

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกำเนิดขึ้นตั้งแต่กรีกโบราณ และศตวรรษที่ 18-20 ซึ่งได้เผยแพร่ในโลกตะวันตกอีกครั้งใน ค.ศ. 1960 โดย Garol Patman (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543, หน้า 131) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยแบบ ผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้นไม่ใช่ประชาชนจะกระทำได้เพียงแค่การเลือกตั้งอย่างเดียวแต่ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพ บกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต

“ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (พิศิษฐ์ ขวาลาธวัช, 2544)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรับรอง “สิทธิที่จะได้รู้” (Right to know) ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย สิทธิที่จะได้รู้ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 4 ประการ คือ

1. การปกครองที่โปร่งใส การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรู้สภาพความเป็นจริงของการปกครอง การได้รับความจริงทำให้การให้ความเห็นต่าง ๆ ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ซึ่งทำให้ข้อขัดแย้งต่าง ๆ นำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผลและประชาชนสามารถเห็นการทำงานของกลไกต่าง ๆ ในการปกครองตั้งแต่ต้นจนจบว่าดำเนินการมาอย่างไร เพื่อใคร ท้ายที่สุดประชาชนจะเกิดความไว้วางใจในการปกครองโดยจะสนับสนุนและมีส่วนร่วมอย่างจริงใจ การปกครองที่โปร่งใสจึงเป็นพื้นฐานให้เกิดความรักสามัคคีในสังคม

2. การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน แต่การให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นเป็นไปได้ จึงมีการตั้งตัวแทนมาเป็นสภาและรัฐบาลเพื่อทำงานการปกครอง แต่ในปัจจุบันประชาชนมีการศึกษาดีพอ และมีวิธีการใหม่ ๆ ในการปกครองหลายกรณี ที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงได้ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม แต่การให้โอกาสประชาชนเช่นนี้จะไม่มีผลสำเร็จถ้าประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารเพียงพอที่จะติดตามการปกครองของรัฐ การได้ข้อมูลข่าวสารจึงช่วยให้การปกครองแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้

3. การปกครองที่ตรวจสอบได้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองเพื่อประชาชน การที่ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเรื่อง ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากรณีต่าง ๆ ดำเนินมาโดยถูกต้องหรือไม่ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจริงหรือไม่ หากไม่ก็จะเกิดการร้องเรียนหรือเรียกร้องให้กระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ ได้ทราบและทำงานเพื่อยับยั้งการใช้อำนาจของรัฐที่ไม่ถูกต้อง

4. การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งหมายถึง ประชาชนส่วนรวมและประชาชนแต่ละคน การใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนบางคนเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องใช้เพื่อประชาชนส่วนรวม และในแง่ของประชาชนบางคนผู้ถูกใช้อำนาจรัฐมาบังคับ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องใช้อำนาจโดยอยู่ในขอบเขตของกฎหมายไม่รุกล้ำสิทธิเสรีภาพเกินความจำเป็น หากได้รู้ข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในกรณีต่าง ๆ จะทำให้ทราบ และวิเคราะห์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจกับกรณีของตนโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงช่วยให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมเกิดความเป็นจริงได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540)

ประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ตั้งแต่ปีพ.ศ.2524 ตามวิวัฒนาการทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (โกคิน พลกุล, 2540) หลังจากนั้น 16 ปีต่อมา จึงได้มีกฎหมายที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540" สาระสำคัญในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดสิทธิของประชาชน สรุปได้ว่าประชาชนมีสิทธิในการขอคำปรึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ มีสิทธิในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มีสิทธิที่จะรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารอื่นที่พิมพ์ประกาศ หรือให้ประชาชนค้นคว้า มีสิทธิที่จะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องให้บุคคลนั้น ๆ มีสิทธิในการดำเนินงานแทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ตั้งแก่กรรม เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือการแจ้งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดของบุคคลดังกล่าว มีสิทธิในการร้องเรียนเมื่อเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันควร และมีสิทธิในการอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้หรือเสีย

เทศบาลนครพิษณุโลก เป็นเทศบาลที่ได้รับรางวัล องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 3 ปี (พ.ศ 2547-2549) ซึ่งให้หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน และเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการรับรู้ข่าวสารของรัฐบาล และราชการไม่มีข้อกังขา เนื่องจากการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการรับรู้ข่าวสารของรัฐบาล และราชการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล คือ จะต้องมีความถูกต้อง โปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังได้เป็นศูนย์ข้อมูลตัวอย่าง ในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อีกด้วย ข้อมูลสำคัญที่เป็นส่วนที่น่าสนใจ คือ เกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่ง งบประมาณ รายรับ-รายจ่าย ประกาศประกวดราคา/สอบราคา ผลการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาสัมปทาน/สัญญาเช่าอาคารของเทศบาล เทศบัญญัติของเทศบาลนครพิษณุโลก และข้อมูลเศรษฐกิจสังคม และคุณภาพชีวิตของครัวเรือนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก เป็นต้น และข้อมูลอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก (สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก, 2549)

เทศบาลนครพิษณุโลก เป็นเมืองที่มีความเจริญเติบโตมาก มีประชากร ชาย 43,106 คน และประชากรหญิง 47,386 คน (ตัวเลขปี 2550) ด้วยประชากรที่มีจำนวนมากจึงเป็นที่น่าสนใจว่า สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลกนั้นมีหลักการในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างไร เนื่องจาก

ทางเทศบาลนครพิษณุโลก เพิ่งเริ่มจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางราชการ เมื่อปี พ.ศ.2545 และยังได้เป็นศูนย์ข้อมูลตัวอย่าง ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งปัจจุบันศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่ที่ ชั้น 1 ของสำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบและขอใช้ข้อมูลได้สะดวกมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่น่าศึกษาถึงวิธีการในการปฏิบัติงาน ว่ามีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร แต่ปัญหาที่สำคัญของศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลนครพิษณุโลก คือ ทางเทศบาลนครพิษณุโลกไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลเพื่อนำไปปรับปรุงตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2545 แต่เริ่มเก็บข้อมูลเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2548 จึงทำให้ไม่มีฐานข้อมูลเก่า เพื่อนำไปใช้ในการประมวลและพัฒนาหน่วยงาน

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไปสู่การปฏิบัติ ของเทศบาลนครพิษณุโลก อ.เมือง จ.พิษณุโลก
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของเทศบาลนครพิษณุโลก อ.เมือง จ.พิษณุโลก

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยสนใจศึกษาสภาพ และปัญหาของการนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ไปสู่การปฏิบัติ ใน 5 ประเด็น ดังนี้

- 1.1 ด้านโครงสร้าง
- 1.2 ด้านบุคลากร
- 1.3 ด้านงบประมาณ
- 1.4 ด้านสถานที่
- 1.5 ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ

2. ขอบเขตทางด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ผู้บริหารเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 2 คน

3.2 ประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก จำนวน 395 คน

3.3 เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จำนวน 8 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับทราบถึงสภาพการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2550) ของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และแนวทางการพัฒนา การนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อนำไปปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ได้รับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของเทศบาลนครพิษณุโลก อ.เมือง จ.พิษณุโลก

นิยามศัพท์เฉพาะ

การนำพระราชบัญญัติ หมายถึง การแปลงพระราชบัญญัติออกไปเป็น นโยบาย แผนงาน ไปสู่การปฏิบัติ จนกระทั่งถึงระดับเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ภายในหน่วยงานรัฐ คือ กองทัพบก, กระทรวงกลาโหม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และธนาคารแห่งประเทศไทย

การเข้าถึงข้อมูล หมายถึง การที่สื่อมวลชนและประชาชนสามารถขอดูหรือขอสำเนา ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐได้

ข้อมูลข่าวสารของ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ราชการของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเอกชน

ข้อมูลที่ปกปิด หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้การเปิดเผยจากหน่วยงานรัฐ

ข้อมูลที่เปิดเผย หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้สื่อมวลชนได้ทราบ

พระราชบัญญัติ หมายถึง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ด้านโครงสร้าง หมายถึง โครงสร้างการทำงานของเทศบาลนครพิษณุโลก

ด้านบุคลากร หมายถึง บุคลากรที่ทำงานอยู่ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางราชการเทศบาลนครพิษณุโลก

ด้านงบประมาณ หมายถึง งบประมาณหรือเงินที่ใช้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางราชการ

ด้านสถานที่ หมายถึง ศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางราชการในเทศบาลนครพิษณุโลก

ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ หมายถึง วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ภายในศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางราชการที่อยู่ภายในเทศบาลนครพิษณุโลก

