

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง

สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

กลุ่มที่ 4

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

ปัญหาในการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ
ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ*

โดย

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนา
ในครั้งนี้

สารบัญ

ปัญหาในการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหน้า

หน้า

1. การใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ.....	1
2. การไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ	3
2.1 การไม่ยอมจัดข้อมูลข่าวสารพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาและจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดู ตามมาตรา 7 และ 9	3
2.2 การตั้งเรื่องเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตามมาตรา 11	4
2.3 การอาศัยมาตรา 15 ในการตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างไม่สมเหตุผล	5
2.4 หน่วยงานรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย.....	8
2.5 สาเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ.....	9
3. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ	11
4. การวินิจฉัยและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและ สขร. ช้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด.....	13
5. จุดอ่อนของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ และปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารฯ....	15
5.1 จุดอ่อนของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ	15
5.2 ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	16
6. สื่อมวลชนกับการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ.....	17

ปัญหาการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ

1. การใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถือเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แม้การขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะมีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องสิทธิส่วนตัวของตนเองก็ตาม แต่ผลที่ตามมาย่อมทำให้หน่วยงานดังกล่าวทำงานอย่างโปร่งใสและมีผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเช่นเดียวกัน

ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือ กรณีของนางสุมาลี ลิ้มปิววาท ขอให้โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยคะแนนและกระดาษคำตอบของการสอบเข้าโรงเรียนชั้น ป.1 ปี 2541 เนื่องจากบุตรสาวของตนเองไม่สามารถสอบเข้าได้ แต่ได้รับการปฏิเสธจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสุมาลีจึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายมีคำวินิจฉัยให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางสุมาลีอุทธรณ์ แต่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ปฏิเสธด้วยการอ้างเหตุผลต่างๆ นานา ทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวยืดเยื้อและเป็นข่าวอื้อฉาวในหนังสือพิมพ์เป็นเวลานานหลายเดือน ประชาชนเกิดการตื่นตัวและรู้จัก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ มากขึ้น ทำให้โรงเรียนต่างๆ ของรัฐรวมถึงโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ต้องปรับปรุงระเบียบและระบบการสอบเข้าโรงเรียนให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ยังมีอีกหลายกรณีที่ใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อต้องการนำข้อมูลข่าวสารไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ อาทิ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน ขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เปิดเผยผลการสอบสวนการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์มูลค่า 1,400 ล้านบาท เมื่อต้นปี 2542

การที่สื่อมวลชนขอให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เปิดเผยสัญญาซื้อขายสินทรัพย์ระหว่าง ปรส. กับบริษัท โกลด์แมน ซาคส์ (เอเชีย) ไฟแนนซ์ จำกัด

ทั้งสองกรณีได้รับการปฏิเสธจากหน่วยงานทั้ง 2 แห่ง แต่ในที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมติให้ทั้ง ป.ป.ป. และ ปรส. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้อง ปรากฏว่า ป.ป.ป. ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่ ปรส. ปฏิเสธด้วยการอ้างเหตุผลต่างๆ นานา อาทิ อ้างว่า ต้องขอความยินยอมจากคู่สัญญา ก่อน ทำให้เรื่องยืดเยื้อนานเกือบ 1 ปี

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีเป็นข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้สังคมตื่นตัวในการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ มากยิ่งขึ้น

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 มีผลบังคับเมื่อวันที่ 9 ธันวาคมปีเดียวกัน แต่กว่าที่จะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ จนพร้อมที่จะดำเนินการได้ก็กินเวลาไปจนเกือบกลางปี 2541

ดังนั้นแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ครบ 3 ปี ในวันที่ 9 ธันวาคม 2543 แต่ถือว่าการดำเนินการตามกฎหมายจริงเพียง 2 ปีครึ่งเท่านั้น ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่อาจวัดได้ว่า ประชาชนมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ จากสถิติการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งเพราะไม่มีการรวบรวมไว้

แต่เมื่อดูจากสถิติการอุทธรณ์และร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นได้ว่าจะมีความตื่นตัวพอสมควรดังนี้

- ปี 2541 มีเรื่องอุทธรณ์และร้องเรียน¹ ในช่วงเวลาประมาณครึ่งปี รวม 44 ราย
- ปี 2542 มีเรื่องอุทธรณ์และร้องเรียน รวม 205 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องอุทธรณ์ 88 เรื่อง, เรื่องร้องเรียน 117 เรื่อง
- ปี 2543 มีเรื่องอุทธรณ์ (ถึงวันที่ 31 สิงหาคม) และเรื่องร้องเรียน (ถึง 13 กันยายน) รวม 110 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องอุทธรณ์ 50 เรื่อง เรื่องร้องเรียน 60 เรื่อง

จากสถิติในปี 2542 และปี 2543 เห็นได้ว่า ไม่มีความแตกต่างในนัยยะสำคัญในเรื่องอุทธรณ์ แต่ทั้งนี้ ต้องดูระยะเวลาที่เหลืออีก 4 เดือนในปี 2543 ว่า เรื่องอุทธรณ์จะมีเพิ่มขึ้นอีกเท่าใด ส่วนเรื่องร้องเรียนนั้นมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยในปี 2543 ซึ่งจะต้องสำรวจหาสาเหตุต่อไปว่า เป็นเพราะหน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกในการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ร้องดีขึ้นหรือเป็นผลมาจากความตื่นตัวในการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ลดลง อันอาจมีผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้างานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ที่ล่าช้าหรือขาดการเผยแพร่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยที่สำคัญๆ เหมือนในช่วงแรกๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมสูงต่อสาธารณะซึ่งจะเป็นการกระตุ้นประชาชนให้ตื่นตัวมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ของประชาชนในช่วงที่ผ่านมาทำให้เกิดผลดีต่อสังคมโดยรวมอย่างน้อย 3 ประการสำคัญ ได้แก่

หนึ่ง เป็นการตรวจสอบการทำงานหน่วยงานของรัฐให้มีความโปร่งใสและเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายภาคประชาชน จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารเป็นสำคัญ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือ การขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

สอง เป็นการทำลายระบบอุปถัมภ์ลงได้ระดับหนึ่ง ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือ การขออุคะแนนและกระดาษคำตอบการสอบเข้าโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทำให้ระบบเด็กฝากลดลงหรือระบบ

¹ เรื่องร้องเรียนเป็นไปตามมาตรา 13 หมายถึงเรื่องที่หน่วยงานของรัฐไม่อำนวยความสะดวกในการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้หรือจัดหาให้ล่าช้าหรือฝ่าฝืน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ส่วนเรื่องอุทธรณ์หมายถึงเรื่องที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือหน่วยงานของรัฐไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17

การสอบเข้าโรงเรียนที่มีชื่อเสียงของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น อาทิ โรงเรียนสาธิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประกาศยกเลิกรับเด็กฝากของผู้มีอุปการะคุณ

สาม มีผลดีต่อแวดวงวิชาการ จากเดิมที่หน่วยงานของรัฐ อาทิ รัฐสภาหรือธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลเพื่อทำวิทยานิพนธ์ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ตัวอย่างที่เห็นชัดจากกรณีนายอภิชาติ สถิตนิรามัย ขอให้ ธปท.เปิดข้อมูลข่าวสารเพื่อทำวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก และนายชลัท ประเทืองรัตนา ขอตรวจค้นเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรางวัลธรรมนุญต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อทำวิจัยโครงการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2. การไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ

การไม่ยอมปฏิบัติ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานรัฐนั้นมีอยู่มากมาย แต่ที่สำคัญได้แก่

2.1 การไม่ยอมจัดข้อมูลข่าวสารพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาและจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูตามมาตรา 7 และ 9

แม้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้จัดพิมพ์ข้อมูลลงในราชกิจจานุเบกษามาตามตรา 7 และได้จัดห้องข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า ถ้าเป็นข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสาธารณะและหน่วยงานของรัฐคิดว่า ซ่อนไหวแล้วและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ยังมีหน่วยงานรัฐอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะหน่วยงานสำคัญ อาทิ ธปท. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กรมบังคับคดี รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองท้องถิ่นต่างๆ

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 นั้น เป็นข้อมูลสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างสูง เช่น

1. ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย
2. แผนโครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ
3. สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
4. มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่ตั้งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุชื่อรายงานวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาด้วย

จากข้อมูลที่พบคือ มติคณะกรรมการ ธปท. และมติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมิได้มีการจัดให้ประชาชนตรวจดู

มติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินของ ปวส. นอกจากไม่จัดให้ประชาชนชาติตรวจดูแล้ว เมื่อหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจขอสำเนา ยังได้รับการปฏิเสธ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการ

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ มีคำวินิจฉัยที่ ศค 3/2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ให้เปิดเผยโดยระบุอย่างชัดเจนว่า มติที่ประชุมกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9(7) ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู

นอกจากนี้ยังมีสัญญาต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐไปทำร่วมกับเอกชนหรือต่างชาติและมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างสูงหรือบริการสาธารณะ แต่ไม่ได้มีการจัดให้ประชาชนตรวจดู เช่น สัญญาการขายธนาคารรัฐของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ, สัญญาการวางท่อก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.), สัญญาร่วมทุนระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับเอกชนก่อสร้างศูนย์การค้าบริเวณสามย่าน รวมถึงเอกสารการสอบราคาการจัดซื้อจัดจ้างที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกำหนดให้มีการเปิดเผย

แต่ปรากฏว่า องค์การปกครองท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาลไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณะจนมีเรื่องอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จำนวนมาก เช่น อบต. บางบัวทอง, อบต. มุกดาหาร, เทศบาลตำบลลำปลายมาศ

และยังมีกรณีนายพนดล ตันศลรักษ์ และนายพิเชษฐ มณีรัตน์นะพร ร้องเรียนขออนุญาตคัดสำเนาระเบียบการประเมินราคาทรัพย์สินของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งความจริงระเบียบดังกล่าวต้องมีการจัดพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย เมื่อประชาชนขอตรวจดู หน่วยงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้ แม้จะพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ตาม

2.2 การตั้งเรื่องเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ตามมาตรา 11

ในมาตรา 11 นั้นบัญญัติไว้ว่า เมื่อประชาชนร้องขอข้อมูลข่าวสาร ให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ในเวลาอันสมควรซึ่งการบัญญัติไว้ว่า "เวลาอันควร" กลายเป็นช่องโหว่สำคัญทำให้หน่วยงานของรัฐตั้งเรื่องการขอข้อมูลไว้เป็นเวลานาน

จากประสบการณ์ในการขอข้อมูลข่าวสารของหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจพบว่า หน่วยงานของรัฐบางแห่งใช้วิธีการตั้งเรื่องให้ล่าช้าไม่ยอมตอบคำขอข้อมูลข่าวสาร ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. การขอสัญญาจัดซื้อกระดาษมวนยาสูบจากโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2541 โรงงานยาสูบใช้เวลาในการพิจารณานานถึง 2 เดือนครึ่ง และตอบปฏิเสธเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2542
2. การขอรายชื่อสถาบันการเงินที่ถูกธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เปรียบเทียบปรับจาก ธปท. ตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2542 ธปท. ใช้เวลาพิจารณานานเกือบ 5 เดือน จึงตอบปฏิเสธตามหนังสือที่ ธปท.ง.1995/2542 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2542
3. การขอสัญญาการขายธนาคารรัฐจาก ธปท. ตั้งแต่ปลายปี 2542 ธปท. ใช้เวลาพิจารณานานกว่า 3 เดือน จึงยอมให้เอกสารบางส่วน แต่ปฏิเสธที่จะให้สัญญาการขายธนาคารรัฐ

นอกจากประสบการณ์ตรงแล้ว จากการติดตามข่าวสารในสื่อมวลชนพบว่า ในการขอเปิดเผยสอบสวนเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ของคณะกรรมการสอบสวนที่มี พล.อ. พิจิตร กุลละวณิชย์ อดีตรองปลัด

กระทรวงกลาโหมเป็นประธานนั้น กลุ่มญาติวีรชนเดือนพฤษภาคม ได้ร้องขอต่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 ปรากฏว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำกระทรวงกลาโหมใช้เวลาพิจารณาถึง 1 ปี จึงยอมเปิดเผยผลการสอบสวนเพียงเล็กน้อย

เหตุผลของความล่าช้าสำคัญประการหนึ่งในการจัดหาข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเนื่องจากการไม่กล้าตัดสินใจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสารในหน่วยงานนั้น แม้แต่หัวหน้าหน่วยงานระดับอธิบดีเองก็ไม่กล้าที่จะตัดสินใจหรือเสี่ยงที่จะตัดสินใจ แต่มักโยนภาระให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงาน ทั้งๆ ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานมีหน้าที่ในการจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สามารถบริการแก่ประชาชนโดยสะดวกที่สุดและกำกับดูแลให้หน่วยงานปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ²

ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การพิจารณาเปิดเผยผลสอบสวนเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม นายชวน หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโยนให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำกระทรวง ทั้งๆ ที่เป็นอำนาจของตนเอง

หรือกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีหรือรองอธิการบดีฝ่ายทรัพย์สินในเรื่องการเปิดเผยสัญญาฉบับบริษัทเอกชนในการสร้างศูนย์การค้า ซี.ยู.แอสควร์ ให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของมหาวิทยาลัย พิจารณาตามหนังสือที่ ทม.0301/6442 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2542 ของนายเกื้อ วงศ์บุญสิน รองอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนอธิการบดีระบุว่า จุฬาฯ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของจุฬาฯ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นในเบื้องต้น

หรือกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสภาโยนเรื่องการพิจารณาการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำสภาผู้แทนราษฎร

2.3 การอาศัยมาตรา 15 ในการตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างไม่สมเหตุผล

หลักการสำคัญใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ นั้นกำหนดไว้อย่างชัดเจน "เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น" ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวอยู่ในมาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 6 ประการ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาแล้วว่า ข้อมูลข่าวสารเข้าข่ายข้อยกเว้นดังกล่าว "อาจจะ" มีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

ลักษณะของข้อมูลที่เข้าข่ายข้อยกเว้นมีดังนี้

1. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

² หนังสือของประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร 1311/47 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2541 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2. การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การป้องกันปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร

3. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

4. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

5. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

6. ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า บทความนี้ได้เน้นที่คำว่า "อาจจะ" ไม่ใช่ "ต้อง" ไม่เปิดเผย เพราะแม้ข้อมูลจะเข้าข่ายข้อยกเว้นดังกล่าว หากเห็นว่า ประโยชน์ของสาธารณะยิ่งใหญ่มากกว่า แต่จากประสบการณ์และข้อมูลที่ได้รับ หน่วยงานต่างๆ ไม่เพียงแต่มีได้ใช้ดุลพินิจซึ่งน้ำหนักเหตุผลอย่างรอบคอบแล้ว แม้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา 15 ก็จะถูกกล่ากดึงให้เข้าหาข้อยกเว้นอย่างไม่สมเหตุผลผลอีกด้วย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

หนึ่ง กรณี นายชลัท ประเทืองรัตนา ทำหนังสือลงวันที่ 11 มีนาคม 2542 ขอดูรายงานการประชุมคณะกรรมการการยกย่องเชิดชูเกียรติและรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้รับการปฏิเสธจากนางศิริลักษณ์ บั้นบัวรุ่งกิจ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยอ้างว่า

"การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้นในรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ อาจจะมีการใช้คำพูดพาดพิงถึงหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15(4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540"

ต่อมา นายชลัท ประเทืองรัตนา ทำหนังสืออุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการการข้อมูลข่าวสารฯ มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า การประชุมพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญได้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง

คำโต้แย้งของนายชลัท ประเทืองรัตนา นั้น เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ในการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนอกจากจะมีการถ่ายทอดเสียงการประชุมทางวิทยุแล้ว ยังให้ผู้สื่อข่าวเข้าฟังการประชุมด้วย ดังนั้นเห็นได้ชัดเจนว่า คำปฏิเสธของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนอกจากไม่สมเหตุผลแล้ว ยังผิดข้อเท็จจริงอีกด้วย

ที่สำคัญคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่ สค 16/2542 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยข้อมูลระบุว่า ข้ออ้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "ไม่อาจรับฟังได้"

สอง กรณี นายพฤทธิ อนันอภิบุตร นิสิตปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอตรวจดูรายงานการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ 2532-2543 จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างเหตุผลเช่นเดียวกับกรณีทีหนึ่ง

แม้ในการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. จะมีได้มีการถ่ายทอดเสียงการประชุม หรือให้ผู้สื่อข่าวเข้าฟังเช่นเดียวกับการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แต่การใช้ข้ออ้างดังกล่าวเป็นเพียงสูตรสำเร็จของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเพราะระบบการพิจารณาว่า จะมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนใดหรือไม่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ใช้ในรูปของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ประจำปีหน่วยงานดูแต่เพียงว่า ข้อมูลข่าวสารอยู่ในเรื่องใดแล้วก็จะแบ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ได้ทันที มิได้มีการตรวจดูเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด

สาม กรณีหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจของบการเงิน-งบดุลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเมื่อเดือนตุลาคม 2542 แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างมาตรา 15(1) ว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงแล้ว งบดุลกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ปี 2540 เคยมีการเปิดเผยมาแล้ว เมื่อต้นปี 2541 แต่เศรษฐกิจการคลังของประเทศก็ไม่ได้ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอีกด้วย

ในขณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศมีคำวินิจฉัยที่ ศค 1/2543 ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เปิดเผยงบดุลได้ และหลังจากนั้น ธปท.ได้นำงบดุลกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เผยแพร่ทางเว็บไซต์

สี่ กรณีหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจทำหนังสือลงวันที่ 14 กรกฎาคมขอสำเนาสัญญาสัมปทานโครงการ ซี.ยู.สแควร์ จากอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ทำกับบริษัท สยามเทคโนโลยี จำกัด ทุกฉบับ แต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตอบปฏิเสธโดยอ้างว่า ข้อมูลที่ขอไปนั้นไม่ใช่สัญญาสัมปทานตามมาตรา 9(6) แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่เป็นสัญญาทางแพ่งปกติที่ทำกันในการพัฒนาที่ดินเท่านั้น

ในกรณีนี้เห็นว่า การปฏิเสธของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นการอ้างเหตุผลว่า ผู้ร้องขอข้อมูลไม่ตรงกับมาตรา 9 แต่มิได้ให้เหตุผลว่า ข้อมูลที่ปฏิเสธนั้นเข้าข่ายมาตรา 15 อย่างไร อาจเป็นเพราะตั้งธงว่าจะปฏิเสธไว้ก่อนและไม่สามารถหาเหตุผลปฏิเสธตามมาตรา 19 ได้

จะอ้างว่าผู้ปฏิเสธไม่มีความรู้ในข้อกฎหมายก็ไม่สามารถพูดได้ เนื่องจากประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่พิจารณาเรื่องนี้ มีคณบดีคณะนิติศาสตร์ เป็นประธาน และมีอาจารย์จากคณะนิติศาสตร์หลายคน เป็นกรรมการ

การที่หน่วยงานของรัฐมิได้ใช้ดุลพินิจอย่างถ่องแท้หรือรอบคอบในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่ปฏิเสธทันทีโดยอ้างว่า เป็นเอกสารลับหรือตั้งธงเอาไว้ล่วงหน้าว่า ข้อมูลประเภทนี้ต้องไม่เปิดเผย มีตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีการขอผลการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการ ที่คณะกรรมการวินิจฉัยได้

วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไปแล้วก็ตามว่า เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ต้องเปิดเผยต่อผู้ถูกสอบสวน ทำให้เป็นภาระอย่างมากต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและ สขร.

ถ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของหน่วยงานของรัฐได้ จะทำให้มีเรื่องค้างอยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมาก

2.4. หน่วยงานรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย

ตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด แต่ในช่วงปีแรกและช่วงต้นปีที่สอง มี 2 หน่วยงานที่ปฏิเสธจะทำตามคำวินิจฉัย จนเรื่องยืดเยื้อนานเกือบ 1 ปี กลายเป็นข่าวอื้อฉาวและทำให้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร เป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนใช้สิทธิกฎหมายฉบับดังกล่าวมากขึ้น

กรณี นางสาวลี ลิ้มปโหวาท ขอให้โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยคะแนนและกระดาษคำตอบของการสอบเข้าโรงเรียนชั้น ป.1 ปี 2541 เนื่องจากบุตรสาวของตนเองไม่สามารถสอบเข้าได้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2541 ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางสาวลีอุทธรณ์

แต่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ปฏิเสธด้วยการอ้างเหตุผลต่างๆ นานา เริ่มจากไม่ยอมรับคำวินิจฉัย เมื่อมีแรงกดดันจากสาธารณะก็เปลี่ยนเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการเข้าดูข้อมูล ต่อมาอ้างว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติไม่รู้ว่าจะให้ดูข้อมูลอย่างไร ทำให้เรื่องยืดเยื้อนานจนถึงปลายปี 2542 ทางมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จึงยินยอมให้นางสาวลีดูคะแนนและกระดาษคำตอบ

ขณะเดียวกันกลุ่มผู้ปกครองนักเรียนที่คัดค้านการดูคะแนนและกระดาษคำตอบได้ฟ้องคณะกรรมการวินิจฉัย ต่อศาลและศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 โดยให้เหตุผลว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดตามกฎหมาย และคะแนน-กระดาษคำตอบไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตามนางสาวลีได้ขอให้โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลในหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ถึงเหตุผลในการรับเด็กฝากจำนวน 38 คน แต่ได้รับการปฏิเสธ นางสาวลีจึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2543 จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2543 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ได้มีคำสั่งให้โรงเรียนสาธิตเกษตรฯ เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ปรากฏว่า ทางโรงเรียนยินยอมโดยไม่บิดพลิ้วเหมือนในช่วงแรก

กรณี การที่สื่อมวลชนขอให้ ปรส. เปิดเผยสัญญาซื้อขายสินทรัพย์ระหว่าง ปรส.กับบริษัท โกลด์แมน ซาคส์ (เอเชีย) ไฟแนนซ์ จำกัด เมื่อเดือนมกราคม 2542 แต่ได้รับการปฏิเสธ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจฯ มีคำวินิจฉัยที่ ศค 2/2542 วันที่ 28 เมษายน 2542 ให้ ปรส.เปิดเผยข้อมูล แต่ทาง ปรส.อ้างเหตุผลต่างๆ นานา เริ่มจากต้องสอบถามจากบริษัทเอกชนคู่สัญญาก่อน ทั้งๆ ที่เลขชั้นตอนดังกล่าวไปแล้วโดยอ้างว่าคู่สัญญาไม่ยอมให้เปิดเผย เมื่อคณะกรรมการข้อมูล

ข่าวสารฯ ยืนยันให้ ปรส.เปิดเผยข้อมูล ทาง ปรส.ก็เริ่มใช้วิธีกำหนดเงื่อนไข เช่น ห้ามจับบันทึกหรือถ่ายสำเนา ข้อมูล กำหนดช่วงเวลาให้เข้าดู จนต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารอีกหลายครั้ง

เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ยังยืนยันให้ ปรส.เปิดเผยข้อมูลเช่นเดิม ทาง ปรส.ก็แย้งว่า ปรส.มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการให้ผู้ร้องดูและส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความโดยอ้างว่า หากเปิดเผยข้อมูลอาจถูกคู่สัญญาฟ้องเรียกค่าเสียหาย ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ต้องมีมติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2543 ยืนยันคำขาดต่อ ปรส.ว่า

"มีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งจะประวิงเวลาในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยซึ่งถือเป็นการจงใจฝ่าฝืน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการและฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งให้เปิดเผยข้อมูลภายใน 7 วันหรือนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภาไว้แล้ว"

ในที่สุด ปรส.จำต้องยอมเปิดเผยสัญญาขายทรัพย์สินดังกล่าว

หลังจากที่เกิดทั้งสองกรณีดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่า มีหน่วยงานใดมีพฤติกรรมที่จะไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอย่างชัดเจนอีกเลย

2.5 สาเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ

การที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ นั้น สามารถวิเคราะห์สาเหตุได้ 3 ประการสำคัญคือ

- 1.ทัศนคติของข้าราชการซึ่งฝังรากลึกมานานนับร้อยปี ก่อนที่จะมี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ถ้าประชาชนไปขอข้อมูลหรือเอกสารนั้น มักได้ยินคำตอบที่เป็นสูตรสำเร็จว่า เอกสารของราชการ หรือเอกสารลับไม่สามารถให้ได้ โดยไม่มีการพิจารณาที่เนื้อหาของข้อมูลว่า เป็นอย่างไร ยกเว้นผู้ที่ขอมีความสนิทสนมส่วนตัว ดังนั้นจึงมีวลีที่ว่า "ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น"

นอกจากนั้น ระบบราชการทำให้ข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจ ไม่กล้ารับผิดชอบ เมื่อมี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ซึ่งบังคับให้เปลี่ยนวิธีคิดจากปกปิดเป็นหลัก กลายเป็นเปิดเผยเป็นหลัก ทำให้ข้าราชการไม่สามารถรับได้ หรือไม่กล้าตัดสินใจว่า อะไรคือข้อมูลลับหรือข้อมูลที่จะให้แก่ประชาชนได้เพราะเกรงว่า อาจถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษ

แม้มีการออกกฎกระทรวงให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนระดับ 6 ขึ้นไปหรือเทียบเท่า แต่ในทางปฏิบัติจริงไม่สามารถทำได้ แม้แต่ระดับหัวหน้าหน่วยงาน อธิบดี ข้าราชการระดับ 11 หรือระดับรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเองก็ไม่กล้าตัดสินใจ มักโยนภาระให้เป็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงาน

ทัศนคติที่แปลกอีกอย่างหนึ่ง แม้จะพบน้อยก็น่าศึกษาเช่นกัน คือ สังคมไทยชอบการขอในลักษณะส่วนตัวมากกว่ากฎหมาย มีตัวอย่างว่า ผู้สื่อข่าวอาศัยความสนิทสนมส่วนตัวขอเอกสารจากแหล่งข่าวได้ แต่เมื่อ

บอกว่า ขอใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือใช้กฎหมาย จะเกิดการตั้งป้อมขึ้นมาทันที อาจเป็นไปได้ว่า ผู้ถูกขอรหัสถูกบังคับด้วยกฎหมาย

การที่ ปรส.พยายามคือแฟงต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนานเกือบ 1 ปี เป็นตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจนอันหนึ่ง

อย่างไรก็ตามเชื่อว่า หากประชาชนใช้สิทธิตามกฎหมายกันเป็นประจำจนเป็นเรื่องปกติ ความรู้สึกที่ว่า ถูกบังคับจากกฎหมายของข้าราชการจะหมดไปเอง

2. ผู้ที่ครอบครองข้อมูลรู้สึกว่าเป็นผู้มีอำนาจและใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ ตัวอย่างชัดเจนคือ ข้อมูลและเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกวดราคา แม้ว่าระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาและคำสั่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ให้ประกาศอย่างเปิดเผย แต่ยังมีกรรเรียนเป็นประจำว่าหน่วยงานต่างๆ ไม่ยอมเปิดเผยรายละเอียดโดยเฉพาะหน่วยงานในต่างจังหวัด ในท้องถิ่น หรือแม้แต่ส่วนกลางเองก็มีเทคนิคในการประกาศเงื่อนไขล่าช้า

การที่ปกปิดข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับทำให้เอกชนที่อยากรู้ข้อมูลต้องยอมที่จะจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อทราบข้อมูลดังกล่าว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในอดีตคือ จะมีพ่อค้าหรือผู้รับเหมาไปวิ่งเต้นกับกรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายบางคน เพื่อขอรหัสข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณโครงการต่างๆ

3. ต้องการปกปิดความไม่ชอบมาพากลหรือการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไม่ยอมทำตามคำวินิจฉัยในการเปิดคะแนนและกระดาษคำตอบเพราะเกรงว่า จะทราบว่า มีการรับเด็กฝากซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกคนใหญ่คนโตซึ่งสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมในการสอบคัดเลือก

หรือกรณีที่หนังสือพิมพ์มติชนขอสัญญาว่าจ้างต่อเรือขุดมูลค่ากว่า 1,000 ล้านบาทจากกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมที่มีความไม่ชอบมาพากล อธิปไตยอ้างว่า ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบก่อน ทั้งๆ ที่การเปิดเผยสัญญาหรือไม่เป็นอำนาจของอธิบดีโดยตรง

นอกจากนั้นยังมีกรณีผู้บริหารบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) พยายามวิ่งเต้นไม่ให้หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ขอรหัสชื่อพนักงานและข้าราชการระดับสูงที่การบินไทยให้ตัวฟรีเพราะมีข่าวว่า ในแต่ละปีการบินไทยแจกตัวฟรีพนักงานและข้าราชการชั้นผู้นับร้อย ล้านบาท

กรณี ปรส. เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่คาบเกี่ยวกับกรณีในเรื่องของทัศนคติเพราะ ปรส. ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่า ทำสัญญาขายทรัพย์สินเสียเปรียบต่างชาติ

ในประเด็นดังกล่าวนี้อยากยกตัวอย่างการขายธนาคารของรัฐให้แก่นักลงทุนต่างชาติคือ ธนาคารนครธน และธนาคารรัตนสิน ปรากฏว่า ธปท. และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ไปทำสัญญาผูกพันเป็นความลับไว้ทั้งหมด ทั้งๆ ช่วงที่ทำสัญญายานั้น พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ บังคับใช้มานานประมาณ 2 ปี และรัฐธรรมนูญมาตรา 58 ก็กำหนดเรื่องสิทธิการรับรู้ข่าวสารของประชาชนไว้อย่างชัดเจน

เรื่องดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ธปท.และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มิได้ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารเลยแม้แต่น้อย

3. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ

นอกจากหน่วยงานของรัฐทั่วไปไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ปรากฏว่า ได้เกิดปัญหาใหม่คือ องค์การอิสระที่จัดตั้งโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การบังคับตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่

กรณีดังกล่าว หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ขอสำเนารายงานการประชุมการวินิจฉัยและสำเนาสำนวนการไต่สวนถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อเดือนตุลาคม 2542

แต่ ป.ป.ช.ใช้เวลาพิจารณานานกว่า 3 เดือน นายโสภาส อรุณินท์ ประธาน ป.ป.ช.จึงทำหนังสือตอบปฏิญญาที่ ปช 0003.01/448 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2543 โดยอ้างว่า เป็นเอกสารลับที่ได้รับการคุ้มครอง ตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ และการเปิดเผยสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยตรง

หลังจากที่หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขอให้สำนักงาน ป.ป.ช.ชี้แจงและให้ส่งเอกสารให้ แต่ได้รับการปฏิเสธ โดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้การบังคับของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ดังนั้นองค์กรของฝ่ายบริหารย่อมไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการขัดกับ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ย่อมต้องถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะสูงกว่า พ.ร.บ.ทั่วไป ทำให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการกฤษฎีกาตีความ

ล่าสุดเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2543 คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายพิเศษรองรับ จึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนสำนักงานเลขาธิการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูล แม้จะอยู่ภายใต้มาตรา 4 แต่ก็อยู่ภายใต้การคุ้มครอง ตามมาตรา 120 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติไว้ว่า

"ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ดังนั้นในกรณีข้อมูลที่ได้จากการไต่สวนของ ป.ป.ช.ไม่ว่าจะเป็นสำนวน หรือบันทึกการประชุม จึงขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะมีมติเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ ถ้ามีมติไม่ให้เปิดเผย สำนักงานเลขาธิการ ป.ป.ช.ก็ไม่กล้าที่จะเปิดเผยเพราะมีโทษจำคุก

อย่างไรก็ตามในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษดังกล่าว เสียงไม่เป็นเอกฉันท์ โดยเสียงส่วนน้อยซึ่งรวมถึงนายวัฒนา รัตนวิจิตร อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาองค์คณะพิเศษ เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.น่าจะอยู่ภายใต้การบังคับของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญของประชาชนในการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระเพราะเชื่อว่า กรณีของ ป.ป.ช. อาจทำให้องค์กรอิสระอื่นเขาเป็นเยี่ยงอย่าง

กรณี นายนิกร และนางอุษณีย์ มาตย์นอก ขอเอกสารรายงานผลการนับคะแนน (ส.ว.34) ของทุกหน่วยเลือกตั้ง, เอกสารประกาศของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเรื่องประกาศผลของการนับคะแนน (ส.ว.35) ของทุกหน่วยเลือกตั้ง และเอกสารการแสดงผลของการรวมคะแนนสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดขอนแก่น จากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2543 แต่ได้รับการปฏิเสธ

บุคคลทั้งสอง อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ระหว่างการพิจารณานั้น นายวิจิตร อยู่สุภาพ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหนังสือที่ ลต 001/3072 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2543 ถึงผู้อำนวยการ สขร. มีข้อความตอนหนึ่งว่า

"ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะแยกส่วนระหว่างข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 แต่ข้อมูลข่าวสารในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540"

หนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้บอกอย่างชัดเจนว่า ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นบัญญัติให้มีองค์กรอิสระจำนวนมาก คำถามที่เกิดขึ้นคือกลไกตามกฎหมายในปัจจุบันสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระได้เพียงพอหรือไม่ โดยเฉพาะองค์กรอิสระที่มีอำนาจอย่างมากมาย อาทิ ป.ป.ช., คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คณะกรรมการตรวจเงิน

หรือองค์กรอิสระที่มีทั้งอำนาจและผูกพันกับผลประโยชน์มหาศาล อาทิ คณะกรรมการการกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.), คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

เมื่อประชาชนไม่สามารถใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบองค์กรเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ จะทำให้องค์กรอิสระเหล่านี้บิดเบือนการใช้อำนาจได้โดยง่ายหรือไม่ เป็นคำถามที่ต้องขบคิดและถกเถียงกันต่อไป

4. การวินิจฉัยและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและ สขร. เข้าเกินกว่าที่ กฎหมายกำหนด

การปฏิเสธและการไม่ยอมอำนวยความสะดวกจัดหาข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ทำให้มีเรื่องอุทธรณ์ และร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ในช่วงเกือบ 3 ปีกว่า 350 เรื่อง ซึ่งในมาตรา 13(2) แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ บัญญัติไว้ว่า

"ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงผลและรวมเวลาทั้งหมดไม่เกินหกสิบวัน"

อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริง ปรากฏข้อมูลว่า กว่าที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะพิจารณาเรื่องอุทธรณ์แต่ละเรื่องเสร็จสิ้นแต่เกินเวลากว่าที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น โดยใช้เวลานานหลายเดือน เกือบปี หรือบางเรื่องใช้เวลานานเกือบ 2 ปีแล้ว การวินิจฉัยยังไม่เสร็จสิ้น

เฉพาะเรื่องที่หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจอุทธรณ์ไปจำนวน 17 เรื่อง มีตัวอย่างชัดเจนที่เห็นว่า การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนี้

1. ขอบันทึกการประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่พิจารณาเกี่ยวกับการขายสินทรัพย์ของ ปรส. อุทธรณ์เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2542 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจฯ วินิจฉัยเสร็จ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2543 ใช้เวลาประมาณ 1 ปี 6 เดือน

2. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เปิดเผยแพร่ชื่อกรรมการหรือผู้ถือหุ้นใหญ่บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น (ทีทีแอนด์ที) และ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ อุทธรณ์เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2542 จนกระทั่งปัจจุบัน (วันที่ 6 พฤศจิกายน 2543) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจฯ ยังวินิจฉัยไม่เสร็จ

3. ขอรายชื่อสถาบันการเงินที่ถูกเปรียบเทียบปรับจาก ธปท. อุทธรณ์เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจฯ วินิจฉัยเสร็จ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2543 ใช้เวลานานเกือบ 10 เดือน

4. ขอให้เปิดเผยบันทึกการประชุมคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่พิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ อุทธรณ์เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2542 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเรื่องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตลาดหลักทรัพย์มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เพิ่งได้รับคำตอบเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 ว่า ตลาดหลักทรัพย์เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ยังไม่มีการทวงถามกำหนดว่า ต้องอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ใช้เวลานานกว่า 1 ปี

5. ขอผลการพิจารณาของคณะกรรมการรายงานข้อเท็จจริง กรณี บริษัท เงินทุนเอกชนกิจ จำกัด (มหาชน) จาก ธปท. อุทธรณ์เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะพิเศษวินิจฉัยเสร็จเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2543 ใช้เวลาประมาณ 4 เดือนเศษ แต่ยังไม่วินิจฉัยประเด็นไม่

ครบถ้วน จึงอุทธรณ์เพิ่มเติมไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 ปัจจุบัน (วันที่ 6 พฤศจิกายน 2543) ยังวินิจฉัยไม่เสร็จสิ้น

6. ขอสำเนารายงานการประชุมการวินิจฉัยและสำเนาสำนวนการไต่สวนถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อ ป.ป.ช. อุทธรณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 ปัจจุบัน (วันที่ 6 พฤศจิกายน 2543) ยังวินิจฉัยไม่เสร็จ ใช้เวลานานประมาณ 8 เดือน เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ตอบข้อหาหรือยังเป็นทางการในเรื่อง ป.ป.ช.อยู่ภายใต้บังคับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่

7. ขอสัญญาขายธนาคารรัฐ 2 แห่งคือ นครธนและรัตนสิน ให้แก่ต่างชาติจาก สปท. อุทธรณ์ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2543 ปัจจุบัน (วันที่ 6 พฤศจิกายน 2543) ยังไม่มีการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการวินิจฉัยคณะใดๆ เลย ทั้งๆ ที่เรื่องผ่านไประยะถึง 6 เดือนแล้ว

นอกจากกรณีของหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจแล้ว จากการตรวจสอบทะเบียนการอุทธรณ์ของ สขร. ล้วนแต่ใช้เวลาเกินกว่า 60 วันหลายเรื่อง อาทิ

กรณีนางสุมาลี ลิ้มปโหวาท ขอเอกสารจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ทำชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อุทธรณ์เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2543 วินิจฉัยเสร็จวันที่ 1 กันยายน 2543 ใช้เวลาเกือบ 6 เดือน

กรณีนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา ขอข้อมูลแบบสอบถามถึงกรรมการอาหารเรื่องการเพิ่มปริมาณคาเฟอีนจาก 50 ม.ก. เป็น 80 ม.ก. อุทธรณ์เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543 ปัจจุบัน (วันที่ 6 พฤศจิกายน 2543) อยู่ระหว่างการวินิจฉัย

จากการตรวจสอบข้อมูลในช่วงแรกของการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ที่หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ อุทธรณ์นั้น ปรากฏว่า ใช้เวลาในการพิจารณาค่อนข้างรวดเร็ว อาทิ การขอข้อมูลจาก ปรส. 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2541 จำนวน 1 ครั้ง และวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542 จำนวน 2 ครั้ง แต่แต่ละครั้งใช้เวลาประมาณ 60 วันหรือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จากนั้นมาเรื่องก็ล่าช้ามากขึ้นเรื่อยๆ

อะไรคือสาเหตุของความล่าช้าในการดำเนินการ อาจแบ่งเป็น 3 สาเหตุใหญ่ๆ คือ

หนึ่ง ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมิได้ให้ความสำคัญกับ สขร. และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เห็นได้จากช่วงที่ผ่านมา รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแล สขร. ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการและไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร

นอกจากนั้น สขร.ยังมีปัญหาระบบบริหาร ที่จัดระบบไม่ดีพอ มีปัญหาความขัดแย้งภายในและปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้อำนวยการ สขร.คนแรก นายสุรสีห์ โกศลนาวิน กับ คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จนมีการส่งตัวนายสุรสีห์ กลับต้นสังกัดที่สำนักงานอัยการสูงสุด

ปัญหาดังกล่าวทำให้ความขัดแย้งภายใน สขร. รุนแรงยิ่งขึ้น แม้จะมีการสรรหาผู้อำนวยการ สขร. คนใหม่มาดำรงตำแหน่งได้ แต่ดูเหมือนสถานการณ์ต่างๆ มิได้ดีขึ้น ขณะเดียวกันข้าราชการสังกัด สขร. ได้ลาออก

และขอโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานอื่นหลายคน อัตรากำลังเดิมที่มีอยู่เพียง 19 อัตรา ก็เหลือเพียง 13-14 อัตรา แต่ปริมาณการเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์เข้ามาเป็นจำนวนมาก

สอง ปัญหาในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีจำนวนไม่เพียงพอ ปริมาณงานมีจำนวนมาก เรื่องที่วินิจฉัยมีความซับซ้อน ขณะที่กรรมการยังมีภาระงานอื่นมาก ทำให้เวลาว่างไม่ตรงกันหลายครั้งไม่ครบองค์ประชุมทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้

นอกจากนั้นผลตอบแทนแก่กรรมการต่ำมากเพียง 2,000 บาทต่อเดือน ขณะที่ต้องประชุมอย่างน้อย 4 ครั้งต่อเดือน

สาม หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหรือส่งเอกสารประกอบการวินิจฉัยล่าช้า ส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการล่าช้าไปด้วย

5. จุดอ่อนของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ และปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารฯ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ นั้น ทำให้มองเห็นจุดอ่อนของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งในส่วนของรายละเอียดรวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานของ สขร. และปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยสาขาต่างๆ

5.1 จุดอ่อนของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ

หน่วยงานของรัฐนอกจากไม่ยอมจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้เข้าตรวจดูอย่างครบถ้วน ปัญหาพบมากที่สุดประการหนึ่งคือ เมื่อประชาชนขอข้อมูลตามมาตรา 11 แล้ว หากเป็นข้อมูลที่ไม่ยอมให้ หน่วยงานของรัฐมักใช้วิธีการดึงเรื่องให้ช้า เป็นผลมาจากที่มาตรา 11 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้หน่วยงานของรัฐ "ภายในเวลาอันสมควร"

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายให้กำหนดเวลาที่แน่ชัด เช่น 7 วันหรือ 15 วัน ให้หน่วยงานของรัฐต้องตอบปฏิเสธหรือจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ขอ ถ้าไม่จัดหาให้ตามกำหนดเวลาหรือยังไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จ ได้ต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบพร้อมทั้งเหตุผลอย่างชัดเจน และต้องแจ้งให้ทราบเป็นระยะๆ แต่ก็ควรกำหนดเวลาอย่างแน่ชัดว่า ไม่เกินเวลาเท่าใด มิเช่นนั้นให้ถือว่า ยินยอมที่จะให้ข้อมูลดังกล่าวโดยปริยาย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ตอบตามกำหนดเวลา ให้ถือว่า ยินยอมที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยปริยาย

หากสามารถแก้ไขจุดนี้ได้ จะสามารถแก้ไขในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 ได้ระดับหนึ่ง เพราะถึงหน่วยงานของรัฐไม่จัดข้อมูลลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ประชาชนตรวจดู เมื่อประชาชนไปขอข้อมูลก็ไม่สามารถดึงเรื่องให้ล่าช้าได้เพราะมีกำหนดเวลาชัดเจน

ปัญหาที่พบมากอีกประการหนึ่งคือ หน่วยงานของรัฐใช้ข้ออ้างที่ไม่สมเหตุผลสมผลในการปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล ถ้าข้อมูลดังกล่าวไม่เข้าข่ายมาตรา 15 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ต้องมีมาตรการในการลงโทษ

หัวหน้าหน่วยงานหรือข้าราชการที่ปฏิเสธการให้ข้อมูลดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้นแล้ว จะกลายเป็นการกีดกันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำเป็น

สำหรับปัญหาการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ สขร. ดำเนินการล่าช้าเกินกว่ากฎหมายกำหนดนั้น ควรแก้ไขที่ขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน อาทิ เมื่อรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไว้แล้ว สขร.หรือคณะกรรมการต้องแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบเป็นระยะ ทุก 15 วัน ไม่ใช่เงียบหายไปเช่นทุกวันนี้ ซึ่งทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและหมดศรัทธาต่อการทำงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ

5.2 ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และ สขร. ควรเป็นองค์กรภายใต้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต่อไปหรือไม่

กรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ควรเป็นกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งส่วนใหญ่มาจากปลัดกระทรวงหรือผู้แทนหรือไม่

วิธีการได้มาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ ควรให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือไม่ หรือควรมีวิธีการสรรหาคณะกรรมการอย่างไรจึง

เหมาะสมที่เห็นว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารควรเป็นองค์กรอิสระ และมีวิธีการสรรหาที่โปร่งใส มีดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ และ สขร. ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้โดยง่ายในรูปแบบต่างๆ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน คือ กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ วินิจฉัยให้เปิดเผยผลการสอบสวนทุจริตยาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก และเชื่อกันว่าอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่งตัวนายสุรสีห์ โกศลนาวิน ผู้อำนวยการ สขร. ในขณะนั้นกลับสำนักอัยการสูงสุด

แม้คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จะปฏิเสธก็ตาม แต่ผลจากเรื่องดังกล่าวทำให้สาธารณชนเกิดความไม่มั่นใจว่า รัฐบาลจะแทรกแซงในกรณีอื่นอีกหรือไม่โดยเฉพาะกรณีสำคัญที่ต้องวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลที่มีผลกระทบต่อรัฐบาล

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งคือ การเปิดเผยผลสอบเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ที่นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อ้างว่า อำนาจในการเปิดเผยผลสอบเป็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของกระทรวง ไม่ใช่ของรัฐมนตรี ถือเป็นกบฏปิดเบือนกฎหมายและทำให้ประชาชนสับสน

แต่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และ สขร. ไม่กล้าออกมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนว่า แท้ที่จริงแล้วอำนาจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เนื่องจากเกรงใจนายกรัฐมนตรีในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร

2. การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ป.ป.ช. คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ยอมอยู่ภายใต้บังคับของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ด้วยข้ออ้างที่ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ เป็นองค์กรภายใต้รัฐบาล จึง

ควรที่จะแก้ไขให้เป็นองค์กฤษฎีระไม่อยู่ภายใต้รัฐบาล ขณะเดียวกันต้องแก้ไขเนื้อหาให้อำนาจของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการครอบคลุมถึงองค์กฤษฎีระเหล่านี้ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 58

เมื่อมีการแก้ไขให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ เป็นองค์กฤษฎีระแล้ว ความเชื่อมโยงในการใช้อำนาจของคณะกรรมการผ่านฝ่ายบริหารสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ หรือของคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการก็หมดไปด้วย

ดังนั้นต้องมีการแก้ไขอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ให้สามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย หากหน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามต้องมีบทลงโทษอย่างชัดเจน ขณะกฎหมายปัจจุบันไม่มีบทลงโทษที่ทำให้หน่วยงานของรัฐพยายามตีอ้อมและพยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ

6. สื่อมวลชนกับการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ

พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญสำหรับประชาชนสำหรับปกป้องสิทธิของตนเองแล้ว ยังน่าจะเป็นกลไกสำคัญของสื่อมวลชนในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

แต่ในช่วงเกือบ 3 ปีที่ผ่านมา จากสถิติการอุทธรณ์และร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ แล้วพบว่า ผู้ที่ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้มีสื่อมวลชนน้อยมาก

อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้สื่อข่าวหรือสื่อมวลชน ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้น้อย จากการประมวลและวิเคราะห์แล้วเห็นว่า น่าจะมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ผู้สื่อข่าวคุ้นเคยกับการหาข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับแหล่งข่าวมาเป็นเวลานานจึงเห็นว่า สามารถหาข้อมูลได้โดยไม่ต้องใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ
2. ผู้สื่อข่าวเห็นว่า หากใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ต้องใช้เวลา นานกว่าจะได้ข้อมูล ขณะที่ต้องการข้อมูลข่าวสารเพื่อไปใช้เป็นการด่วน ดังนั้นกว่าจะได้ข้อมูลก็ไม่ทันการณ์แล้ว
3. การใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ เพื่อขอข้อมูลมีความยุ่งยาก ต้องมีการวางแผนข่าวหรือกำหนดประเด็นข่าวในการขอข้อมูลเนื่องจากต้องใช้เวลา นานกว่าจะได้ข้อมูล
4. ผู้สื่อข่าวส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่อง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ

อย่างไรก็ตามเชื่อว่า หากหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ อย่างกว้างขวางแล้ว และสื่อมวลชนเห็นประโยชน์ว่า การใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ว่า ทำให้สามารถได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการรายงานข่าวและตรวจสอบหน่วยงานของรัฐแล้ว จะทำให้สื่อมวลชนใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ มากยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกัน ถ้าสื่อมวลชนใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ กันอย่างกว้างขวางแล้ว จะทำให้หน่วยงานของรัฐต้องปรับตัวเพื่อรองรับการใช้สิทธิดังกล่าว และหากหน่วยงานของรัฐโดยปฏิเสธการให้ข้อมูลอย่างไม่สมเหตุผลแล้ว สื่อมวลชนจะต้องนำไปรายงานข่าวหรือเขียนวิพากษ์วิจารณ์เป็นการกระตุ้นเร่งให้หน่วยงานของรัฐอื่นต้องปรับตัวเร็วขึ้นหรือไม่กล้าฝ่าฝืน พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ

