

บทที่ 1

บทนำ



## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนการประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นที่ยอมรับกันว่า สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย มีอยู่อย่างจำกัด การดำเนินงานของส่วนราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ การเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักจะใช้ดุลยพินิจในทางปฏิเสธ โดยอ้างเรื่องความลับทางราชการ ในการไม่เปิดเผยข้อมูลต่อผู้ร้องขอ

ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายคุ้มครองความลับในราชการ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พุทธศักราช 2443 ซึ่งให้การคุ้มครองความลับในราชการเพื่อป้องกันประเทศเป็นหลัก ต่อมาคณะรัฐมนตรีในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความความลับของทางราชการ พุทธศักราช 2499 เพราะในขณะนั้นการแสวงหาข่าวความลับและการจารกรรมได้ดำเนินการอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) ที่มี การแลกเปลี่ยนข่าวสารสำคัญ ๆ กับมิตรประเทศ จำเป็นต้องกำหนดมาตรการรักษาความลับของทางราชการให้รัดกุม และมีมาตรฐานยิ่งขึ้น จึงมีการปรับระเบียบรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511 และปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสม และสะดวกต่อการปฏิบัติราชการ โดยยกร่างระเบียบใหม่เป็นระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งยังบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดถึงสิ่งที่ถือว่าเป็นความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศว่าหมายถึงสิ่งใด รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ให้หน่วยงานราชการระมัดระวังในเรื่องของการดูแลข้อมูลข่าวสารในครอบครองของรัฐ

นอกจากนี้กฎหมายไทยบางฉบับได้กำหนดให้ข้อมูลบางอย่างเป็นความลับ ทั้งที่เป็นข้อมูลของราชการ และข้อมูลส่วนบุคคล เช่น พระราชบัญญัติสิทธิแห่งชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 21 ได้กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เปิดเผยข้อความ หรือตัวเลขแก่บุคคลใด ๆ ยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ขณะที่ ระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังขาดความชัดเจน ไม่มีการ  
จำแนกประเภทข้อมูลข่าวสาร ไว้ให้ประชาชนตรวจดูในสถานที่ที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน  
ทำให้การบริหารราชการและการให้บริการข้อมูลข่าวสาร แก่ประชาชน เป็นไปโดยขาดข้อมูล และ  
ดำเนินไปอย่างไม่มีระบบส่งผลให้ประชาชนเปื้อนภัยต่อระบบราชการที่พยายามพิทักษ์ปกป้อง  
ข้อมูลข่าวสารที่ครอบครองอยู่

ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลยังมีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารอีกด้วย เช่น เมื่อครั้งเกิดเหตุการณ์  
" พฤษภาทมิฬ " เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 รัฐบาลได้มีการปิดกั้นการเผยแพร่ และบิดเบือน  
ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ ประชาชนเกิดความสับสนในข้อเท็จจริง มีความเคลือบแคลงในการใช้อำนาจ  
รัฐ และนำไปสู่การนองเลือด มีประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมากต้องเสียชีวิตจากเหตุการณ์ในครั้งนั้น

จากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดแนวคิดที่จะขยายสิทธิรับรู้ของประชาชน จน  
กระทั่งได้มีการผลักดันให้มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติ  
รับรองไว้ในมาตรา 58 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบ  
ครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น เว้นแต่การเปิด  
เผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึง  
ได้รับความคุ้มครองจากบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิตามบทบัญญัติข้างต้นนี้ นับว่ากว้างขวางมาก ผู้ใช้สิทธิ ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้  
เสียใดๆ เลย ในส่วนของรัฐเองก็ต้องเปิดเผยข้อมูลเกือบทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อสาธารณชนเข้าถึงข้อมูลข่าว  
สารได้แล้ว การวิเคราะห์วิจารณ์และสื่อสารระหว่างกันของประชาชนก็จะมีคามหมายมากยิ่งขึ้น

เพราะการปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐ  
และกระบวนการบริหารราชการทุกชั้นตอนจึงต้องโปร่งใส (Transparency) เพื่อประชาชนจะได้ใช้  
สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ประชาชน  
จึงต้องได้รับรู้ว่า รัฐบาลใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้สิทธิ หรือเสียสิทธิ  
ประโยชน์คุ้มค่างกับผลที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายรัฐหรือไม่

ดังที่ Ramsey Clark อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา เคยกล่าว  
ไว้ว่าประชาชนต้องได้รู้รายละเอียดในการบริหารของรัฐบาลถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลของประชาชน

โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อย่างแท้จริง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วจะไม่มีอะไรที่สามารถทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นความมึตมนได้ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์ (2521 : 138-139)

ฉะนั้น การทำให้เกิดความสว่างในสังคมไทย โดยการขจัดอำนาจแห่งความมึตมอันก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน เป็นเรื่อง ที่คนไทยทุกคนจะมีสิทธิในการดูแล ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของรัฐ การมีกลไก ที่จะช่วยให้ประชาชน ตรวจสอบการใช้อำนาจ ของรัฐ และสามารถ ป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน อันจะนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเก็บภาษีจากประชาชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

เนื่องจากกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ที่ให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหนทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานด้านต่างๆ ของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถควบคุม หรือ ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเองเพราะที่ผ่านมากฎหมายเขียนให้มีแต่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจประชาชนไม่มีอำนาจ กฎหมายที่มีมาแต่เดิมนั้น ไม่เคยรับรองสิทธิของประชาชน มีแต่กำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชนต้องปฏิบัติ

แต่ต่อไปนี้ประชาชนจะเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายเพราะได้รับการรับรองให้มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายหลักเกณฑ์ที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดมีสิทธิรับรู้ในการใช้อำนาจตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่รัฐต้องชี้แจงประชาชนถึงเหตุผลในการปฏิบัติงานมากกว่าในอดีต ประชาชนต้องการทราบข้อมูลอะไร ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ หรือกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบ

ทั้งนี้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ การสื่อสารจากผู้ส่งสารไปยังผู้รับสารคือประชาชนมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพราะข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนเกิดความรู้ มีความเข้าใจในข้อมูลข่าวสารนั้น ก็จะทำให้ประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและก่อให้เกิดพฤติกรรมตามมา Roger (1973) กล่าวว่า การสื่อสารก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและก่อให้เกิดพฤติกรรมของผู้รับสารตามมา

การประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นส่วนหนึ่งของกลไกความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีหน่วยงานของรัฐ สื่อมวลชน และประชาชน ผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย เป็นเสมือนฟันเฟือง ที่ผลักดันให้ความมุ่งหมายของกฎหมายบรรลุผล

โดยเฉพาะสื่อมวลชนนั้นมีหน้าที่ในการให้การศึกษา (Education) และทำหน้าที่ให้ข่าวสารแก่สาธารณชน (Information) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สื่อมวลชน จะต้องมียุทธศาสตร์ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยชอบธรรม และหากสื่อมวลชนใช้สิทธิภายใต้กรอบของกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเต็มที่แล้ว ย่อมส่งดีต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงมาเผยแพร่ต่อประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ได้ตรวจสอบการทำงานของราชการมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ สื่อมวลชน ยังทำหน้าที่เป็นนายประตูข่าวสาร หรือ ผู้กรองสาร (Gate keeper) เป็นคนกลางในช่องทางการสื่อสาร เป็นผู้ตัดสินใจว่าข่าวสารที่ตนได้รับมานั้น จะส่งไปยังมวลชนหรือไม่ บรรณาธิการข่าว หัวหน้าข่าว และผู้สื่อข่าว จึงต้องใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจเลือก และเสนอข่าวสารไปยังประชาชน

**ชรัมม์ (Schramm)** กล่าวว่า Gate keeper เป็นผู้มีสิทธิในการเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารที่จะส่งผ่านไปยังประชาชน เป็นเสมือนนายประตูของการรับสารของประชาชน

การเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน จึงเป็นกุญแจสำคัญ นำไปสู่การนำเสนอเนื้อหาอันมีค่าต่อประชาชน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงส่งผลดีต่อการปฏิบัติการของสื่อมวลชน ตรงที่สื่อมวลชน สามารถนำข้อกำหนดของกฎหมาย มาใช้เพื่อขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จากหน่วยงานราชการมากกว่าในอดีต ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใด ที่จะสามารถบังคับให้หน่วยงานราชการเปิดเผยในสิ่งที่สื่อมวลชนต้องการได้

จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา สื่อมวลชน โดยเฉพาะ หนังสือพิมพ์ ประสบปัญหาในการขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานราชการตลอดเวลา โดยเจ้าหน้าที่มักนำ เรื่องความลับทางราชการมาเป็นข้ออ้าง เพื่อปิดทวงไม่ให้สื่อมวลชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอ ทั้งๆ ที่ข้อมูลเหล่านั้นเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่อาจให้โทษกับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเหล่านั้น อาทิ สัญญาการสัมปทานโครงการรัฐกับภาคเอกชน ซึ่งมักมีความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เป็นต้น

จากเอกสารประกอบการ ปาฐกถา เรื่อง "พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการใน  
ฐานะกลไกป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน ในวงราชการ" โดย น.พ. ประเวศ วะสี (2541 :  
7,11) กล่าวว่า ข้าราชการคุ้นเคยกับระบบความลับราชการมานานับร้อยๆ ปี เมื่อกฎหมายออก  
มาบังคับใช้ ก็ยังไม่สามารถบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบปกปิด มาสู่  
วัฒนธรรม แบบเปิดเผยได้ทันที เพราะผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังไม่ทราบ หรือไม่เต็มใจ เปิดเผย  
เพราะคิดว่า ราชการมีศักดิ์ศรี มากกว่าประชาชน รัฐเป็นคนกำหนดว่าอะไรควรเปิดเผย อะไร  
ควรปกปิด ประชาชนไม่มีสิทธิเรียกร้อง

วิธีคิดเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อการปฏิบัติงานของสื่อมวลชน ในบางครั้งผู้สื่อข่าวอาจจะ  
ประสบปัญหาที่ว่าถูกปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร จากข้าราชการ ผู้สื่อข่าวต้องใช้ความพยายาม  
อย่างสูง ในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านั้น

ดังนั้นผู้สื่อข่าวที่อยู่ในสนามข่าว (Beat) ตามกระทรวง ทบวง กรม จึงต้องสร้างความ  
สัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสาร หรือใช้วิธีการต่างๆที่อาจไม่  
สมควรเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นๆ และนำมาเผยแพร่ต่อประชาชนผู้รับสาร ทำให้เกิดปัญหา  
ต่างๆตามมามากมาย เช่น ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาไม่สมบูรณ์ มีบางส่วนผิดพลาด มีการปฏิเสธข่าว  
ตามมามากมาย หรือเกิดการฟ้องร้อง ตลอดจนข้อขัดแย้งระหว่าง สื่อมวลชน กับ ข้าราชการอยู่  
เสมอๆ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เริ่มก้าวเข้าสู่ความเป็นจริง เมื่อ  
รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีนโยบายเน้นการบริหารงานด้วยความโปร่งใส (Transparency)  
ในการบริหารงาน และการปฏิบัติราชการ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ปรับปรุงระบบบริหาร  
ราชการขึ้นคณะหนึ่ง คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้ยกร่างพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราช  
การขึ้นโดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์  
เป็นแบบอย่าง

ต่อมาในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการนำเสนอร่าง พระราชบัญญัติ  
ดังกล่าว ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการยุบสภาเสียก่อน เมื่อเดือน พฤษภาคม 2537 พ.ร.บ. ฉบับนี้  
จึงตกไป

จนกระทั่งในสมัย นายบรรหาร ศิลปอาชา คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้สภาพิจารณาใหม่ โดยสภาฯให้ความเห็นชอบ เมื่อเดือน พฤษภาคม

2539 แต่ระหว่างที่คณะกรรมการมาธิการร่วมระหว่าง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กำลังพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้อยู่ ก็มีการยุบสภาในเดือน กันยายน 2539 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไปอีก วาระหนึ่ง

ครั้นถึงรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ส่งร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้สภาฯ พิจารณา และสภาฯ ได้มีมติเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. นี้ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 และวุฒิสภาได้พิจารณา แก้ไขเพิ่มเติม แล้วส่งกลับมาให้สภาฯ พิจารณาปรากฏว่าสภาฯ ได้เห็นชอบ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 10 กันยายน 2540 เป็นผลให้มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. นี้ เมื่อ 9 ธันวาคม 2540

จากนั้นได้มีการจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สังกัด สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการ และวิชาการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชน เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเริ่มปฏิบัติงานในด้านประชาสัมพันธ์การเผยแพร่เกี่ยวกับประโยชน์จาก กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนประชาชนมีความเข้าใจในความมุ่งหมายของกฎหมาย เชื่อมัน และภาคภูมิใจต่อภารกิจการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำหรับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 มีเหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อกำหนดข้อยกเว้น ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ชัดเจน และจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

สิทธิที่เพิ่มมากขึ้นเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อหน้าที่ดั้งเดิม ของหน่วยงานของ รัฐอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ขณะที่กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายใหม่ ที่ผู้เกี่ยวข้องยังไม่คุ้นเคย จึงเกิดปัญหาการปฏิบัติงานและปัญหาผลกระทบขึ้นได้หลายกรณี อาทิ

- ระเบียบกฎหมายที่ทางราชการถือปฏิบัติอยู่เดิม จำเป็นต้องได้รับการ สำนวณพิจารณาแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้ให้ชัด หรือแย้ง กับกฎหมายฉบับนี้ หรือให้อื้ออานวยต่อ การปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เช่น ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการผลิต พ.ศ. 2534 เป็นต้น

- หน่วยงานของรัฐเกิดปัญหาทางปฏิบัติต่างกันในแต่ละหน่วยงาน อาจ เนื่องเพราะการให้ความสำคัญเชิงนโยบายที่แตกต่างกัน หน่วยงานรับผิดชอบที่ต้องเป็นแกนกลาง ให้หน่วยงานในสังกัดไม่ปฏิบัติหน้าที่ ไม่สามารถดำเนินการจัดระเบียบ โครงสร้างวางระบบข้อมูล ให้สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ต้องผนึกกำลังร่วมมือของหลายฝ่ายและมีปัญหาการประสานงาน

ตลอดจน เกิดปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่เข้าใจกฎหมาย รวมถึงการตีความบท บัญญัติ โดยบางกรณีมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ด้วยอคติคิดว่า การใช้สิทธิของประชาชนเป็นความ ไม่ไว้ใจใจ ไม่ให้เกียรติเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ เป็นการขอข้อมูลเพื่อตรวจจับผิดหรือเอาผิดข้าราชการผู้รับผิดชอบ ขณะที่ การจัดเก็บเอกสารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เป็นระบบ ไม่เป็น หมวดยุทธศาสตร์ ค้นหายาก และยังมีการใช้ประโยชน์นำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาบริหารจัดการ ข้อมูลข่าวสารน้อย

- ประชาชนส่วนใหญ่ยังหวาดกลัว หรือหลีกเลี่ยงการเกิดกรณีพิพาท กับหน่วยงานของรัฐ ด้วยรากฐานความคิดที่สืบทอดกันมาตั้งแต่อดีต ว่าหน่วยงานของรัฐ คือ หน่วยงานปกครอง เป็นผู้มิอำนาจ และใช้อำนาจ ในการให้คุณให้โทษแก่ประชาชนได้ จึงไม่ กล้าไปใช้สิทธิตามกฎหมาย ไม่กล้าไปขอเอกสารข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งที่เกี่ยวข้องกับตน และเกี่ยวกับผู้อื่น

ปัจจุบัน การใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายนี้ จึงยังคงอยู่ในแวดวงที่จำกัด เฉพาะนักกฎหมาย นักธุรกิจ นักการเมือง นักวิชาการและนักหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนเท่านั้น

- ปัญหาการพัฒนาศักยภาพสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งใน ปัจจุบัน มีอัตรากำลังอยู่อย่างจำกัด โดยการขอรับโอนข้าราชการจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงาน

ประมาณ เดือน กันยายน 2541 ซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้ในปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ในท่ามกลางปัญหาแผนงานโครงการ และงบประมาณดำเนินงาน ที่มีได้จัดเตรียมไว้ ส่งผลให้การดำเนินงาน เน้นหนักไปที่การแก้ไขปัญหาระบบงาน ระบบการบริหารการประชุมคณะกรรมการ การจัดทรวัด คุรภัณฑ์เพื่อปฏิบัติงาน และการแก้ไขปัญหามูลค่ากรในกลุ่มงานช่วยอำนาจการที่มีไม่เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภายในหน่วยงาน เป็นเหตุให้เกิดผลงานรูปธรรมต่อสาธารณะ หรือบุคคลภายนอกในปริมาณไม่มากนัก หรือน้อยกว่าความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสื่อมวลชน

ปัญหาทางปฏิบัติและผลกระทบเหล่านี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง จะได้ให้ความสนใจ ร่วมศึกษาปัญหา ดำเนินการศึกษาวิจัย เพื่อหาสาเหตุ แสวงหาแนวทางแก้ไข และ ร่วมดำเนินการหรือพัฒนาไปพร้อมกันในทุกส่วน ทั้งในส่วนของข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลสาขาต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานของรัฐ และประชาชน

ทั้งนี้ เนื่องจาก การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ เป็นการพัฒนาการทางความคิด ที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตย เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ประชาชน สามารถตรวจสอบ หรือป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากทางราชการได้ด้วยตนเอง ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเกิดการต่อสู้ทางความคิดกับฝ่ายราชการ ซึ่งพยายามจะรักษาความเด็ดขาดแห่งอำนาจของตนเองที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมเอาไว้ โดยอ้างเหตุผลความลับทางราชการ

ดังที่ Max Weber ได้อธิบายลักษณะของระบบราชการไว้ประการหนึ่งว่า ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดข้อมูลความรู้ ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการ ไม่ให้คนภายนอกได้ทราบ เพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการ และเพิ่มระดับ ฐานะ ความเหนือกว่าของตน โดยการรักษาความรอบรู้และเจตนาของตนไว้เป็นความลับ อีกทั้งการบริหารราชการมีความโน้มเอียงที่จะดำเนินการต่างๆ เป็นความลับเท่าที่ระบบราชการจะสามารถทำได้ ซึ่งระบบนี้จะปิดบังความรอบรู้และการกระทำต่างๆ ให้พ้นจากการวิพากษ์วิจารณ์ และแนวความคิดในเรื่องความลับทางราชการ (Official Secret) เป็นสิ่งที่ระบบราชการได้สร้างขึ้นมาเป็นพิเศษ และไม่เคยต่อสู้ปกป้องเรื่องใดอย่างจริงจังเท่ากับเรื่องความลับทางราชการนี้เลย (H.H. Gerth and C.Wright Mill, 1947 : 233)



ยิ่งกว่านั้น James Madison อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวเตือนไว้ว่า “ รัฐบาลของประชาชนที่ไม่มีข่าวสารให้แก่ประชาชน หรือไม่มีวิธีให้ประชาชนได้รับข่าวสารเลยนั้น จะเป็นฉากเริ่มต้นของละครที่นำไปสู่ละครตลกไร้สาระ หรือโศกนาฏกรรม หรือทั้งสองอย่าง แต่ความรู้ในข่าวสารจะสามารถเอาชนะความไม่รู้ได้เสมอ โดยประชาชนมุ่งมั่นที่จะได้ปกครองตนเอง จะสามารถใช้ความรู้ที่ตนได้รับนั้นเป็นพลังเพื่อการพิทักษ์ป้องกันตนเอง”

จึงเป็นความจริงที่สะท้อนให้เห็นได้ว่า ประชาชนผู้ไม่ได้รู้เห็นในผลงาน หรือการบริหารของรัฐบาลนั้น อาจถูกหลอกหลวงได้ง่ายเพียงใด และนอกจากประชาชนจะได้รับผลร้ายแล้วยังเป็นสาเหตุให้เกิดการคอร์รัปชัน โกงกิน และท้ายที่สุด ก็นำไปสู่ความล้มเหลว ของรัฐบาล และความเหลวแหลกของข้าราชการประจำด้วย

การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จึงเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือ สิทธิที่จะรู้ (right to know) อีกทั้งยังทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ก่อให้เกิดพัฒนาการทางความคิด และวิสัยทัศน์ (Vision) ที่กว้างไกล อันจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคมโดยรวม ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาประเทศ และเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตไทย แต่สิทธิเพิ่มขึ้นของประชาชน และสื่อมวลชน ดังกล่าว อาจเป็นการเพิ่มภาระในการทำงานให้แก่ราชการ

อย่างไรก็ดี เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมาย คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ราชการ เกิดขึ้น หน่วยงานราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในครอบครองของตน ที่แสดงถึงข่าวสารในการบริหารราชการ โดยมีข้อยกเว้นอย่างจำกัดที่ไม่ต้องเปิดเผย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เอกสารต่างๆ จะต้องเปิดเผย เว้นแต่หน่วยงานราชการ จะมีเหตุผลดีพอ นำมากล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่เปิดเผย

ทั้งนี้ หน่วยงานราชการที่อาจกล่าวได้ว่า จะต้องปฏิบัติงานเพื่อความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยของประเทศ เช่น หน่วยงานราชการทหาร นั้นจะต้องรักษาความลับทางราชการไม่ให้เล็ดลอดออกสู่สาธารณะมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ แต่เมื่อบริบทของสังคมเปลี่ยนไปเช่นปัจจุบัน กองทัพ ในฐานะหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจดังกล่าว จึงตกอยู่ในท่ามกลางกระแสสังคมที่จับตามองถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเกิดขึ้น โดยเฉพาะ กองบัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะหน่วยงานบังคับบัญชาสูงสุดของทหาร ที่มีเอกสารข้อมูลที่เป็นความลับทางราชการอยู่จำนวนมาก

เอกสารส่วนใหญ่ จึงมีการประทับตรากำหนดชั้นความลับ ด้วยตัวอักษรสีแดง ที่มีทั้ง ปกปิด ลับ ลับมาก ลับที่สุด โดยที่หลายกรณี เห็นว่าเนื้อหาในเอกสารนั้นไม่น่าจะเป็นความลับ แต่หน่วยงานทหาร ก็มักอ้างว่าเป็นความลับทางราชการ ขณะที่ประชาชน ไม่สามารถอ้างสิทธิใดๆ ทางกฎหมายเรียกร้องหรือโต้แย้งได้

ทั้งนี้ เนื่องจาก ภารกิจของหน่วยงานราชการทหาร จะต้องรับผิดชอบต่อความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศ ทำให้วัฒนธรรมองค์การทหาร ต้องตั้งอยู่บนการมีระเบียบวินัยที่เคร่งครัด เชื้อพียงผู้บังคับบัญชา ต้องมีโลกทัศน์เดียวกันทั้งระบบ มิฉะนั้นแล้วการทำงานเป็นทีม (Team) เมื่อต้องบัญชาการรบกับข้าศึกศัตรู โดยมีชีวิตเป็นเดิมพัน จะประสบความสำเร็จได้ยาก (ข่าวทหารบก, 4 พฤศจิกายน 2536)

ทว่า กองทัพอไทยในปัจจุบัน กำลังตกอยู่ท่ามกลางมรสุมแห่งความเปลี่ยนแปลง พายุของความเปลี่ยนแปลงนี้ ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมทางด้านยุทธศาสตร์ และความมั่นคงระหว่างประเทศใหม่ โดยความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยภายในขององค์การ ที่ท้าทายต่อการจัดการ กองทัพในยุคปัจจุบัน และอนาคต กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เป็นคำตอบเชิงบังคับว่า กองทัพอไทยจะดำรงอยู่เช่นที่เป็นมาอย่างไม่เปลี่ยนแปลงคงไม่ได้อีกต่อไป (สุรชาติ บำรุงสุข, 2540 : 275 )

กองบัญชาการทหารสูงสุด จึงได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และวิธีการรุกราน ภายใต้ลักษณะปัญหาภัยคุกคามหลังสงครามเย็น โดยมองว่าในการจัดองค์การกองทัพในรูปแบบที่ผ่านมา มีความเหมาะสมกับปัญหาภัยคุกคามแบบเก่า แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงในโลกยุคโลกาภิวัตน์ กองทัพต้องมีการปรับปรุงปรับเปลี่ยน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติการที่ต้องอาศัยความคล่องตัว โดยเน้นเรื่องความควบคุม บังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร สำหรับสงครามในอนาคต

ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงโลกเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) หมายถึง ความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสาร การรับรู้ข่าวสาร ข้อมูลมีความรวดเร็วมากขึ้น สังคมโลกจึงเล็กลง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และองค์การทหารอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

กองบัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะองค์การบริหารสูงสุดด้านการทหาร จึงต้องปรับ กระบวนทัศน์ เปลี่ยนวิธีการวางแผน การแก้ปัญหาที่หลากหลายตามสภาพการณ์ของการเปลี่ยนแปลง

โดยเฉพาะการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ ประสานหน่วยงาน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการเปิด “กองทัพ” ให้ประชาชนสัมผัสมากยิ่งขึ้น โดยหวังว่าประชาชนจะมีความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศเคียงข้างกับกองทัพ

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาผลของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีผลต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะ หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ โดยมี โครงสร้างการบริหารงาน แบ่งการบริหารงานออกเป็น 6 ส่วน คือ

1. ส่วนบัญชาการ
2. ส่วนเสนาธิการร่วม
3. ส่วนปฏิบัติการ
4. ส่วนกิจการพิเศษ
5. ส่วนการศึกษา
6. ศูนย์อำนวยการร่วม

### ประวัติกองบัญชาการทหารสูงสุด

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้เปลี่ยนไปเป็นตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ป้องกันราชอาณาจักร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จำเป็นที่จะต้องทราบกิจการ และแผนการ ที่จะใช้กำลังของกองทัพทุกเหล่าทัพ ในระยะแรกๆ สำนักงานเลขานุการรับมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีเลขานุการรัฐมนตรี 2 คน คือ

1. เลขานุการรัฐมนตรีฝ่ายทหารบก
2. เลขานุการรัฐมนตรีฝ่ายทหารเรือ

### กรมเสนาธิการทหาร

เมื่อ พ.ศ. 2481 พันเอก หลวงพิบูลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมใหม่ ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยขอ

จัดตั้งกรมเสนาธิการทหาร มีหน้าที่ป้องกันราชอาณาจักร เตรียมวางแผนการสงครามกับประสานงานระหว่างกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยกระทรวงกลาโหมชี้แจงเหตุผลว่า ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ รับมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาจเป็นบุคคลพลเรือนก็ได้ ถ้าไม่มีกรมเสนาธิการทหารไว้เป็นที่ปรึกษา วางแผนการป้องกันราชอาณาจักร แล้วก็จะเกิดขัดข้อง เพราะกรมเสนาธิการของกองทัพย่อมพิจารณาดำเนินงานเฉพาะในกองทัพของตน ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้จัดตั้งกรมเสนาธิการทหารขึ้นโดยมีเสนาธิการทหารเป็นผู้บังคับบัญชา กรมเสนาธิการทหารมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็น 3 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2481-2483 กรมเสนาธิการทหารจัดระเบียบในรูปเสนาธิการผสม คือ แบ่งงานออกเป็น 3 แผนกได้แก่ แผนกทหารบก แผนกทหารเรือ และแผนกทหารอากาศ ครั้น พ.ศ. 2483 เกิดกรณีพิพาทอินโดจีน-ฝรั่งเศส ประเทศไทยได้เรียกร้องดินแดนที่เสียไปคืน แต่ฝรั่งเศสไม่ยินยอมจนถึงขั้นต้องใช้กำลังทหาร กระทรวงกลาโหมจึงแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีหน้าที่ประสานงาน และอำนวยความสะดวกระหว่างกองทัพทั้งสาม ซึ่งในการรบครั้งนี้เกิดเหตุการณ์รบเป็นที่ทราบกันดีในนาม “ยุทธนาวีที่เกาะช้าง” ซึ่งไทยได้สูญเสียเรือรบไป 3 ลำ เมื่อเหตุการณ์สงบลง จึงยุบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดไป

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2484-2490 ได้มีการปรับปรุงกรมเสนาธิการทหาร โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน คือ กองบังคับการ แผนกทหารบก แผนกทหารเรือ และแผนกทหารอากาศ ในปลายปี พ.ศ. 2484 เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพา ทางราชการได้จัดตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุดขึ้นใหม่ เพื่ออำนวยความสะดวกในการรบ ญี่ปุ่นได้เคลื่อนกำลังพลขึ้นบกเข้าโจมตี อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มลายู แหลมอินโดจีน และประเทศไทย พร้อมกันในวันที่ 8 ธันวาคม 2484 โดยยกพลขึ้นบกที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่กองบินน้อยที่ 5 ร่วมกับพลเรือน ได้ช่วยกันต้านทานจนสุดความสามารถ กระทั่งรัฐบาลได้เซ็นสัญญาสงบศึกยินยอมให้ญี่ปุ่นผ่านไทยไปพม่าได้ และเหตุการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดขบวนการเสรีไทยขึ้น

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2491-2502 ได้มีการปรับปรุงกรมเสนาธิการทหาร โดยเปลี่ยนชื่อเป็นกรมเสนาธิการกลาโหม มีเสนาธิการกลาโหมรับผิดชอบ มีหน้าที่

1. เป็นที่ปรึกษาในทางการทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและนายกรัฐมนตรี
2. เป็นแหล่งสำหรับปรึกษา และประสานงานระหว่างกองทัพทั้งสาม
3. เป็นหน่วยดำเนินงานกิจการเกี่ยวกับสภา คือ สภาป้องกันราชอาณาจักร

สภากลาโหม และสภาเสนาธิการร่วม ซึ่งในการประชุมนั้นถือเป็นการประชุม  
สภา มิใช่การประชุมสั่งการ

4. เป็นหน่วยวางโครงการ สำหรับอำนวยการสงครามในยามสงคราม
5. เป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ การสงครามเบ็ดเสร็จ การจัดหาในระดับสูง การยุทธผสมสามเหล่าทัพ

เมื่อ พ.ศ. 2499 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเสนาธิการกลาโหม โดยได้จัดให้มี  
คณะผู้บัญชาการผสมประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหาร  
อากาศ เสนาธิการกลาโหม เสนาธิการทหารบก เสนาธิการทหารเรือ และเสนาธิการทหารอากาศ  
เป็นที่ปรึกษาทางทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ในปลายปี พ.ศ. 2500 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ ฯพณฯ  
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด เมื่อวันที่ 27 ก.ย. 2500 โดยมี  
พลเอก จีระ วิจิตรสงคราม เป็นเสนาธิการกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด

ในปี พ.ศ. 2503 สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกรอบๆ ประเทศอยู่ในสภาพไม่  
ปกติ และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เพื่อจัดระเบียบการใช้กำลังทหารให้เหมาะสมกับสถานการณ์  
ทางราชการได้แปรสภาพกรมเสนาธิการกลาโหม เป็นกองบัญชาการทหารสูงสุด มีหน้าที่เตรียม  
กำลังรบ และมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ กองบัญชาการทหารสูงสุดมี  
ระเบียบดำเนินงานเกี่ยวกับกองทัพทั้งสามดังนี้

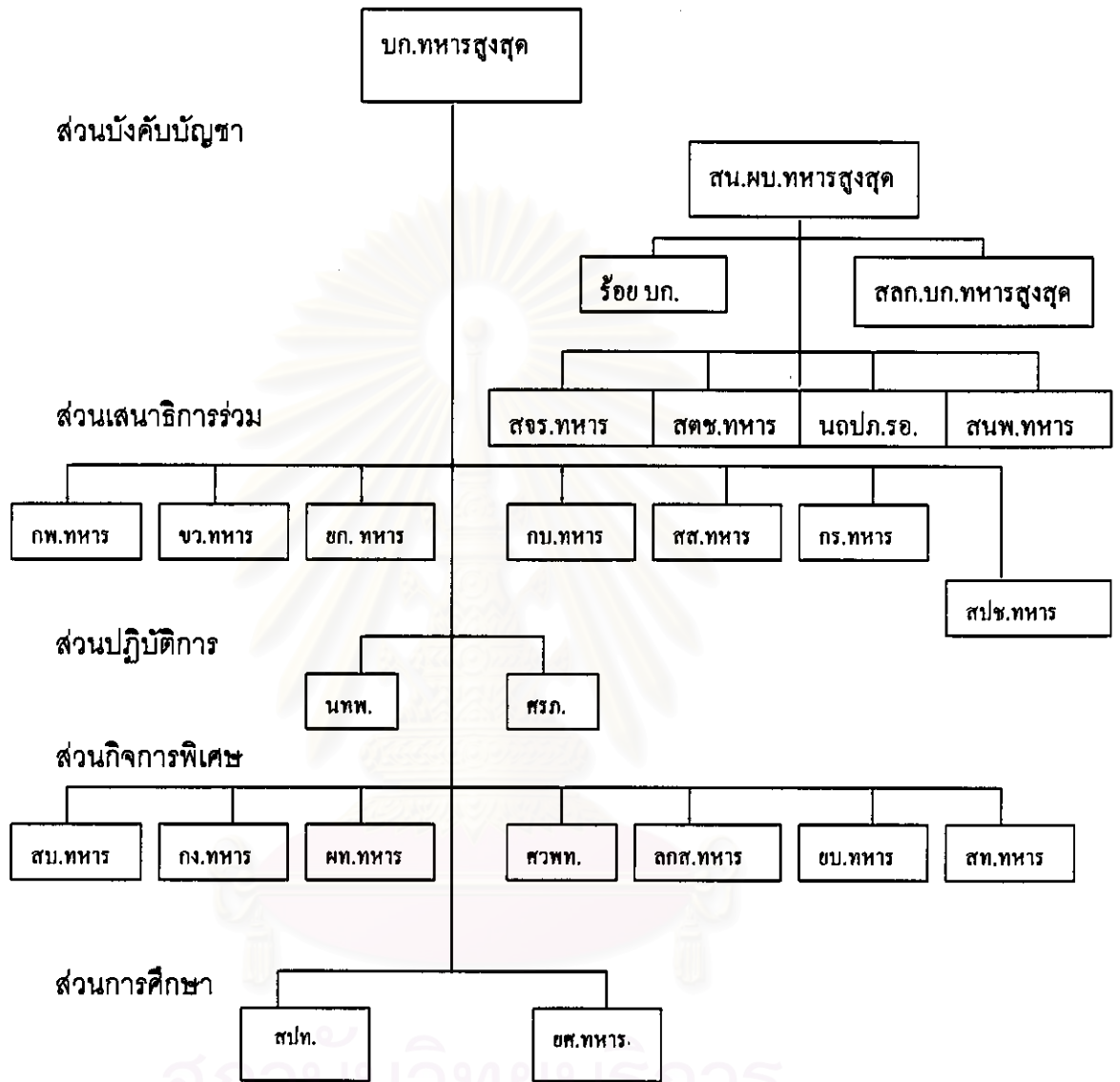
1. ถ้าเป็นงานที่ต้องปฏิบัติทั้งสามเหล่าทัพ กองบัญชาการทหารสูงสุดต้องเป็น  
ผู้สั่งการปฏิบัติ
2. ถ้าเป็นงานของเหล่าทัพหนึ่งเหล่าทัพใดต้องเสนอความคิดเห็นให้รับทราบ
3. โดยมากเหล่าทัพมักจะเป็นผู้ดำเนินการเอง กองบัญชาการทหารสูงสุดมีหน้าที่  
มอบหมายและประสานงานอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการให้การสนับสนุนการจัดกองบัญชาการทหาร  
สูงสุด เมื่อ พ.ศ. 2522 ประกอบด้วย

1. สำนักผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็น
  - 1.1 สำนักงานเลขานุการ กองบัญชาการทหารสูงสุด
  - 1.2 สำนักงานปลัดบัญชาทหาร
  - 1.3 ศูนย์รักษาความปลอดภัย
  - 1.4 ศูนย์ปฏิบัติการข่าว

- 1.5 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ทหาร
- 1.6 กองอำนวยการกลาง
- 1.7 โรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร
- 1.8 ศูนย์การสุนัขทหาร
- 1.9 สำนักงานกีฬาทหาร
- 1.10 สำนักงานสารนิเทศ
- 1.11 สำนักงานยุทธโยธาทหาร
2. กรมสารบรรณทหาร
3. กรมกำลังพลทหาร
4. กรมข่าวทหาร
5. กรมยุทธการทหาร
6. กรมส่งกำลังบำรุงทหาร
7. กรมการสื่อสารทหาร
8. กรมแผนที่ทหาร
9. กรมการศึกษาวิจัย
10. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
11. โรงเรียนเสนาธิการทหาร

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## โครงสร้าง กองบัญชาการทหารสูงสุด



### นโยบายและเจตนารมณ์ของผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุด

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2539 พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ได้กล่าวรับมอบหน้าที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในพิธีรับ-ส่งหน้าที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ พร้อมด้วยคณะนายทหารชั้นผู้ใหญ่จากกองบัญชาการทหารสูงสุดและทั้งสามเหล่าทัพพร้อมในพิธี มีข้อความที่สำคัญยิ่งตอนหนึ่งดังนี้

“.....ผมจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกองทัพ และประเทศชาติเป็นส่วนรวม จะพัฒนากองทัพให้มีความเข้มแข็ง เจริญก้าวหน้า จะสร้างความรักสามัคคีในหมู่ทหารให้เป็นปึกแผ่น จะนำกำลังทหาร และยุทธโศภนของกองทัพมาช่วยเหลือ และบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนผู้ยากไร้เพื่อขจัดความยากจนให้หมดไป จะเทิดทูนและเจริญรอยตามเบื้องยุคลบาทแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และองค์สมเด็จพระบรมราชินีนาถ เพื่อนำความผาสุกมาสู่ประเทศชาติ และเป็นหลักประกันความมั่นคงของประเทศชาติไว้ตลอดไป ผมขอรับมอบหน้าที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดนับแต่บัดนี้เป็นต้นไป...” ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแถลงนโยบายของกองบัญชาการทหารสูงสุดและเหล่าทัพ

ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้มอบนโยบาย และเจตนารมณ์ในการปฏิบัติงานให้หน่วยขึ้นตรงของกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ นำไปปฏิบัติภายหลังรับมอบหน้าที่ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2539 สรุปเป็นนโยบาย 5 ประการดังนี้

1. การพัฒนากำลังพล กำลังพลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะทุกสิ่งทุกอย่างเกิดขึ้นได้จากกำลังพลทุกคนในกองทัพ จึงจะได้ปรับปรุงและจัดหาปัจจัยพื้นฐาน อันเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินชีวิต ทั้งการเพิ่มพูนการศึกษา การสวัสดิการต่างๆ เช่น ที่พักอาศัย การรักษาพยาบาล เป็นต้น โดยจะพัฒนากำลังพลให้มีความเป็นอยู่ตามมาตรฐาน เมื่อกำลังพลได้รับการดูแลในเรื่องเหล่านี้แล้วจะทำให้เกิดขวัญ และกำลังใจ มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ

2. การพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ เพื่อให้กองทัพมีความทันสมัย ทัดเทียมนานาชาติอารยะประเทศ โดยจะพัฒนาควบคู่กันไป คือพัฒนาบุคลากร และพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์ให้ทันสมัย

3. การสร้างความสัมพันธ์ทางทหารกับทุกประเทศ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมให้เกียรติซึ่งกันและกัน โดยมุ่งเน้นในกลุ่มประเทศอาเซียน กลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน และในภูมิภาคเป็นลำดับ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจอันดีระหว่างกัน ได้แลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ

4. กองทัพจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ช่วยเหลือพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชนเมื่อประสบภัยพิบัติต่างๆ หรือพัฒนาให้เกิดความอยู่ดีกินดี และที่สำคัญที่สุดคือ กองทัพจะปฏิบัติงานเพื่อสนองพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในโครงการตามพระราชดำริต่างๆ โดยทันที และมีการติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่อง

5. กองทัพไทยจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน งานทุกอย่างจะทำสอดคล้องประสานกัน ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด



นอกจากนโยบาย และเจตนารมณ์ ดังกล่าวแล้ว พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ยังได้เล็งเห็นว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และนำไปสู่ปัญหาสังคมที่จะต้องรีบแก้ไขอีกหลายประการ เช่น ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหายาเสพติด ปัญหาอิทธิพลและอำนาจมืด ปัญหาแรงงาน ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หลายฝ่ายร่วมประสานให้ความช่วยเหลือกันอย่างพร้อมเพรียง และที่สำคัญยิ่ง ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้มอบนโยบายให้กองทัพนำกำลังพลและยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่ในอัตรา ซึ่งจากสถานการณ์ปัจจุบันไม่มีสถานการณ์สู้รบ เข้าช่วยเหลือสังคม และพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เพื่อตอบสนองนโยบายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจึงได้กำหนดแผนและนโยบายในการนำกองทัพเข้าช่วยเหลือสังคมและพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม มี 7 ประการดังนี้

1. การรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดให้โทษ โดยประสานการปฏิบัติกับปปส. กระทรวงมหาดไทย ตำรวจ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้หมดไปจากสังคมไทย
2. ช่วยเหลือรักษาความปลอดภัยให้แก่ชีวิต และทรัพย์สิน โดยจัดสารวัตรทหารและทหารในพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองและตำรวจออกตรวจตรา ลาดตระเวนดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
3. ช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัย โดยมีแผน และ มีการจัดตั้ง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เพื่อเข้าช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย และมีการประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ อย่างใกล้ชิด
4. ขจัดอิทธิพลและอำนาจมืด เป็นการสนับสนุนกระทรวงมหาดไทย และกวดขันกำลังพลทุกระดับชั้นมิให้มีพฤติกรรมสร้างอิทธิพล หรือเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล และมีการกำหนดลงโทษอย่างหนัก
5. พัฒนาคุณภาพชีวิตในชุมชนแออัด โดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเคหะแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร เพื่อเข้าร่วมสนับสนุนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ยากไร้ในชุมชนแออัด ทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ต่างๆ
6. ฝึกนักศึกษาวิชาทหารให้ช่วยเหลือสังคม โดยวางหลักสูตรการฝึกนักศึกษาวิชาทหาร สร้างเสริมจิตสำนึกในการช่วยเหลือประชาชน สร้างสังคมให้น่าอยู่ ซึ่งเป็นจุดหนึ่งในการสร้างเยาวชนรุ่นใหม่ ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

7. ใช้สื่อมวลชนที่กองทัพมีอยู่ประชาสัมพันธ์ สนับสนุนสร้างความเข้าใจของคนในชาติ แกไขความเข้าใจผิด สร้างศรัทธาให้แก่ประชาชน เพื่อให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศและร่วมกันแก้ไขปัญหของชาติ

นับตั้งแต่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลา 2 ปีเศษ กองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้

ดังนั้น จึงเกิดคำถามว่า พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างได้ผล กับกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานทหาร ที่มีวัฒนธรรมองค์การแบบปกปิด เนื่องจาก ทหาร มีภารกิจ ด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องเก็บข้อมูล ข่าวสารไว้เป็นความลับเพื่อไม่ให้ข้าศึกศัตรูรู้เท่าทัน

วิธีการปฏิบัติในลักษณะนี้ ได้ยึดถือปฏิบัติกันมายาวนาน แต่เมื่อบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานด้านทหาร อย่างกองบัญชาการทหารสูงสุด จะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ อันจะนำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สาธารณชนรับทราบได้มากน้อยเพียงใด

หากพบว่ากฎหมายฉบับนี้ มีผลต่อองค์การทหาร จนสามารถเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานทางด้านเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และวัฒนธรรมองค์การแบบปกปิด มาสู่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากขึ้น นับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ( Social Change Process ) ครั้งสำคัญ การศึกษาถึงกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีความสำคัญ เพื่อศึกษาขั้นตอนการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลของนายทหารระดับตัดสินใจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของ บก.ทหารสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจกระบวนการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลอย่างถ่องแท้ตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นศึกษาปรากฏการณ์ให้เห็นภาพรวม ( Holistic ) โดยมองจากหลายแง่มุม

โฉมหน้าของกระบวนการ และวัฒนธรรมองค์การ ทางด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด จะเปลี่ยนไปอย่างไรเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา

อย่างไรก็ตามเท่าที่ผ่านมา การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และ องค์การทหาร เป็นงานวิจัยจากคณะรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มากกว่า แต่สำหรับการวิจัยเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ยังไม่มีการศึกษามาก่อน

เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ ของสังคมไทย จึงสมควรอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษา เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการมองเห็นภาพรวมของกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ ซึ่งกำลังเป็นที่จับตาของคนในสังคมยุคใหม่ ภายหลังจากที่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้

นอกจากนี้ ในส่วนของวัฒนธรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ หน่วยงานราชการ ทหาร นับเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ที่ประชาชน และสื่อมวลชน สนใจ เนื่องจากที่ผ่านมาต่างทราบกันดีว่า หน่วยงานราชการทหาร คือเขตหวงห้าม จนเป็นที่ทราบกันดีในหมู่ประชาชนว่า “ เขตทหารห้ามเข้า ”

ในขณะที่ สื่อมวลชน ในฐานะผู้ทำหน้าที่เสาะหาข้อมูลข่าวสารเพื่อรายงานต่อประชาชน จะสามารถเข้าถึงแหล่งข่าวตลอดจนนำเสนอข่าวได้มากขึ้นหรือไม่ ภายหลังจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ของราชการมีผลบังคับใช้ และเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา

### ปัญหานำการวิจัย

1. กองบัญชาการทหารสูงสุด มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างไร ภายหลังจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้
2. พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การแบบปกปิดของกองบัญชาการทหารสูงสุด หรือไม่ อย่างไร
3. สื่อมวลชนในฐานะตัวแทนของประชาชน มีความคิดเห็นต่อการเข้าถึงแหล่งข่าว และต่อการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับกองบัญชาการทหารสูงสุดอย่างไร ภายหลังจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของ กองบัญชาการทหารสูงสุด ภายหลังจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้
2. เพื่อศึกษา ผลของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีต่อ วัฒนธรรมองค์การในด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของกองบัญชาการทหารสูงสุด
3. เพื่อศึกษา ความคิดเห็นของ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์รายวัน ที่มีต่อการเข้าถึง แหล่งข่าว และการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับกองบัญชาการทหารสูงสุด

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับบัญชาสูงสุดของทุกเหล่าทัพ โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้ปฏิบัติงานด้านข้อมูลข่าวสาร และผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ รายวัน 6 ฉบับ

## นิยามศัพท์

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมายถึง กฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ มีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสาร ที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดผลเสียต่อประเทศชาติ หรือ ต่อประโยชน์ของบริษัทเอกชน ตลอดจนเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเองและส่วนรวมได้

ผลของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 หมายถึง กฎข้อบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ประกาศ เป็นพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบังคับใช้แล้วส่งผลกระทบต่อการทำงาน ในด้านการให้ข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุดต่อสาธารณชน ทั้งในด้านกระบวนการ และวัฒนธรรมการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือไม่เปลี่ยนแปลงก็ได้

การตัดสินใจ หมายถึง การกระทำเพื่อหาทางออก ของเจ้าหน้าที่ของกองบัญชาการทหารสูงสุดในการให้ หรือ มิให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่าง ๆ ในกองบัญชาการทหารสูงสุด เมื่อมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งใด ยื่นความจำนงเพื่อขอข้อมูลเอกสาร จากกองบัญชาการทหารสูงสุด

**การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** หมายถึง การมอบให้ และ/หรือ การเผยแพร่ ข้อมูล เอกสารที่อยู่ในครอบครองของกองบัญชาการทหารสูงสุด ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของกองทัพ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ที่มีข้อผูกพันกับกองทัพ แก่บุคคล และ/ หรือกลุ่มบุคคล ประชาชนทั่วไป

**วัฒนธรรมองค์การของกองบัญชาการทหารสูงสุด** หมายถึง ลักษณะเฉพาะ ของกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่ยึดการแบ่งสายงานตามยศ มีการกำหนดสายบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ได้อย่างชัดเจน และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา อย่างเคร่งครัด ทุก อย่างมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ มีการสั่งงาน การเตือน เป็นภาษาเขียนเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน จนกลายเป็นค่านิยม หรือความเชื่อในการสร้างเกราะป้องกันตนเองในการทำงาน บุคลากรส่วนใหญ่จะเป็นคนปกป้องตนเอง ไม่ค่อยพึ่งใครนอกจากผู้บังคับบัญชาที่ขึ้นตรง ซึ่งแตกต่างไปจาก องค์การอื่น ๆ แต่เป็นที่รับรู้ของคนในองค์การและ/หรือนอกองค์การ ทั้งในเรื่องนโยบาย ระบบการ บริหาร-การจัดการ ธรรมเนียมปฏิบัติ บารมีของผู้นำ ลักษณะการแสดงออกของบุคลากร ตลอดจน บรรยากาศการทำงาน และสภาพแวดล้อมภายในองค์การ

**วัฒนธรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด** หมายถึง ลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงานในด้านข้อมูลข่าวสารของบุคลากรในกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ก่อนการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ชน โดยมีการกำหนดชั้นความลับไว้ 4 ระดับ คือ ลับ ลับมาก ลับที่สุด และปกปิด

**วัฒนธรรมองค์การแบบปกปิดข้อมูล** ข่าวสาร ของกองบัญชาการทหารสูงสุด หมายถึง ข้อมูล ข่าวสารในกองบัญชาการทหารสูงสุดส่วนใหญ่ จะถูกเก็บไว้เป็นความลับ ตามชั้น ความลับ 4 ระดับคือลับที่สุด ลับมาก ลับ และปกปิด โดยมีการประทับตรากำหนดชั้นความลับไว้ที่ เอกสาร นั้นๆ ไม่ให้ กับผู้ใดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมักอ้างถึงเรื่องความมั่นคง ของประเทศ จน กลายเป็นแนวปฏิบัติสืบเนื่องต่อกันมาเป็นเวลานาน

**กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** หมายถึง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ การวาง ระเบียบ และ การเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารในครอบครองของกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็น หน่วยงานราชการทหาร เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านข้อมูลข่าวสารได้ยึด เป็นแนวปฏิบัติในการให้ หรือมิให้สาธารณะชนได้รับทราบ ทั้งกำหนดตัวบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้มี

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาปฏิบัติให้ชัดเจน และมีประสิทธิภาพต่อประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิในการเข้าถึง (right to know) ข้อมูลข่าวสารนั้นๆ

**กองบัญชาการทหารสูงสุด (บก.ทหารสูงสุด)** หมายถึง หน่วยงานบังคับบัญชาสูงสุดของ เหล่าทัพ ซึ่งประกอบด้วย กรม กอง และหน่วยงานระดับแผนกต่างๆ โดยมีหน้าที่สั่งการในงานที่ต้องปฏิบัติร่วมกันทั้ง 3 เหล่าทัพ รวมถึงการรับทราบการปฏิบัติงานสำคัญของทุกเหล่าทัพ การประสานงานและให้การสนับสนุนเพื่อเอกภาพของกองทัพไทย

**สื่อมวลชน** หมายถึง ผู้สื่อข่าวสายทหารของหนังสือพิมพ์ จำนวน 6 ฉบับ คือ หนังสือพิมพ์ มติชน กรุงเทพธุรกิจ ไทยโพสต์ ไทยรัฐ บางกอกโพสต์ และข่าวสด

**นายทหารระดับสูง** หมายถึง นายทหารชั้นยศตั้งแต่ พันเอก ขึ้นไป ที่ปฏิบัติภารกิจในกองบัญชาการทหารสูงสุด

**แหล่งข่าว** หมายถึง นายทหารประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่มีข้อมูล ข่าวสาร ให้กับสื่อมวลชน

**การเข้าถึงแหล่งข่าว** หมายถึง การที่สื่อมวลชนได้มีโอกาสแสวงหาข้อมูลข่าวสารสำคัญในด้านการทหารเพื่อนำมาเผยแพร่ต่อประชาชน โดยเฉพาะการเข้าถึงและได้สัมภาษณ์ เก็บข้อมูลจากบุคคลที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร

**การนำเสนอข่าว** หมายถึง การนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกองบัญชาการทหารสูงสุด ของ ผู้สื่อข่าว น.ส.พ. รายวันจำนวน 6 ฉบับ ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์รายวันได้แก่ ไทยรัฐ มติชน ข่าวสด ไทยโพสต์ บางกอกโพสต์ และกรุงเทพธุรกิจ

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ผลการวิจัยที่ได้จะเป็นแนวทางใน การดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของ กองบัญชาการทหารสูงสุด ให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้รับการรับรองสิทธิในการรับ

ทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะไว้ในมาตรา 58 ซึ่งเป็นแม่บททางรัฐธรรมนูญของสิทธิได้รับ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

2. ผลของการวิจัยที่ได้ สามารถนำไปเป็นข้อมูลอ้างอิงให้กับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับใหม่นี้มีผลบังคับใช้ได้สมบูรณ์ต่อไป

3. ผลวิจัยที่ได้จะเป็นภาพสะท้อนมุมมองของสื่อมวลชนที่มีต่อการเปิดเผยข้อมูลของ กองบัญชาการทหารสูงสุดที่จะสามารถนำไปเป็นข้อมูลปรับปรุงหลักการและวิธีการการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารต่อสื่อมวลชนในโอกาสต่อไป

4. สื่อมวลชนสามารถนำไปเป็นข้อมูลอ้างอิงในการปฏิบัติหน้าที่สื่อข่าวสายทหาร ด้วยการเข้าใจถึงกระบวนการและวัฒนธรรมในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การทหารมากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย