้าด้วยว่าจะสอบใคร ถ้าผมจับเรื่องอะไรไม่พลาดหรอก แล้วคดีที่ผมทำถ้าเข้าสู่ศาลไม่เคยพลาด ติดคุกหมด ผมจะเป็นคนเปิดคดีปากแรกหมด อย่างเช่นกรณีคุณทักษิณที่ถูกศาลพิพากษาจำคุก

5. มีผลกระทบจากการมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

ก็โดนข่มขู่ ถูกยิงเยาะแยะไปหมด สมัยอยู่กับพลตรีสนั่นปี 43 เอาทั้งทหารจะมาอุ้ม เอามือปืนมาขู่ ไม่ใช่ขู่ธรรมดาจะยิงเลย แค่มิมีจิงหวะ ไปศาลก็เอานักเลงมาเต็มไปหมดอย่างนี้ เพื่อไปขู่ทนายผม ผมก็ต้องไปเป็นกำลังใจให้ทนายผม พอไปศาลก็พาทหารมานั่งกันเต็มในห้องพิจารณาคดี ไม่ให้ผมนั่ง จนผู้พิพากษาท่าน ต้องพูดว่า ให้ที่นั่งแก่จำเลยด้วย เจอเหตุการณ์แบบนี้ทนายผมก็กลัว ผมก็ต้องให้กำลังใจทนายผมด้วย เราก็ต้องทำทุกอย่าง

6. หากมีตามข้อ 7. ท่านได้จัดการกับเหตุการณ์นั้นอย่างไร

เราก็ต้องจัดการกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยความสุขุมรอบคอบ แต่ผมไม่ได้ไปทำทายนะ ผมถูกคุกคามผมก็ไม่ได้ทำทายนะ มีคนโทรมาขู่ผม ผมก็เฉย ๆ ผมไม่ไปทำว่า แน่จริงมายิงผม ถ้าไปทำยงนั้นก็ยิ่งไปเพิ่มความโกรธให้เขา มันพูดขู่ในโทรศัพท์ ผมก็อัดเสียงแจ้งความเพื่อให้เป็นหลักฐานก็เพื่อต้องการปราม อย่างน้อยตำรวจพวกเดียวกัน เขาก็จะได้ปรามกันเองว่าเขาแจ้งความแล้วนะ มันเป็นคดีแล้ว ผมก็มีวิธีแก้ของผม แล้วผมไม่เคยเล่นนอกกรอบ ผมใช้กระบวนการทางกฎหมายเท่านั้น

ผมมารับภาระมาจนถึงบัดนี้ แต่ผลกระทบที่ผมได้รับ ก็ถูกขู่ ขู่ฆ่า ถูกเสนอผลประโยชน์ หลาย 10 ล้าน บางเรื่องเป็น 100 ล้าน แต่ผมก็ไม่สน ไม่เชื่อ ผมใช้วิธีการตรงนี้ของผม คือ ผมไม่ได้ทำเพราะเรื่องเหล่านี้ ผมก็จะตอบว่าขอบคุณ เพราะว่าผมไม่รู้เขาเป็นใคร ผมไม่ต้องไปเสียเวลาคิดค่าเขาเป็น

ใคร เขาจะหวังดีจริงหรือไม่ หรือว่าเป็นคนที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น คือ ไม่คุยต่อกับ ผมไม่รู้เขาจะเป็นนักข่าว จะมาหลอกผมหรือไม่ หรือเป็นฝ่ายตรงข้ามมาหลอกผมหรือไม่ หรือเขาเป็นคนที่หวังดีกับผมจริง ๆ กลัวผมตาย จะให้เงินก้อนหนึ่งหนีไปต่อประเทศ แต่ผมก็ไม่จำเป็นต้องไปสนในเรื่องเหล่านี้ ผมก็จะตอบเขาว่า 1. คุณไม่ต้องเอาผลประโยชน์มาให้ผม ผมไม่ต้องการ ผมไม่ได้ทำเพราะเรื่องผลประโยชน์ 2. ความตายก็ไม่ต้องมาให้ผม ติดคุกก็ไม่ต้องให้ผม ถ้าหวังดีกับผม เรื่องพวกนี้ไม่ต้องเอามาให้ผม คุณก็รักษาผมไว้สิ ถ้าคุณเป็นห่วงก็รักษาผมไว้ ให้ผมทำประโยชน์ให้แผ่นดิน ตอบเขาแบบนี้ ผมไม่ทำทนายใคร แล้วก็ไม่วุ่นวายกับเรื่องผลประโยชน์ ผมจึงได้รับเครดิตแบบนี้มาโดยตลอด ตลอดเวลาไม่เคยมีเลย เรื่องที่จะมากล่าว คนที่ยืนอยู่ตรงนี้ 20 ปี ไม่เคยมีใครกล่าวหาผมได้แม้แต่เรื่องเดียว ผมไปปลั่งเลหรือไปข้องแวะกับผลประโยชน์ ที่ผ่านไม่เคยมีใครกล่าวหาผมได้เลย

8. ทางภาครัฐได้เข้ามาช่วยเหลือท่านหรือไม่ อย่างไร เพียงพอหรือไม่

เนื่องเราต้องสู้กับอำนาจรัฐทั้งนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของการร้องเรียนการทุจริตภาครัฐ ภาครัฐจะช่วยเหลือเรา แล้วคดีที่ผมทำแต่ละคดี เช่น คดีทักษิณทุจริตตั้งก็เรื่อง นายกรัฐมนตรีคนก่อนหน้านั้น รัฐมนตรีแต่ละคน ผู้การกองปราบมันน้อยชะเมื่อไหร่ อำนาจเข้าน้อยชะที่ไหน

9. ขอให้ท่านช่วยเล่ากรณีที่ท่านเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐมาพอสังเขป

เรื่องทุจริตยา กระทรวงสาธารณสุข หรือกรณีของคุณรักเกียรติ นั้น ผมก็มีส่วนในการทำงาน คือ คุณรสนาเขาทำ มาสานต่อจากคุณเดช พุ่มประชา ซึ่งได้รับเรื่องมาจากแพทย์ชนบท ที่แรกคุณรักเกียรติ นั้นหลุด คนที่ติดคุกแทนก็คือเลขาของคุณรักเกียรติ คือ คุณจिरายู จรัสเสถียร ซึ่งได้รับการให้ความมั่นใจจากคุณรักเกียรติ ว่าไปติดคุกไม่กี่ปี แล้วจะเลี้ยงดูครอบครัวให้ ปรากฏว่าคุณจिरายู ก็ยอมไปติดคุกแทนไม่กี่ปี ซึ่งเป็นการตัดตอนกระบวนการทุจริต ต่อมาก็ถูกหักหลัง คือ คุณรักเกียรติก็ไม่ได้สนใจดูแลครอบครัวตามที่รับปาก คุณจिरายู ก็เลยต้องเปิดข้อมูลนี้ออกมากับคุณเก๊ะ (คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์) ซึ่งคุณเก๊ะก็เอาข้อมูลมาปรึกษาผม เรียกผมไปพบที่สำนักพิมพ์มติชน ก็ได้ข้อมูลมาว่ารักเกียรติแจ้งข้อมูลไม่ครบแจ้งเท็จ ก็เข้าลือค แต่ผมเห็นว่าคุณรสนาเขาทำเรื่องนี้มาแต่ต้น เราก็อยากจะผลักดันคุณรสนาให้มาช่วยทำงานกับเรา เพราะตอนนั้นเหลือผมคนเดียว ผมเอาเรื่องนี้มาให้คุณรสนา แต่ตอนนั้นคุณรสนาไม่แน่ใจว่าจะทำได้ ผมก็เขียนคำร้องให้เขา ตอนแรกก็ยังไม่ยื่น แต่ตอนหลังก็บอกแล้วแต่คุณนะนี้มันชัดเจนขนาดนี้ ในที่สุดคุณรสนาก็เอาที่ผมทำเปลี่ยนชื่อจากผมเป็นเขาแล้วก็ยื่นเรื่องต่อมา ป.ป.ช ก็เรียกคดีขึ้นมาทำใหม่ ในที่สุดแล้วก็เลยสามารถเอาคุณรักเกียรติติดคุกได้ และเรียกเงินคืน แต่ก็เรียกไม่ได้เท่าไรมันก็เป็นนักกฎหมาย ก็ไปฟ้องเงิน จะเห็นได้ว่า ผมทำเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น เหมือนกับคดีอื่น ๆ เช่นคดีคลองด่าน ตั้งแต่รับเรื่องจากชาวบ้าน ในปี พ.ศ. 2541 หรือ คดีโรงไฟฟ้าบ่อนอก

ส่วนเรื่องที่ผมไปติดคุกที่เขมรนั้น ก็เป็นรวมหัวกันวางแผนให้ผมไปติดกับที่ชายแดน คือที่ตรงนั้น ไม่มีโฉนดแต่กำลังจะออกโฉนด แต่ชาวบ้านไปออกโฉนดไม่ได้เพราะทางเขมรไม่ให้เข้า ชาวบ้านเขาก็มา ร้องเรียนกับผม ในปี 2552 ผมก็ไปตรวจสอบ แล้วผมก็ไปพบการทุจริตของทหารกับ ตชด. ที่บ้านหนองจานซึ่งเป็นจุดผ่านของเถื่อน คนเถื่อน คือแรงงานที่เข้ามา ก็เก็บรายหัว หัวละ 50 บาท แล้วเอาเงินเข้ากระเป๋า แรงงานในวันหนึ่ง ๆ มีเป็นพัน ๆ คน หลายพันคน เข้าไปยื่นกลับ ตชด. กับทหารที่นั่น ได้ประโยชน์ แล้วก็วิวาทจากเขมรเข้าไม่ต้องเสียภาษี ผ้ามือสอง สินค้าไม้ต่าง ๆ ของป่า ส่วนจากฝั่งเราก็ส่งพวกเครื่องอุปโภคบริโภค โดยไม่ต้องเสียภาษี ปรากฏว่าศุลกากรก็มาร้องเรียนกับเรา คือศุลกากรก็ทุจริต แต่เป็นการเก็บส่วยที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ทหารก็หาประโยชน์จากตรงนี้ คือสมมติคุณเป็นพ่อค้า คุณเอาสินค้าผ่านแดน คุณต้องเสียภาษี 1 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ศุลกากรเราก็ไม่ได้ดี เขาไปบอกกับบรรดาพ่อค้าว่าอย่างนี้เสียภาษีเข้ารัฐแค่ 500,000 บาทพอ แต่ตอนเย็น เอาเงินสดมาให้ผม 300,000 บาท ที่บ้าน พ่อค้าเขาก็เอาสิ แทนที่จะต้องเสียล้าน เสียแค่ครึ่งเดียวเอง 500,000 บาท แต่ไปเสียได้โตะ 300,000 หรือ 200,000 บาท แล้วแต่จะตกลงกัน ก็ลัดไปหลายแสน แล้วทหารเห็นว่าศุลกากรได้เยอะ ทหารก็เลยบอกรวมหัวกัน คนที่เริ่มทำก็คุณประวิทย์ วงษ์สุวรรณ นั่นแหละ ซึ่งทำมานานแล้ว พ่อค้ามาจ่ายทหาร 600,000 บาทพอ แล้วออกของตรงสะพานตรงชายแดนทหารทำสะพานให้เลย ขนของออกตอนกลางคืนในชายทหารมีคนดูแล อารักขา ไปจนถึงโกดัง ดึกว่าออกทางนี้อีก 600,000 บาท พ่อค้าลดค่าใช้จ่ายไป 400,000 บาท ทั้งยังได้รับการอารักขาอีก ศุลกากรมันก็เสียประโยชน์ มันก็เลยเป็น ไม้เบื่อไม้เมากันตลอด

นอกจากนี้ ทางคุณวีระ สมความคิด ยังเล่าประสบการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต ดังนี้

การผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต

ผมเสนอมาตลอดเหมือนกับที่ผมเคยเสนอสภานิติบัญญัติเมื่อไหร่จะแก้ ป.วิอาญา มาตรา 157 โดยให้ประชาชน ให้สหภาพนาย หรือองค์กรของผม เป็นผู้เสียหายแทนรัฐได้ ตอนนี้อย่าง ป.วิอาญา ผมทำได้แค่เป็นประชาชนคนหนึ่งที่ต้องยื่นเรื่องผ่านพนักงานสอบสวน ไม่สามารถนำคดีสู่ศาลโดยตรง ส่วนใหญ่ก็ต้องเรื่อง ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ถ้าให้สิทธิหน่วยงานผมหรือสหภาพนายแค่ 2 หน่วยงานพอนะ หรือองค์กรที่ได้รับการรับรองจากรัฐ ว่าสามารถที่จะใช้สิทธิแทนหน่วยงานราชการในการนำคดีเข้าสู่ศาล ผมบอกเลยพวกนี้ติดคุกกันเป็นแถว เราก็สามารถยื่นเรื่องต่อศาลศาลได้สวนเสรีก็สู้กันในศาลเลย แล้วมันก็เร็วด้วย แต่ปรากฏไม่มีใครรับผลตรงนี้ แล้วเวลามีการร่างรัฐธรรมนูญ ผมก็เสนอทุกครั้ง ล่าสุดผมก็เสนอ แต่เขาก็ไม่เอา แล้วการแก้กฎหมายของ ป.ป.ช. ตั้งแต่อายุความ ผมก็สู้มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลทักษิณ คุณพงษ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรียุติธรรม ในปี 2544 เดือนธันวาคม รัฐบาลทักษิณ เขาทำเวิร์คช็อปก็เชิญผมไปด้วย ไปทำเวิร์คช็อปไปที่ตึกสันติไมตรี

ผมเป็นตัวแทนภาคประชาชน เขาเตรียมทุจริต 100 (2) แล้วมาต่อรองกับผมบอกว่าถ้าผมจะเพิ่มอายุความนะ ในการเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นว่าไม่มีอายุความ เมื่อก่อนต้อง 2 ปีนะ ต้องกล่าวหาภายใน 2 ปี หรือนับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังเป็นข้าราชการอยู่ ผมก็บอกว่าไม่มีอายุความ เรารู้เมื่อไหร่ก็สามารถเอาผิดได้สิ เพราะว่ามันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เงินของแผ่นดินมันต้องตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้ คุณพงษ์เทพเขาบอกกับผมว่า ไม่ได้ ถ้าอย่างนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนอนตายตาไม่หลับสิ ผมบอกคนที่นอนตาไม่หลับมีแต่คนทุจริตเท่านั้นแหละ ไอ้คนที่สุจริตไม่มีหรอกที่จะนอนไม่หลับ เขาบอกแล้วถ้ามีการกลั่นแกล้งกันละ ผมก็บอกว่า คุณรับราชการมาจนเกษียณแล้ว คุณยังให้คนอื่นมาแกล้ง การต่อสู้ของคุณไม่มีเหรอ ไอ้คนที่มากกล่าวหาเป็นเท็จคุณก็จัดการมันสิ ถ้าคุณพิสูจน์แล้วว่า คุณไม่ผิด คุณพงษ์เทพบอกยั้งนั้นเสียเวลา ผมก็บอกไปว่าคุณพูดอย่างนี้ได้อย่างไร จะมีสักกี่คนที่เสียเวลา คนโกงเท่านั้นเองที่จะนอนผวา เขาก็ต่อรองกับผมว่า เอาอย่างนี้คุณวีระ เตียวจะรับไว้พิจารณา แต่รัฐบาลขอแก้ (2) ม. 100 ได้หรือไม่ ก็คือเอาคู่สมรสออก ผมบอกนอกจากไม่เอาคู่สมรสออกแล้ว ผมยังจะเอาบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะออกไปด้วย รวมถึง คนใกล้ชิดญาติพี่น้อง ผมจะรวมเข้าไปด้วย ก็เลยคุยกันไม่รู้เรื่อง

การช่วยเหลือ สนับสนุนสำนักงาน ป.ป.ป.

เมื่อปี 2539 มีกรณีที่ เลขอาธิการ ป.ป.ป. สมัยนั้นคือ ดร.ประสิทธิ์ ดำรงชัย ออกมาฟ้องกับสังคม เมื่อต้นปี 2539 น่าจะประมาณเดือน พ.ค. ออกมาบอกว่า ป.ป.ป. ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้แล้ว เพราะว่าอัยการสูงสุด ไม่ยอมที่จะส่งเรื่องต่อศาลให้ทำการยึดทรัพย์ 80 ล้านของนายสมภพ อุณหวัตร ซึ่งเป็นอดีตซี 8 กรมโยธาธิการฯ คุณสมภพ อุณหวัตร เขารู้จักกับคุณบรรหาร ซึ่งสมัยนั้นคุณบรรหารเป็นนายก คุณสมภพนี้ ทำมาหากินกับคุณบรรหารมายาวนาน และเงินที่เขาจำรวยผิดปกติ 80 ล้าน สมัยนั้นยังเป็น ป.ป.ป. ในช่วงปี 38 - 39 ที่ ป.ป.ป. ตรวจสอบทางเราก็คือเป็นคนที่ยื่นเรื่องนี้ ปรากฏว่าคุณประสิทธิ์ ดำรงชัย ก็ออกมาฟ้อง ผมก็ไปพบกับ คุณประสิทธิ์ ดำรงชัย แล้วก็ไปช่วย ผมก็ต้องเป็นคนชงเรื่องนี้ โดยที่ผมต้องเดินขึ้นกองปราบไปกล่าวโทษ เป็นคดีประวัติศาสตร์เลย กล่าวโทษบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีนะ และอัยการสูงสุด คือ ดร.คณิต ณ นคร ตอนนั้น ดร.คณิต เป็นอัยการสูงสุด เพราะตามกฎหมายของ ป.ป.ป. ตอนนั้น ระบุเอาไว้ชัดเลยว่า ถ้าเผื่อในคดีจำรวยผิดปกติ ถ้ากรรมการ ป.ป.ป. มีมติให้ยึดทรัพย์แล้ว ส่งไปแล้วครั้งที่ 1 อัยการสูงสุดก็สามารถทำได้แค่ให้ไปสอบเพิ่มเติม ไปสอบใหม่ หากสำนวนยังไม่แน่นอน การทำสำนวนยังไม่แน่นอนอะไรต่าง ๆ ก็สามารถส่งกลับมาให้ ป.ป.ป. ทบทวน แต่ถ้า ป.ป.ป. ทบทวนแก้ไขแล้ว ยืนยันเป็นครั้งที่ 2 อัยการสูงสุดไม่สามารถใช้ดุลพินิจต้องยื่นต่อศาลเลย กฎหมายเขียนไว้อย่างนั้น เพราะกฎหมายนี้เป็นกฎหมายอาญา แต่ไม่ใช่อาญาทั่ว ๆ ไป แต่เป็นอาญาเฉพาะเรื่องกับการเอาผิดกับคนทุจริตตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ป.ป.ป. แต่อัยการสูงสุดคงถูกครอบงำถูกจากรัฐบาล ดร.คณิต อัยการสูงสุด

ในขณะนั้น อยากลองของ ก็เลยบอกว่าต้องการใช้ดุลพินิจ คุณคณิตเลยบอกว่า ป.ป.ป. ทำยังนี้ไม่ถูก ก็ไม่ยื่น ซึ่งกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้คุณมาใช้ดุลพินิจ เพราะไม่ใช่กฎหมายอาญาทั่วไป ตรงนี้แหละ ที่เป็นข้อกฎหมายที่ชัดเจน และทำให้เกิดบรรทัดฐานที่ผิดต่อไป เพราะถ้าผมไม่ลุกขึ้นไปช่วย ป.ป.ป. ตอนนั้น ถ้าสังคมเรายอมกรณีนี้ จะเป็นกรณีตัวอย่างต่อไปเลย เป็นกรณีตัวอย่างต่อไปเลยว่าต่อไปถ้ามีเจ้าหน้าที่รัฐทุจริต แล้วถูกสั่งให้ยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดิน ถ้ามีเส้นมีสายถึงระดับรัฐบาล ก็ไปบิบบัการแบบนี้ ก็จบ ป.ป.ป. ทำงานมาแทบตายไปได้หลักฐานมาหมดแล้วว่าทุจริตมีหลักฐานว่า บัญชีของเขา ที่ธนาคารกรุงไทย สาขาพารานก มีเงินเข้า 800,000 บาทตอนเช้า ตอนเย็นมีเงินเข้าอีก 400,000 บาท มันทำมาหากินอะไร ก็ตอบ ป.ป.ป. ไม่ได้ตอนนั้น เขาก็ยึดหมด 80 กว่าล้าน นี่ละคือที่มา ผมต้องออกมาช่วยคุณประสิทธิ์ ดำรงชัย ถามผมว่า ผมพร้อมจะช่วยเพราะอะไร ถ้าออกมาช่วยเรื่องนี้ก็ต้องชนกับอำนาจรัฐ ผมก็บอกว่าทำ แล้วก็กลายเป็นคดีประวัติศาสตร์ที่ทำให้รู้จักชื่อผม แล้วผมก็ทำมาโดยตลอด แล้วบทบาทตรงนี้ก็สร้างเครดิตให้กับเราว่า พอเจ้าหน้าที่รัฐต่อๆมาเขารู้ นี่หน่วยงานนี้มีวีระ เขาทำเขาช่วย ทำเรื่องนี้ ทุกคนก็เลยมา ใครๆ รู้เขาก็เลยมา กล้าทำ เพราะเราไม่กลัวอำนาจรัฐ ก็เลยกลายเป็นความจำเป็นต่อมาจนถึงบัดนี้

และความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎีโอกาสในการเกิดการทุจริต และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

สิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศเรา คือ ผู้มีอำนาจทำเสียเอง แล้วการแก้ปัญหาคอร์รัปชันจะแก้ได้อย่างไร ผมเห็นมาโดยตลอด การแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทย ถ้าจะแก้ทันที แบบหวังผลเลย คือ ผู้นำ หรือรัฐบาลโดยเฉพาะนายกฯ ต้องให้ทุกหน่วยงานรัฐบาลเอาจริงเอาจังทุกหน่วยงานพร้อมที่จะทำได้ทันทีเลย ในเมื่อเข้ามาแก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยอำนาจรัฐ คือ

1. ผู้นำต้องจริงจังและจริงใจ ทำเป็นตัวอย่างด้วย
2. เป็นมาตรการในระยะกลาง คือ ตลอดอายุของการเป็นรัฐบาล ก็คือมีนโยบายที่ชัดเจน
3. มาตรการระยะยาว มันก็คือ ต้องปลูกฝัง คนในสังคม ต้องปฏิรูปทั้งหมด ระบบการศึกษาต้องปลูกฝังจริง ๆ จัง ๆ

มาตรการระยะต่อมาต้องปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมในนั้น ต้องไม่มีสองมาตรฐาน วังเต้นไม่ได้ อันนี้ เป็นเรื่องที่ค้นพบจากการทำงาน แล้วก็เสนอมาโดยตลอด สิ่งที่ผมพบจากการทำงานของผม ทำให้การคอร์รัปชันไม่ลดลง เพราะอะไร มันจะลดลงได้อย่างไรในเมื่อความอ่อนแอ แล้วก็ความไม่จริงจัง ไม่จริงใจของผู้มีอำนาจหรือรัฐบาล ที่เป็นตัวทำให้การปราบปรามการทุจริตมันไม่ค่อยได้ผล อันนี้เป็นเรื่องของมาตรการทำให้ล้มเหลว ในส่วนคนทุจริตแต่ละคนมันจึงกล้าเสี่ยง ที่กล้าเสี่ยง เอาอนาคต ชีวิตของเขาเสี่ยงกับการทุจริต เพราะการเสี่ยงการทุจริต

มันคัมค่า เพราะผลตอบแทนความเสี่ยงมันคัมค่า เพราะว่าถ้าสามารถทำทุจริตเรื่องใหญ่ ๆ ได้ ผลประโยชน์ไม่ใช่แค่ล้านสองล้าน บางโครงการผลประโยชน์เป็นพันล้าน เข้าเลยเห็นว่ามันคัมค่าถึงกล้าเสี่ยง เอาอนาคต ชื่อเสียง เกียรติยศวงศ์ตระกูลมาเสี่ยง เพราะว่ามันทำไปแล้วมันคัมค่า ผลประโยชน์มันมหาศาล ทำแล้วโอกาสที่จะถูกจับได้ไล่ทันน้อย แต่ถ้าถูกจับได้ไล่ทันมันก็มีกระบวนการช่วย คือกระบวนการตรวจสอบช่วย ตั้งกรรมการสอบ ก็ช่วยกันก็หลุด เพราะมีอำนาจ แต่ถ้าเรื่องหลุดไป ป.ป.ช. เขาก็มีคนของเขาอยู่ สามารถแทรกแซงได้ ถ้าแทรกแซงเอาไม่อยู่ ไปถึงศาลก็วิ่งเต้นได้ ชื่อศาลยังซื้อได้เลย นี่ไงเลยทำให้พวกนี้ถึงกล้าเสี่ยง ถึงบอกว่าคนทำทุจริตถึงไม่กลัวกัน นับวันยิ่งเพิ่มขึ้น เพราะเห็นตัวอย่าง ทำกันไม่เห็นใครติดคุกติดตารางสักเท่าไร และถ้าใครมีคอนเน็คชั่นมาก มีผู้หลักผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจช่วยเหลือให้ท้าย ยิ่งสบาย และถ้าในที่สุดแบ่งเงิน คือซื้อศาล ซื้อกระบวนการ ยุติธรรม เรียกแบ่งเงิน เช่นทุจริต 100 ล้านบาท แต่ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อวิ่งเต้นเพื่อให้ตนพ้นมลทิน ยอมเสียสัก 50 ล้านบาท ซึ่งมหาศาลกับคนที่อยู่ในกระบวนการตรวจสอบ ก็ยังเหลือเงินอีกตั้ง 50 ล้านบาท และก็ยังสามารถอยู่ในตำแหน่งราชการที่จะทุจริตต่อไปอีกได้ จะเห็นได้ว่ามันคัมค่าแค่ไหน เรื่องที่ทำมา 10 เรื่อง อาจจะถูกร้องเรียนสัก 1 เรื่อง 2 เรื่อง แต่อีก 7 – 8 เรื่อง ไม่มีใครร้องเรียน ความจริงตรงนี้น้อยคนที่จะเข้าถึง ซึ่งความจริงที่ว่าทำไมถึงยังมีแรงจูงใจที่จะกล้าเสี่ยงคุก เสียชื่อเสียง ชื่อเสียง เกียรติยศ ก็เพราะผลตอบแทนมันคัมค่า และการเอาผิดเอาโทษมัน ยาก น้อย อย่างที่บอกได้เงินมาเป็นกอบเป็นกำ ถ้าจะต้องเสีย ก็เสียไป แต่ก็อย่าให้ต้องออกจากราชการ และก็ยังมียุทธศาสตร์ใหม่ และคราวนี้ก็จะระมัดระวังมากยิ่งขึ้น เก่งขึ้น มีประสบการณ์มากยิ่งขึ้น

ภาคผนวก ก. บทสัมภาษณ์ รศ. ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

อดีต สมาชิกวุฒิสภา ให้สัมภาษณ์เมื่อ 15 มิถุนายน 2559

1. ท่านมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ กรณีในอดีตใดบ้าง

เริ่มต้นนั้น ผมเป็นอาจารย์สอนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์โดยมีความเชี่ยวชาญในเรื่องข้าวหรือพืชผลทางการเกษตร ผมจะคอยวิเคราะห์โครงการซื้อ หรือจำหน่ายสินค้าจำพวกข้าว หรือพืชผลทางการเกษตร ตั้งแต่รัฐบาลยุคพลเอกเปรมฯ แล้วว่าโครงการลักษณะนี้ ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาได้ แถมยังส่งผลให้เกิดการทุจริตได้อีกด้วย เมื่อเป็นอาจารย์ก็ต้องทำงานวิจัย เลยก็คือว่าเป็นนักวิจัยไปได้ด้วยในตัว โดยวิธีวิจัยก็จะไปสัมภาษณ์กับบุคคลต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต

ในส่วนหน้าที่ของการเป็นสื่อ นั้น ผมก็มีหน้าที่ขุดคุ้ยให้ปรากฏความจริง แต่ก็ไม่ใช่ไปกล่าวหาตรง ๆ นะ โดยในส่วนข้อมูลนั้น ผมได้มาจากประชาชนเขาส่งข้อมูลมาให้ เมื่อตรวจสอบเพิ่มเติมจนแน่ชัดแล้ว ก็จะพูดในรายการในทำนองที่ว่า โครงการนี้มีลัทธิลอบคัมใน ผมได้ยินมาจากชาวบ้านในละแวกนั้น ว่าเป็นอย่างไรอย่างนี้ ซึ่งเสี่ยงต่อการทุจริต ขอให้ทุกคนช่วยเป็นหูเป็นตาตรงนั้น ตรงนี้ให้ด้วย ซึ่งก็จะเกิดการตรวจสอบขึ้นมา

บทบาทของการเป็น ส.ว. ผมเป็นกรรมการวิสามัญในการตรวจสอบการทุจริต ก็มีอำนาจในการเรียกเอกสาร เจ้าหน้าที่มาสอบสวน ก็ทำให้มีโอกาสทำเรื่องทุจริตอยู่มาก อาทิ การคิดดอกเบี้ยที่มีขอบของธนาคารออมสิน การขึ้นเงินเดือนตัวเองของเหล่ากรรมการองค์การอิสระ โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เป็นต้น

และในส่วนของการเป็นกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ในสมัยนั้นคือการทำอากาศยานไทย ก็ได้พบการทุจริตกรณีของ King Power คือ บริษัทนี้ เขาขายของปลอดภาษี ซึ่งก็มีการขายของที่ถูกต้องบ้าง ไม่ถูกต้องบ้าง

2. ท่านได้ข้อมูลที่เป็นเบาะแสมาจากแหล่งใดบ้าง

2.1 หากเป็นหน่วยงานของรัฐ ท่านใช้วิธีการใดในการเข้าถึงข้อมูล มีอุปสรรคใดบ้าง มีการแก้ปัญหาอย่างไร ข้อมูลที่ได้มาอยู่ในรูปแบบไหน ประเภทของข้อมูลเป็นอย่างไร เพียงพอหรือไม่ ข้อมูลที่ได้รับมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เมื่อครั้งที่ผมเป็น ส.ว. ก็มีโอกาสดูเรื่องที่ต้องเข้าสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งบางเรื่องผมก็มีความรู้สึกว่ามันไม่น่าจะเป็นอย่างนี้ คือด้วยความที่ผมเป็นนักเศรษฐศาสตร์นั้น เรื่องกฎหมายก็จะไม่เชี่ยวชาญเหมือนอย่างท่านอื่น ๆ แต่ก็มีความรู้ในเรื่องที่ควรจะเป็นอย่างนี้ อาทิ กรณีการขึ้นเงินเดือนตัวเองของกรรมการ ป.ป.ช. หรือการคิดดอกเบี้ยที่ไม่ชอบของธนาคารออมสิน

หรือในบทบาทของการเป็นกรรมการวิสามัญในการตรวจสอบการทุจริต ก็มีอำนาจในการเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐ หรือเรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ฐานะจึงไม่ค่อยจะได้ใช้ช่องทางตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ สักเท่าไร

2.2 หากเป็นหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ นอกจากประเด็นคำถามข้างต้นแล้ว ข้อมูลที่ท่านได้รับมามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ทราบหรือไม่ว่าผู้ที่ให้ข้อมูลแก่ท่านได้รับข้อมูลนั้นมาได้อย่างไร

ด้านของการเป็นสื่อ ในการทำรายการโทรทัศน์ของผมนั้น ก็จะมีประชาชนเขาส่งข้อมูลมาให้ แต่ผมก็ไม่ได้เชื่อเลยซะทีเดียวนะ ผมก็ต้องเช็คข้อมูลก่อนว่าเท็จจริงเป็นอย่างไร หรือบางครั้งข้อมูลที่ได้รับมาไม่ชัดเจนนัก ผมก็ต้องตรวจสอบข้อมูลจากที่อื่นเพิ่มเติม โดยก็จะสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือจากข้อมูลที่ได้จากการทำงานในด้านอื่นของผม

3. เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว ท่านดำเนินการอย่างไรกับข้อมูลเหล่านั้นต่อไป

ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว หากเป็นการทำงานในฐานะของวุฒิสภา เมื่อได้รับข้อมูลมา ผมก็จะมีคำสั่งเรียกเอกสารเพิ่มเติมจากหน่วยงานราชการ หรือไม่ก็เรียกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาสอบสวนเพิ่มเติม ส่วนในด้านของสื่อ นั้น ผมก็ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แน่ชัด ก่อนที่จะนำเสนอในรายการ

4. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตนั้น ท่านมีวิธีการอย่างไรบ้าง ได้ผลมากน้อยเพียงใด

โดยส่วนมากเมื่อได้รวบรวมข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนแล้ว ก็จะใช้วิธีการยื่นเรื่องไปทางองค์กรอิสระ อย่างเช่น ป.ป.ช., ป.ป.ง., หรือไม่ก็ ก.ก.ต. แต่ในบางกรณีที่ไม่สามารถยื่นเรื่องให้ทางองค์กรอิสระได้ อย่างกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเงินเดือนให้ตัวเอง ผมก็ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือในกรณีของการทุจริตโครงการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ก็ใช้วิธีการยื่นเรื่องทางกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเท่าที่ได้ติดตามผลการดำเนินคดี ก็ทราบมาว่าส่วนใหญ่ศาลก็ลงโทษแทบทั้งนั้น เพราะข้อมูลที่ให้หน่วยงานที่รับเรื่องแทบจะไม่ต้องทำอะไรเลย เพราะข้อมูลแทบจะครบหมดแล้ว ศาลก็เอาข้อมูลของเราไปวินิจฉัยด้วย

5. มีผลกระทบจากการมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

ผมโชคดีที่ไม่มีเรื่องโดนคุกคาม ช่มชู้ ส่วนมากก็จะโดนฟ้องเป็นหลัก แต่ก็มีอยู่กรณีหนึ่ง คือ การทุจริตโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ซึ่งตอนนั้นผมทำเรื่องนี้อยู่ในฐานะของการเป็น ส.ว. คุณวัฒนา อัครเวม ก็โทรมาหาผมอยากจะคุยกับผมเป็นการส่วนตัว ผมก็บอกว่าไปคุยกันที่

คณะกรรมการธิการของวุฒิสภา พอถึงวันนั้น ทางผมก็สอบปากคำคุณวัฒนา โดยซักไซ้ไล่เรียงในเรื่องของการถือหุ้นในบริษัทในเข้ามาก่อสร้างในโครงการนี้ ก็ปรากฏว่าแทบจะทุกบริษัทเป็นของเขาหมดเลย เขาก็โมโห โยนเอกสารใส่หน้าผม กลางคณะกรรมการ แล้วก็พูดว่า คุณกับผม ไปเจอกับข้างนอก ซึ่งนักข่าวก็เอาไปลงข่าวกันใหญ่โต แต่ก็ไม่มีเรื่องอะไรเกิดขึ้นภายหลังอีกนะ ซึ่งผมก็ไม่รู้ว่ากรณีนี้เรียกว่าการคุกคามหรือไม่

6. ขอให้ท่านช่วยเล่ากรณีที่ท่านเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐมาพอสังเขป

ในกรณีการขึ้นเงินเดือนตัวเองของกรรมการในองค์กรอิสระ ในตอนนั้นผมเป็นวุฒิสภา อยู่ในคณะกรรมการในชุดที่มีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณ ก็พบว่ามีการจ่ายเพิ่มขึ้น พอตรวจสอบแล้วพบว่ามี การขึ้นเงินเดือนให้แก่ตนเองของเหล่ากรรมการในองค์กรอิสระ ซึ่งผมรู้สึกว่ามันไม่น่าจะทำได้ คือ คุณจะขึ้นเงินเดือนในเจ้าหน้าที่คนอื่น อย่างนี้ทำได้ แต่จะขึ้นให้ตนเอง ผมมีความรู้สึกว่ามันผิด คือผมไม่ใช่ นักกฎหมาย แต่ก็อาศัยความรู้สึกในสามัญสำนึกของผมว่า เรื่องนี้มันชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งก็ปรากฏเหตุผลในการขึ้นเงินเดือนครั้งนั้น ว่าอาศัยกฎ ระเบียบในส่วนของเจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไป ซึ่งกรรมการไม่อยู่ในนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ตรงนั้น ซึ่งก็ต้องมีการดำเนินการทางกฎหมาย แต่โดยปกติแล้ว ทางผมจะส่งเรื่องไปทาง ป.ป.ช. แต่ในกรณีจะทำอย่างนั้นไม่ได้ เพราะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ขึ้นเงินเดือนตัวเองด้วย เรื่องนี้ ป.ป.ช. จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอยู่ด้วย ผมก็เลยต้องฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้พิพากษาลงโทษ แต่รอลงอาญา ตอนแรกกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ยอมออกอ้างว่า ผลคดีไม่ได้ติดคุกจริง ๆ ผมก็พูดกับเขาไปว่า ก็ศาลพิพากษาว่าคุณผิดไปแล้ว ก็ควรที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบในกรณีที่คุณทำ เขาก็เลยต้องออกจากตำแหน่ง พอกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้ามาผมก็เลยส่งเรื่องกรณีของกรรมการในองค์กรอิสระอื่นที่ขึ้นเงินเดือนให้ตัวเองต่อ ป.ป.ช. ต่อไป

กรณีของการซื้อที่ดินย่านราชดาของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ผมก็ใช้ความรู้สึกเหมือนกันว่า คุณเป็นเจ้าของรัฐแล้วกริยาคุณจะซื้อที่ดินของรัฐได้อย่างไร อย่างน้อยคุณกับภริยาก็ต้องมีการพูดคุยกันในเรื่องนี้ ซึ่งก็ถือว่าคุณเป็นคนซื้อที่ดินนั้นเองด้วย ซึ่งผมจำได้ว่ามีกฎหมายของ ป.ป.ช. มาตรา 100 ที่ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียกับรัฐ ผมก็เลยไปปรึกษากับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะตีความถึงใครบ้าง ก็ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ผมก็เลยเห็นประเด็นที่จะเข้าวาระในการประชุมรัฐสภา แต่ก็ด้วยวิธีการในการสกัดกันวาระในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นประจำ ก็คือ การตีเรื่องกลับไปให้ไปดำเนินการแก้ไข แล้วก็เข้าคิวใหม่ ทำให้ประเด็นนั้น ไม่ได้เข้าสู่สภาสักที นี่ก็ถือเป็นการสกัดกันการรับรู้ของประชาชนในอีกรูปแบบหนึ่งเหมือนกัน เพราะเมื่อวาระใดเข้าสู่สภาแล้ว ก็ต้องมีการถ่วงท้อออกสู่สาธารณะ ซึ่งระหว่างในได้มีก็จัดตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ผมก็เลยส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่ คตส. ดำเนินการต่อไป ซึ่งในเรื่องนี้ก็มีเพื่อน ส.ว. ตำนินผมว่า ตีความอย่างนี้ได้อย่างไร ถ้าเป็นอย่างนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เขาก็ผิดกันหมด เพราะเขาก็จ่ายค่าไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ผมก็ได้แย้งไปว่าคุณนั้นแหละที่ดีความช่วยเหลือคุณทักษิณ กรณีที่คุยพูดมามันเป็นารับบริการจากภาครัฐ ประชาชนคนอื่นๆเขาก็รับบริการเหมือนกัน แต่การเป็นคู่สัญญากรณีนี้มันไม่ใช่

กรณีของการปล่อยดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายของธนาคารออมสิน คือเรื่องนี้ ธนาคารเขาคิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน หรือร้อยละ 12 ต่อปี โดยมีการคิดดอกเบี้ยไว้แล้วในทุกๆเดือนจากยอดเงินที่คุณกู้มา ซึ่งก็มีกำหนดการผ่อนชำระเป็นงวดๆ ปัญหาก็คือว่า การชำระหนึ่งงวดๆนั้น อัตราดอกเบี้ยก็ยังคงเท่าเดิม คือไม่ได้คิดจากเงินที่ยังเหลือ แต่คิดจากต้นเงินเงินที่เราไว้ในตอนแรกอัตราเดียว ก็แสดงว่าในงวดสุดท้ายของการผ่อนชำระที่เหลือเงินไม่เยอะ ดอกเบี้ยก็ยังเท่ากับที่กู้มาในตอนแรก ผมก็ลองคำนวณดู ปรากฏว่าเมื่อรวมดอกเบี้ยทุกงวดแล้ว เท่ากับว่า ลูกหนี้จะต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 24 ต่อปี ซึ่งผมถือว่าการคิดดอกเบี้ยแบบนี้ถือเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง ผมก็เลยเรียกเจ้าหน้าที่มาสอบ เจ้าหน้าที่ก็ให้การว่า ที่มีการคิดดอกเบี้ยในลักษณะนี้ ก็เพราะมีการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงลงมา

กรณีทุจริตโครงการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เรื่องนี้มีประเด็นให้เล่นอยู่ 2 ประเด็นคือ ประเด็นของการซื้อขายที่ดิน และประเด็นของการสร้างโรงงาน ผมเห็นว่าประเด็นเรื่องที่ดินนั้นง่ายกว่า ก็เลยสอบเรื่องนี้ก่อน ซึ่งชาวบ้านเขาเก่งมากๆ คือเขาเอาเอกสารสิทธิที่ดินมาเรียงต่อกัน ก็พบว่า คุณวัฒนา อัครเวม ได้กว้านซื้อที่ดินที่จะก่อสร้างโครงการนี้ แล้วออกโฉนดเป็นที่ดินแปลงใหญ่ 5 แปลง ปรากฏว่า โฉนดที่ดินของคุณวัฒนา อัครเวม มีการออกทับพื้นที่ป่าชายเลน ทางสาธารณะ เข้าไปด้วย เพราะที่ดินเดิมของชาวบ้านแต่ละคนจะไม่ได้ต่อดันเป็นผืนเดียวกันนะ จะมีทางสาธารณะคั่นอยู่บ้าง แต่คุณวัฒนา อัครเวม ก็ออกโฉนดทับทางสาธารณะเข้าไปด้วย

ภาคผนวก ก. บทสัมภาษณ์คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์

ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา เมื่อวันที่วันที่ 18 มิถุนายน 2559

1. ท่านมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ กรณีในอดีตใดบ้าง

เท่าที่จำได้ก็มีการทุจริตเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีเรื่องฉ้อโกงธนาคารกรุงเทพฯ มีคดีเกี่ยวกับพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ การฉ้อโกงของคุณทักษิณ ชินวัตร

2. ท่านได้ข้อมูลที่เป็นเบาะแสมาจากแหล่งใดบ้าง

2.1 หากเป็นหน่วยงานของรัฐ ท่านใช้วิธีการใดในการเข้าถึงข้อมูล มีอุปสรรคใดบ้าง มีการแก้ปัญหาอย่างไร ข้อมูลที่ได้มาอยู่ในรูปแบบไหน ประเภทของข้อมูลเป็นอย่างไร เพียงพอหรือไม่ ข้อมูลที่ได้รับมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง

ต้องทำความเข้าใจว่ากฎหมายที่ให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลไม่ได้มีเฉพาะ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ยังมีกฎหมายหลายฉบับ อันแรกที่เก่าแก่ก็คือ พอจะนิกได้ก็คือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายฉบับที่สองก็คือ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 พ.ร.บ.กำกับหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ พ.ร.บ. ข่าวสารของทางราชการ สุดท้ายอีกอันหนึ่งก็คือ พ.ร.บ. ป.ป.ช. มาตรา 103/8 ในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคล คือ เรื่องล้มละลาย ต้องเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาด้วย เป็นไปตาม พ.ร.บ.ล้มละลาย นั่นคือกฎหมายที่พูดถึงการเปิดเผยข้อมูล ในความเป็นจริงการใช้กฎหมายมีปัญหา เพราะว่าเป็นเรื่องประหลาดมากที่ คุณมีกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผมไม่รู้ถ้อยคำเขียนว่าอะไร จำไม่ได้ เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารต้องออกประกาศ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ตามมาตรา 9 (8) ปัจจุบันนี้มันมีแนวการวินิจฉัยของ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องซ้ำ ๆ เช่น เรื่องสอบ วินัยที่ถึงที่สุดแล้ว เรื่องประกวดราคา ซึ่งถูกปฏิเสธตลอด เรื่องการประมูล องค์กรส่วนท้องถิ่นจะปฏิเสธ ตลอด เรื่องที่ถูกปฏิเสธมากที่สุดคือเรื่องประกวดราคา ส่วนเรื่องที่ไต่สวนเป็นที่ยุติแล้วหลาย ๆ เรื่อง อย่างเช่น เรื่องนายอภิสิทธิ์ส์สลายการชุมนุม ป.ป.ช. ก็ปฏิเสธหมด โดยอ้างมาตรา 120

เบาะแสส่วนใหญ่ก็มีหลายทาง อย่างเช่นเรื่องการออก สปก.4-01 ก็เป็นการจับประเด็น ขึ้นมาเอง เนื่องจากทราบว่ามีมีการไปแจก สปก. 4-01 ให้กับพวกกลุ่มเศรษฐกิจในภูเก็ต ส่วนเรื่องการชุกหุ้น ของพลตรีสนั่น เกิดขึ้นจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พอเริ่มเข้าไปตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของพลตรีสนั่น ที่แจ้งต่อ ป.ป.ช. ก็พบว่ามีการผิดปกติ เมื่อไปตรวจสอบงบการเงินของบริษัทที่พลตรีสนั่นไปกู้ ก็พบว่า บริษัทนั้นขาดทุน ซึ่งจะให้พลตรีสนั่นกู้ 45 ล้านบาทนั้นเป็นไปได้ อันที่สองตามปกติสัญญาจะเขียนว่า ให้ใครกู้ เงิน利息ของสัญญาเป็นอย่างไร แต่การกู้ 45 ล้านบาทนี้ ไม่มีเขียนไว้ ซึ่งถ้าไม่มีการเปิดเผยบัญชี ทรัพย์สินหนี้สินก็จะไม่มีทางรู้เรื่องนี้ ในระบบของการจดทะเบียนบริษัทในประเทศไทยก็ถูกเปิดเผยตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คุณไม่มีทางเอาสองข้อมูลนี้มาเชื่อมโยงกันได้ ถ้าไม่มีการเปิดเผยข้อมูลจาก 2 แหล่งข้างต้น มันเป็นข้อดีของการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนที่สุด ส่วนเรื่องชุกหุน เกิดขึ้นจากการโอนหุ้นแล้วทำไมถึงรู้ เพราะว่าบริษัทที่เขาโอนหุ้นอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายตลาดหลักทรัพย์บังคับการโอนหุ้น เช่น เงื่อนไข 5% 10% 25% หรืออะไรก็แล้วแต่ จะต้องแจ้งตลาดหลักทรัพย์หรือต้องเปิดเผยกับประชาชน เราก็เอาข้อมูลนี้ไปตรวจบัญชีทรัพย์สิน แล้วก็ยังพบว่า มีการโอนไปโอนมา นี่ก็คือยกตัวอย่างให้เห็นว่าแหล่งข้อมูล กระบวนการเปิดเผยข้อมูล พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร มันมีผลบังคับใช้ทันที กระบวนการตรวจสอบการทุจริตที่มีผลบังคับใช้เลย ก็คือการประกาศข้อมูลต่าง ๆ ในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็ยังมีบางเรื่องที่หน่วยงานราชการยังไม่ยอมประกาศ ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า กฎระเบียบ ต่าง ๆ บังคับใช้ได้หรือเปล่า บังคับใช้ทั่วไป หรือว่าเฉพาะข้าราชการที่คุณปฏิบัติงานภายใน นี่คือตัวอย่างที่ว่าผมได้ข้อมูลยังไง ในกระบวนการการชุกหุน ก็มีการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารเหมือนกัน เช่น กรณีที่คุณพจมานโอนหุ้นมูลค่า 738 ล้านบาท แล้ว ป.ป.ช. บอกว่าเป็นการให้หุ้นไปโดยเสนหา สรรพากรก็เลยตามเก็บภาษีเงินได้

2.2 หากเป็นหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ นอกจากประเด็นคำถามข้างต้นแล้ว ข้อมูลที่ท่านได้รับมามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ทราบหรือไม่ว่าผู้ที่ให้ข้อมูลแก่ท่านได้รับข้อมูลนั้นมาได้อย่างไร

ในการทำข่าวก็ต้องมีการวิเคราะห์ เชื่อมโยงข้อมูลดิบ และก็มีการทำข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งข่าว ซึ่งลักษณะของแหล่งข่าวนั้น ก็คล้าย ๆ กับการสืบพยานของทางศาล ก็คือ มีประจักษ์พยานและพยานบอกเล่า ซึ่งแหล่งข่าวก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอไป อาจเป็นคู่แข่งอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ อย่างลืมน่า คู่แข่งที่เข้ามาประมูลในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับทางราชการสามารถนั้น เข้าสามารถเข้าถึงเอกสารต่าง ๆ ได้เลย เราก็มีหน้าที่ตรวจสอบให้มันครบถ้วน ดูเหตุผลดูว่าที่เขาร้องเรียนว่ามีความสอดคล้องกันไหม ดังนั้น ทุกคนคือแหล่งข่าวหมด แตกต่างที่เปิดเผยกับไม่เปิดเผย แหล่งข่าวเปิดเผยคนร้องเรียนอาจจะเปิดตัวเลย เราต้องตรวจสอบให้ดี วิธีการที่ง่ายที่สุดคือติดต่อคนที่ลงนามตรวจสอบจากเจ้าของโดยตรง ตรวจสอบจากหน่วยงาน ตรวจสอบเว็บไซต์ ก็ได้

3. การเข้าถึงข้อมูลของรัฐในอดีตที่ผ่านมาปัจจุบันมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของทางราชการ โดยใช้ช่องทางของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันในเรื่องซ้ำ ๆ เช่น เรื่องการประเมินบุคคล เรื่องสอบวินัย เรื่องจัดซื้อจัดจ้าง จะถูกปฏิเสธเยอะ การใช้จ่ายงบประมาณก็ถูกปฏิเสธจากส่วนราชการมาโดยตลอด ซึ่งก็จะใช้เหตุผลเดิม ๆ และเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีแต่เรื่องเดิม ๆ ทำให้เห็นว่าปัญหาในการที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลของทางราชการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้รับการแก้ไขเลย และยังคงสร้างภาระให้แก่ภาคประชาชนมาโดยตลอด

4. การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของสื่อมวลชนมีความแตกต่างกับการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของประชาชนหรือไม่ อย่างไร

บทบาทในการเป็นสื่อ ก็อยู่ในฐานะประชาชนทั่วไป ไม่ได้เอกสิทธิ์อะไร แต่ถ้าถามสิทธิในแง่กฎหมาย อย่างการขอข้อมูลจากรัฐ ก็ไม่ได้มีสิทธิพิเศษอะไร กรณีที่มีการพิจารณาตามกระบวนการ ก็เป็นหน้าที่ของสื่อมวลชนที่จะเข้าถึงข้อมูลได้

5. เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว ท่านดำเนินการอย่างไรต่อไปกับข้อมูลเหล่านั้น

เมื่อได้รับข้อมูลดิบ ก็ต้องตรวจดูว่ามันครบหรือเปล่า ถ้าในแง่ของการทำข่าวจะมีกระบวนการนำข้อมูลอื่นมาเชื่อมต่อข้อมูลที่ได้รับ บางครั้งก็มีการลงพื้นที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าคุณออกแบบข่าวอย่างไร คุณต้องวางประเด็นและพุ่งเป้าเข้าไปดูให้ตรงกับประเด็นที่นำเสนอว่าคืออะไร ข้อมูลที่ได้รับจะไม่ได้ใช้โดยทันทีหรอก ต้องมีการนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์ดูก่อนถึงวัตถุประสงค์ในแต่ละเรื่อง ถ้าเกิดผมจะดู ผมเรียกว่าตรวจสอบความชอบในการใช้ดุลพินิจ ข้อมูลไม่ว่าจะได้จากแหล่งข่าวนำมาให้เองหรือออกไปพบกับแหล่งข่าวข้างนอก ก็จะต้องมีการตรวจสอบเพิ่มอยู่เป็นปกติของการทำข่าว

6. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตนั้น ท่านมีวิธีการอย่างไรบ้าง ได้ผลมากน้อยเพียงใด

หลักการของเราคือ นำเสนอข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนได้รู้ข้อมูลในความเป็นจริงเท่านั้น ไม่ได้หน้าที่หลักในการสอบสวน เอาผิด เหมือนอย่างส่วนราชการ เว้นแต่กรณีจะเป็นเรื่องสำคัญมากต่อประเทศชาติ ก็จะมีการส่งข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรารู้จักเป็นการลับ อย่างเช่น เรื่องคดีชุกหุนเกิดปี 2543 เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ไม่มีความรู้เรื่องหุนเลย พวกเราเอาข้อมูลให้ผู้ใหญ่คนหนึ่งของ ป.ป.ช. แล้วทาง ป.ป.ช. ก็เรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ เพราะฉะนั้นข้อหลัก ๆ ของหน่วยงานที่ตรวจสอบ คือจะต้องเรียนรู้เรื่องอื่น ๆ มากกว่าการไต่สวน หรือกฎหมาย โดยหลักการแล้วเราจะไม่ดำเนินการปราบปรามด้วยตัวเอง

7. บทบาทของสื่อมวลชนในต่างประเทศ กับประเทศไทยในการตรวจสอบการทุจริต แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และอุปสรรคในการทำงานแตกต่างกันหรือไม่

ในต่างประเทศ คุณไปขอเอกสารที่มันเสร็จสิ้นจากการดำเนินการแล้ว ก็จะได้รู้เลยเพราะจำแนกเรียบร้อยแล้ว มันง่าย ให้เป็นการส่วนตัวมากกว่า

8. มีผลกระทบจากการมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

ไม่มีหรอก อาจจะมีเจรจาบ้างแต่ไม่ถึงข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย แต่ก็ต้องระวังตัวเองอยู่แล้ว

9. ขอให้ท่านช่วยเล่ากรณีที่ท่านเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐมาพอสังเขป

คดีเสียงภาษีหุ้นชินคอร์ป 738 ล้านบาท อันนำไปสู่การยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นที่แจ้ง ของคุณทักษิณ เรื่องมีอยู่ว่าคนใช้ของคุณพจมานถือหุ้นแทนคุณพจมานอยู่ 6 ล้านหุ้น พอเปิดการซื้อขาย ก็มีการเปลี่ยนผู้ถือหุ้น ซึ่งพอปิดตลาดแล้ว หุ้น 6 ล้านหายไปในไหน ปรากฏว่าช่วงนั้นเป็นช่วงรอยต่อของ การขายหุ้นชินคอร์ป ก็เลยส่งนักข่าวอิสราไปคว่ำว่ามีใครมารับซื้อไหม ก็ไปดู ปรากฏว่าไม่มี เพราะที่จริงแล้ว เป็นการทำให้ว่ามีการซื้อขายผ่านตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะไม่ต้องเสียภาษี เพียงแค่เสียค่าธรรมเนียมแก่ โบรกเกอร์เท่านั้น แต่ความเป็นจริงนั้น เป็นการโอนหุ้นให้แกกันเลย แต่เพื่อคุณพจมานเป็นประธาน บริษัทก็แจ้งว่ามีการซื้อขายหุ้นจำนวน 6 ล้านหุ้น ก็จะต้องเป็นหุ้นจำนวนที่หายไป 6 ล้านหุ้นนั้นแหละ ซึ่งเวลา เขาจะซื้อขายหุ้น หุ้นเดียวก็ต้องแจ้ง โดยปกติการแสดงหุ้นถ้าเกิดเป็นคนทั่วไปต้องโอนหุ้น 4.9 % ถ้าเลยเส้น 5% ต้องแจ้ง เพราะจะได้รู้ว่ามีการเปลี่ยนผ่าน 5% ถือว่าเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของตลาดหลักทรัพย์ แต่ว่าถ้าเป็นกรรมการบริษัทไม่ต้องถึง 5 หุ้นเดียวก็ต้องแจ้งเพราะถือว่าคุณมีอิทธิพลในการดูแลบริษัท เพราะฉะนั้นที่จึงต้องมีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงหุ้นของคุณพจมาน ปรากฏว่าช่วงนั้นเป็นวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540 คุณทักษิณแจ้งบัญชีทรัพย์สิน แล้วก็ไปแจ้งในการออกจากการเป็นรองนายกในวันที่ 4 ธันวาคม หลักง่าย ๆ ว่า ถ้าครอบครัวคุณทักษิณขายหุ้น 4 ล้าน 5 แสนหุ้น ให้กับพจมานในตลาด หลักทรัพย์ เมื่อคนใช้โอนหุ้นให้กับพจมาน ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งก็จะต้องมีการจ่ายเงินกัน จริง ๆ เพราะต้องจ่ายผ่านโบรกเกอร์ แต่ทำไมวันที่ 4 เงินไม่เพิ่มขึ้นเลย เงิน 738 ล้านบาท หายไปในไหน ทางคุณพจมานก็ทำให้ออกเช็คจ่าย 700 ล้าน เข้าบัญชีคนใช้ พอ ป.ป.ช. ไปตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นการอำพรางการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เพราะสุดท้ายก็โอนเงินดังกล่าวกลับมาเข้าบัญชี คุณพจมานตามเดิม เลยทำให้รู้ว่าที่แท้จริงก็เป็นการโอนหุ้นให้แกคุณพจมาน เพื่อหลีกเลี่ยงการเสีย ภาษีนั่นเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

นอกจากนี้คุณประสงค์ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในประเทศไทยของระบบราชการ สาเหตุเกิดจากอะไร

หลักการใช้กฎหมายของประเทศไทย การไต่สวน ตรวจสอบเบื้องต้น มันไร้ประสิทธิภาพ ที่จะเน้นในการทำงานของสื่อก็คือ 1. ตามกระบวนการการเปิดเผยข้อมูล 2. เป็นระบบให้คนเข้าถึงและ เข้าใจ ซึ่งอันนี้เริ่มดีขึ้น การเปิดเผยข้อมูลของเรายังไม่เพียงพอและไม่เป็นระบบ กล่าวคือ สตง. มีข้อมูลที่ ละเอียดยแต่มีจำนวนเยอะ สามารถค้นหาข้อมูลย้อนหลังได้เพียง 3 เดือนเท่านั้น และจะค้นหาข้อมูล เกี่ยวกับการทำสัญญากับรัฐก็ไม่ได้ ส่วนกรมบัญชีกลางนั้นมีข้อมูลจำนวนมากแต่ก็ไม่ละเอียดเรื่องการ จัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นแบบอย่างในการทุจริต ทำอย่างไรให้เปิดเผยข้อมูลได้ ระบบราชการที่จะป้องกันได้ดี ที่สุด คือ สร้างภาระให้กับผู้ที่จะทุจริตให้มากที่สุดผ่านทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ถ้าคุณรู้แล้วว่าคุณทุจริตไป แล้วไม่คุ้ม เช่น ถูกจับได้ ติดคุก คุณต้องคิดหนักก่อน แล้วคุณก็ไม่ทำ เพราะว่าถ้าคุณทำไปคุณก็ติดคุก

แน่นอน มันก็จะทำให้คนคิดหนัก ส่วนเรื่องปลุกฝังจิตสำนึกหรืออะไรก็ค่อยว่าไป ซึ่งกระบวนการที่ดีที่สุดคือ การป้องกัน



ภาคผนวก รฐ. บทสัมภาษณ์ รศ. ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559

ในด้านการเป็นผู้ปฏิบัติ

1. ท่านมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ กรณีในอดีตได้บ้าง

ในกรณีของการทุจริตยา เนื่องจากมีงานวิจัยในช่วงที่มีความเคลื่อนไหวอยู่บ้างแล้ว เพราะว่าเรื่องของกรณีคุณรักเกียรติมันไม่ได้จบลงทันที เรื่องราวมันมีความต่อเนื่องค่อนข้างเยอะ หมายถึงว่าเหตุการณ์มันยาว พอเราทำวิจัยตั้งแต่ช่วงต้น ๆ ก็กลายเป็นว่าเมื่อเขียนงานวิจัยเสร็จแล้ว ก็จะถูกให้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในฐานะวิจัย เช่น ต้องไปอภิปราย ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน เขียนบทความในเรื่องที่วิจัยก็คือเผยแพร่ข้อมูลอะไรที่เราได้จากการประมวลการวิจัยออกไป อาจารย์จึงประเมินว่าเรากลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการต่อต้านการทุจริตของกรณีนี้ เพราะว่ากรณียาช่วงแรกการตรวจสอบนั้น เพียงแค่เอาผิดกับคนที่เกี่ยวข้องโดยตรง คนที่โดนคนแรก นักการเมืองก็คือที่ปรึกษาของคุณรักเกียรติ แล้วก็ตามด้วยสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งพวกนั้นส่วนใหญ่ถูกลงโทษ มีคนติดคุกคนเดียวคือที่ปรึกษา ส่วนคนอื่นก็จะถูกลงโทษแล้วก็จะมีการตั้งคำถามต่อมาหลังจากนั้นกรณีขององค์การเภสัชฯและอื่น ๆ จะถูกปล่อยออกมาถึงจุดอื่น ๆ และคุณรักเกียรติจะมาติดคุกในภายหลังเพราะว่ามีการพาดพิงกันขึ้นมา เพราะฉะนั้นในกระบวนการเมื่อเราทำวิจัยเสร็จแล้วเรื่องคดีมันไม่สิ้นสุด มันมีมิติเยอะ เราก็เลยถูกผลักเข้าไปอยู่ในส่วนของกระบวนการเพราะเขาเห็นเราทำวิจัย เราต้องไปสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เขาก็รู้ว่าเราเขียนเสร็จแล้วก็ขอให้มีการเผยแพร่ขอให้ไปร่วมอภิปรายและเขียนบทความบ้าง บางครั้งงานวิจัยเราเสร็จแล้วมันยังมีประเด็นต่อเนื่องที่สังคมอยากรู้ ก็จะมีการขอว่าเขียนบทความให้หน่อยสั้น ๆ บทบาทของอาจารย์ในการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตก็จะเป็นไปในลักษณะนี้

ในเรื่องของการทุจริตในกรมศุลกากรนั้น มีการทำวิจัยกันอยู่หลายครั้ง เริ่มแรกทำจากเรื่องภาษีในตอนนั้นมีความสนใจในเรื่องของภาษี เรื่องของกรมศุลกากรและมีการทำวิจัยเรื่องของกรมสรรพากรเป็นงานวิจัยในชุดของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ซึ่งก็จะมีเรื่องของการทุจริตภาษีด้วย เพราะว่าช่วงนั้นมันมีปัญหาเรื่องของการโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม Vat ซึ่งมันก็เกี่ยวข้องกับเรื่องของกรมศุลกากร หลังจากนั้นต่อมาก็เลยลองทำวิจัยในเรื่องของการคอร์รัปชันในกระบวนการค้าระหว่างประเทศ ตอนหลังก็ทำเป็นหนังสือออกมา แล้วจากตรงนั้นเองเราก็มีงานอีกชิ้นหนึ่งที่ทำให้ที่ปรึกษาก็คือเรื่องของศุลกากร โดยในแต่ละเรื่องจะมีระยะห่าง เมื่อทำวิจัยครั้งก่อนและมีการทิ้งช่วงไปแล้ว พอเรามาทำรอบสองเราก็มีการเปรียบเทียบได้ เพราะฉะนั้นเวลาที่เรากำวิจัยจะมีความต่อเนื่อง ประเด็นหรือมิติเชิงลึกเราจะเห็นได้ค่อนข้างมาก แต่หลังจากนั้นแล้วเราก็ไม่ได้ทำอีก เพราะฉะนั้นก็ไม่แน่ใจว่าปัจจุบันนี้เป็นอย่างไร ถ้าเราทำ

ต่อเนื่องในประเด็นเดิมก็จะมีให้เห็นตัวพัฒนาการ เรื่องอย่างนี้มันก็จะ เป็นปัญหาตรงที่ว่ามันจะมีความยากอยู่ ส่วนใหญ่พวกนี้มันต้องการทุนวิจัย และทุนวิจัยเป็นเรื่อง ๆ เราเขียนเรื่องนี้เป็นระบบเพราะฉะนั้นพวกปฏิบัติ เขาก็สามารถไปใช้อ้างอิงได้ชัดเจน อันนั้นก็จะ เป็นในส่วนของนักวิชาการ

2. ท่านได้ข้อมูลที่เป็นเบาะแสมาจากแหล่งใด

ในการทำวิจัยเราจะใช้ข้อมูลจากทุกแหล่งเลย งานวิจัยที่ทำจะเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ ประเด็นที่เกิดคือจะไม่เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบที่มันควรจะเป็นในแบบสังคมศาสตร์ที่ว่าเราต้องไป สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ว่าในกรณีอย่างนี้เราก็สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อ้อม ๆ เพราะคนที่เกี่ยวข้อง โดยตรงที่ถูกกล่าวหาอยู่จะไม่ยอมให้เราสัมภาษณ์เด็ดขาด เขาจะไม่ยินดีที่จะคุยกับเราเลย เราก็ต้องไป สัมภาษณ์อ้อม ๆ



2.1 หากเป็นหน่วยงานของรัฐ ท่านใช้วิธีการใดในการเข้าถึงข้อมูล มีอุปสรรคใดบ้าง มีการ แก้ปัญหาอย่างไร ข้อมูลที่ได้มาอยู่ในรูปแบบไหน ประเภทของข้อมูลเป็นอย่างไร เพียงพอหรือไม่ ข้อมูลที่ได้รับมีข้อบกพร่องอย่างไร

ในส่วนของการค้นหาข้อมูลในรูปของเอกสาร ส่วนใหญ่ที่ได้มา จะมีการเปิดเผยอยู่แล้ว ถ้าที่ไหน มีการปิดลับ ก็ไม่ส่งให้เรา ยกเว้นมีคนหยิบออกมาให้ดู ซึ่งกรณีนี้เราจะใช้อ้างไม่ได้อยู่แล้ว ถ้าอ้างแล้วก็จะ การตรวจสอบไปถึงคนที่หยิบมาให้เราดู เราก็จะพยายามหาเอกสารที่มันอยู่ในที่สว่าง มันไม่ใช่หน้าที่เราจะ ไปหาเอกสารในที่มืด ในการขอข้อมูลทางกฎหมายก็ไม่ได้มีอุปสรรคอะไร นอกเสียจากจะไม่ได้ส่งมาให้เรา แล้วส่วนที่ส่งมาให้เราก็ไม่ใช่ส่วนที่เราต้องการ เพราะฉะนั้นโดยทั่วไปหน่วยงานที่จริงกลับพบกับ ความประหลาดใจว่าเอกสารจำนวนมากที่อาจารย์ใช้เป็นเอกสารที่มันถูกเผยแพร่อยู่แล้ว แต่ว่าคนอาจจะ ไม่เข้าใจว่ามันสำคัญอย่างไร อย่างเช่น วิธีการงบประมาณ เหมือนกับว่าข้อมูลที่ได้มาเป็นก้อน ๆ แต่ว่า ไม่มีการเชื่อมโยงกันเอง ซึ่งเราต้องหยิบมาดู ในส่วนข้อมูลทีลึกลับซับซ้อน ก็จะใช้จากแหล่งหนังสือพิมพ์ เพราะหนังสือพิมพ์เขาก็มีความเก่ง เขาก็จะไปหาเอกสารลับอะไรของเขามาได้ ในบางเรื่องเราก็รู้อยู่แล้ว เพราะบางครั้งในเรื่องเดียวกันนั้นมีคนเอาเอกสารมาให้เราเห็น แต่เราจะไม่อ้าง เราจะไปอ้างจากหนังสือพิมพ์ เพราะหนังสือพิมพ์ถูกเปิดเผยอยู่แล้ว เราก็อ้างจากเอกสารที่ถูกเปิดเผย ถ้าคุณไม่เห็นชอบคุณก็ต้องไปฟ้อง หนังสือพิมพ์ แล้วค่อยไปอ้างจากหนังสือพิมพ์ เพราะฉะนั้นมันต้องใช้คู่กัน บางคนบอกก็เอาหนังสือพิมพ์ มาอย่างเดียว แต่ว่าจริง ๆ ในนั้นเราจะมีข้อมูลส่วนอื่นมาประกอบกัน

ทางด้านของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง สมัยก่อนเราไม่ได้ข้อมูลอะไรมาจากทางหน่วยงานนะ สิ่งที่จะได้ก็คือเรื่องของระเบียบมากกว่า ถึงได้บอกว่าข้อมูลระเบียบทั้งหลายของเขาเป็นประโยชน์ไหม บอกเลยว่าก็เป็นประโยชน์ เพราะว่าเราต้องเอามาดู สิ่งเหล่านั้นกับสิ่งที่มันเกิดผิดพลาดตรงไหน บางทีเรา ก็ไปหาคนใกล้เคียง ก่อนที่เราจะเริ่มเราก็ต้องไปศึกษาก่อนว่าเรื่องนี้มันคืออะไร มันมีปัญหาอะไร ระบบ

มันเป็นอย่างไร เราต้องไปศึกษารอบข้างทั้งหมดก่อน เราถึงจะรู้ว่าเราจะไปสัมภาษณ์ใคร นักวิจัยส่วนหนึ่งคิดว่าพอเห็นแค่เรื่องก็รู้แล้ว มันต้องใช้เวลาไปศึกษา งานบางอย่างมันตรงกับงานที่เราทำเลย บางอย่างมันข้าง ๆ เคียง ๆ อาจารย์ต้องไปนั่งเปิดเรื่องภาชี ระบบกฎระเบียบวิธีการมันทำอย่างไร งานที่ว่าด้วยเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเลย เราก็ต้องไปอ่านงานอย่างนั้นอย่างนี้ เราถึงจะเข้าใจ

2.2 หากเป็นหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ นอกจากประเด็นคำถามข้างต้นแล้ว ข้อมูลที่ท่านได้รับมามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ทราบหรือไม่ว่าผู้ที่ให้ข้อมูลแก่ท่านได้รับข้อมูลนั้นมาได้อย่างไร

บุคคลที่เข้าไปสัมภาษณ์ก็จะมีอยู่หลายแบบ เช่น ในกรณีทุจริตยา ก็จะมีหมอที่ยอมเซ็นต์ ซึ่งก็เกิดจากการจ่ายเงินคนสั่งการไปเลย 10% อย่างนี้ก็มี หรือมีคนบอกกับเขาว่าคุณเฉยๆไปเลยเดี๋ยวสั่งให้ ให้คุณเซ็นต์รับอย่างเดียว อย่างนี้ก็มี และอาจจะมีการจ่ายค่าหัวคิวให้ 10% หรือแม้กระทั่งบางคนที่เซ็นต์เพราะความกลัวคือคล้าย ๆ ว่า เขาก็มองว่าบางส่วนเขาไม่ได้เป็นจัดซื้อ ไม่ได้ทุจริตด้วย เขาส่งของมาให้ เขาก็เซ็นต์รับ เขาไม่ได้เกี่ยวข้องอะไรเลย เพราะฉะนั้นอย่างนั้นมันต้องแยกแยะ ต้องดูและพยายามแยกแยะ แต่เราจะไม่รู้ตัวบุคคลไป เราต้องพยายามชี้ให้เห็นว่าเวลาที่เราดูเราต้องให้เห็นคนทั้งสามส่วน เพราะฉะนั้นเวลาที่ไปสัมภาษณ์เหล่านี้ก็วิชาการนั้น กระบวนการที่ผ่านออกมาก็จะมีคนสามกลุ่ม แต่ว่าเราไม่ได้จัดไว้รวมกันที่เราทำจะพยายามให้เห็นเชิงโครงสร้างว่าทำไมกระบวนการทั้งหมดดำเนินการไปได้ได้อย่างไร และไปได้ด้วยเหตุผลอะไร

ซึ่งในการที่จะเข้าไปสัมภาษณ์นักวิชาการก็สามารถเข้าไปหาเป้าหมายได้เลย ซึ่งในสมัยนั้นอาจารย์ทำสองประเด็นพร้อมกันตอนสมัยทำทุจริตยา อันที่หนึ่งก็คือว่า มีการทุจริตกันอย่างไร อีกอันหนึ่งก็คือว่าสนใจเรื่องของแพทย์ชนบท เพราะว่าตอนช่วงนั้นถ้ากลับไปดูในปี พ.ศ. 2541 จะมีเรื่องทุจริตอยู่ 2 เรื่อง เรื่องแรกก็คือเรื่องยา อีกเรื่องหนึ่งก็คือเรื่องฝักสวนครั้วรื้อกินได้ แต่ฝักสวนครั้วรื้อกินได้นี้เสียสนิทไม่มีใครออกมาเคลื่อนไหวเลย แต่ในเรื่องของยาเขามีการเคลื่อนไหวเอาจริงเอาจัง เอามาเปิดโปงแบบจริงจัง เราก็สนใจว่าขบวนการภาคประชาชนที่เกิดการเคลื่อนไหวที่จะต่อต้าน เกิดขึ้นได้อย่างไร ก็เห็นว่ามีแพทย์ชนบท เกษ์ชนบท แล้วก็ค่อยมีเอ็นจีโอ ซึ่งก็เป็นเอ็นจีโอสายสาธารณสุข เราก็สนใจว่าขบวนการอย่างนี้เกิดขึ้นได้ยังไงและเกี่ยวข้องกันอย่างไร เราก็เลยใช้วิธีการสัมภาษณ์คนที่มาเป็นประธานชมรมแพทย์ชนบท แล้วก็โชคดีช่วงนั้นสัมภาษณ์ไม่ได้แค่คนเดียว นอกนั้นก็สัมภาษณ์ได้หมดเลย เราจึงจะเห็นกระบวนการก่อตั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างแพทย์ชนบทและสาธารณสุขเป็นอย่างไร เพราะเราสนใจว่าแพทย์ชนบทกับขบวนการแพทย์ชนบทในสมัยก่อนไปด้วยกันได้ ทั้งที่ปกติภาคราชการจะไม่พอใจที่จะมีขบวนการที่นอกภาคราชการทำงานด้วยกัน ก็ศึกษาเรื่องนี้และเข้าใจว่าขบวนการแพทย์ชนบทจริง ๆ มันมาแตกหักเรื่องคอร์ปชั่น มีวิวาทะกัน หลังจากนั้นขบวนการแพทย์ชนบทก็แรงขึ้นในเรื่องของการตรวจสอบ ก็เลยมีโอกาสได้สัมภาษณ์ บางคนอยู่ต่างจังหวัดก็บอกเดียวไปหาที่ที่เขาประจำอยู่ แต่ว่ามีจำนวนหนึ่งอยู่ในกระทรวง เขาก็ยินดีให้สัมภาษณ์

ทุกคนก็รู้สึกเป็นเดือดเป็นร้อนกับเรื่องนี้เขาก็พยายามที่จะอธิบายว่าตัวเรื่องของการทุจริตเขาคิดว่ากระบวนการที่คนในกระทรวงสมยอมกับพวกนักการเมืองเกิดขึ้นเมื่อไหร่ เขาก็พยายามอธิบายภาพนี้ให้เราเห็นว่าเนื่องจากว่าเมื่อก่อนกระทรวงสาธารณสุขเป็นกระทรวงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางนี้กลายเป็นผู้ที่มีความต้องการมาก เพราะฉะนั้นหมอเขามีหมวกหลายใบ หมวกหนึ่งเขาเป็นนักวิชาชีพถ้าเขาต้องออกจากราชการเขาก็ไม่สนใจถึงผลกระทบ เพราะเขาก็สามารถมีงานทำได้ในตลาดภาคเอกชน เพราะฉะนั้นทำให้กระทรวงนี้แตกต่างจากกระทรวงอื่น ๆ ที่ทำไมข้าราชการจำนวนหนึ่งถึงต้องสยบยอมจากอำนาจข้างบนที่ทุจริต เพราะว่าไม่รู้ว่าจะตัวเองออกไปในตลาดแรงงานอีกอันที่ตัวเองไม่เคยทำตัวเองจะอยู่ได้หรือเปล่า แต่ว่าพวกหมอเขาก็สามารถมีตลาดอีกอันรองรับเขาได้ ในความสามารถเฉพาะทางของเขาเพราะฉะนั้นเขาก็จะมีลักษณะที่ไม่ค่อยจะใส่ใจถึงผลกระทบต่อตนเอง เราก็จะต้องดูข้อมูลหลายมุม มันขึ้นอยู่กับประเด็นที่เราจะจับมาว่าประเด็นที่เราจับอยู่ตรงนั้นคือเรื่องอะไร ในการที่อาจารย์ไปสัมภาษณ์หมอที่อยู่ในกระทรวงก็สามารถไปโดยตรงไปโดยตรงเลย ไม่ต้องมีหนังสือไปทางกระทรวงก่อนพวกเขาไม่ค่อยให้ความสำคัญเรื่องพิธีการในการที่เราจะไปเจอ เพราะว่าสิ่งที่เขาพูดก็สะท้อนตัวของเขาไม่ได้สะท้อนภาพองค์กร ไม่ต้องทำหนังสือขออนุญาตใคร เพราะสิ่งที่พูดไม่ได้พูดแทนองค์กร ทุกคนพูดในฐานะตัวบุคคลคนนั้น ต้องแยกออกจากกันระหว่างการเป็นตัวแทนถ้าพูดในทางตัวแทนต้องขอว่าเขาอนุญาตให้พูดในตัวแทนหรือเปล่าในการจะพูดเรื่องนี้ แต่ถ้าสัมภาษณ์ในฐานะตัวบุคคล คุณก็ต้องทำเรื่องนัดหมายเข้าไป ไม่ว่าจะสัมภาษณ์อะไรยังไงเราต้องตรวจเช็คความมั่นใจหรือไม่

3. เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว ท่านดำเนินการอย่างไรกับข้อมูลเหล่านั้นต่อไป

หลังจากที่ได้ข้อมูลมาครบแล้วว่ามันเกิดการทุจริตตรงนี้ขึ้นมา หน้าที่ก็คืออธิบายให้เห็นโครงสร้างซึ่งวิธีการในงานวิจัยเชิงคุณภาพมันไม่ได้จบที่การสัมภาษณ์เลย มันจบที่ว่าข้อมูลที่สัมภาษณ์ใช้ได้หรือเปล่านั้นคือคนที่ให้สัมภาษณ์บางคนเขาก็มียุทธศาสตร์ต้องการจะปิดเป็นประเด็นก็มี เพราะฉะนั้นนักวิจัยต้องตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลเราก็ต้องใช้วิธีอื่นประกอบหรือเปล่า ส่วนใหญ่ถ้าเราสอบทุจริตมันก็ต้องมีเอกสารประกอบ เอกสารทั้งหลายที่เกี่ยวข้องมีประกอบการสัมภาษณ์ ต้องดูเรื่องของสื่อ เพราะว่าเขาก็มีวิธีการสืบสวนสอบสวนของเขาได้ตีในระดับหนึ่งเราก็ต้องดูตรงนี้ว่ามันไปด้วยกันไหม ถ้าเกิดมีประเด็นที่โต้แย้งต้องกลับไปตรวจสอบอีก เพราะฉะนั้นข้อมูลเหล่านี้เมื่อได้มาแล้ว ไม่ใช่เราจะสัมภาษณ์แล้วจะเสร็จเลย เราจะต้องไปตรวจกับจุดนั้นจุดนี้เพื่อที่จะดูความถูกต้องของข้อมูลว่าใช่หรือเปล่านั้นคือมันก็ไม่เชิงปิดเปื้อน เพราะว่าเนื่องจากเนื้อหาเป็นเรื่องที่ปิดบังซ่อนเร้นทุกคน อาจจะมองได้มุมเดียว เพราะฉะนั้นการผ่านการตีความของเขา เนื่องจากเวลาที่เราสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ถึงแม้ว่าเราจะเรียกมันว่าข้อมูลขั้นต้น อย่างเช่น เขาเห็นเหตุการณ์การคอร์รัปชันที่ตรงนั้น แต่ว่าเหตุการณ์อย่างนั้นเวลาเราถามซักไ้รายละเอียด เขาอาจจะเห็นแค่ส่วนเดียว เพราะฉะนั้นการเห็นแค่ส่วนเดียวมันต้องผ่านการสังเกตว่าจริง ๆ ตรงนั้นเขารวบรวมข้อมูลได้หมดหรือเปล่า เขาอาจจะเก็บข้อมูลได้เพียงแค่ครึ่งเดียวเท่านั้นเอง

เพราะฉะนั้นข้อมูลที่มาถึงเรามันจะเหลือแค่หนึ่งในสี่ แล้วอีกสามในสี่จะทำอะไร เราก็ต้องหาว่าบางทีเขาให้มา เราก็คิดไปคิดมามันไม่เห็นมีเหตุมีผลเลย เราก็ต้องกลับไปใหม่ เราต้องเอาให้ทะลุในฐานะการวิจัย

4. มีผลกระทบจากการมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

ปกติในการทำงานเรื่องพวกนี้ถ้าเราไม่จำเป็นอาจารย์จะไม่เอ่ยชื่อตัวบุคคล ถ้าปกติเขาไม่ได้พูดในที่สาธารณะและเขายังอยู่ในราชการ อาจารย์จะใช้ชื่ออื่นแทนจะไม่เปิดเผยตัวบุคคล เพราะว่าหน้าที่เราไม่ได้ไปสืบสวนสอบสวนใคร แล้วยังตัวบุคคลที่ได้รับความเสียหายในเรื่องนี้ เรายังใส่ชื่อไปไม่ได้เลย ถ้าเราใส่ชื่อเมื่อไหร่ เขาโดนฟ้องเมื่อนั้น เพราะว่าเราก็ต้องยอมรับว่าเราไม่ใช่เจ้าหน้าที่บ้านเมือง เพียงแต่ว่าสิ่งที่เราทำก็ทำให้คนเห็นประเด็นว่ามันเกิดเรื่องขึ้นขึ้นมา โครงสร้างมันเป็นอย่างไร มันจะต้องแก้อย่างไร นั่นคือสิ่งที่เราต้องเสนอแนะมากกว่า แต่เรื่องจริงนี้เราก็มีประสบการณ์ในกลุ่มพวกเรา แค้โดนข่มขู่ อาจารย์ยังไม่เคยมีประสบการณ์ถึงขั้นถูกฟ้อง แต่มีเรื่องแจ้งความ แต่เรื่องมันจบไป แต่ไม่เคยถึงขั้นขึ้นโรงขึ้นศาล มีบางคนที่อยู่ในกลุ่มโดนไอ้เรื่องคุกคามส่วนใหญ่พวกเราจะโดนกันหมดทุกคน แต่ว่าก็ยังไม่เคยเจอกับเหตุการณ์ที่ทำร้ายจริง แต่เราก็ไม่แจ้งความเพราะว่าด้านหนึ่งก็ไม่ค่อยอยากให้เป็นเรื่องใหญ่โต ไม่อยากให้เป็นประเด็น เดียวจะทำให้คนเขาไม่อยากมาทำเรื่องพวกนี้ เพราะว่ามันก็ไปสมประโยชน์กับพวกที่ทำยิ่งทำให้หนักวิชาการกลัวมาก คนก็จะไม่ทำ ส่วนใหญ่ก็จะประเมินเพื่อไม่ให้มันเป็นประเด็นขึ้นมา

5. หากมีตามข้อ 4. ท่านได้จัดการกับเหตุการณ์นั้นอย่างไร

ประเด็นของการคุกคามคุณจะไปห้ามไม่ให้เขาคุกคามมันคงยาก แต่ประเด็นอยู่ที่ว่าเมื่อเขาคุกคามแล้วมันต้องมีกระบวนการไปจัดการ แต่กระบวนการไปจัดการของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองมันไม่ค่อยมีความหนักแน่น ไม่ค่อยมีความจริงจัง เพราะว่ามันก็มีวิธีการสามารถที่จะคอร์รัปชันอีกระบบหนึ่งได้ และนี่แหละคือปัญหาของเรา ถ้ามันมีหน่วยงานองค์กรที่ค่อนข้างปัญหาน้อย มันก็จะทำให้การที่จะมีการคุกคามเรื่องนี้ลดลงเยอะ มันเป็นที่ระบบของประเทศ ระบบการวางโครงสร้างของประเทศ หรือสิ่งที่มันเกิดขึ้นในประเทศ มันเป็นที่โครงสร้าง

ในด้านการเป็นนักวิจัย

1. จากการที่ท่านทำการวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตนั้น ปัญหาของการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ส่งผลต่อการตรวจสอบการทุจริตของภาคประชาชนอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และมีแนวทางในการแก้ไขนั้นปัญหาอย่างไร

ปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลนั้น ส่งผลทำให้งานวิจัยมีความยากขึ้น แต่อาจารย์เป็นคนที่ไม่รอข้อมูลด้วยความที่มีความรู้สึกว่าการขอข้อมูลภาครัฐมันยากลำบาก เราก็หาวิธีอื่นที่ชี้แจงเข้าไปในระบบของการหาข้อมูล ถ้าขอกันตรง ๆ แล้วไม่ได้ ที่จริงก็ควรเข้าสู่กระบวนการของการอุทธรณ์ ซึ่งเราก็ไม่รู้ดีกว่าเรา

จะได้เมื่อไหร่ เพราะฉะนั้นส่วนใหญ่เราก็หาวิธีอื่น เพราะว่าตอนที่เราไปศึกษาหน่วยงานและเราไปดูกรณีต่าง ๆ ก็พบว่าอย่างรวดเร็วที่สุดก็ 6 เดือน แล้วก็ไม่รู้ว่าจะได้ข้อมูลอะไรบ้างนะ อาจจะมาจากประสบการณ์ มีลูกศิษย์คนหนึ่งเคยทำงานชิ้นหนึ่ง แล้วเขาก็ไปขอข้อมูลทางหน่วยงานราชการก็ไม่ให้ข้อมูล เขาก็เลยไปขอที่อื่น แต่กรณีของคนนั้นจะได้ไว เพราะว่าพออุทธรณ์แล้วมีคนไปเห็นเข้า เลยไปเขียนเป็นข่าว ถ้าไม่เขียนเป็นข่าวก็รู้ว่าต้องรอนานเท่าไร แต่ว่าเขาก็โดนกลั่นแกล้ง เขาให้แค่อ่าน แต่เขาไม่ให้คัดลอก แล้วข้อมูลมันเยอะมาก ให้คุณอ่านแล้วก็หาคนมานั่งเฝ้า คุณนั่งอ่านทีละแผ่นแล้วคุณก็จะจอตระถ้าเป็นเรื่องของคุณไม่เป็นไร แต่เอกสารมันเป็นแบบนี้ แล้วจะใช้เวลานานเท่าไร นี่คือถือว่ากลั่นแกล้ง ไม่ให้สำเนาไม่ให้อะไรเลย เพราะฉะนั้นพวกข้าราชการก็อย่างนี้ เขาก็โกรธว่าไปฟ้องเขา เราก็พยายามหาวิธีหาข้อมูลทางอื่นเพื่อให้เราเข้าใจ เพราะเราไม่ได้เอกสารชิ้นเดียวมันคงไม่ตัดสินใจเป็นชี้ตายในงานของเรา เพราะงานวิจัยที่ทำจะคุณภาพทางโครงสร้างเสียมากกว่า

2. ในการตรวจสอบการทุจริตของภาคประชาชน ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้รับผลกระทบจากการเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบการทุจริตอย่างไร และมีวิธีการจัดการกับปัญหาอย่างไร

คนที่ไปสัมภาษณ์เขาก็มีการเล่าประสบการณ์เรื่องโดนคุกคาม ชมชู้บ้างเล็กน้อยแต่ก็ไม่ได้ลงรายละเอียดว่าโดนขนาดไหน เขาก็คงไม่อยากให้เป็นประเด็นเหมือนกัน อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญก็คือว่าอย่าพูดโดยที่ไม่มีข้อมูล เรื่องที่ไม่มีหลักฐานและหลักฐานเหล่านั้นควรจะเป็นหลักฐานที่เป็นเอกสารเป็นอะไรที่มีความชัดแล้วอย่าไปเอ่ยชื่อตัวบุคคล เพราะฉะนั้นงานหลายชิ้นเราจะให้ทนายอ่านก่อนการทำงานพวกนี้ก็จะได้ดีที่ได้เขามาช่วยอ่านให้ แต่เขาก็บอกว่าถึงแม้ว่ามีเทคนิคอะไรก็ตามก็อาจจะโดน แต่เราก็พยายามยืนยันก็คือว่าอันที่หนึ่งเราต้องรู้บทบาทเรา เราไม่ใช่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน เราเป็นนักวิชาการ เราทำเพื่อจะให้เห็นว่ามันเกิดอะไรขึ้นมาบ้างในลักษณะโครงสร้างที่มันเป็นอยู่เพื่อที่จะแก้ไขตรงนั้น เราไม่ได้มีหน้าที่ไปจ้อง อันนั้นมันมีคนที่มีหน้าที่อยู่แล้วไม่ใช่เรา เพราะฉะนั้นเวลาที่เรายื่นเราต้องแบบนี้คือถ้าเป็นเจ้าหน้าที่เขาก็จะมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองในแบบหนึ่ง อย่างเรานั้นก็มีอำนาจคุ้มครองในแบบวิชาการว่าถ้าเรามีการวิเคราะห์วิจัยหรือวิพากษ์วิจารณ์เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ทนายเขาก็จะดู เพราะว่าเพื่อนที่โดนฟ้องก็โดนด้วยเรื่องนี้ว่ามันเป็นการวิจารณ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นการตรวจสอบไม่ได้มีการมุ่งหวังที่จะทำลายใคร

3. จากคำถามในข้อ 1. และ 2. หากเกิดขึ้นในต่างประเทศ ปัญหาจะมีความแตกต่างกับประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

โดยในต่างประเทศ เขาจะมีระเบียบในการเปิดเผยข้อมูลของต่างประเทศมันชัดเจนมากกว่าเรา ว่าถ้าหากว่าเป็นเอกสารลับเขาก็จะบอกว่าปิดได้ก็ปิดหลังจากนั้นต้องเปิด เพราะฉะนั้นเขาก็ว่ากันไปตามระเบียบ เพราะฉะนั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศตะวันตกก็จะง่ายกว่าเรา

ในประเทศตะวันตก วิศวกรรมศาสตร์มันมีวิธีด้วยกันหลายแบบอย่างเช่นหนังสือพิมพ์จะชัดเจน มันอาจจะไม่ได้วิศวกรรมแบบมาถึงตัวบุคคลโดยตรงแต่อาจจะวิศวกรรมผ่านองค์กร ผ่านระบบเศรษฐกิจ ส่วนการวิศวกรรมโดยตัวบุคคลถึงตัวบุคคลเลย อาจารย์ว่าต่างประเทศก็คงมีแต่คงมีไม่มากนักเท่าเรา วิศวกรรมโดยกระบวนการทางศาสตร์ก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่ของเรามัน การวิศวกรรมโดยกระบวนการทางศาสตร์ก็เป็นเรื่องหนึ่งแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้เรื่องนี้ เราก็จะเห็นว่าคนที่ทำงานทางด้านนี้จำนวนหนึ่งก็เสียชีวิตก่อนวัยอันควร มันก็เห็นอยู่ ไม่ใช่ไม่มี

นอกจากนี้ทางท่านอาจารย์นวน้อย ตริรัตน์ ยังได้มุมมองเกี่ยวกับปัจจัยในการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในไปเทศไทยเอาไว้ ดังนี้

ปัญหาการทุจริตในประเทศเรามันเกิดจากปัจจัยทุกอย่างเลย อาจารย์คิดว่าระบบของเรามันมีทุกอย่างเลย มันสามารถทำให้เกิดการทุจริตเชิงโครงสร้างได้ เพราะว่าการออกแบบเชิงโครงสร้างของเรามีปัญหา กฎระเบียบของเราก็มีไม่น้อยที่มันไม่สอดคล้องกันกับสิ่งที่ป็นจริง สิ่งที่อยู่ในภาคปฏิบัติ กฎระเบียบของเราบางส่วนมันก็ไม่ทัน บางอันก็ล้าสมัย บางอันก็ไม่ทัน บางอันก็เขียนเกินไปจนทำไม่ได้เลยทำให้คนต้องไปหาทางออกว่าจะทำอย่างไร มันมีทั้งสองอัน หลวมไป แน่นไป จนมันทำไม่ได้ อันนี้ก็ทางด้านกฎระเบียบ เรื่องคนก็ตามมาว่าคนก็อยู่ในระบบซึ่ง ถ้าหากว่าคนเราพูดถึงเรื่องระบบการประเมินผลงานของเราไม่มีความชัดเจน ความรู้รับผิดชอบไม่มีความชัดเจน คือบางทีทำผิดแล้วก็ไม่ต้องรับผิดชอบ บางทีเขาทำสิ่งที่เขาก็ไม่ได้รับผิดชอบ เพราะว่ามันถูกข้ามหัวไป เพราะฉะนั้นเป็นอย่างนี้ก็เลยเปิดโอกาสให้คนส่วนหนึ่งก็หาทางที่จะหาผลประโยชน์ เพราะระบบรับผิดชอบมันไม่ชัดเจน มันก็หาทางหาผลประโยชน์เข้าตัวมันชัดเจน แล้วมันก็ไปประกอบโครงสร้างเชิงวัฒนธรรมของเราด้วยที่เป็นแบบสังคมแบบกึ่งอุปถัมภ์ ถ้าคุณหาผลประโยชน์ให้ตัวเองได้ ส่งส่วยเจ้านาย รับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน มันจึงเกิดระบบอุปถัมภ์ ภาคประชาชนก็ไม่เข้มแข็ง ภาคประชาสังคมก็เมินเฉย เจ้าหน้าที่ที่อยู่ส่วนปราบปรามเราก็เห็นอยู่ ไม่ได้ว่า ป.ป.ช. นะ แต่ ป.ป.ช. ก็ช้า ประสิทธิภาพเราก็รู้อยู่ ยิ่งช้าเท่าไรผลสัมฤทธิ์มันก็ยิ่งต่ำลงเรื่อย ๆ ป.ป.ช. ก็ยังแก้ปัญหาดตัวเองไม่ได้ว่าจะหาวิธีการจัดการอย่างไรให้มันมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้น

ภาคผนวก ๗. บทสัมภาษณ์ คุณรสนา โตสิตระกูล

อดีตสมาชิกวุฒิสภา ให้สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2559

1. ท่านมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ กรณีในอดีตใดบ้าง

กรณีที่ชัดเจนส่วนของภาคประชาชนในการตรวจสอบทุจริตกรณีแรก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ ป.ป.ช. คือ การมีบทบาทในกรณีทุจริตจัดซื้อยาเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อปี พ.ศ. 2541- 2542 หรือกรณีของคุณรักเกียรติ สุขชนะ ที่ศาลพิพากษาให้ยึดทรัพย์ 233 ล้านบาท จำคุก 15 ปี และถือว่าเป็นผลงานการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับ ป.ป.ช. เป็นกรณีแรกหลังจากมีการตั้ง ป.ป.ช. ขึ้นมา หลังจากนั้นก็จะมีการฟ้องการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งหลังจากนั้นตนเองก็ได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นวุฒิสมาชิกของกรุงเทพมหานคร โดยตอนนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตและการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยจะมีหลายกรณีที่ส่งจากกรมการไปสู่อัยการ ป.ป.ช. : แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบกลับมา ทำให้เห็นว่าแต่ละคดีนั้น มีความล่าช้า

กรณีเรื่องการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่เราเข้าไปช่วยว่าเป็นการแปรรูปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะว่าขณะที่แปรรูปไม่ได้มีการแยกทรัพย์สินระหว่างทรัพย์สินในส่วนที่เป็นของส่วนรวม เช่น สายส่งไฟฟ้า กับทรัพย์สินที่จะเป็นของบริษัท ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีคลาสสิกที่ตนเองคิดว่าการที่เราร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ก็ตาม ศาลปกครองก็ตาม ซึ่งล้วนแต่เป็นเครื่องมือในทางกฎหมายอันเกิดขึ้นใหม่จากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 โดยในกรณีของศาลปกครอง คดีเรื่องของ กฟผ. นั้นเป็นคดีแรกที่ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยปกติแล้วศาลปกครองจะรับฟ้องเรื่องคำสั่งทางปกครอง กับกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งพระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับแปรรูปในตอนนั้น ส่งผลให้เกิดการแปรรูป ปตท. ไปแล้วเกือบ ๕ ปี และจะมาแปรรูป กฟผ. ต่อไป ก่อนหน้าที่จะฟ้องคดีนี้ไม่มีใครเชื่อว่าเราจะสามารถทำได้ เพราะตอนที่ออกกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ก็มีคนยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญก็ตัดสินว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่มีใครเชื่อว่าการร้องเรื่องการแปรรูป กฟผ. จะสำเร็จ เพราะเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินไปแล้วว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แล้วเราจะมาฟ้องทำไมให้เสียเวลา ตอนนั้นพวกเราคิดเพียงแต่ว่าแม้การแปรรูปตามกฎหมายแม้จะไม่ผิด แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อที่ต้องพิจารณา ซึ่งก็คือ กระบวนการกล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงหลักนิติรัฐนั้น เราก็จะต้องพูดถึง Due process of law ในกระบวนการของการแปรรูปนั้น ก็ทำให้เรารู้สึกว่ามีสิ่งไม่ถูกต้อง เพราะ การวางสายส่งไฟฟ้าจะต้องไปเวนคืนพื้นที่ ต้องไปรอนสิทธิชาวบ้านที่ไปพาดสายไฟ เพราะในกฎหมายเวนคืน จะระบุชัดว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้น การที่จะแปรรูป กฟผ. ทรัพย์สินที่อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน กฎหมายการ

รอนสิทธิจะไปยกให้เอกชนย่อมไม่ชอบ ตอนนั้นคิดจากมุมมองนี้ว่า ไม่น่าจะถูกต้อง และกระบวนการในการแปรรูป เขาก็กำหนดไว้อย่างเข้มงวดว่า กรรมการที่จะมาแปรรูปจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ก็พบว่า กรรมการหลายคนเข้ามาทำในสิ่งที่กฎหมายห้ามไว้ เพราะฉะนั้น ตอนที่ฟ้องคดีนี้ ศาลก็ตัดสินโดยที่ไม่ได้เข้าไปที่เนื้อหาเลยด้วยซ้ำ โดยศาลตัดสินเฉพาะส่วนที่เป็นกระบวนการ ศาลยังได้กล่าวถึงในเรื่องของกรรมการ กล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนที่ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะเรื่องที่คุณโอฬาร ไชยประวัติ ซึ่งเป็นกรรมการนโยบายในการแปรรูป และยังบอกสถานะตนเองว่าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยมหาลัยชินวัตร ซึ่งเป็นของคุณทักษิณ ชินวัตร และปรากฏว่าไม่ได้แจ้งว่าตนเองเป็นประธานบอร์ดของชินคอร์ปอร์เรชั่น ซึ่งตอนนั้นบริษัทชินคอร์ปอร์ชั่นก็ทำธุรกิจในเรื่องโทรคมนาคม ซึ่งปรากฏว่า กฟผ. ตอนนั้น มีบริษัทลูกซึ่งอาศัย topic fiber บนแนวของสายส่งไฟฟ้า จึงกลายเป็นว่ามีความขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ เพราะว่าคนที่มาทำหน้าที่ในการแปรรูปมีธุรกิจเกี่ยวข้องในสิ่งเดียวกันกับในสิ่งที่ กฟผ. ดำเนินการประกอบธุรกิจ



2. ท่านได้ข้อมูลที่เป็นเบาะแสมาจากแหล่งใดบ้าง

2.1 หากเป็นหน่วยงานของรัฐ ท่านใช้วิธีการใดในการเข้าถึงข้อมูล มีอุปสรรคใดบ้าง มีการแก้ปัญหาอย่างไร ข้อมูลที่ได้มาอยู่ในรูปแบบไหน ประเภทของข้อมูลเป็นอย่างไร เพียงพอหรือไม่ ข้อมูลที่ได้รับมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง

กรณีเรื่องการทุจริตจัดซื้อยาเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อปี พ.ศ. 2541- 2542 ในช่วงที่มีการร้องเรียนนั้น ป.ป.ช. ยังไม่มีจัดตั้งขึ้นมา ขณะนั้นยังเป็น ป.ป.ป ขณะนั้นรวมรายชื่อกันได้ 50,000 รายชื่อ ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 เพื่อจะส่งให้กับ ป.ป.ช แต่เนื่องจากตอนนั้น ป.ป.ช. ยังไม่ได้จัดตั้ง ซึ่งท่านมีชัยฯ ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา ท่านก็อ้างว่า พ.ร.บ. ป.ป.ช. คือ มาตราหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ยังไม่มีกฎหมายลูกรองรับ ท่านก็เลยไม่ยอมรับเรื่องนี้ พอท่านไม่รับเราก็ร้องจนมีการจัดตั้ง ป.ป.ช. ขึ้นมา ซึ่งผ่านเป็นกฎหมายในปี 2542 โดยช่วงก่อนนั้นเราก็ใช้ช่องทางของ พ.ร.บ ข้อมูลข่าวสารทางราชการให้เปิดเผยผลการตรวจสอบของ ป.ป.ป. ในเรื่องของการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ซึ่งต้องบอกว่า สมัย ป.ป.ป. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ถึง 2518 ในสมัยรัฐบาลอาจารย์สัญญาธรรมศักดิ์ ยังไม่เคยเปิดเผยผลการตรวจสอบเรื่องทุจริตกับใครเลย เพราะฉะนั้น กรณีเรื่องจัดซื้อยาเป็นกรณีแรกที่สำนักข้อมูลข่าวสารทางราชการอนุมัติให้เปิดเผยข้อมูล โดยตอนนั้นก็มี การขอข้อมูลจากทาง ป.ป.ป. แล้วไม่ให้ เลยต้องไปใช้วิธีการอุทธรณ์ คือไปร้องกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารก่อน พออุทธรณ์ไปที่กรรมการแล้ว เมื่อกรรมการพิจารณาจึงอนุมัติให้เปิดเผย เมื่อได้มีการเปิดเผยก็เกิดความตื่นตัวในสังคมเยอะมาก กลายเป็นเรื่องที่มีการขับเคลื่อนกันอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดเมื่อใช้ช่องทางในการฟ้องตามมาตรา 75 ป.ป.ช. ก็รับเรื่องนี้ หลังจากนั้นก็เข้าสู่ขบวนการทั้งหมด หลังจากนั้น สขร. ก็ไม่เคยเปิดเผยอะไรเป็นชิ้นเป็นอันอีกเลย ปัญหาเรื่องการตรวจสอบทุจริตในเรื่องนี้ ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ คือ ต้องอาศัยจังหวะเวลา คล้ายกับมีองค์ประกอบ

ที่รวมกันเพื่อทำให้ประสบผลสำเร็จขึ้นมา ซึ่งองค์ประกอบ ก็คือ คนวงใน หน่วยงานราชการ สื่อ กลุ่มภาคประชาชน ที่คอยติดตาม และเคลื่อนไหว จนกลายเป็นคดีแรกของ ป.ป.ช.

ในเรื่องของ กฟผ. ตอนนั้นเราก็อาศัยคนที่มีความรู้ที่เคยอยู่ในบริษัทพลังงานเข้ามาให้ข้อมูล และทนายความที่มีความสามารถที่จะค้นลงไปในเรื่องละเอียดเชิงลึกในเรื่องจำพวกนี้ได้ เพราะว่ากรณีเรื่อง กฟผ. ตอนนั้น พวกเคลื่อนไหวทางสังคมประชาชนไม่ค่อยตื่นตัวเท่าไรหรอก และประชาชนก็คิดว่าคงทำอะไรกันไม่ได้ รัฐบาลแปรรูป ปตท. ไปแล้วยังทำอะไรไม่ได้เลย ยิ่งมาแปรรูป กฟผ. คงทำกันอะไรไม่ได้. แต่ว่าตอนที่เรามาในเรื่องของข้อมูลจริงๆ ซึ่งเราคิดจากสามัญสำนึก แล้วจึงหาข้อมูลว่าในการแปรรูป เช่น เรื่องท่อสายส่งไฟฟ้า เรื่องของตัวกรรมการ เราก็ค้นหาข้อมูลในส่วนนี้ซึ่งจะมีนักวิชาการที่เขาทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้าซึ่งเขาให้ข้อมูล ซึ่งรวมไปถึงสหภาพการไฟฟ้าก็เข้ามาช่วยกันในเรื่องนี้ด้วย ตอนนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่ยุติยังแบบเส้นยาแดงผ่าแปด เพราะตอนที่ฟ้อง มีการแปรรูปไปเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือกฎหมายออกมาเรียบร้อยแล้ว ผ่านทฤษฎีการเรียบร้อยแล้ว อยู่ในขั้นตอนการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ขายหุ้นในวันที่ 16 พฤศจิกายน แต่พวกเราไปฟ้องวันที่ 8 พฤศจิกายนแล้ว เราก็ขอให้ศาลคุ้มครองชั่วคราว อ้างว่าถ้าเกิดไปขายตลาดหุ้นแล้วถ้าเกิดศาลตัดสินมาว่าเรื่องนี้ไม่ถูกต้อง ผลที่ตามมาก็จะยืดยาว จะก่อให้เกิดความเสียหายมากมาย จึงขอให้ศาลคุ้มครองตอนนั้น ศาลก็ไต่สวนฉุกเฉิน มีการเชิญคุณวิเศษ จูภิบาล, คุณกิตติรัฐ ฌ ระนอง และรัฐมนตรีทั้งหลายมา ซึ่งในที่สุดศาลมีคำสั่งในวันที่ 15 จึงต้องหยุดดำเนินการขายหุ้น และหลังจากนั้นศาลก็มาตัดสินแล้วก็ออกเป็นคำพิพากษาในเดือนมีนาคม 2549 ว่าเป็นการแปรรูปที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยุติการแปรรูป สาเหตุที่เรื่องของ กฟผ. เป็นการได้ข้อมูลมาจากผู้มีความรู้แต่ไม่ได้ขอมมาจากภาครัฐ ก็เพราะระยะเวลาสั้นมากเรื่อง ปตท. ก็เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกัน

เรื่องของการแปรรูป ปตท. นั้น เป็นเรื่องยาวนานกว่า กฟผ. เพราะ ปตท. มีทีมงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในบริษัทน้ำมันมาก่อน แล้วเราก็มีการเทียบเคียงจากกรณีของ กฟผ. ด้วย เพราะว่าเรื่องราวเป็นแบบเดียวกัน โดยไปเจาะลึกได้ความว่ามีสามโครงการที่เป็นการรอนสิทธิเอกชน แล้วก็ถูกแปรรูปยกให้บริษัท ปตท. ด้วย ซึ่งเวลาฟ้อง เราก็ฟ้องเพิกถอนการแปรรูปด้วยด้วย โดยมีการสู้กันในเนื้อหาต่างจาก กฟผ. ที่เราสู้ในส่วนที่เป็นกระบวนการ พอมาเป็นเรื่องของ ปตท. ศาลก็ลงไปในตัวเนื้อหา ในตอนนั้นคำพิพากษาระบุว่าเป็นการแปรรูปที่ไม่ชอบด้วยพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ **หนึ่ง** ไม่ได้มีการแยกทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติออกมาจากทรัพย์สินที่จะแปรรูปได้ **สอง** ไม่ได้มีการแยกอำนาจมหาชน กล่าวคือ การแปรรูปจะต้องกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจรัฐ เพราะก่อนหน้าจะแปรรูปเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นของรัฐ 100% พอเป็นของรัฐร้อยเปอร์เซ็นต์ ปตท. ก็สามารถที่จะใช้อำนาจรัฐได้ เช่น เวณคืนที่ของเอกชน ไปรอนสิทธิเอกชนได้เลย จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการแปรรูปให้มีการดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจเอกชน ก็จะมีพระราชกฤษฎีกาสองฉบับ พระราชกฤษฎีกาฉบับที่หนึ่ง คือ เรื่องการแบ่งแยกทรัพย์สินที่แปรรูปได้กับแปรรูป

ไม่ได้ ฉบับที่สอง คือ การกำหนดเงื่อนไขเวลาว่าจะยุติการใช้อำนาจรัฐว่าเมื่อไหร่ คราวนี้ปรากฏว่าไม่ได้มีการยุติการใช้อำนาจรัฐ และไม่ได้แบ่งแยกสาธารณสมบัติ อย่างเช่น ท่อส่งก๊าซก็ถูกโอนไปให้เอกชนทั้งหมด ศาลก็เลยวินิจฉัยว่านี่คือการแปรรูปโดยไม่ชอบ แต่ศาลไม่ได้เพิกถอนการแปรรูป เพราะอ้างเหตุผลว่าเนื่องจาก บริษัท ปตท. แปรรูปมาแล้วเป็นเวลาห้าปีได้ก่อนนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก และมูลค่าหุ้นของ ปตท. 8.9 หมื่นล้านบาท ศาลเกรงว่าถ้าเกิดการเพิกถอนการแปรรูปจะก่อให้เกิดความเสียหาย ก็เลยไม่เพิกถอนการแปรรูปแต่สั่งให้สามข้อ คือ หนึ่ง ให้แบ่งแยกสาธารณสมบัติออกมาคืนให้กับกระทรวงการคลัง ข้อที่สอง ให้แบ่งแยกสิทธิในที่ดินของเอกชนเพราะว่ามีสาธารณสมบัติ มีท่อก๊าซที่อยู่ในทะเลส่วนและท่อก๊าซที่อยู่บนบกที่เราไปรอนสิทธิของประชาชน อันนี้ก็ต้องคืนให้กับรัฐ และข้อที่สาม ให้แบ่งแยกอำนาจมหาชนจากอำนาจของบริษัท ปตท.

ในส่วนข้อมูลของการปฏิรูปพลังงานนั้น เป็นข้อมูลที่ได้มาจากสมัยทำงานในฐานะที่เป็นภาคเอกชน ในองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเราไม่สามารถไปขอข้อมูลพวกนี้ได้เลย แต่ตอนสมัยที่เป็น ส.ว. มีโอกาสที่จะเรียกใครต่อใครมาให้ข้อมูล ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยข้อมูลที่เห็นกันอยู่ จริง ๆ ก็มาจากสมัยที่เป็น ส.ว. เพราะมีการเปิดสัมปทานมาแล้ว 20 รอบตั้งแต่รอบที่หนึ่ง ถึงรอบที่ 20 ไม่มีความรู้เรื่องนี้เลย แต่พอจะเปิดรอบที่ 21 ประชาชนไม่ยอมเพราะส่วนหนึ่งมาจากข้อมูลที่เราทำตอนที่ เป็น ส.ว.แล้วก็มี การเผยแพร่ ก็ถือว่าข้อมูลตรงนี้มีความสำคัญมากแล้วก็มาประจวบกับราคาพลังงานของเรามีราคาแพง เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย ซึ่งประเทศมาเลเซียมีบริษัทพลังงานแห่งชาติ คือ ปิโตรนาส แล้วมีการ เปลี่ยนจากระบบสัมปทานมาเป็นระบบแบ่งปันผลผลิต ในปี พ.ศ. 2517 สมัยตอนปี พ.ศ. 2520 ราคา น้ำมันเขายังแพงกว่าเรา 100 % เบนซิน 95 ของประเทศไทยอยู่ที่ 5 บาท มาเลเซียอยู่ที่ 10 บาท แต่พอมา ช่วงปีที่จะแปรรูปประเทศมาเลเซียถูกกว่าเรานิดเดียวของเรา 15.99 บาท มาเลเซีย 15.17 บาท แต่พอมา แปรรูปปี พ.ศ. 2557 ตอนนั้นราคาน้ำมันสูงมาก บ้านเราราคา 48 บาท มาเลเซียราคา 20 แล้ว ก็มาถึง วันนี้อมาเลเซียน้ำมันเบนซิน 15.05 บาท บ้านเรา 30 บาทแพงกว่ากัน 100 % ทั้งก๊าซแอลพีจี ของเราก็ยัง แพงกว่าราคาตลาดโลก ก็เลยคิดว่าทำไมของที่อยู่ในบ้านเราราคาถึงแพงกว่าตลาดโลก ก็เป็นเพราะผลจากระบบสัมปทาน ซึ่งในกฎหมายบอกว่าคนที่ได้สัมปทานไปนั้น เวลาที่จะขาย สามารถขายให้เราในราคาตลาดโลกแล้ว ซึ่งความเป็นจริงก็แพงกว่านั้นอีก เพราะไปเจอกับกองทุนน้ำมัน ซึ่งราคาก๊าซแอลพีจี ในประเทศ เราก็ได้มาตอนเป็น ส.ว. ทั้งหมด ข้อมูลที่ว่าเขาไปตกลงกับแต่ละประเทศ เขาแบ่งปันผลผลิตกันหมด ก็มาจาก ปตท.สผ. นี้แหละ เขาก็ต้องส่งเอกสารมาให้เรา แต่ราคาน้ำมันที่ขายให้กับแต่ละประเทศ เราไม่รู้ตัวเลข แต่เรารู้ปริมาณว่าขายไปในปริมาณเท่าไร แต่ราคาเป็นเรื่องที่คนที่เดินทางไปในพม่า ในประเทศอื่นว่าในราคาหน้าปั้มน้ำมันราคาเท่าไรซึ่งเมื่อเปรียบเทียบ ก็พบว่าแพงกว่าเรา ทั้งที่เขาซื้อจากเราก็จะมีคนเถียงก็บอกว่าเรามีภาษีแพง มีกองทุนน้ำมัน เพราะเอากองทุนน้ำมันไปรวมกับภาษีด้วยประเด็นนี้มัน ก็จะย้อนกลับมาที่ต้นทางว่าที่ทรัพยากรต้นน้ำของเราถ้าเราไม่ยกกรรมสิทธิ์ให้เอกชนหมด ถ้าเราแบ่งกันเหมือนกับระบบแบ่งปันผลผลิต จะแบ่งกันว่าเป็นของเราไม่ใช่ทำให้คุณขายแล้วเอาเงินมาให้เรา

เพราะเราได้ของมา เราจะมาจัดการยังไงก็เป็นเรื่องของเรา ถ้าเราได้ของ ๆ เรา ต้องถูกกว่าอยู่แล้ว เพราะว่าถ้าเกิดเราได้ของมาได้มา 100 แล้วก็ขาย 100 ได้เต็ม แต่หากเป็นสัมปทานเขาให้เรา 5 ถึง 15% ได้มาแค่เศษตรงนี้ เป็นประเด็นที่เป็นความรู้ที่ต้องทำให้ประชาชนเข้าใจมากขึ้นแต่ก็ต้องบอกว่าสื่อของเรา มีน้อยกว่าเขาแต่อย่างน้อยที่สุดโซเชียลมีเดียมีส่วนที่ทำให้ข้อมูลเหล่านี้มันกระจายไปได้มาก

ถ้าไม่มีตำแหน่ง ส.ว. นี้ จะเข้าไปเอาข้อมูลเพิ่มเติม ก็จะไม่ง่ายแล้ว ตอนนี้ต้องบอกว่าข้อมูลดั้งเดิมที่มีอยู่นี้ ก็เพียงพอในการขับเคลื่อน แล้วก็เวลานี้ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต อย่างเช่น ราคาน้ำมันในแต่ละประเทศ เราสามารถจะหาได้ อย่างเช่น บริษัท ปิโตรนาส เพราะเขาก็เปิดเผยข้อมูลพวกนี้อยู่แล้ว เราก็เอาข้อมูลมาเปรียบเทียบได้เลยว่า วันนี้ของเราราคาน้ำมันเท่าไร อย่างราคาน้ำมันของมาเลเซียเขาประกาศเป็นรายเดือนเมื่อก่อนเขามีการชดเชย แต่ตั้งปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ราคาน้ำมันดึงเหว รัฐบาลเขาก็เลยไม่ต้องชดเชย เพราะฉะนั้นราคาน้ำมันของเขาก็จะเป็นไปตามกลไก แต่ประเทศเราต่างหากที่ไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาด เช่น เอทานอล ประเทศไทยก็แพงกว่าราคาของประเทศอื่นๆ ดังนั้น พอราคาน้ำมันพวก E ทั้งหมด ยิ่งเติมเอทานอลมากขึ้นเท่าไรราคาจะยิ่งแพง แล้วรัฐบาลก็เอากองทุนน้ำมันมาชดเชย เพราะฉะนั้นอันนี้มันไม่ใช่กลไกตลาด แต่เป็นกลไกที่โดนควบคุม ซึ่งถ้าอยากให้ E85 ราคาถูก แต่ต้นทุนสูง เพราะ E 85 ผสมเบนซินแค่ 25 % แต่มีเอทานอล 85% แต่เนื่องจาก เอทานอลราคาแพงกว่าเบนซิน 2 เท่า ยิ่งผสมมากขึ้นก็ยิ่งแพงมาก แล้วมาขายถูกแล้วเอาราคาน้ำมันมาชดเชย อันนั้นมันไม่ใช่กลไกตลาด สมัยที่ในหลวงพูดถึงเอทานอล ท่านต้องการให้ผสมเอทานอลเพื่อให้ น้ำมันถูกลง แต่คราวนี้กลายเป็นยิ่งผสมเอทานอลยิ่งแพง เพราะฉะนั้นมันก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระองค์ท่านทรงคิดตรงนี้ขึ้นมา แล้วรัฐบาลจะอ้อมไปอีกนานเท่าไร เราส่งเสริมเอทานอลมาสิบกว่าปี จึงควรจะมีตัวเองได้แล้ว แต่เวลานี้เราต้องเอากองทุนน้ำมันมาชดเชยให้ตลอด มันเหมือนการมารีดเงินในกระเป๋าประชาชนเพื่อจะเอามาชดเชย ให้กับคนใช้เอทานอล 85 อันนี้ไม่เป็นธรรม แต่คนไม่ได้มองว่าตรงนี้เป็น การทุจริตคอร์รัปชัน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2 หากเป็นหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ นอกจากประเด็นคำถามข้างต้นแล้ว ข้อมูลที่ท่านได้รับมามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ทราบหรือไม่ว่าผู้ที่ให้ข้อมูลแก่ท่านได้รับข้อมูลนั้นมาได้อย่างไร

ในช่วงแรกสุดของกรณีทุจริตยาเป็นเรื่องที่กลุ่มของแพทย์ชนบท กับเภสัชกรชนบทออกมาเคลื่อนไหวก่อน เพราะว่าพวกแพทย์ชนบทที่อยู่หัวเมืองถูกสั่งให้ซื้อยาที่แพง ก็เกิดการเคลื่อนไหวอยู่ประมาณสองเดือน แต่ปรากฏว่ากลุ่มเหล่านี้ก็ถูกผู้บังคับบัญชาให้สงบวินัย จนในที่สุดเขาก็เลยคิดว่าต้องมาเรียกร้องให้ภาคประชาชนเข้าไปช่วยตรวจสอบ ในตอนนั้นตนเองก็เข้าไปร่วมรับไม้ต่อจากกลุ่มแพทย์ชนบทและเภสัชกรชนบท มาเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ตามที่ได้เล่าว่าการเคลื่อนไหวเรื่องนี้เริ่มมาจากการล่ารายชื่อ 50,000 รายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ว่าพอยื่น ประธานวุฒิสภาแล้ว ท่านไม่รับ จึงต้องมารอให้มีการจัดตั้ง ป.ป.ช. ระหว่างนั้นก็จะได้ข้อมูลจากวงในของกลุ่มหมอที่อยู่ในกระทรวงสาธารณสุข

จึงกล่าวได้เลยว่า กรณีทุจริตยาที่ประสบความสำเร็จนี้ เป็นความสำเร็จร่วมกันจากหลายภาคส่วน ภาคส่วนที่หนึ่งกลุ่มแรกก็คือกลุ่มแพทย์ในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้หลักผู้ใหญ่ที่มีการออกมาเคลื่อนไหวจนทำให้เกิดการตรวจสอบเรื่องนี้ ต่อมาก็จะเป็นแพทย์ชนบทและเภสัชกรชนบท และมีข้อมูลหลายส่วนในส่วนของข้าราชการในกระทรวงส่งออกมาโดยเขาไม่เปิดเผยตัวเองซึ่งเป็นเพราะเขานำเอกสารราชการ ซึ่งเป็นเอกสารลับส่งให้โดยระบุชื่อผู้รับว่าเป็นคุณรสนา เอามาทิ้งไว้ที่มูลนิธิ หลังจากที่เรารออ่านแล้วก็สงสัยว่าทำไมวิธีการทางงบประมาณผิดจากวิธีการปกติ กล่าวคือ เงินที่มีการทุจริต จะมีการเปลี่ยนหมวดงบประมาณ ซึ่งงบประมาณในตอนนั้น จะเป็นงบเพื่อช่วยเหลือคนไข้ยากจน โดยอยู่ในหมวดอุดหนุน โดยหมวดอุดหนุนนี้เป็นหมวดที่กำหนดเอาไว้ว่า หากใช้ไม่หมดในปีงบประมาณไม่ต้องคืน แต่คราวนี้เขาไปเปลี่ยนเป็นหมวดใช้สอยวัสดุ ปกติหากหมดปีงบประมาณก็ต้องคืน ก็แปลกใจว่าทำไมต้องทำอย่างนั้น ซึ่งตอนนั้นมันใกล้ปีงบประมาณแล้ว โดยช่วงนั้นเป็นเดือนมิถุนายน ก็แปลกใจว่าทำไมถึงต้องไปเปลี่ยนแปลง ก็อาศัยพวกหมอนี้แหละ อธิบายว่าที่เขาต้องเปลี่ยน เพราะตอนนั้นหมวดอุดหนุนมีการออกกฎเกณฑ์ว่า ให้มีการจ่ายเงินเป็นรายหัว ระบบนี้คุณหมอสงวน พิทยาลงกรณ์ เป็นคนออกระเบียบการเงินเกี่ยวกับเงินในหมวดนี้ และเป็นระเบียบอยู่ในกระทรวงการคลัง ไม่ได้อยู่ในกระทรวงสาธารณสุข นายแพทย์สงวนตอนนั้นเข้าใจว่าถ้าอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข จะถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เลยไปไว้ที่กระทรวงการคลัง เพราะหากเป็นการจ่ายเงินเป็นรายหัวก็จะปกป้องได้ลำบาก เนื่องจากขึ้นอยู่กับว่าจังหวัดนี้มี จำนวนประชากรเท่าไร จะแจกงบไปก็ต้องเป็นไปตามรายหัวประชากร ทำให้ตรวจสอบอะไรไม่ได้ จึงมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยย้ายไปเป็นหมวดใช้สอยวัสดุ ซึ่งหมวดใช้สอยวัสดุนั้นอยู่ในดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงว่าจะให้ไปที่จังหวัด ๆ ละเท่าไรตามที่ตัวเองต้องการ เพราะฉะนั้น ในตอนนั้นก็ยังมีข้อมูลออกมาว่ามี 3 วิธี วิธีที่ครบถ้วนวิธีหนึ่ง ก็คือ ให้ซื้อตามโพลของบริษัทที่ถูกส่งไปซึ่งราคาแพงมาก วิธีที่สอง ก็คือ ถ้าไม่ต้องการซื้อตามโพลของบริษัทที่ฝ่ายบริหารจัดส่งไปให้ ก็คือจ่ายมา 15% สมมติคุณได้ 100 ตัดออก 15% แล้วคุณจะไปซื้อใครก็ได้แล้วแต่คุณคือใช้วิธีหักหัวคิวมา. วิธีที่สาม ก็คือ ให้ไปซื้อกับองค์การเภสัชและผู้ใหญ่ก็จะไปหักกลับกันเอง อันนี้เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสอบสวนของ ป.ป.ป. พอผลออกมาอย่างนี้ก็เลยทำให้เราเข้าใจว่าทำไมถึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงหมวดงบประมาณทั้งที่ใกล้สิ้นปีงบประมาณแล้ว แล้วการที่หมอนี้เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ในกระทรวงแล้วก็หมอนชนบท เภสัชกรชนบทลุกขึ้นมาขับเคลื่อนไม่ยอม เลยทำให้ประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นใหญ่แล้วสื่อมวลชนก็รายงานข่าวแบบเกาะติดมาก เพราะฉะนั้น ความสำเร็จของกรณีทุจริตยาก็เลยกลายเป็นว่าเป็นการร่วมมือกันของหลายกลุ่ม กลุ่มของภาคประชาชน กลุ่มของแพทย์ที่อยู่ในกระทรวงแล้วก็สื่อมวลชน เพราะฉะนั้นต้องบอกว่าประเด็นความสำเร็จเหล่านี้มันเกิดขึ้นจากข้อมูลวงในด้วย คือมี insider ในกระทรวงสาธารณสุขที่ออกมาบอกพวกเรา เพราะฉะนั้น ถ้าเขาไม่ส่งเอกสารมาเราก็จะไม่เห็น เราจึงขับเคลื่อนได้ตลอดจากข้อมูลนั้นในเรื่องทุจริตยาของกระทรวงสาธารณสุข ข้อมูลวงในจะเป็นข้อมูลในรูปแบบของเอกสารซึ่งหากเราไม่ได้เอกสารเราก็จะไม่รู้เลยว่าข้างในเขาทำอะไรกัน เพราะฉะนั้น ตรงนี้เอกสาร

ที่ได้มาจากข้างในก็มีความสำคัญ และฝ่ายบริหารก็พยายามต่อสู้ เพราะตอนนั้นมีรัฐบาลก็จะมีกรรมการตั้งกรรมการขึ้นมาสอบสวนวินัย ซึ่งการสอบสวนวินัยเราจะไม่มีการเจาะเข้าไปได้เลยถ้าคนวงในไม่บอกมา

3. ปัจจุบันท่านมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตเรื่องใด การเข้าถึงข้อมูลของรัฐในอดีตที่ผ่านมา กับปัจจุบันมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

หลังจากกรณีเรื่องท่อก๊าซที่ศาลตัดสินให้คืนก็ปรากฏว่ายังเป็นประเด็นที่ได้แย้งกันมาตลอด เพราะว่าการคืนทรัพย์สินตามคำพิพากษา ปตท. ยังคืนเฉพาะท่อบนดิน แต่ว่าท่อในทะเลยังไม่ได้คืน เราก็เชื่อว่าท่อในทะเลเป็นสาธารณสมบัติ แต่ว่าตอนที่ยังแบ่งแยก ก็มีการไปเชิญกรมธนารักษ์มา ซึ่งสังกัดในกระทรวงการคลังโดยเป็นผู้ประสานงานเรื่องนี้ ซึ่งกรมธนารักษ์ก็อ้างว่า พื้นที่ในทะเลไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ไม่ใช่เรื่องที่กรมธนารักษ์จะต้องมาดูแล และเนื่องจากว่ามีการรายงานของ สตง. ซึ่งเป็นเรื่องค้างอยู่ตรงนี้ทำให้เราสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ ซึ่งมติ ครม. ก็สั่งไว้ชัดเจนว่าควรรับรองความถูกต้องในการคืนประเด็นนี้ พอเราร้องศาล ศาลจะตัดประชาชนออกไป โดยให้เหตุผลว่าสิ่งที่เราฟ้องคือเราฟ้องเพิกถอนการแปรรูป เมื่อศาลสั่งไม่เพิกถอน เราก็ไม่ใช่ผู้ชนะคดี พอเราไม่ใช่ผู้ชนะคดี เราไม่มีอำนาจขอให้บังคับคดี และไม่ใช้เจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน เราก็หาช่องทางที่จะฟ้องเข้าไปทางโน้นทางนี้ เพื่อให้ศาลพิจารณาว่า ที่ สตง. แจ้งว่ายังคืนไม่ครบ แต่การฟ้องตรงนี้ยังไม่เป็นผล เพราะศาลก็จะบอกว่าเราไม่ใช่ผู้ที่มีสิทธิฟ้อง หลังจากนั้น เราก็เอาเรื่องนี้ไปฟ้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย ซึ่งมีคำสั่งศาลฉบับหนึ่งปี พ.ศ. 2557 คำสั่งที่ 800 ที่มีการรวบรวมรายชื่อคนประมาณ 1,445 คน ฟ้องว่า กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน นายกรัฐมนตรีไม่ได้ปฏิบัติตามมติ ครม. เพราะไม่ได้ให้ สตง. ตรวจสอบเรื่องนี้ ศาลก็สั่งว่าแม้อ้างว่ามีการไม่ปฏิบัติตามมติ ครม. แต่เรื่องของมติ ครม. เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องไปว่ากล่าวกันเอง เราไปเจอกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ระบุไว้ว่ามีอำนาจตรวจสอบหน่วยราชการทั้งหลายว่า ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติ ครม. แล้วหรือไม่ พวกเราก็เลยไปร้องกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าคำสั่งที่ 800 ที่ศาลกล่าวว่าหน่วยราชการอาจจะมีการไม่ปฏิบัติตามมติ ครม. แต่ไม่ใช่เรื่องของประชาชน เป็นเรื่องที่ว่าคณะรัฐมนตรีต้องไปว่ากล่าวกันเอง ตอนนี้อย่างน้อย 6 เดือนแล้ว ก็ยังไม่ว่ากล่าวเลย เราก็เลยมาร้องขอให้ คตง. ตรวจสอบ และอันนี้จากปีที่แล้วจนถึงวันที่ 10 พฤษภาคม ปีนี้ คตง. ก็ออกคำวินิจฉัยออกมาว่า ยังคืนท่อไม่ครบ ก็อยู่ในเรื่องที่ว่าตกลงแล้ว นายกฯจะทำอย่างไร เพราะว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ เนื่องจากวินิจฉัยแล้วส่งเรื่องไป หน่วยงานที่ได้รับแจ้งว่าให้ปฏิบัติ ต้องปฏิบัติภายใน 60 วัน มิฉะนั้น เจอมาตรา 157 เจอข้อหาความผิดฐานละเมิด เจอข้อหาวินัยของราชการ ซึ่งตอนนี้กำลังรอ สตง. กับ คตง. สรุปคำวินิจฉัย ก็จะเชื่อมต่อกับเรื่องการเปิดสัมปทานชุดเจาะปิโตรเลียมครั้งต่อไป

ในประเด็นเรื่องของพลังงาน มีการตรวจสอบกันมาตั้งแต่สมัยเป็น ส.ว. ซึ่งสังเกตว่าราคาพลังงานบ้านเราทำไมแพง จนปัจจุบันก็เห็นชัดเจนว่าตัวระบบของการแปรรูปนั้นเชื่อมโยงอย่างสำคัญกับการทำให้ประชาชนถูกผูกขาดพลังงานโดยเอกชน คือ เมื่อก่อนการปิโตรเลียมเป็นของรัฐ 100 % ถึงจะขายแพง

หรือถูกเงินก็เข้าหลวงหมด แต่พอแปรรูปเป็นเอกชนแล้ว แถมเอาอำนาจผูกขาดไปด้วย เงินไม่ได้เข้ารัฐ 100 % เอกชนได้รับผลประโยชน์ไปด้วยครึ่งหนึ่ง ตรงนี้เป็นกระบวนการที่เราตรวจสอบมาโดยตลอด มาจนถึงปัจจุบันก็คือว่า กฎหมายปิโตรเลียมที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2514 ในกฎหมายก็กำหนดมา แต่ก็ต้องเข้าใจว่าสมัยนั้นเรายังไม่มีความรู้ในเรื่องการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมเราต้องอาศัยให้สัมปทานเอกชนไป แต่ว่าในกฎหมายก็เขียนระบุไว้ว่าเมื่อให้สัมปทานผลิตไปแล้ว 60 ครั้ง ไม่ให้ต่อ ให้เอากลับมา ซึ่งในกฎหมายเขียนระบุไว้ในหนังสือก็คือ 50 ปีผ่านมา ซึ่งในปี พ.ศ. 2565 กับปี พ.ศ. 2566 แห่งปิโตรเลียมใหญ่ที่สุดสองแปลงคือเอราวัณกับบงกชจะหมดสัมปทาน ซึ่งหากหมดอายุสัมปทานก็ต้องเอากลับมาเป็นของรัฐ เมื่อเอากลับมาเป็นของรัฐกฎหมายเดิมก็คิดว่าอีก 50 ปี. ก็ค่อยไปคิดว่าจะใช้ระบบอะไร ซึ่งกฎหมายก็ไม่ได้เขียนไว้ว่าไม่ให้ต่อสัมปทาน เมื่อไม่ต่อสัมปทานก็ต้องทำวิธีใหม่ ตอนนี้ประชาชนก็กำลังเรียกร้องไปว่าให้แก้ไขกฎหมายโดยให้เอาระบบแบ่งปันผลผลิตเข้าไปเพื่อให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แล้วก็ดำเนินการเอง โดยติดต่อกับเอกชน ซึ่งตอนนี้กระทรวงพลังงานจะแก้กฎหมายเพื่อให้สัมปทานต่อ ส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ภาคประชาชนกำลังต่อสู้ในเรื่องท่อก๊าซกับการแปลงสัมปทาน คราวนี้เรื่องของพลังงานต้องกล่าวก่อนว่าท่อก๊าซนั้นเป็นโครงข่ายเหมือนเส้นเลือด ส่วนปิโตรเลียมมันก็เป็นเลือด ในระบบเศรษฐกิจคือโครงข่ายทางเศรษฐกิจเพราะว่าเวลานี้เศรษฐกิจเราอยู่กับน้ำมันอยู่กับพลังงาน ถ้าหากเราสามารถนำเอาท่อก๊าซแห่งปิโตรเลียมนั้นมาเป็นของประเทศ บริหารเองทำเองทั้งหมด กำไรปีละ 5 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นต้นน้ำ ไม่ใช่กลางน้ำหรือปลายน้ำด้วย 5 แสนล้านบาทต่อปี รัฐก็จะมั่งบประมาณแผ่นดินเข้ามาก็ไม่ต้องมารีดไถเงินภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันประชาชนก็จะสามารถใช้น้ำมันในราคาที่ต่ำลงเพราะรัฐได้กำไรจากจากทรัพย์สินจากทรัพยากรแล้ว ก็ไม่ต้องเอาภาษีมาก



4. การเข้าถึงข้อมูลในด้านพลังงาน กับข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบการทุจริตในเรื่องอื่น มีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

ถ้าเทียบกันข้อมูลเรื่องทุจริตยา กับเรื่องพลังงาน นั้น มีความต่างกัน .ซึ่งมีลักษณะคนละแบบกัน เลย คือ ในส่วนของกระทรวงสาธารณสุขนั้น เป็นประสบการณ์ที่มีการร่วมมือหลายฝ่าย สื่อก็เล่นด้วย ข้าราชการระดับผู้ใหญ่ หมอ มีการเข้ามามีส่วนร่วมกันตลอด แต่เรื่องพลังงานไม่มีทั้งสหภาพ หรือพนักงานของ ปตท. และไม่มีทางที่จะมาเล่นกับพวกเราเลย ถ้ามีวงในมากกว่านี้ เราจะทำอะไรมากกว่านี้ อย่างสื่อก็ไม่มีใครกล้ามาเล่น ไม่กล้าเขียน มีแต่ NEWS 1 เท่านั้น และอาศัยสื่อ social media แต่อย่างเดียว ซึ่งก็เป็นสื่อที่จำกัด ลองคิดว่าหาก ช่อง 3 5 7 9 thai PBS สักช่องมาทำเรื่องนี้ทุกวันนะ รับรองความรู้ในเรื่องของพลังงานจะเพิ่มขึ้นทันที

5. เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว ท่านดำเนินการอย่างไรกับข้อมูลเหล่านั้นต่อไป

ในเรื่องทุจริตยา ของกระทรวงสาธารณสุขนั้น กลุ่มของภาคประชาชน กลุ่มของแพทย์ที่อยู่ในกระทรวง และสื่อมวลชน จะมีข้อมูลว่าแต่ละจังหวัดได้งบกันอย่างไรเป็นรายจังหวัด ซึ่งมีความไม่เป็นเหตุเป็นผลกัน เช่น จังหวัดบุรีรัมย์มีคนอยู่แค่ 5,000,000 คน แต่ทำไมได้งบเยอะ หรือจังหวัดอุดรธานีที่เป็นจังหวัดของรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีอยู่จำนวนประชากรไม่เยอะ แต่ทำไมได้งบเยอะ ทั้ง ๆ ที่บางจังหวัดคนเยอะแต่กลับได้งบน้อย ดูแล้วไม่มีเหตุผล ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลวงใน แต่ข้อมูลที่เราต้องไปเสาะหาโดยใช้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการโดยให้ ป.ป.ป.เปิดเผย ก็จะมาต่อเชื่อมข้อมูลว่า มีการสั่งการกันแบบนี้ โดย ป.ป.ป. มีการสอบบรรดาหมอที่อยู่ในชนบท เช่น กลุ่มผู้อำนวยการของโรงพยาบาลนั้น โรงพยาบาลนี้ว่าเลขาธิการรัฐมนตรีมาพูดอะไรบ้าง ซึ่งคนเหล่านี้จะเปิดเผยข้อมูลออกมา

ในเรื่องของการปฏิรูปพลังงานนั้น จะอาศัยข้อมูลที่ได้ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งเป็น ส.ว. เมื่อนำข้อมูลอย่างอื่นมาเชื่อมโยงกัน ก็สามารถที่จะใช้วิเคราะห์ได้ ซึ่งข้อมูลอย่างอื่นก็เป็นข้อมูลที่มีการเปิดเผยกันอยู่แล้ว อย่างเช่นข้อมูลของต่างประเทศ เราจึงทราบได้เลยว่าประเทศมาเลเซียกับประเทศเวเนซุเอลาใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ โดยต้องเปิดกฎหมายวิเคราะห์แต่ละฉบับเลย ซึ่งมีการเปิดเผยกันทุกประเทศรอบ ๆ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่ต้องเปิดเผยกฎหมายในส่วนนี้กฎหมาย เราจึงวิเคราะห์ได้เลยว่าตอนนี้ทุกประเทศเขาใช้แบ่งปันผลประโยชน์กันหมดแล้ว ยกเว้นประเทศไทย

ข้อมูลในส่วนของ ปตท. เราจะมีนักวิชาการของเราเองโดยการทำงานร่วมกันกับทางทนายความ ซึ่งจะต่างจากข้อมูลของการทุจริตยาเพราะข้อมูลนั้นจะได้จากวงใน กรณี กฟผ. กับ ปตท. จะได้ข้อมูลจากทีมนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องไฟฟ้าเข้ามาช่วย โดยกรณีของ กฟผ. ศาลตัดสินรวดเดียวจบ ให้เราไปได้สวนครึ่งเดียวหลังจากนั้นศาลก็ดูเอกสารและข้อมูลอย่างอื่นด้วย แต่ในกรณีของ ปตท. นั้น มีการโต้แย้งโต้กันไปได้กันมาเป็นปีกว่าศาลจะตัดสิน เพราะฉะนั้น จึงต้องใช้นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ได้แย้งชี้แจงเข้าไป แต่ก็มีข้อมูลที่ได้มาจากส่วนราชการซึ่งเป็นข้อมูลที่ประกาศทั่วไปของทางราชการซึ่งเรารู้อยู่แล้ว เช่น ท่อก๊าซ การรอนสิทธิ จะรู้อยู่แล้วมีเอกสารของทางราชการที่เปิดเผยกันอยู่ทั่วไป แต่ข้อมูลเหล่านี้หากไม่มีนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในทางนี้ก็จะไม่รู้ว่าจะไปหาข้อมูลจากทางไหนมีนักวิชาการหลายคนที่มาช่วยในส่วนนี้

6. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตนั้น ท่านมีวิธีการอย่างไรบ้าง ได้ผลมากน้อยเพียงใด

ในการต่อต้านทุจริต จะมีตั้งฟ้องเป็นคดีศาล การยื่นเรื่องต่างๆ การรณรงค์ให้ความรู้ ในเรื่องของการปฏิรูปพลังงานนั้น งานชิ้นแรกที่จะทำให้เกิดความน่าสนมากก็คือ การ์ตูน ที่ชื่อว่าพลังงานไทยพลังงานใคร ตอนนั้นคิดว่าเราจะให้ข้อมูลประชาชนอย่างไรที่น่าน่าสนใจ จึงใช้วิธีตั้งคำถามคำตอบ 20 คำถาม ประชาชนก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เคยรู้มาก่อนว่าประเทศไทยส่งออกน้ำมันมากกว่าข้าว มากกว่ายาง เขาบอกไม่เคยรู้มาก่อนเลย ข้าราชการที่มานั่งเป็นบอร์ด ได้โบนัสเท่าไร ก็ไม่เคยรู้เลย เราก็ให้ข้อมูลเขา

เรื่อยๆ มีนักธุรกิจรายหนึ่งที่เป็นเพื่อนกันมาขอดู เขาก็บอกว่า เอกสารนี้มันจริงหรือ ประเทศเรามีพลังงานขนาดนี้เลยหรือ ผมคิดว่า น้ำมันเรามีน้อยมาก

ส่วนในเรื่องทุจริตยาของกระทรวงสาธารณสุขนั้น ทาง ป.ป.ป. เองก็มีการไต่สวนอยู่แล้ว การทำงานในส่วนของภาคประชาชนก็จะคู่ขนานไป โดยที่ข้อมูลลงในทาง ป.ป.ป. ก็ไม่เคยเห็นมาก่อน เพราะแยกไปแต่ละส่วน ป.ป.ป. มีแต่ภาพรวมที่ได้จากการไต่สวน เพราะ หมอบรรลุ สื่อพาณิชย์ มีการสอบข้อเท็จจริงเพื่อจะรู้ว่ามีการทุจริตจริงกันอย่างไร หมอบรรลุก็สอบไปทางหนึ่ง ส่วน ป.ป.ป. ก็สอบไปอีกทางหนึ่ง ส่วนที่ ป.ป.ป. สอบนั้น จะสอบพวกหมอว่าพวกนี้มีจริงหรือไม่และมีคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องการทุจริตนี้มีใครบ้าง จึงเป็นการทำงานที่คู่ขนานกันไป แต่ภาคประชาชนจะได้ข้อมูลอีกแบบหนึ่ง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ก็จะมาผนวกกับข้อมูลของ ป.ป.ป. กันแล้วก็ทำให้เราสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมจนในที่สุดเมื่อ ป.ป.ป. หมดสภาพไป ป.ป.ช. ก็มาแทนตอนปี พ.ศ. 2542 ก็มีข้อมูลมากพอแล้ว โดยมีข้อมูลจากข้างนอกด้วย เช่น ข้อมูลที่ว่ารัฐมนตรีขายที่ดินให้กับบริษัทยาอะไรทำนองนี้ และบริษัทยามีการทำนิติกรรมอำพราง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เมื่อเราได้มา เราจึงยื่นเรื่องตามมาตรา 75 ของ พ.ร.บ.ป.ป.ช. ในเรื่องร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งตอนนั้นก็พยายามหาช่องทางว่าร้องในช่องทางไหนได้บ้าง โดยจะมี 3 ช่องทาง ได้แก่ ข้อ 1 ส.ส. หนึ่งในสี่ ข้อ 2 ผู้เสียหายโดยตรง และข้อ 3. ประชาชน 50,000 รายชื่อ โดยที่ 50,000 รายชื่อ เราเสนอไปแล้ว ตอนนั้นวุฒิสภาเขาไม่รับเสนอให้ เขาบอกว่ากฎหมายลูกยังไม่ออกแล้วเราก็ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงเราก็ร้องไม่ได้ ส่วน ส.ส. หนึ่งในสี่ ก็ไม่ยอมลงชื่อให้ เพราะฉะนั้นต้องรอว่ากฎหมายมันมีช่องทางอะไรที่จะให้ประชาชนร้องได้ ก็มาเจอมาตรา 75 เรื่องว่ามีการกล่าวหาซึ่ง ป.ป.ช. ก็ต้องไปตีความอีกว่าการกล่าวหานี้ใครกล่าวหา ประชาชนกล่าวหาได้หรือไม่ และในที่สุดเขาก็มีมติว่าประชาชนกล่าวหาได้ เพราะฉะนั้นเมื่อกล่าวหาเข้าไปรัฐมนตรีก็มีการสูดตึกกัน คุณรักเกียรติก็บอกว่ากรณีเรื่องเงิน 18,000,000 นั้น เขาไปกู้ยืมเงินมาเพื่อที่จะทำเรื่องปลูกมันสำปะหลังไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องทุจริตยา และสมัยนั้น ป.ป.ป. สอบไปเรียบร้อยซึ่ง ป.ป.ป. ก็ว่าเงินก้อนนี้ไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตยาเพราะฉะนั้นเราจะฟ้องใหม่ไม่ได้ แต่ปรากฏว่าข้อมูลที่พวกเราไปฟ้องเป็นข้อมูลใหม่ ป.ป.ช. จึงได้หยิบเรื่องนี้ขึ้นมาซึ่งตอนนั้น ป.ป.ช. ยังไม่มีอำนาจดำเนินการได้เอง กฎหมาย ป.ป.ช. ตอนนั้นบอกว่าต้องมีผู้ร้องเรียน ป.ป.ช. อยู่ๆ จะหยิบเรื่องขึ้นมาแล้วก็มาสอบไม่ได้ เพราะฉะนั้นพวกเราร้องก็เลยมีอำนาจในการที่จะตรวจสอบเรื่องนี้ ตอนที่สูดตึกกัน คุณรักเกียรติฯ บอกว่าเงินที่ได้มาไม่เกี่ยวกับการทุจริตยาแต่ได้มาจากเล่นการพนัน 233.8 ล้านบาท ซึ่งก็รวมไปถึงการขายที่ดินด้วย แต่ในที่สุด ป.ป.ช. สอบแล้วก็พบหลักฐานเยอะ ป.ป.ช. เลยไม่เชื่อว่าเงิน 233.8 ล้านบาท เป็นเงินที่ได้มาจากการเล่นการพนัน เลยส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจริงๆ แล้วกรฟ้องคดีจะแบ่งเป็นสองเรื่อง เพราะกรณีนิติทรัพย์สินเป็นคนตีแบ่ง ส่วนกรณีรับสินบนจากบริษัทยา คือในการสอบเรื่องการร่ำรวยผิดปกติพบว่ามีกรรับสินบน 5 ล้านบาท ก็เลยแยกเป็นอีกคดีหนึ่งคือคดีอาญา แต่คดีอาญาก็ต้องเรียกให้กระทรวงสาธารณสุขเข้ามาเป็นเจ้าทุกข์ ร้องด้วยในตอนนั้น ในที่สุดกระทรวงสาธารณสุขก็ถูกบีบบังคับ ปลัดกระทรวงฯ ต้องเซ็นว่าเงินที่เสียหาย

ขององค์การเภสัชกรรมเกิดขึ้นจากเรื่องทุจริตยา เพราะฉะนั้น ป.ป.ช. ก็เลยมีผู้ร้องก็เลยเดินคู่ขนานกันไป กรณีเรื่องยึดทรัพย์สินจะพิจารณาเสร็จสิ้นก่อนหนึ่งปี เกือบๆปี หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องคดีอาญา เรื่องคดีอาญาลงโทษศาลฎีกาก็ตัดสินออกมาแล้วให้ลงโทษจำคุก 15 ปี รวมกับคดีเช็คอีก 2 ปี เป็น 17 ปี ซึ่งตอนนั้นรัฐมนตรีก็หนีไปอยู่พักหนึ่ง แต่ในที่สุดก็ถูกจับได้

7. มีผลกระทบจากการมีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

ตอนสมัยที่ดำเนินการเรื่องการทุจริตยา ก็จะถูกฟ้อง ถูกข่มขู่ ถูกวางระเบิด ระยะเวลาต่างๆ ก็ไม่ได้มีการทำร้ายร่างกายแล้ว แต่จะมีคดีฟ้องเยอะไปหมด ซึ่งอันนี้จะเข้าระบบที่เขาเรียกว่า slap คือการฟ้อง เพื่อให้เราอุ่นใจ ยุ่งยาก ไม่มีเวลาทำงานในเรื่องพวกนี้ ซึ่งก็จะเจอคดีฟ้องเต็มไปหมด แต่ก็ยังไม่มีความแพ้อะไร เรื่องพลังงานนี้ ก็จะโดนฟ้องเป็นหลัก เรื่องยากก็โดนขู่ฆ่า และวางระเบิด เขาไปวางระเบิดที่สำนักงาน แต่วางผิดบ้าน ไปโดนบ้านคนอื่น หลังจากนั้นก็ไม่เคยเจอการคุกคามทางร่างกาย จะเจอก็แต่ slap

ส่วนพวกหมอและเภสัชกรชนบท เขาได้รับผลกระทบโดยจะถูกสอบวินัย ลงโทษ ซึ่งหลายคนเขาไม่กลัวเพราะแพทย์ชนบทส่วนใหญ่เขาอยู่ในพื้นที่ที่เป็น remote area อยู่แล้ว เพราะถ้าไม่อยู่ใน remote area ก็อาจจะถูกย้าย ไปที่ๆ ไกลๆ เขาจึงไม่สนใจตรงนี้ ไม่ค่อยกลัวเรื่องพวกนี้ เพราะคนเป็นหมอจะไม่กลัวเมื่อเทียบกับกระทรวงอื่น สมัยช่วงทุจริตยามันจะมีเรื่องฝากสวนครัวไว้กินได้ ซึ่งรัฐมนตรีรอดข้าราชการโดนนิดหน่อย พอเป็นเรื่องทุจริตยาของกระทรวงสาธารณสุข ข้าราชการที่เป็นมือเป็นไม้ให้นักการเมืองรอดหมดเลย แต่รัฐมนตรีติดคุก จะเห็นได้ว่ากระทรวงนี้หัวหมอจริงๆ อาชีพหมอเป็นอาชีพที่ทำงานด้านเอกชนได้อยู่แล้ว เลยไม่ค่อยใส่ใจงานราชการสักเท่าไร เพราะฉะนั้นจึงเป็นกรณีพิเศษ แต่กระทรวงอื่นไม่กล้า พอนายเล่นเข้าหน่อยก็ยอม เพราะพวกหมอก่อนหน้านี้จะไปไหนก็ได้ เขาเป็นที่ต้องการอยู่แล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

8. ทางภาครัฐได้เข้ามามีช่วยเหลือท่านหรือไม่ อย่างไร เพียงพอหรือไม่

เราไม่รู้จะขออย่างไร ไม่มีใครมาสนใจหรือช่วยเหลือเรา พวกเราก็ต้องสู้ด้วยตัวเอง ซึ่งในสมัยนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้รายงานเหตุการณ์ต่อภาครัฐ เพิ่งจะมีมาในยุคหลัง ๆ

นอกจากนี้คุณรสนา โตสิตระกูล ยังได้กล่าวถึงสาเหตุในการทุจริตในประเทศไทย และแนวทางในการแก้ไข ดังนี้

สาเหตุของการทุจริตนั้น เกิดจากอำนาจรัฐ และก็ไปบวกกับกลุ่มทุน เพราะในสมัยก่อนเราจะเห็นว่าการคอร์รัปชันประกอบด้วย ผู้เล่นอยู่ 3 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 คือนักการเมือง กลุ่มที่ 2 ข้าราชการ กลุ่มที่ 3 ภาคเอกชน ในส่วนของเอกชนก็ต้องการได้รับการจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะเข้าไปสินบนแก่นักการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองใช้อำนาจของตัวเองเพื่อให้เขาได้รับสิทธิ อย่างเช่นกรณีทุจริตยา นักการเมืองสั่งให้ยกเลิก

ราคากลางทำให้ไม่มีราคากลางเพราะฉะนั้น จะซื้อยาราคาเท่าไรก็ได้ เราจะมีนโยบายเลยทำให้ซื้อตามนี้ แล้วพวกเอกชนพวกนี้ก็จะมาช่วยนักการเมือง เมื่อนักการเมืองใช้อำนาจแล้วก็สั่งข้าราชการ ซึ่งข้าราชการไม่ทำตามก็จะโดนโยกย้าย จะไม่ได้ขึ้นตำแหน่ง ทุกคนก็จะกลัว คนที่ไม่ดีก็จะทำตามนักการเมือง ส่วนพวกเอกชนก็จะให้เงินนักการเมืองหรือข้าราชการด้วย เพราะเขาได้ผลประโยชน์ของการจัดซื้อจัดจ้าง การที่จะเกิดการทุจริตได้ก็คืออำนาจและกลุ่มทุน เวลานี้กลุ่มทุนเป็นตัวอยู่เบื้องหลังเลย กลุ่มทุนที่จะผูกขาดได้นั้นอยู่ที่อำนาจรัฐทั้งสิ้น กลุ่มทุนก็จะมาให้สินบนแก่นักการเมืองหรือไม่ก็มาเป็นนักการเมืองเสียเอง เป็นธุรกิจการเมือง เมื่อเข้ามาเป็นนักการเมืองก็จะมาใช้สิทธิใช้เสียงเพื่อออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ กำหนดนโยบายอย่างไรก็ได้ สิ่งที่เราทำก็เพื่อต้องการให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจข้อมูลที่ถูกต้อง และต้องเข้ามามีส่วนร่วม การตรวจสอบทุจริตมันมีสมการที่ว่าคอร์รัปชันเท่ากับอำนาจลบการตรวจสอบ ถ้าคุณแทนค่าอำนาจเท่ากับสิบ การตรวจสอบเท่ากับศูนย์ คอร์รัปชันก็เท่ากับสิบ แต่ถ้าคุณแทนค่าการตรวจสอบเท่ากับห้า สิบลบห้าเท่ากับเท่าไร เพราะฉะนั้นสิ่งที่เป็นอุดมคติคือคุณมีอำนาจสิบ การตรวจสอบสิบคอร์รัปชันจะเท่ากับศูนย์ อำนาจซึ่งถ้าไม่มีการตรวจสอบมันก็จะเกิดการคอร์รัปชัน แต่หากเราจะเพิ่มตัวอื่นเข้าไปก็ได้ แต่สมการพื้นฐานคือ อำนาจลบการตรวจสอบเท่ากับคอร์รัปชัน สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ เราต้องเพิ่มการตรวจสอบ ไม่ใช่แค่ ป.ป.ช. หากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ ป.ป.ช. การจัดการคอร์รัปชันมีโอกาสจะทำได้สำเร็จ ถ้าบ้านเมืองมีความโปร่งใสมากขึ้น มีธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สังคมก็จะดีขึ้น ความขัดแย้งต่างๆ การรัฐประหาร การแก่งแย่งกัน จะลดน้อยลง นี่คือนโยบายที่ภาคประชาชนก็มุ่งหวังอย่างนี้ การที่เข้าไปอยู่ในภาคการเมืองมาบางช่วง ก็หวังว่าหากสามารถที่จะเข้าไปใช้เครื่องมือต่าง ๆ ก็เพื่อจะนำไปสู่จุดหมายนี้

ภาคผนวก ผ. บทสัมภาษณ์คุณณภัทร จาตุศรีพิทักษ์

ผู้เขียนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบ OPEN DATA

ในเว็บไซต์ <https://thaipublica.org/> และ <http://www.settakid.com/>

ได้ให้สัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559

1. การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data คืออะไร

การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data เป็นภาวะที่ข้อมูลสาธารณะของสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นรอบตัวกลายเป็นสมบัติของประชาชน โดยประชาชนสามารถนำไปใช้สอยได้ตามอัธยาศัยเพื่อประโยชน์ของประชาชน

Open Data คือแนวคิดที่ว่าประชาชนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ ได้อย่างไรอุปสรรคที่สุทธเท่าที่จะทำได้ ในสหรัฐอเมริกา นั้น จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลบนเว็บไซต์กลาง ซึ่งใช้งานง่ายมาก สามารถหาข้อมูลต่างๆ จากเว็บไซต์นี้เพียงแหล่งเดียว เพียงแค่คลิกเข้าไปไม่กี่ครั้งก็ได้ข้อมูลทันที และในบางกรณีเข้าถึงได้แบบลึกลับมาก ๆ ด้วย

2. การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data มีหลักการอย่างไร

ตามที่ได้พบเห็นการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data ในสหรัฐอเมริกา นั้น จะพบได้ว่า

1. ใช้ง่าย สามารถใช้ได้บนหน้าเว็บไซต์ โดยที่เครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องมีโปรแกรม Microsoft Word หรือ PDF ก็สามารถอ่านข้อมูลนั้นได้ หรือสำหรับนักวิชาการที่ต้องการเป็นไฟล์เอกสารก็สามารถที่จะดาวน์โหลดเป็นไฟล์ข้อมูล เป็น World หรือ PDF ก็สามารถทำได้

2. หาง่าย คือ เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย คลิกเข้าไปไม่กี่ครั้งคุณก็ได้ข้อมูลทันที

3. มีข้อมูลกว้าง คือ ข้อมูลที่เป็นสาธารณะที่ทำให้รู้ข้อมูลต่าง ๆ ในสิ่งรอบ ๆ ที่พักอาศัยของเรา สามารถที่จะหยิบออกมาได้ อย่างเช่นข้อมูลเกี่ยวกับสภาพถนน สภาพการจราจร จำนวนต้นไม้ การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data นี้ สามารถทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัวได้อย่างรวดเร็ว ละเอียด และเที่ยงตรง ซึ่งในหลายเรื่องดีกว่าการฟังข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ ลมปากของนักการเมือง หรือการเล่าสู่กันฟังในกลุ่มเพื่อน

3. จุดเริ่มต้นของการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data คืออะไร

การเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data สหรัฐอเมริกา นั้น มีการนำมาใช้เมื่อไม่นาน แต่ข้อมูลที่ได้รับ การเปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลที่ผ่านมาการรวบรวมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว บางข้อมูลก็เป็นข้อมูลที่เกิดขึ้น

ตั้งแต่สมัยสงครามเย็น เช่น สถิติของสาขาวิชาซึ่งคนหนุ่มสาวเลือกที่จะเข้าศึกษาในสมัยนั้น ซึ่งปรากฏว่าเป็นสาขาวิชาด้านวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

4. ความจำเป็นของการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data คืออะไร

ผมคิดว่า Open Data สามารถเป็น win-win situation ได้ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ที่ต้องการแสดงประสิทธิภาพของตนเองที่เพิ่มขึ้น และต้องการแสดงความโปร่งใสในการทำงาน โดยขจัดความเหลื่อมล้ำให้กับสังคม และสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างสูง หากรัฐบาลใดพิสูจน์ได้อย่างโปร่งใส ว่าความสำเร็จของตนมีที่มาที่ไปอย่างไร หรือว่ารัฐบาลใส่ใจในความเป็นอยู่ของประชาชน หรือว่ารัฐบาลมีความตื่นตัวและรู้ทันปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม หรือจะแสดงให้เห็นว่าไม่มีการโกงกินกันจริงๆ ว่าเงินเดือนข้าราชการเหมาะสมกับประโยชน์ต่อสังคม เทียบกับภาระ หน้าที่การทำงานของข้าราชการผู้นั้น ทั้งหมดนี้ก็จะสร้างความนิยมที่แท้จริงในหมู่ประชาชน ที่สำคัญที่สุดคือเป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ

5. ข้อมูลอะไรบ้างที่ต้องเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data

โดยข้อมูลที่เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลโดยทั่วๆ ไป ไม่ได้เจาะจงเฉพาะเรื่อง ข้อมูลที่เปิดเผยในรูปแบบของ Open Data เป็นข้อมูลซึ่งประชาชนสามารถที่จะรับรู้ได้อยู่แล้ว แต่ก็ไม่ใช้ข้อมูลทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับทางทหาร การสอบสวนทางอาชญากรรมที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ก็จะไม่ได้รับการเปิดเผยออกมา กล่าวคือ ข้อมูลที่เปิดเผยนั้น ต้องเป็นข้อมูลที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อภาครัฐอย่างรุนแรงและกะทันหัน

6. การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data แตกต่างจากการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบปกติอย่างไร

การเข้าถึงข้อมูลโดยปกติจะมีกฎหมายที่ชื่อว่า Freedom of information act ซึ่งเมื่อมีการขอข้อมูลแล้ว ภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูล แต่ก็ใช้ระยะเวลาเวลานาน เพราะว่าจะต้องมีกรอกข้อมูลเก็บข้อมูลของบุคคลผู้ขอข้อมูล ซึ่งจะทำให้เสียเวลามาก แต่การเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data จะนำข้อมูลเข้าสู่เว็บ Portal ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ง่ายมาก และทำให้ประหยัดเวลาในส่วนนี้

7. การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data ในต่างประเทศส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง

ตั้งแต่มีการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data ส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกาอย่างไรนั้น ยังไม่ได้มีการคำนวณออกมาเป็นตัวเลข แต่เห็นได้ชัดว่าการเปิดเผยข้อมูลรูปแบบนี้มีประสิทธิภาพมากกว่าในสมัยอดีต คือจะเห็นได้ชัดว่านอกจาก Open Data จะเป็นการกระจายความรู้รอบตัวเกี่ยวกับชุมชนให้กับประชาชนแล้ว

Open Data ยังมีประโยชน์อีกมากในระดับประเทศ เช่น การพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งจะเป็นเพิ่มปริมาณและคุณภาพของความเป็นพลเมืองที่ดี มีการพัฒนาความสามารถและประสิทธิภาพของภาครัฐ และเพิ่มความรู้ความเข้าใจในด้านสังคมศาสตร์อย่างเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้นเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์และสิ่งต่างๆ ที่เรามองไม่เห็นหรือมองได้ไม่ครบด้วยตาเปล่า

Open Data ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำมาใช้นั้น ไม่ได้เป็นเพราะมีกฎหมายบังคับให้ต้องใช้ เพราะกฎหมายหลักในการเปิดเผยข้อมูลก็คือ Freedom of information act ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว แต่เป็นเพราะการผลักดันของรัฐบาล ซึ่งถ้ารัฐบาลใส่ใจกับประชาชนจริง ๆ ก็เห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนนั้น ส่งผลดีกว่าการปกปิดข้อมูลเอาไว้ ซึ่งก็จะเป็นภาระแก่รัฐบาลในอนาคต สร้างความโปร่งใส ความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน เมื่อประชาชนเสียภาษีให้แก่ภาครัฐก็ต้องการที่จะได้รับการบริการที่ดีจากภาครัฐ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ดีกว่าการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบเดิม ๆ

8. การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data ในต่างประเทศ ส่งผลต่อการตรวจสอบการทุจริตอย่างไร

เนื่องจากข้อมูลที่เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลโดยทั่วไป ไม่ได้เจาะจงเฉพาะเรื่อง การจะนำข้อมูลมาใช้เป็นประโยชน์ในการต่อต้านการทุจริตนั้น จะต้องผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ

ซึ่งในส่วนของการนำข้อมูลที่ได้จากการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data มาใช้ในการกิจการต่อต้านการทุจริต ที่เห็นๆ อยู่จะมีไม่กี่เมือง ที่ผมเห็นว่าโปร่งใสอยู่ ก็อย่างเช่น เมือง Los Angeles เป็นเมืองที่เปิดเผยเยอะมากเกี่ยวกับข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ คือ สามารถเห็นเช็คเป็นใบ ๆ บริษัทไหนคนจำพวกไหนทำธุรกรรมอะไรบ้างร่วมกับภาครัฐทุกธุรกรรมไหนก็สามารถเข้าดูข้อมูลได้ แต่ก็ไม่ได้เป็นแบบนี้ในทุกเมือง ซึ่งก็แล้วแต่ภาครัฐของแต่ละเมืองเพราะว่าลักษณะการปกครองในแต่ละเมืองเพราะการปกครองในอเมริกานั้น มีลักษณะการปกครองแบบกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทำให้แต่ละเมืองให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลแตกต่างกัน เช่น รัฐ Minnesota ก็ไม่ได้เป็นรัฐแรก ๆ ที่เปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data บางครั้งเองก็ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต เพราะภาครัฐก็มีภาระหน้าที่มากมาย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data ช่วงแรก ๆ นั้น เหมือนจะเป็นการเพิ่มภาระในภาครัฐ ว่าจะต้องนำข้อมูลอย่างไรบ้างเพื่อนำมาเปิดเผย แต่ก็ส่งผลในระยะยาวว่า สิ่งที่ภาครัฐได้ดำเนินการต่าง ๆ ไปนั้น ถูกต้องหรือไม่ ก็จะมีหลักฐานอยู่บนเว็บไซต์ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล มิฉะนั้น ก็จะไม่มีการพัฒนา ซึ่งในแต่ละมลรัฐที่ประสบความสำเร็จในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ก็จะมีจุดมุ่งหมายร่วมกันระหว่างภาครัฐและพลเมืองที่ไปในทิศทางเดียวกัน

เกี่ยวกับการใช้ Open Data เพื่อการต่อต้านการทุจริต ก็จะมีข้อมูลจากมหาลัย Stanford ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับเงินที่บริจาคให้กับพรรคการเมือง ซึ่งเรียกว่า Political Donation Database คือเป็นเงินที่เข้าไปมีส่วนสนับสนุนเกี่ยวกับกิจกรรมของพรรคการเมือง อย่างเช่น การหาเสียง ซึ่งส่วนใหญ่เงินเหล่านี้ก็มาจากการบริจาค โดยจะมีการเก็บข้อมูลของผู้บริจาค ว่าเป็นใครมาจากไหน และจำนวนเงินที่บริจาค หรือว่ามูลนิธิได้รับเงินบริจาคมากที่สุด ในประเทศอเมริกาเอง ก็ประสบปัญหาด้านสุขภาพ ทำให้บริษัทยาใช้เส้นสายเพื่อที่จะทำให้ได้รับการทำสัญญาจากหน่วยงานภาครัฐโดยผ่านการดำเนินการทางนโยบาย ตัวอย่างเช่น ในรัฐวอชิงตัน ซึ่งจะทำให้จะเห็นชัดว่า บริษัทไหนบริจาคเงินให้กับ Bill Clinton, Obama หรือ Bush เยอะแค่ไหน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังสามารถซื้อได้ด้วยเงิน แต่ว่าความโปร่งใสไม่ได้ถือว่ามีประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน แต่ก็ยังดีกว่าจะปกปิดเอาไว้ ซึ่งในความเห็นของผู้สัมภาษณ์เอง ไม่เห็นด้วยกับการเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ เพราะบุคคลอื่นสามารถที่จะรับรู้ถึงตัวตนและที่อยู่ของบุคคล ที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเหล่านี้

นอกจากนี้ก็ยังมีการใช้ข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) ในตรวจหาธุรกรรมที่น่าจะเป็นการฟอกเงินเงิน โดยเชื่อมข้อมูล GIS กับข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมธรรมดาๆ ซึ่งโดยปกติก็มีเก็บรวบรวมกันอยู่แล้ว โดยเทคนิคที่มีฉพาะใช้ใช้ในการฟอกเงิน ก็คือการแบ่งเงินก้อนใหญ่ๆ ออกเป็นหลายๆ ก้อนและแบ่งทีมไปทำธุรกรรมโอนเงินให้ต่ำกว่าระดับที่ต้องรายงานนิดหน่อยหลายๆ ครั้งถี่ๆ ตามธนาคารสาขาต่างๆ ในช่วงเวลาใกล้ๆ กัน แต่ความยากอยู่ตรงที่ว่ามันมีหลายตัวแปรมากในการฟันธงว่าในกลุ่มธุรกรรมนี้มีการฟอกเงินเกิดขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะต้องทราบว่ากลุ่มธุรกรรมที่น่าสงสัยนั้นมียอดเท่าไร โอนจากผู้ใดไปให้ผู้ใดแล้ว ยังต้องทราบตัวแปรด้านพื้นที่และเวลา เช่น ธุรกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นแต่ละครั้งที่พิกัดอะไร เมื่อเวลาเท่าไร แต่ละธุรกรรมเวลาห่างกันเท่าไร และธุรกรรมกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากธนาคารในรัศมีกี่กิโลเมตรอีกด้วย

9. อุปสรรคของการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data ในประเทศไทย คืออะไร และแนวทางแก้ไข เป็นอย่างไร

อุปสรรคสำหรับประเทศไทยในการนำรูปแบบการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data มาใช้ คือ

๑ มีการรวบรวมข้อมูลที่มีจำนวนไม่มากพอ และขั้นตอนในการเก็บข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ

๒ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรของรัฐ ไม่มีการประสานงานซึ่งกันและกันซึ่งโดยปกติจุดประสงค์ของการเปิดเผยข้อมูลก็เพื่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลได้ง่ายที่สุด โดยอาจเข้าถึงข้อมูลเพียงช่องทางเดียวก็สามารถรับรู้ข้อมูลได้ทั้งหมด แต่เนื่องจาก สิ่งจูงใจของแต่ละองค์กรไม่เหมือนกัน ประกอบกับความแตกต่างในด้านความคิดของบุคลากรแต่ละหน่วยงาน จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการให้ความร่วมมือกันเปิดเผยข้อมูล

10. ประเทศใดที่มีการเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของ Open Data ที่ประเทศไทยควรศึกษา

ประเทศที่นำการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data มาใช้ที่มีประสิทธิภาพและมีชื่อเสียง ก็คือ ประเทศสิงคโปร์ แต่ประเทศสิงคโปร์ก็มีความแตกต่างกับประเทศไทย เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีประชากรน้อย แต่ในความเห็นของผู้สัมภาษณ์นั้น เห็นว่ารูปแบบการเปิดเผยข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกา น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจาก การบริหารบ้านเมือง ของบรรดานักการเมืองมีแนวความคิดคล้าย ๆ กับบริษัทเอกชน โดยที่คิดว่า ถ้าบริหารบ้านเมืองไม่ดีแล้วก็จะไม่ได้รับการรับเลือกอีก ซึ่งก็เหมือนกับการบริหารงานของบริษัทเอกชนที่จะต้องผลิตสินค้าที่ดี มีประสิทธิภาพให้แก่ผู้บริโภค



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายโรตม บุญมั่น เกิดวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2532 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในปีการศึกษา 2554, เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 66 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2557 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งพนักงานได้สวนปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช.

