



## ส่วนที่ 2

### การให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย

จากส่วนที่ 1 เราได้ทราบถึงแนวความคิดในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ ตลอดจนตัวอย่างของกฎหมายในเรื่องนี้ของบางประเทศ ในส่วนที่ 2 นี้เราจะมาพิจารณาในส่วนของประเทศไทยว่าแนวความคิดในเรื่องนี้ได้ขาดหายไปและ เริ่มมีขึ้นอย่างไร หลังจากนั้นจึงจะแสดงถึงปัญหาที่เกิดจากการขาดกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องนี้จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่ได้อย่างไร เมื่อถึงจุดนี้แล้วก็จะทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องดังกล่าว ในบทที่ 3 จึงจะกล่าวถึงการสร้างกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการโดยนำประโยชน์จากการศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศในส่วนที่ 1 มาใช้ประกอบทำให้เข้ากับสภาพที่เป็นอยู่ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะของกฎหมายที่ควรจะเป็นอย่างกว้างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้มีความพยายามจัดทำขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แนวความคิดในเรื่องการเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย

ความหมายและความสำคัญของ เอกสารของทางราชการ

แม้ว่าในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการก็ตาม แต่ในระบบกฎหมายไทยเมื่อกล่าวถึง เอกสารของทางราชการย่อมเข้าใจถึงความหมายตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ด้วย กล่าวคือ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(7) ได้บัญญัติถึงคำว่า "เอกสาร"ว่าหมายความถึง กระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข ผัง หรือแบบแผนอย่างอื่น จะเป็นโดยวิธีพิมพ์ ถ่ายภาพหรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งความหมายนั้น

และในมาตรา 1(8) ได้บัญญัติถึงความหมายของคำว่า "เอกสารราชการ" ว่าหมายความถึง เอกสารซึ่งเจ้าพนักงานได้ทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่ และให้หมายความรวมถึงสำเนาเอกสารนั้นๆ ที่เจ้าพนักงานได้รับรองในหน้าที่ด้วย

ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 9 นั้นได้กำหนดถึง "หนังสือราชการ" ไว้ว่าหมายถึง เอกสารที่เป็นหลักฐานในราชการ ได้แก่

- 9.1 หนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ
- 9.2 หนังสือที่ส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือมีไปถึงบุคคลภายนอก
- 9.3 หนังสือที่หน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือบุคคลภายนอกมีมาถึงส่วนราชการ
- 9.4 เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานในราชการ
- 9.5 เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ

ตามประมวลกฎหมายอาญา เอกสารราชการมีความหมายจำกัดเพียงเอกสารที่เจ้าพนักงาน (รัฐ) เป็นผู้ทำขึ้นหรือเป็นผู้รับรองในหน้าที่เท่านั้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายอาญานี้



มุ่งให้ความคุ้มครองแก่รัฐ โดยการกำหนดความผิดและโทษเอาแก่บุคคลที่กระทำการบางอย่างต่อ เอกสารของรัฐ ดังนั้นจึงต้องให้คำจำกัดความอย่างแคบ (เคร่งครัด) ที่สุดเท่าที่จะไม่เป็นการ กระทบลิทธิของประชาชนจนเกินไป ส่วนหนังสือราชการตามความหมายในระเบียบฯ ว่าด้วยงาน สารบรรณนั้นแม้จะมีความหมายที่กว้างกว่าในแง่ที่ได้จำกัดเฉพาะแต่หนังสือที่เจ้าพนักงานได้ทำขึ้น หรือรับรองในหน้าที่ แต่ระเบียบฯ นี้ใช้คำว่า "หนังสือ" จึงทำให้เห็นได้ว่ามุ่งแต่เฉพาะหนังสือใน รูปแบบของแผ่นกระดาษที่ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร เท่านั้นโดยไม่รวมถึงวัตถุอย่างอื่น เช่น เทปบันทึกภาพหรือเสียง แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ได้กำหนดความหมายของ "เอกสาร" ไว้ในข้อ 5.8 ว่าหมายถึง "ข่าวสารที่บันทึก ไว้ในแบบใด ๆ รวมทั้งสิ่งพิมพ์ เขียน วาด ระบายสี แถบบันทึก ภาพถ่าย ฟิล์ม และสิ่งอื่น ๆ ใน ทานองนี้" ดังนั้นเมื่อพิจารณาทั้ง 2 ระเบียบฯ ประกอบกันแล้วในฐานะที่เป็นระเบียบปฏิบัติราชการ เหมือนกันก็พอที่จะแก้ไขข้อบกพร่องในส่วนนี้ได้

ความหมายของ เอกสารของทางราชการที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอ หรือยังมิได้บอกถึงลักษณะทั่วไปของ เอกสารของทางราชการที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของ เรื่องการเข้า ถึง เอกสารของทางราชการที่มุ่งจะควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้โดยที่การ กระทำใด ๆ ในองค์การฝ่ายปกครองของระบบราชการจะเป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการ และเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองจึงมีเอกสารเป็นหลักฐานให้ตรวจสอบ ได้ ความหมายของ เอกสารของทางราชการในวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งหมายถึง เอกสารที่อยู่ในความ ครอบครองของทางราชการที่เป็นผลเกิดจากหรือมีขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์การฝ่าย ปกครองในระบบราชการไม่ว่าจะทำขึ้นโดยองค์การฝ่ายปกครอง เองหรือโดยบุคคลภายนอกก็ตาม และ เอกสารนั้นย่อมหมายความรวมถึงสิ่งที่สามารถบันทึกข้อมูลข่าวสารไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ เช่น สิ่งพิมพ์ ภาพเขียน ภาพถ่าย แผนที่ เทปบันทึกภาพหรือเสียง ใตอะแกรม คอมพิวเตอร์

จากที่กล่าวมาว่า การเข้าถึง เอกสารของทางราชการมีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบ องค์การฝ่ายปกครอง เพราะการกระทำขององค์การฝ่ายปกครองจะมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญหรือคุณค่าของ เอกสารของทางราชการ เพราะ เป็นสิ่งที่บันทึกความ ทรงจำหรือเรื่องราวเหตุการณ์ของทางราชการไว้เกือบทั้งหมด และเป็นเครื่องมือพื้นฐานของการ บริหารงาน เป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานงาน นอกจากนี้ เอกสารของทางราชการยังแสดงถึง



พฤติกรรมในการบริหารและการดำเนินงานของรัฐบาล แสดงถึงกิจกรรมของรัฐบาลว่ามีที่มาและปฏิบัติกันมาอย่างไรบ้าง อันเป็นส่วนแสดงให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าของหน่วยราชการต่างๆ ด้วย ยิ่งกว่านั้นเอกสารของทางราชการยังใช้สำหรับเป็นตัวอย่างในการกำหนดนโยบายและแก้ปัญหาของรัฐบาลในด้านสังคม เศรษฐกิจและระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่างๆ ได้อย่างดี นอกจากนี้คุณค่าในทางการบริหารแล้ว เอกสารของทางราชการยังมีคุณค่าในทางกฎหมาย คุณค่าต่อการวิจัย และคุณค่าในทางประวัติศาสตร์อีกด้วย<sup>1</sup>

### ประเภทของเอกสารของทางราชการ

เอกสารของทางราชการตามความหมายที่ให้ไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ เท่าที่ปรากฏอยู่ในระบบราชการไทยสามารถแบ่งออกเป็นประเภทโดยอาศัยลักษณะหรือระดับแห่งการเปิดเผยเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้เป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่เปิดเผยทั่วไป เปิดเผยเป็นการเฉพาะราย และประเภทเอกสารลับ

1. เอกสารของทางราชการที่เปิดเผยทั่วไป เอกสารประเภทนี้เป็นเอกสารที่ทางราชการเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปโดยไม่ต้องร้องขอ อาจจะใช้โดยวิธีการปิดเอกสารที่ต้องการเผยแพร่ เช่น หนังสือเวียน ประกาศ คำสั่ง นโยบาย ฯลฯ ไว้ที่แผ่นป้ายกระดานของแต่ละหน่วยงาน แต่วิธีที่สำคัญก็คือการประกาศลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นหนังสือที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อประกาศข่าวในราชสำนักและข่าวทางราชการให้ข้าราชการและประชาชนทั่วไปทราบและหรือถือปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติ ปัจจุบันหนังสือราชกิจจานุเบกษามีเรื่องของทางราชการที่จะลงประกาศคือ

- 1) เรื่องเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ได้แก่ข่าวในพระราชสำนัก และหมายกำหนดการต่าง ๆ เป็นต้น
- 2) เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, "สภาพและปัญหาการวิจัยจากเอกสารราชการ", (วิทยานิพนธ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2510), หน้า 47-49.



พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ตลอดจนกฎและประกาศของกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น

3) เรื่องเกี่ยวกับการศาสนา ได้แก่การตั้งสมณศักดิ์ การตั้งวัด เป็นต้น

4) เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประกาศสภาผู้แทน รายงานการประชุมสภาผู้แทน เป็นต้น

5) เรื่องเบ็ดเตล็ด ได้แก่เรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร และคำสั่งต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนนำเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดบังคับในการนำลงประกาศ

ในการนำเรื่องดังกล่าวประกาศลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ประเภทกฤษฎีกา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายและการต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประกาศพระบรมราชโองการ กฎกระทรวง เทศบัญญัติต่าง ๆ ประกาศกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ

- ประเภทราชกิจจานุเบกษา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประกาศให้ทราบและถือปฏิบัติ เช่นประกาศระดับกระทรวง ประกาศระดับกรม ประกาศจังหวัด ประกาศของหน่วยงานอื่น ๆ คำสั่งระดับกระทรวง คำสั่งระดับกรม คำสั่งจังหวัด บันทึกการประชุมรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ<sup>2</sup>

นอกจากนี้ยังมีเอกสารของทางราชการที่พิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของสิ่งพิมพ์รัฐบาลซึ่งเป็นเอกสารที่ทางรัฐบาลหรือหน่วยราชการจัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานเกี่ยวกับทางราชการในสายงานต่าง ๆ อันเป็นผลแสดงถึงงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้วหรือเป็นบันทึกความก้าวหน้าของหน่วยงานและสายงานนั้น ๆ เช่น

- รายงานการบริหารต่าง ๆ ได้แก่รายงานประจำปีของหน่วยราชการต่าง ๆ แสดงถึงผลงานและกิจการที่ได้จัดทำในรอบปีงบประมาณหรือปีปฏิทิน

- รายงานเกี่ยวกับสถิติ

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "ราชกิจจานุเบกษาหนังสือสำคัญเพื่อข้าราชการและประชาชน", วารสารข้าราชการ บ.35 ฉ.4 (ก.ค.-ส.ค. 2533): 76-79.



- รายงานของคณะกรรมการ หมายถึงรายงานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาทั้งที่เป็นการชั่วคราวและถาวร โดยรวมถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมการเหล่านั้นด้วย ไม่ว่าจะมีการลงมติอย่างใดหรือไม่

- รายงานการประชุม ได้แก่รายงานการประชุม คำกล่าวรายงานที่อ่านในที่ประชุมการอภิปราย สุนทรพจน์ในการประชุมซึ่งได้พิมพ์ออกมา เนื่องจากมีการประชุมของทางราชการ

- ผลการพิจารณา ได้แก่ข้อความหรือคำร้องทุกข์ที่ประชาชนร้องเรียนไปยังรัฐบาลเมื่อรัฐบาลดำเนินการสอบสวนโดยเปิดเผยและเก็บรวบรวมไว้มีใจความอย่างไรบ้าง ก็พิมพ์ออกเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ

- วารสาร สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเอกสารราชการที่พิมพ์เผยแพร่นี้อาจออกมาในรูปวารสารก็ได้ โดยลงข่าว กิจกรรม การดำเนินงานของหน่วยราชการให้ทราบเรื่องราว หรือสิ่งที่จะช่วยให้เข้าใจเรื่องต่าง ๆ ได้ทันต่อเหตุการณ์รวดเร็วยิ่งขึ้น<sup>3</sup>

เอกสารของทางราชการประเภทที่เปิดเผยทั่วไปนี้ไม่ว่าในรูปแบบใด จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นการเปิดเผยหรือเผยแพร่ด้วยความสมัครใจของหน่วยราชการ ไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำหนดไว้เป็นการบังคับให้ต้องเปิดเผยเอกสารนั้น จึงมีผลทำให้หน่วยราชการสามารถเลือกเผยแพร่เอกสารของตนได้ตามที่เห็นสมควรเท่าที่จะไม่มีผลกระทบเสียหายถึงตน ยิ่งกว่านั้นเอกสารที่เผยแพร่ออกมาก็มิได้ออกมาเพื่อที่จะรอรับการตรวจสอบจากภายนอก แต่เป็นการให้ข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์และให้ความสะดวกต่อการปฏิบัติงานของตนเสียมากกว่า เอกสารประเภทนี้จึงไม่ค่อยมีคุณค่าในทางที่เป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเท่าใดนัก

สำหรับหนังสือราชกิจจานุเบกษาเองนอกจากจะมีข้อจำกัดในเรื่องความหลากหลายของประเภทเอกสารที่จัดพิมพ์แล้ว ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความแพร่หลายอีกด้วย เพราะหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นที่รู้จักเฉพาะหมู่คนที่จำกัด ช้ำยังมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าอีกด้วย<sup>4</sup>

<sup>3</sup> เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, "สภาพปัญหาการวิจัยจากเอกสารราชการ", หน้า 64-79.

<sup>4</sup> เกียรติกร เจริญนาวัฒน์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 168.



ส่วนสิ่งพิมพ์รัฐบาลที่พิมพ์เผยแพร่ นั้น มิได้เกิดจากหรือมีขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามสิ่งพิมพ์รัฐบาลดังกล่าวก็ได้จัดพิมพ์ขึ้นจากเอกสารของทางราชการหรือโดยมีเอกสารของทางราชการเป็นข้อมูลพื้นฐานนั่นเอง ด้วยเหตุที่สิ่งพิมพ์รัฐบาลเป็นเอกสารที่หน่วยราชการจัดพิมพ์ขึ้นอีกชั้นหนึ่งจากเอกสารที่เกิดจากการปฏิบัติงานนี้เอง จึงทำให้หน่วยราชการมีความโน้มเอียงที่จะแสดงแต่ผลดีของการปฏิบัติงานเท่านั้น ส่วนผลเสียหรือข้อบกพร่องในการบริหารงานมักจะ ไม่ค่อยปรากฏในสิ่งพิมพ์รัฐบาลที่พิมพ์เผยแพร่

2. เอกสารของทางราชการที่เปิดเผยเป็นการเฉพาะราย เอกสารประเภทนี้เป็นเอกสารของทางราชการโดยทั่วไป ไปที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการอันเป็นผลที่เกิดจากหรือมีขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการนอกเหนือจากเอกสารของทางราชการประเภทที่เปิดเผยทั่วไปและประเภทที่เป็นเอกสารลับ เอกสารประเภทนี้เกิดขึ้นเป็นประจำทุกวันในการปฏิบัติงานตามปกติของส่วนราชการ และมีจำนวนมากกว่าเอกสารประเภทอื่น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการก็จะพิจารณาว่าผู้ที่ขอเข้าถึงเอกสารประเภทนี้เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเอกสารนั้นหรือไม่ แต่ทั้งนี้ก็ไม่มีหลักประกันได้ว่าถ้ามีส่วนเกี่ยวข้องแล้วส่วนราชการจะต้องเปิดเผยเอกสารนั้น เพราะไม่มีกฎหมายที่บังคับให้ส่วนราชการต้องเปิดเผยเอกสารของตนแก่บุคคลภายนอก เอกสารประเภทนี้จึงเปิดเผยได้เป็นการเฉพาะรายตามความพอใจของเจ้าหน้าที่แต่ละคน

ในอีกลักษณะหนึ่ง เอกสารของทางราชการบางอย่างเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ทางราชการจัดทำขึ้น โดยสภาพแล้วจึงเปิดเผยได้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น เช่น ประวัติรายการบุคคลที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนอกจากจะเปิดเผยแก่เจ้าของข้อมูลที่ต้องการตรวจสอบประวัติตนเองแล้ว ก็อาจจะเปิดเผยแก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยทางส่วนราชการได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียไว้ เช่น เป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน หรือมีหนังสือมอบอำนาจจากผู้ถูกตรวจสอบหรือเจ้าบ้าน หรือมีหลักฐานเอกสารสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สัญญากู้ยืม ค้ำประกัน เช่าซื้อ หรือถ้าเป็นทนายความก็ต้องมีใบแต่งตั้งทนายซึ่งแสดงได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกตรวจสอบ หรือมีเอกสารสัญญาต่าง ๆ ที่



แสดงถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกตรวจสอบ<sup>5</sup>

3. เอกสารที่เป็นความลับทางราชการ เอกสารประเภทนี้ไม่สามารถเปิดเผยให้แก่บุคคลทั่วไปทราบได้ เนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้เป็นความลับทางราชการ เพราะมีเนื้อหาสาระเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ หรือต่อการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งในทุกวันนี้การเก็บรักษาความลับทางราชการ ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กำหนดชั้นความลับไว้ 4 ระดับ คือ ลับที่สุด ลับมาก ลับ และปกปิด เอกสารประเภทนี้เสี่ยงเกิดได้ง่ายจากการประทับตรากำหนดชั้นความลับไว้ที่เอกสารนั่นเอง

จากการจัดแบ่งประเภทของเอกสาร จะเห็นว่าในระบบราชการไทยก็มีการเปิดเผยเอกสารเช่นกัน แต่การเปิดเผยนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอทั้งทางด้านจำนวนและคุณค่าของเอกสารที่เปิดเผย และวิธีการเปิดเผยเอกสาร ซึ่งการเปิดเผยเอกสารเท่าที่เป็นอยู่ยังไม่ผลเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ดังนั้นเอกสารของทางราชการประเภทที่ 2 และ 3 (ประเภทเปิดเผยเป็นการเฉพาะรายและเอกสารลับ) จึงอยู่ในขอบข่ายที่จะต้องพิจารณาว่าสมควรจะเปิดเผยได้มากน้อยเพียงใด เพราะเอกสารทั้ง 2 ประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากในระบบราชการและมีคุณค่าต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง แต่ในปัจจุบันนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่มากในการเปิดเผยเอกสารเหล่านี้

#### ข้อจำกัดของการเปิดเผยเอกสารของทางราชการ

1. การเข้าถึงเอกสารของทางราชการยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิในระบบกฎหมายไทย สาเหตุสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธไม่ให้ประชาชนขอตรวจดูเอกสารของทางราชการได้ ก็เพราะการเข้าถึงเอกสารของทางราชการยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิของประชาชน โดยที่ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้เหมือนอย่างในต่างประเทศ หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน

---

<sup>5</sup>ประกาศงานบริการข้อมูล สำนักงานกลางทะเลเบียนราษฎร เรื่องการยื่นคำร้องขอตรวจสอบประวัติรายการบุคคล



มาก็ไม่เคยรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (Right to know) ไว้เลย ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในการพูด การพิมพ์ การโฆษณาไว้ นั้นจะถือว่ารวมไปถึงสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ด้วยหรือไม่ ปัญหานี้หากพิจารณากันในทางทฤษฎีแล้วอาจถือได้ว่าสิทธิที่จะรู้เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติหากจะถือเอา เช่นนั้นก็จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่อง การเข้าถึง เอกสารของทางราชการขึ้นมา เพื่อเป็นการรองรับหรือเป็นหลักประกันสิทธิที่จะรู้อีกชั้นหนึ่ง (เช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา) หรือมิฉะนั้นก็ต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อยู่ในระบอบกฎหมาย สำหรับประเทศไทยองค์กรดังกล่าวได้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญ\* ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีมติศาลรัฐธรรมนูญของไทยมีบทบาทน้อยมากในเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญ และปัญหาในกรณีนี้ยังไม่เคยได้รับการตีความแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) ช่องทางหรือโอกาสที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตีความรัฐธรรมนูญได้นั้นมีอยู่อย่างจำกัด เพราะจะต้องเป็นเฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา บุคคลหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ (มาตรา 207) ด้วยเหตุที่กล่าวมาสิทธิที่จะรู้จึงเป็นเพียงแนวความคิดที่ปราศจากการรับรองโดยระบอบกฎหมายไทย

2. ระเบียบปฏิบัติราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการเปิดเผยเอกสารของทางราชการ เป็นธรรมดาอยู่เองที่ระบบราชการจะปกป้องตัวเองจากการถูกตรวจสอบจากภายนอก ดังนั้นระเบียบปฏิบัติราชการต่าง ๆ จึงมีแนวโน้มที่จะไม่เปิดเผยเอกสารของตนสู่สาธารณะ

2.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ระเบียบป่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารงานเอกสาร (จัดทำ เก็บรักษา รับ-ส่ง ทาลาย) ให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของระบบราชการจะต้องมีเอกสารเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารงานเอกสารแล้วก็จะ เป็นการยากแก่การปฏิบัติราชการ

---

\*หน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 207



เนื่องจากระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงไม่ได้สร้างแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ตรงกันข้ามเนื้อหาของระเบียบนี้โดยเฉพาะในหมวดที่ 3 กลับให้ความคุ้มครองแก่ฝ่ายปกครองที่จะไม่ต้องเปิดเผยเอกสารของตนจนทำให้เห็นไปว่าเอกสารของทางราชการเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่อาจเข้าถึงได้ดังจะเห็นได้จาก

- หมวด 3 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการยืม โดยข้อ 65 ได้กำหนดให้บุคคลภายนอกขอคูหรือคัดลอกหนังสือราชการได้โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับอนุญาตจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกองขึ้นไป หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเพียงแต่กำหนดตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ (อนุญาต) ไว้เท่านั้น หากได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจ (ดุลพินิจ) ในส่วนอื่น ๆ ไว้ไม่ ดังนั้น การที่จะอนุญาตให้บุคคลภายนอกคูหรือคัดลอกหนังสือราชการหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วทางฝ่ายปกครองก็มักจะใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่อนุญาตให้บุคคลภายนอกคูหรือคัดลอกหนังสือราชการ ทั้งนี้ เพราะทัศนคติที่เห็นว่าประชาชนทั่วไปไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและการให้คูหรือคัดลอกหนังสือราชการเป็นความยุ่งยากที่ขัดขวางการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจอนุญาตยังมีทัศนคติที่จะต้องป้องกันตนเองจากความรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เพราะหากว่าการเปิดเผยหนังสือนั้นเป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2535\* โดยเฉพาะอย่างยิ่งความลับทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน และอาจมีมาตรฐานแตกต่างจากชั้นความลับที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความ

\*พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 87 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ

การเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง "

มาตรา 104 "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี....."





ปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 (ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป) ได้<sup>6</sup> กล่าวคือเอกสารที่แม้ไม่ได้ถูกกำหนดชั้นความลับไว้ก็อาจเป็นความลับทางราชการตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแม้ตามข้อความในระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณจะเปิดช่องให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากทบทวนคดีนี้เลย

- หมวด 3 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการทำลาย ในระเบียบฯ นี้มีส่วนที่ว่าด้วยการเก็บรักษาหนังสือไว้ในส่วนที่ 1 โดยมีการกำหนดอายุการเก็บหนังสือไว้ด้วย (ข้อ 57) ซึ่งโดยปกติแล้วให้เก็บไว้ไม่น้อยกว่า 10 ปี และเมื่อครบอายุการเก็บแล้วก็ต้องทำลายตามวิธีที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ว่าด้วยการทำลายหนังสือ ตรงจุดนี้เห็นได้ว่าไม่มีช่วงเวลาใดเลยที่ประชาชนจะได้เข้าถึงเพื่อตรวจสอบเอกสารของทางราชการได้อย่างเสรี เพราะเมื่อครบอายุการเก็บแล้วก็จะมาถึงขั้นตอนที่ต้องทำลายหนังสือทันที โดยที่ระเบียบฯ นี้ไม่ได้ทิ้งช่วงเวลาไว้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ก่อนที่เอกสารนั้นจะถูกทำลาย

กล่าวโดยสรุป ตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณนี้ประชาชนจะสามารถเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ก็แต่เพียงวิธีเดียว คือขอดูหรือตัดลอกหนังสือราชการที่อยู่ระหว่างการเก็บรักษาของทางราชการ แต่ก็เป็นการยากและไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนที่จะได้เข้าถึงเอกสารดังกล่าว

2.2 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 สาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่เกี่ยวกับวิทยานิพนธ์นี้คือ เรื่องการกำหนดชั้นความลับของเอกสาร อันจะมีผลทำให้เอกสารนั้นไม่สามารถเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ไม่เกี่ยวข้องได้ แต่เนื่องจากเนื้อหาแห่งระเบียบฯ นี้ยังมีขอบเขตที่ไม่ชัดเจน ทำให้การกำหนดชั้นความลับของเอกสารในทางปฏิบัติมีความไม่แน่นอน และส่งผลกระทบต่อเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการที่ยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิให้ต้องถูกจำกัดเหลือ้อยลงไปอีก กล่าวคือ ถ้าเอกสารที่ถูกกำหนดเป็นชั้นความลับมีจำนวนมากเท่าใดโอกาส (สิทธิ) ที่ประชาชนจะได้เข้าถึงก็เหลือ้อยลงเท่านั้น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ระเบียบฯ นี้ได้ดังนี้

<sup>6</sup> เศรษฐพร คุณศรีพิทักษ์, "สภาพและปัญหาการวิจัยจากเอกสารราชการ", หน้า 93.



ในส่วนของวัตถุประสงค์ ระเบียบฯ นี้มีที่มาจากระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2499 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511 ตามลำดับ โดยที่ในสมัยนั้นสถานการณ์ทั่วไปของโลกมีความขัดแย้งในทางความคิดกันอย่างรุนแรง การแสวงหาความลับและจารกรรมได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) ซึ่งได้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารอันเป็นความลับบางประการกับมิตรประเทศที่ร่วมอยู่ในองค์การฯ และในช่วงต่อมา (ก่อนมีระเบียบฯ ปี 2511) การคุกคามและรุกรานจากฝ่ายตรงข้ามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยได้รุนแรงขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญของทางราชการต้องรั่วไหลหรือตกไปอยู่กับฝ่ายตรงข้าม<sup>7</sup> แนวความคิดเหล่านี้ได้ตกทอดมาจนถึงระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่สภาพการณ์ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป กระแสความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมีสูงขึ้น ทำให้วัตถุประสงค์และเนื้อหาของระเบียบฯ นี้ไม่เหมาะสมกับแนวความคิดเรื่องการทำประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารของทางราชการ

สำหรับเนื้อหาของส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการใช้อำนาจกำหนดชั้นความลับของเอกสารของทางราชการนั้น ในระเบียบฯ นี้ได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ 2 ประการ คือ ตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ และเงื่อนไขทางด้านเนื้อหาสาระของเอกสาร

โดยที่ระเบียบนี้ได้แบ่งชั้นความลับออกเป็น 4 ระดับคือ ลับที่สุด ลับมาก ลับ และปกปิด โดยในแต่ละระดับได้กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้กำหนดชั้นความลับด้วยวิธีระบุตำแหน่งโดยลดหลั่นกันลงมาตามระดับแห่งชั้นความลับ ดังนี้

ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นลับที่สุด ได้แก่ข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่ง หรือเทียบเท่าตำแหน่งดังต่อไปนี้ขึ้นไป อธิบดี หัวหน้าคณะทูต ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร ผู้บัญชาการตำรวจ หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง ผู้บัญชาการทหารสูงสุด, ผู้บัญชาการทหารบก, ทหารเรือ, ทหารอากาศ

<sup>7</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ประวัติความเป็นมาของระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ"



(ข้อ 30.2)

ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นลับมาก ได้แก่ข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่ง หรือเทียบเท่าตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ขึ้นไป หัวหน้ากอง ผู้บังคับการกรม ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับกองบิน หัวหน้าหน่วย ราชการอิสระ ซึ่งมีตำแหน่งชั้นหัวหน้าแผนก ผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้นสาม และผู้บังคับ หมวดบิน (ข้อ 30.3)

ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นลับและปกปิด ได้แก่ข้าราชการตำแหน่งหรือเทียบเท่าตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ขึ้นไป คือ หัวหน้าแผนก ผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้นสาม ผู้บังคับหมวดบิน (ข้อ 30.4)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระเบียบฯ นี้จะได้อำนาจบุคคลผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับ โดยการระบุตำแหน่งไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเปิดช่องให้ผู้ที่มีอำนาจกำหนดชั้น "ลับที่สุด" และ "ลับมาก" สามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมอบให้เฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องเข้าถึง และต้องดำเนินการตามภารกิจลับที่สุดและลับมากแล้วแต่กรณีที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไป และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องมีจำนวนจำกัดที่สุดเท่าที่จำเป็น<sup>8</sup> แม้ว่าการเปิดช่องให้มีการมอบอำนาจดังกล่าวจะมีความจำเป็นที่ทำให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่นแต่โดยผลแห่งการณีก็นำให้ขอบเขตของการกำหนดชั้นความลับขยายตัวกว้างขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชน เข้าถึงเอกสารของทางราชการได้น้อยลง ยิ่งกว่านั้นเป็นที่ทราบกันดีในทางปฏิบัติแล้วว่า การกำหนดชั้นความลับของเอกสารในระบบราชการนั้นมิได้เคร่งครัดต่อระเบียบฯ นี้เท่าใดนัก โดยปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทั่วไปคนใดก็ได้เป็นผู้ที่กำหนดชั้นความลับด้วยวิธีประทับตัวอักษรตามระดับแห่งชั้นความลับสีแดงลง เอกสารนั้น<sup>9</sup>ตามที่ต้องการ และโดยส่วนใหญ่แล้วก็เป็นเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดที่พิมพ์เอกสารนั้นนั่นเองที่เป็นผู้ประทับตรากำหนดชั้นความลับของเอกสารนั้นเสียเอง<sup>10</sup>

<sup>8</sup>ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ข้อ 30.2 วรรค 2,3 และข้อ 30.3 วรรค 2,3

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 30.6.1

<sup>10</sup> "เรื่องลับของอานันท์ บันยารชุน", มติชนรายวัน (29 เมษายน พ.ศ.2534): 2.



ส่วนเงื่อนไขทางด้านเนื้อหาของสาระของ เอกสารนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาตินี้ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีกำหนดชั้นความลับไว้กว้างๆ ว่าการกำหนดชั้นความลับของ เอกสารที่พิจารณาจากความสัมพันธ์ในเนื้อหาของเอกสารนั้นเป็นหลัก<sup>11</sup> ทั้งนี้ เอกสารฉบับใดจะถูกกำหนดชั้นความลับในระดับใดก็ต้องพิจารณาจากเนื้อหาของเอกสารนั้นว่าตรงกับคำว่ากำหนดความของชั้นความลับในระดับใด กล่าวคือ "ลับที่สุด" ได้แก่ ความลับที่มีความสำคัญที่สุดเกี่ยวกับข่าวสาร วัตถุหรือบุคคล ซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ จะทำให้เกิดความเสียหายหรือเป็นกษัตริย์ต่อความมั่นคง ความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติหรือพันธมิตรอย่างร้ายแรงที่สุด (ข้อ 12)

"ลับมาก" ได้แก่ ความลับที่มีความสำคัญมากเกี่ยวกับข่าวสาร วัตถุหรือบุคคลซึ่งหากความลับดังกล่าวทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลที่ไม่มีหน้าที่ได้ทราบจะทำให้เกิดความเสียหายหรือกษัตริย์ต่อความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศชาติหรือพันธมิตร หรือความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรอย่างร้ายแรง (ข้อ 13)

"ลับ" ได้แก่ ความลับที่มีความสำคัญเกี่ยวกับ ข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคลซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรือต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติหรือพันธมิตรได้ (ข้อ 14)

"ปกปิด" ได้แก่ ความลับซึ่งไม่พึงเปิดเผยให้ผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบโดยสงวนไว้ให้ทราบเฉพาะบุคคลที่มีหน้าที่ต้องทราบ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการเท่านั้น (ข้อ 15)

จากความหมายของชั้นความลับที่กล่าวมานี้ อาจสรุปได้ว่าเอกสารที่จะถูกกำหนดเป็นความลับจะต้อง เป็นเอกสารดังต่อไปนี้

1) เอกสารที่มีเนื้อความเป็นข่าวสารซึ่งหากรั่วไหลไปทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายหรือเป็นกษัตริย์ต่อความมั่นคง ความปลอดภัย หรือความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติหรือพันธมิตร

2) เอกสารที่มีเนื้อความเป็นข่าวสารซึ่งหากรั่วไหลไปทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ

<sup>11</sup>ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ข้อ 30.5.1



3) เอกสารที่มีเนื้อความเป็นข่าวสารซึ่งหากรั่วไหลไปทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว จะทำให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติหรือพันธมิตร

4) เอกสารที่ต้องสงวนไว้เป็นความลับเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ สำหรับเงื่อนไขของการกำหนดชั้นความลับที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของเอกสารนี้จะ เห็นได้ว่าระบียบฯ นี้ได้วางหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขไว้อย่างกว้างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของ ความมั่นคง ความปลอดภัย หรือความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติหรือในเรื่องของความเสียหายต่อทางราชการ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อดุลพินิจกำหนดชั้นความลับได้โดยสะดวกตามอำเภอใจ เพราะถ้าหลักเกณฑ์ยิ่งกว้างมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมีมากขึ้นเท่านั้น ถึงแม้ในการให้ความหมายของชั้นความลับในแต่ละระดับนั้นจะได้ยกตัวอย่างประเภทของเอกสารไว้บ้างก็ตาม ก็หาได้เป็นการจำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครองลงไม่ เพราะตัวอย่างที่ให้มานั้นเป็นเพียงแนวทางในการตีความของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งฝ่ายปกครองเองก็สามารถที่จะกำหนดให้เอกสารอื่นนอกเหนือจากที่ยกตัวอย่างไว้นั้นเป็นความลับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดุลพินิจของฝ่ายปกครองในเรื่องนี้เป็นดุลพินิจที่เด็ดขาดเหมือนกับเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเลยทีเดียว เพราะเมื่อฝ่ายปกครองได้กำหนดให้เอกสารใดเป็นความลับตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เอกสารนั้นก็จะเป็นความลับโดยไม่มีใครโต้แย้งได้ อีกทั้งระบียบฯ นี้ก็ได้จัดตั้งองค์การใดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจกำหนดชั้นความลับของเอกสารเลย

สาระสำคัญอีกส่วนหนึ่งของระบียบฯ นี้คือ เรื่องการปรับชั้นความลับและยกเลิกชั้นความลับ ความจริงแล้วบทบัญญัติในส่วนนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการพิจารณาปรับและยกเลิกชั้นความลับ ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์และสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการเปิดเผยเอกสารของทางราชการ แต่ปัญหาอยู่ตรงที่ฝ่ายปกครองเองได้ละเลยและไม่นำพาที่จะนำบทบัญญัติในส่วนนี้มาพิจารณาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการจำกัดจำนวนของเอกสารลับให้น้อยลง โดยปรากฏข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติว่า เอกสารใดที่ถูกกำหนดให้เป็นความลับแล้ว ก็จะมีชั้นความลับนั้นติดอยู่ตลอดไป ไม่มีการปรับลดหรือยกเลิกชั้นความลับนั้นเลย เช่นเรื่องที่ผ่านมาความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วซึ่งไม่น่าจะเป็นความลับต่อไป แต่เอกสารนั้นก็ยังคงถูกประทับตราลับอยู่เช่นนั้นต่อไป<sup>12</sup>

12"เรื่องลับของอานันท์ ปันยารชุน", มติชนรายวัน (29 เมษายน พ.ศ.2534): 2.



มีข้อที่น่าสงสัย เกิดว่า ระเบียบบัญญัตินี้มิได้กำหนดอายุของ เอกสารที่ถูกกำหนดชั้นความลับไว้ ดังนั้นเอกสารที่ถูกกำหนดชั้นความลับถ้าไม่ได้ถูกยกเลิกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแล้ว ก็จะเป็นเอกสารลับอยู่เช่นนั้นตลอดไป แต่อย่างไรก็ตามในบทที่ว่าด้วยการปรับและยกเลิกชั้นความลับนี้ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับสามารถกำหนดล่วงหน้าได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือเมื่อถึงวันเวลาใด ให้ชั้นความลับเดิมของเอกสารปรับหรือยกเลิกตามที่ระบุไว้<sup>13</sup> แต่ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเป็นรายบุคคล เป็นสำคัญอยู่นั่นเอง

หนึ่งในกรณีที่เกิดคดีข้อพิพาทขึ้นในศาล ไม่ว่าจะเป็นคดีระหว่าง เอกชนด้วยกันหรือคดีระหว่าง เอกชนกับฝ่ายปกครอง เอกชนที่เป็นคู่ความในคดีอาจอาศัยอำนาจศาลเพื่อเรียกเอาเอกสารของราชการได้ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 123 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 239 ได้ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งให้ส่วนราชการส่ง เอกสารในความครอบครองมาเป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แม้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธไม่ส่ง เอกสารนั้นได้โดยอ้างความลับทางราชการ แต่ศาลก็มีอำนาจที่จะหมายเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง เหตุผลในการปฏิเสธนั้นได้ ถ้าศาลเห็นว่า การปฏิเสธนั้นไม่มีเหตุผลศาลก็มีอำนาจสั่งให้ส่ง เอกสารนั้นได้ ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 92 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 231

กรณีดังกล่าวมีข้อสงสัย เกิดว่า แม้เอกชนจะ เรียกเอาเอกสารของทางราชการได้ แต่ก็มีข้อจำกัดคือ ต้อง เป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นในศาลและมีความจำเป็นต้อง เรียกเอาเอกสารนั้นมาเป็นพยานหลักฐานในคดี และกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวมิได้ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาเอกสารนั้นได้เองว่าเป็นความลับหรือไม่ เพียงแต่ให้เรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจง เหตุผลเท่านั้น ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงว่าศาลอาจจะ เชื่อตามที่เจ้าหน้าที่แถลง เพราะกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องดุลพินิจหรือเป็นเรื่องเทคนิคของการบริหารราชการซึ่งศาลมักจะ ไม่เข้าไปแตะต้อง ยิ่งกว่านั้น ในทางปฏิบัติเมื่อศาลได้มีหมายเรียกให้ส่วนราชการส่ง เอกสารในความครอบครองของตนมาเป็นพยานหลักฐานตามคำร้องของคู่ความในคดี ส่วนราชการก็มักจะอ้างว่าไม่สามารถส่ง เอกสารนั้นให้ได้ เพราะหมายเรียกไม่ได้ระบุรายละเอียดแห่ง เอกสารนั้นให้ชัดเจนเพียงพอที่จะทำการค้นหาได้

<sup>13</sup>ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ข้อ 31.4



ซึ่งปัญหานี้ส่วนหนึ่ง เกิดขึ้นจากทางราชการไม่ค่อยเปิดเผยระบบภายในของตนเกี่ยวกับการจัดเก็บ เอกสาร และคู่ความที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีหมายเรียกนั้นก็ไม่สามารถเข้าถึง เอกสารของทาง ราชการโดยวิธีอื่นได้ จึง ไม่มีทางที่จะทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารนั้น เพื่อระบุลงนามหมาย เรียกได้

### พัฒนาการของแนวคิดเรื่องการเข้าถึง เอกสารของทางราชการ

จากการศึกษาถึงความหมาย ประเภท และข้อจำกัดของการเปิดเผยเอกสารของทาง ราชการในหัวข้อที่ผ่านมา จะ เห็นว่าไม่มีกฎหมายใดที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของ ตนสู่สาธารณชน ในทางตรงกันข้ามกลับมีระเบียบปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับการบริหารงานเอกสารที่มี ความเข้มแข็งที่จะ ป้องกันไม่ให้เอกสารของตนเผยแพร่หรือออกไปภายนอก ลักษณะทั่วไปของ เอกสาร ของทางราชการจึง ไม่ต่าง ไปจากทรัพย์สินที่ตกอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของบุคคล กล่าวคือฝ่ายปกครอง เองมีแนวคิดว่าจะเอกสารของทางราชการนั้น เป็นสิ่งที่อยู่ในอาณาจ (กรรมสิทธิ์) ของตนและ เป็นเรื่อง ภายในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก การพิจารณาว่าเอกสารใดจะเปิดเผย ได้หรือไม่ย่อมอยู่ในดุลพินิจของตนตามที่เห็นสมควร สภาพโดยทั่วไปของการเปิดเผยเอกสารของ ทางราชการในปัจจุบันจึง เป็นว่า "ราชการ (ฝ่ายปกครอง) จะไม่เปิดเผยเอกสารอันใดก็ได้ เว้น แต่ฝ่ายประชาชนจะมีเหตุผลที่ดีให้ราชการยอมเปิดเผย" แนวความคิด เรื่องการเข้าถึง เอกสาร ของทางราชการจึงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

อย่างไรก็ตามเมื่อไม่นานมานี้แนวความคิดที่ค่อนข้าง เคร่งครัดดังกล่าวได้ เริ่มคลี่คลาย ตัวไปในแนวทางที่จะ เปิดเผยมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะกระแสประชาธิปไตยมีสูงขึ้นประกอบกับความ คิดที่ต้องการปรับปรุงระบบราชการให้โปร่งใสมากขึ้น ดังจะ เห็นได้จาก

#### 1. ความพยายามในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในปี พ.ศ. 2533 นายกรัฐมนตรี (พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ( Official Information Act ) โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับความร่วมมือจากสถาบัน



สาธารณกิจ มูลนิธิประชากร และสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จัดอภิปรายในหัวข้อ "เปิดระบบราชการให้ประชาชน?" (เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2534 ณ โรงแรมริเจนท์ กรุงเทพฯ) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องนี้ระหว่างนักวิชาการ ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานของคณะกรรมการ แต่เมื่อมีการทำรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จึงทำให้คณะกรรมการชุดนี้สิ้นสุดสภาพไปโดยปริยาย

นายกรัฐมนตรีในสมัยต่อมา (นายอานันท์ ปันยารชุน) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้น โดยหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการชุดนี้คือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เสนอต่อรัฐบาล อันเป็นการสานต่องานและแนวคิดที่ได้ทำไว้ในรัฐบาลชุดก่อนหน้า และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้จัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (วันที่ 9 - 10 ธันวาคม 2534 ณ โรงแรมรามาดา จังหวัดชลบุรี) ในการสัมมนาครั้งนี้ได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นเพื่อใช้เป็นต้นร่างประกอบการสัมมนา เพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. ก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งนับว่าเป็นก้าวที่สำคัญมากของพัฒนาการทางแนวความคิดในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในสมัยนั้นได้หมดอายุลง เสียก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## 2. การแสดงความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

แม้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่จะรู้ของประชาชนไว้หรือมิได้บรรจุกลไกในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ก็ตาม แต่ได้ปรากฏแนวความคิดเรื่องในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ดังนี้



2.1 การอภิปรายในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ ในการอภิปรายเกี่ยวกับมาตรา 64 ของร่างรัฐธรรมนูญ\* ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายชูศักดิ์ ศิรินิล) อภิปรายว่า การปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้ง เอกสารราชการต้องให้ประชาชนตรวจสอบได้ เพื่อเป็นข้อมูลการตัดสินใจของประชาชนในการดำรงชีวิตหรือดำรงธุรกิจ รวมทั้งให้ประชาชนตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เพื่อประชาชนจะได้เข้าใจข่าวสารบ้านเมือง และช่วยส่งเสริมการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า เอกสารทางราชการบางอย่าง เป็นความลับของทางราชการไม่สามารถเปิดเผยก่อนเวลาอันควร จึงบัญญัติให้เปิดเผยเอกสารของทางราชการบางอย่างไม่ได้ ต้องมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละชุดที่จะกำหนดระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่าง ๆ ให้ชัดเจนและรัดกุม<sup>14</sup>

2.2 การส่งหนังสือแสดงความคิดเห็นขององค์กรต่างๆ ในการร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง (นอกเหนือจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) คือคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านขั้นตอนรับหลักการในวาระที่ 1 มาแล้ว ในการนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการและองค์กรต่างๆ ส่งข้อเสนอและข้อคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในบรรดาจดหมายแสดงข้อคิดเห็นดังกล่าวได้มีหนังสือของ 2 องค์กรคือ สมาพันธ์แรงงานเพื่อประชาธิปไตยและโครงการรณรงค์

---

\*มาตรา 64 ของร่างรัฐธรรมนูญมีข้อความตรงกับมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยไม่มีการแก้ไข "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ จัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ"

<sup>14</sup>กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภา, สรุปลำดับรายการแสดงความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวาระที่ 1 ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 26-28 สิงหาคม 2534, หน้า 36-37



เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ที่ได้เสนอให้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะเข้าถึง เอกสารของทางราชการได้ โดยข้อเสนอของทั้ง 2 องค์กรนั้นมีข้อความและเหตุผลเหมือนกัน คือให้มีการเพิ่มเติมวรรค 3 ของมาตรา 42 ของร่างรัฐธรรมนูญ\* ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเข้าถึงเอกสารข้อมูล ข่าวสารสาธารณะและของทางราชการ" โดยมีเหตุผลเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูลที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนและประเทศ เมื่อประชาชนทราบข้อมูลแผนการพัฒนาด้านลุ่มอำเภอ จังหวัด จะได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นให้ทางราชการทราบความต้องการของชุมชนและการตรวจ การจัด หรือการเปิดเผยสิ่งลึกลับที่บุคคลมีติดต่อกันรวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งลึกลับทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ" มีส่วนร่วมต่อการพัฒนาตามวิถีทางประชาธิปไตย<sup>15</sup>

นอกจากนี้โครงการพรรคเพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ได้ร่วมกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดสัมมนาเรื่อง "ข้อพิงแก่ไขนร่างรัฐธรรมนูญ" เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2534 ที่ประชุมสัมมนาดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐว่าควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมใน เรื่องของสิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลราชการที่พึง เป็นสาธารณะ<sup>16</sup>

---

\*มาตรา 42 ของร่างรัฐธรรมนูญมีข้อความตรงกับมาตรา 42 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยไม่มีการแก้ไข "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>15</sup>กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องข้อเสนอและข้อคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสรุปจากจดหมายของประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ, หน้า 152,165

<sup>16</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.





### 3. การรับรองสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ของประชาชนในกฎหมายเฉพาะเรื่องบางฉบับ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่จะรู้ของประชาชนไว้ในมาตรา 6 ว่า "เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย-----ทั้งนี้ตามที่ พ.ร.บ. นี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้"

การรับรองสิทธิที่จะรู้ของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่มาก คือ สิทธิที่จะรู้ตามกฎหมายนี้มีไว้เป็นสิทธิโดยทั่วไปของประชาชน หากแต่เป็นสิทธิเฉพาะในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความในกฎหมายนั้นยังได้แสดงให้เห็นว่าสิทธิดังกล่าวยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความลับทางราชการ ดังนั้นการที่กฎหมายนี้ได้รับรองสิทธิที่จะรู้ไว้เช่นนี้จึงแทบไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเลย เพราะหลักเกณฑ์ในเรื่องความลับทางราชการ (ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517) ยังไม่ชัดเจนและฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดชั้นความลับได้อย่างเด็ดขาด ผลจึงเท่ากับว่าฝ่ายปกครองนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดว่าสิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าวจะเกิดขึ้นหรือไม่

### 4. ความพยายามของรัฐบาลที่จะเปิดเผยเอกสารของทางราชการ

ในส่วนของรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะห้ามมาตรการมารองรับแนวคิดเรื่องการทำให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการอยู่เหมือนกันดังจะเห็นได้จาก

4.1 การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งระเบียบภายในที่มีผลกระทบต่อประชาชน ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รับเรื่องนี้ไปหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์แล้ว



เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ต่อมารองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้เสนอหลัก  
เกณฑ์ว่า

"บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน หรือการตีความกฎหมาย หรือ  
กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยไว้ บรรดาที่มีผลเป็นการทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทาง  
ในการพิจารณา หรือสั่งการตามคำขอของประชาชนนั้น ให้ส่วนราชการที่เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ  
ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ส่วนราชการที่ออกหรือใช้กฎ  
ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน หรือผลการตีความนั้นเป็นหลักในการพิจารณาหรือสั่งการ  
ดำเนินการรวบรวมเอกสารดังกล่าวไว้ ณ หน่วยที่รับคำขอ เพื่อให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ  
ได้"

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 ลงมติว่า

- 1) เห็นชอบในหลักเกณฑ์ที่รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เสนอและให้  
กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดโดย
  - 1.1 หลักเกณฑ์นี้ไม่ใช้บังคับย้อนหลังแก่กฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ใช้บังคับไป  
แล้ว
  - 1.2 การยกเลิกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน หรือการตีความ  
กฎหมาย ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย
  - 1.3 สำหรับผลการตีความนั้น ต้องเป็นผลตีความที่กระทรวง ทบวง กรม จะต้อง  
ใช้เป็นหลักปฏิบัติแก่ประชาชนทั่วไป
- 2) ให้กระทรวง ทบวง กรม รวบรวมบรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือ  
เวียนการตีความกฎหมายที่ไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษามาหลักเกณฑ์นี้ หรือต้องประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษามาหลักเกณฑ์ แต่ได้รับการยกเว้นตามข้อ 1.1 แล้วจัดทำเป็นรูปเล่ม  
เก็บรักษาไว้ในสถานที่ที่จำเป็นและสะดวกในการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้<sup>17</sup>

<sup>17</sup>หนังสือเวียนที่ นร 0202/ว 185 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องการนำ  
ระเบียบภายในของกระทรวง ทบวง กรม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



มติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวถือว่าเป็นพัฒนาการทางแนวคิดที่สำคัญมากอีกก้าวหนึ่งก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการออกมารับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้แต่มติคณะรัฐมนตรีนี้ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่คือ

- 1) ประเภทของเอกสารที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี นี้จำกัดอยู่แต่เพียงระเบียบภายในอันได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน หรือการตีความกฎหมาย หรือกฎระเบียบดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณของเอกสารทั้งหมดของระบบราชการแล้วยังเป็นเอกสารส่วนน้อยอยู่
- 2) ประชาชนที่จะเข้าถึงเอกสารดังกล่าวได้ จำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับเท่านั้น ไม่ได้ให้สิทธิแก่คนทั่วไป

4.2 การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกชั้นความลับและให้เปิดเผยเอกสารราชการที่เกี่ยวกับการเจรจาและการดำเนินการโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายรวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ตรวจสอบ คัดลอก หรือตีพิมพ์เผยแพร่ได้ เนื่องจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการอนุมัติให้เอกชนเข้าร่วมโครงการและดำเนินการขยายโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2535 และมีผู้สงสัยว่ารัฐบาลปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่จนมีการไปวิจารณ์กล่าวหาว่ารัฐบาลไม่นำพาต่อกฎหมายที่รัฐบาลริเริ่มเสนอเอง

การเปิดเผยเอกสารของทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ก็มีลักษณะ เช่นเดียวกับการเปิดเผยเอกสารของทางราชการครั้งที่ผ่านมา คือมีลักษณะ เป็นการเฉพาะ เรื่อง (โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย)

พัฒนาการทางแนวความคิดดังกล่าวอยู่ในขั้นที่เริ่มก่อตัวขึ้นเท่านั้น ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรมจริงจัง โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลให้ต้องเปิดเผยเอกสารของทางราชการในบางเรื่องนั้น หากได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนขึ้นไม่ เป็นเพียงมาตรการในทางบริหารที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองในบางเรื่องบางเวลาเท่านั้น สำหรับการรับรองสิทธิที่จะรู้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ก็เปรียบเสมือนภาพลวงตา



เพราะฝ่ายปกครองสามารถอ้าง เรื่องความลับทางราชการมาลบล้างสิทธิตามกฎหมายนี้ได้โดยง่าย\*  
ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางออกมารองรับแนวความคิดนี้ เพื่อให้มีฐานะ  
เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\*โปรดดูในหัวข้อที่ 3 การรับรองสิทธิที่จะรู้ของประชาชนในกฎหมายเฉพาะ เรื่องบาง  
ฉบับหน้า 85



## บทที่ 2

### สภาพปัญหาของการขาดกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องการให้ ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ

จากสภาพทั่วไปที่กล่าวมาในบทที่แล้วจะ เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองสามารถเก็บข้อมูลข่าวสาร  
ของทางราชการไว้ได้ตามที่ตนต้องการ กล่าวคือฝ่ายปกครองสามารถปฏิเสธที่จะไม่ให้เอกสาร  
ของทางราชการแก่ประชาชนได้โดยอ้างกฎระเบียบหรือความลับของทางราชการ เพื่อคุ้มครองการ  
ใช้ดุลพินิจของตน อีกทั้งยังสามารถเลือกให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้ตามแต่ที่ตนจะ เห็นสมควร  
แต่ประชาชนกลับไม่มีสิทธิที่จะ เรียกร้อง เอาข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารของทางราชการได้เลย

สภาพการณ์เช่นนี้ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ได้ให้ความ  
เห็นว่าปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสารของทางราชการทำให้สังคมไทยโดยเฉพาะในเรื่องการบริหาร  
ราชการหรือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนเกิดสภาพมืดทึบหรือขุ่นมัว ทั้งนี้เพราะ  
การดำเนินงานของฝ่ายปกครองในหลาย ๆ เรื่องเป็นความลับ (Secrecy) อย่างที่ไม่ควรจะ  
เป็น, ราชการไม่มีข้อมูลข่าวสารให้หรือมีแต่ไม่ให้ (disinformation), ข่าวสารที่ทำให้เป็นการ  
ให้โดยหวังผลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda), ให้ข่าวสารวาง  
หรือไม่ตรงกับความจริง (misinformation) ทั้งนี้อาจจะเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้,  
มีข่าวสารให้แต่ไม่เพียงพอ (lack of information)

ความมืดทึบขุ่นมัวของการบริหารราชการนี้ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและ  
กัน ทั้งนี้อาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่าง  
เอกชนด้วยกัน ความไม่ไว้วางใจนี้จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง หรือการกระทำที่  
ฝ่าฝืนกฎหมายในที่สุด ในทางตรงกันข้ามความโปร่งใส (transparency) ในการบริหารราชการ  
หรือกระบวนการทางปกครองจะเป็นที่มาซึ่งความไว้วางใจซึ่งกัน และ ความรับผิดชอบ  
(accountability) จนนำไปสู่ประสิทธิภาพ (efficiency) ในการบริหารราชการ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>บทสัมภาษณ์ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในการสัมภาษณ์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น  
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ณ โรงแรมรามาดา จ.ชลบุรี

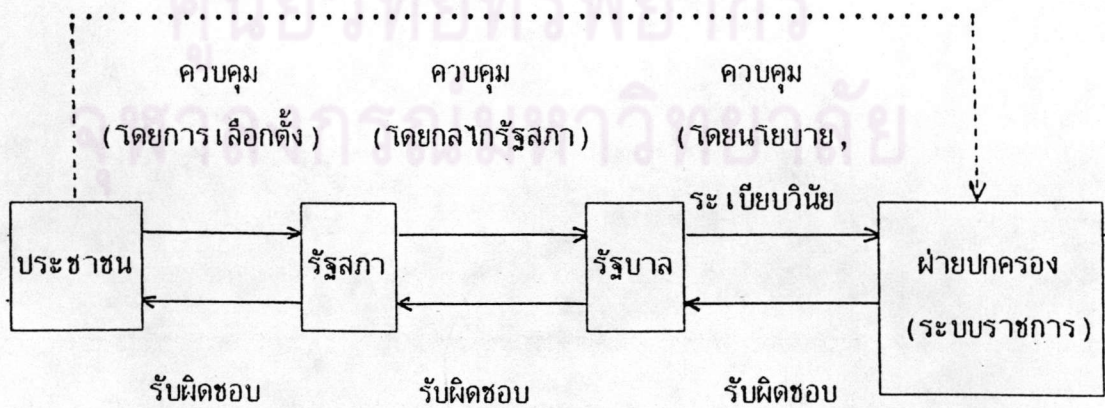


ความเห็นดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นภาพรวมของปัญหาอันเกิดจากการขาดกลไก  
 เรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่สร้างความโปร่งใส  
 (transparency) ให้เกิดขึ้นในการบริหารราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการแสดงให้เห็นว่า  
 กลไกดังกล่าวจะ เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อให้เห็นภาพของปัญหา  
 ดังกล่าวชัดยิ่งขึ้น จึงได้แยกศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในรายละเอียดเป็น 2 หัวข้อ คือ

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองที่ไม่สนองตอบประโยชน์ของประชาชน  
 เท่าที่ควร
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองที่ไม่สนองตอบประโยชน์ของประชาชน

1. ข้อพิจารณาในด้านระบบการปกครอง การดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่จะตอบสนอง  
 ประโยชน์ของประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นการทำงานภายใต้ระบบความรับผิดชอบ และความรับผิด  
 ชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการควบคุมตรวจสอบควบคุมไปด้วย แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่าง  
 ประชาชนกับฝ่ายปกครองนั้นมิใช่ความสัมพันธ์กันโดยตรง หากแต่เป็นความสัมพันธ์ที่อาศัยอ้อมโดย  
 ผ่านองค์กรในทางปกครองคือ รัฐสภาและรัฐบาล โดยถือว่าฝ่ายปกครอง (ในความหมายของไทยคือ  
 ระบบราชการ) เป็นกลไกของรัฐที่มารับการใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภูมิได้  
 ดังนี้





ตามแผนภูมินี้แสดงให้เห็นว่ามีการควบคุมและความรับผิดชอบอยู่ควบคู่กันและส่งต่อกันเป็นทอดๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งฝ่ายปกครองเองก็มิได้ทำงานโดยรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงหากแต่เป็นการรับผิดชอบต่อนโยบายรัฐบาลและกฎระเบียบโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลแล้วแต่กรณี แต่ในที่สุดความรับผิดชอบดังกล่าวก็ได้ถูกส่งต่อไปจนถึงประชาชน ซึ่งผลการดำเนินงานของฝ่ายปกครองจะตอบสนองประโยชน์ของประชาชนได้ต่อเมื่อระบบความรับผิดชอบตามแผนภูมินี้สมบูรณ์ทุกขั้นตอน หากมีส่วนใดบกพร่องก็จะทำให้ระบบความรับผิดชอบนี้ไม่เกิดผลซึ่งในสภาพตามความเป็นจริงนั้นมีเหตุแทรกแซงหลายอย่างที่ทำให้หลักการตามแผนภูมินี้ไม่เป็นไปตามระบบ เช่น

- รัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา\* คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งส่วนมากมักจะแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำ (ฝ่ายปกครอง) ในส่วนวุฒิสภานี้เองที่ทำให้กลไกรัฐสภาและระบบความรับผิดชอบผิดเพี้ยนไป เพราะวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่กลับไปรับผิดชอบต่อผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งตนขึ้นมาคือ นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐมนตรี โดยเป็นฐานเสียง (อำนาจ) ให้รัฐบาล<sup>2</sup> เมื่อเป็นดังนี้รัฐสภาจึงไม่สามารถควบคุมรัฐบาลด้วยกลไกทางรัฐสภาได้ ทำให้รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

---

\*ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบการปกครองแบบสภาเดี่ยวเพียง 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 และ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แต่ระบบสภาเดี่ยวดังกล่าวนั้นก็ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทแต่งตั้งกับประเภทเลือกตั้ง นอกเหนือจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาเป็นแบบ 2 สภามาตลอดคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

<sup>2</sup>ดูรายละเอียดใน โภคิน พลกุล, "วุฒิสมาชิก : ผู้แทนบางชนหรือฐานอำนาจใคร" จากหนังสือกฎหมายมหาชน สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2531, หน้า 59-80



หรือแม้แต่นกรณินที่วุฒิสภามีอายุอยู่คาบเกี่ยวในรัฐบาล 2 ชุด โดยรัฐบาลชุดหลังมิได้เป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกซึ่งอาจทำให้สภาพการเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลได้ก็ตาม แต่นกรณินนี้หากมองให้ลึกลงไปจะเห็นว่าแทนที่รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมฝ่ายปกครอง (ข้าราชการประจำ) และฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล แต่การกลับตรงกันข้ามเพราะพลังของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นวุฒิสมาชิกกลับมาควบคุมรัฐบาล และรัฐบาลกลับต้องไปรับผิดชอบต่อฝ่ายปกครอง (ในฐานะวุฒิสมาชิก)<sup>3</sup>

- ในส่วนของรัฐบาล โดยหลักการแล้วต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ฝ่ายปกครอง (ข้าราชการประจำ) นำไปปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการประจำกลับเป็นผู้กำหนดนโยบายเสียเอง ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยขาดความต่อเนื่อง ทำให้พรรคการเมืองไทยอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา ทำให้ฝ่ายการเมืองต้องพึ่งพากลไกระบบราชการอย่างเดียวนานการเสนอข้อมูลศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ด้านต่างๆ และเสนอแนะทางเลือกประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ความไม่ต่อเนื่องของระบบการเมืองประชาธิปไตยก็มีผลทำให้ระบบราชการซึ่งมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมานานมีอิทธิพลครอบงำฝ่ายรัฐบาลในการบริหารประเทศ<sup>4</sup> เมื่อเป็นดังนี้ก็เท่ากับว่าฝ่ายปกครองมิได้ทำงานโดยสนองตอบนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง แต่เป็นการทำงานเพื่อตอบสนองนโยบายของฝ่ายปกครองเอง

แม้ว่าความผิดเพี้ยนของระบบการปกครองที่ยกตัวอย่างมาจะทำให้ระบบความรับผิดชอบไม่บรรลุผล แต่สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งถ้าเรามองทางด้านประชาชนก็จะเห็นว่าฝ่ายประชาชนมีเครื่องมือน้อยเกินไปที่จะบังคับหรือควบคุมให้การบริหารราชการต้องรับผิดชอบต่อตนหรือสนองความต้องการของตน จากแผนภูมิข้างต้นจะเห็นว่า การเลือกตั้ง เป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียวของประชาชนที่จะใช้ควบคุมการบริหารราชการและเป็นเครื่องมือที่มีข้อจำกัดด้านเวลาเพราะกว่าจะใช้ได้ก็ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งกันใหม่ซึ่งอาจกินเวลาถึง 4 ปี นอกจากนี้ยังเป็น

<sup>3</sup>ดูรายละเอียดใน แก้วสรร อติโพธิ, สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย, เอกสารสรุปผลสัมมนาเรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน

<sup>4</sup>ช้อยนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มาสเตอร์เพรส, พ.ศ. 2531) หน้า 69.



เครื่องมือที่ห่างไกลจากฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานจริงๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่มีแรงส่งน้อย ทั้งนี้เพราะกว่าจะถึงฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติการต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนยิ่งเมื่อระบบราชการสามารถควบคุมกลไกทางรัฐสภาและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้ด้วยแล้ว ทำให้พลังแห่งการควบคุมด้วยการเลือกตั้งแทบไม่มีความหมายต่อฝ่ายปกครองเลย ดังนั้นการเลือกตั้งอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอเสียแล้วที่จะเป็นเครื่องมือของประชาชนในระบบการปกครอง และยิ่งกว่านั้นอำนาจ (การควบคุมตรวจสอบ) ของประชาชนต้องไม่สิ้นสุดลงภายหลังจากการเลือกตั้งแต่ต้องมีอยู่ตลอดเวลาตราบเท่าที่มีการบริหารราชการโดยอาศัยอำนาจและเพื่อประโยชน์ของประชาชน กลไกทางกฎหมายปกครอง เรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการจึงจำเป็นต้องมีขึ้นในระบบการปกครอง เพื่อเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งให้ประชาชนได้ใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยตรง (คือส่วนที่เป็นเส้นประในแผนภูมิ)

ด้วยกลไกที่จะสร้างขึ้นใหม่นี้เอง ประชาชนสามารถนำไปใช้ตรวจสอบดูว่าการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายระเบียบและสอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้เพื่อประโยชน์ของตน(สาธารณะ)หรือไม่ โดยเฉพาะในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นก็จะได้ใช้เครื่องมือนี้ในการรักษาประโยชน์ของตนด้วยการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด หรืออย่างน้อยที่สุดก็จะทำให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองให้เป็นผู้รอบรู้ในความเป็นไปของการบริหารราชการอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตนรวมทั้งเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย นับว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการเลือกตั้งไปในตัวด้วย

2. ข้อพิจารณาในด้านตัวระบบราชการ ฝ่ายปกครองหรือระบบราชการในความหมายของไทยเป็นกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่น่านโยบาย กฎหมายและทรัพยากรต่าง ๆ ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังนั้นนอกจากระบบการปกครอง (ที่กล่าวในหัวข้อที่แล้ว) แล้วตัวระบบราชการเองก็มีส่วนสำคัญอยู่มากต่อผลการดำเนินงานของรัฐที่จะเป็นการสนองตอบประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วระบบราชการจะมีลักษณะที่คงทนถาวรและแข็งแกร่ง มีระบบการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นโดยกำหนดอำนาจแต่ละตำแหน่งแต่ละชั้นไว้แน่ชัด ไม่มีใครมาทำลาย



ได้ ประชาชนจะต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากระบบราชการ<sup>5</sup> ด้วยศักยภาพนี้เองคาดว่าว่าองค์กรทั้ง 3 ของรัฐบาล (นิติบัญญัติ, บริหาร, ตุลาการ) มีอำนาจเท่าเทียมกันจึงเป็นเพียงทฤษฎี (ที่จำเป็น) เท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้วฝ่ายบริหารได้กลายเป็นรัฐบาลในความหมายที่แท้จริงกล่าวคือ องค์กรทางการเมืองการบริหารของรัฐบาลและระบบราชการที่รับใช้องค์กรนั้นอยู่จะมีบทบาทที่เหนือกว่าองค์กรอื่นในระบบการเมืองการปกครอง แต่ความเหนือกว่าของระบบราชการนี้จะต้องไม่เป็นการครอบงำระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จ หากแต่ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกหลักจะต้องถูกจำกัดและควบคุมโดยการดำรงอยู่ของพลังด้านทานที่แข็งขันของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ ซึ่งรวมทั้งประชาชนด้วย<sup>6</sup>

ระบบราชการไทยก็มีลักษณะดังกล่าวเช่นกัน แต่ระบบราชการไทยยังมีปัญหาสำคัญในเรื่องการขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณชน กล่าวคือจะปฏิบัติงานไปโดยปลอดจากการควบคุมของประชาชน ขาดความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อบริการประชาชน<sup>7</sup> หรือถ้าจะนำแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นมาเป็นกรอบความคิด ก็จะทำให้ระบบราชการไทยดำรงอยู่โดยปราศจากพลังด้านทานที่แข็งขันจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ กลุ่มพลังต่าง ๆ หรือแม้แต่ประชาชน

สำหรับปัญหาที่ระบบราชการขาดลอยไปจากการควบคุมของประชาชนนั้นสืบเนื่องมาจากความเป็นมาในประวัติศาสตร์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชที่ปกครองโดยกษัตริย์ โดยถือว่าข้าราชการทั้งหลายเป็นคนของกษัตริย์ทำหน้าที่ปกครองประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้ใต้ปกครอง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2475 ก็เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองเท่านั้น ส่วนในด้านการบริหารหาได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดไม่ ระบบราชการยังมีอิทธิพลสืบต่อเรื่อยมาจนเป็นความคิดที่ตกค้างอยู่ในระบบการปกครองของไทยว่าระบบราชการคือระบบที่ข้าราชการเป็นผู้ปกครองอยู่เหนือประชาชน ซ้ำยังมีอิทธิพลเข้าไปควบคุมกลไกในทางปกครองอื่นคือ รัฐสภา

<sup>5</sup>ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 246

<sup>6</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม, หน้า 23-24

<sup>7</sup>ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การปฏิรูประบบราชการไทย อดีตที่มีคุณค่าสำหรับปัจจุบัน", เอกสารทางวิชาการ โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ก.พ. 2531





และรัฐบาลได้อีกด้วย การที่ระบบราชการสามารถครอบงำการปกครองได้ทั้งหมดนี้เรียกว่า ระบบ  
อำมาตยาธิปไตยหรือรัฐราชการ<sup>8</sup>

ความแข็งแกร่งและความเหนือกว่าของระบบราชการนี้มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มระดับขึ้น  
เรื่อยๆ โดยพิจารณาจากการขยายตัวของระบบราชการที่เพิ่มจำนวนหน่วยงานกรมกองของตน  
มากขึ้นโดยที่ส่วนมากแล้วขอบเขตอำนาจหน้าที่มักจะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว<sup>9</sup> ด้วย  
ความใหญ่โตของระบบราชการนี้เองมีผู้นำไปเปรียบเทียบกับในเชิงฟิลิกส์ว่าระบบราชการเปรียบ  
เสมือนนิเวศลีสของธาตุหนักชนิดหนึ่ง (โดยตั้งชื่อว่าธาตุ Administratiam) แม้ว่าภายในธาตุ  
หนักซึ่งเหมือนระบบราชการนี้จะมีการเคลื่อนไหวของอะตอมและนิวตรอนก็ตาม แต่ก็ไม่ก่อให้เกิด  
พลังออกมาภายนอกเท่าไรนัก เพราะมีแต่เคลื่อนไหวติดต่อกันเองภายในเป็นส่วนมาก หาก  
มีมาตรการคล้าย ๆ กับการที่นักฟิลิกส์ยิงนิวตรอนช้าเข้าไปแยกนิเวศลีสของอะตอมอย่างการทำ  
ระเบิดปรมาณู ก็จะทำให้เกิดปฏิกิริยาเปล่งพลังออกมาจากธาตุหนักเช่นยูเรเนียมนั่นเอง<sup>10</sup> การ  
ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นมาตรการควบคุมฝ่ายปกครองจากภายนอกโดย  
ประชาชน และมีผลทำให้การปฏิบัติงานของระบบราชการเกิดประสิทธิภาพเป็นการตอบสนอง  
ประโยชน์ของประชาชน (เปรียบเสมือนการยิงนิวตรอนช้าเข้าไปในธาตุหนักแล้วเกิดพลังงาน)  
เพราะอย่างน้อยที่สุดด้วยวิธีการนี้จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของระบบ  
ราชการได้ทุกขั้นตอน จนระบบราชการไม่สามารถหนีขาดไปได้และต้องปฏิบัติงานไปในแนว  
ทางที่จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

#### ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1. ข้อพิจารณาในด้านการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน การควบคุมฝ่ายปกครองแบบ  
ป้องกันเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือทำให้เสียหายแก่

<sup>8</sup>ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม, หน้า 24, 49.

<sup>9</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-77

<sup>10</sup>ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, "ธาตุใหม่ที่นักวิทยาศาสตร์ค้นพบ", ผู้จัดการรายสัปดาห์ (4-10  
กุมภาพันธ์ 2534) : 61.



สิทธิของประชาชนก่อนที่จะมีการกระทำในทางปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วปัญหาเรื่องการกระทำทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ในทุกสังคมรัฐ แต่ในประเทศไทยซึ่งได้กล่าวมานั้นพบว่าแล้ววาระบริหารการเป็นระบบปิดเพราะฝ่ายปกครองสามารถที่จะไม่ยอมเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของตนให้สาธารณชนได้รับรู้เพื่อตรวจสอบและยังสามารถอ้างเรื่องความลับทางราชการได้อย่างแทบไม่มีขอบเขตจำกัด จึงเป็นภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมากขึ้น และอาจกล่าวต่อไปได้ว่าการที่ฝ่ายปกครองไม่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยเอกสารของตนและอ้างเรื่องความลับทางราชการได้อย่างกว้างขวางนั้นเป็นเพราะกลไกทางกฎหมายปกครอง เรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ (ซึ่งโดยสภาพแล้ว เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน) ได้ขาดหายไปจากระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของไทย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในทางมิชอบได้สะดวกยิ่งขึ้น

การนำวิธีการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการมาใช้จะเป็นการตัดโอกาสหรือปัจจัยเกื้อหนุนที่ทำให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้อย่างสะดวกออกไป เพราะการกระทำในทางปกครองจะเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนจนยากแก่การบิดเบือนการใช้อำนาจและขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังให้การกระทำทางปกครองอยู่ภายในกรอบแห่งความชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ ยิ่งไปกว่านั้นวิธีการนี้ยังมีผลทำให้ฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลสามารถอธิบายทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแก่ประชาชนได้<sup>11</sup> ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง (แบบป้องกัน) ด้วยวิธีการให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

2. ข้อพิจารณาในด้านการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นแล้วและการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขที่สำคัญคือ การควบคุมโดยทางศาล คำพิพากษาของศาลจะกลายเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงก่อนกระทำการใดๆ ทางปกครองเพื่อมิให้การกระทำของตนถูกนำไปฟ้องร้องในศาล ดังนั้นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขที่มีประสิทธิภาพนอกจากจะเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ

<sup>11</sup> โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์ 38 ป.12 ฉ.1 (2524): 48.



ทางปกครองแล้ว ยังมีผลทำให้การกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนลดลงด้วย สำหรับประเทศไทยศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองไว้หลายประการ คือ<sup>12</sup>

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมปกครอง
2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนของการใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครอง
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแบบของนิติกรรม
4. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครองหรือเนื้อหาของนิติกรรม

ทางปกครอง

5. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงซึ่งหากไม่มีอยู่หรือไม่เกิดขึ้นแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครองไม่ได้

6. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความมุ่งหมายของการใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครอง การที่หลักเกณฑ์เหล่านี้จะมีความศักดิ์สิทธิ์ในการควบคุมฝ่ายปกครองได้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับกลไกภายในระบบการควบคุมฝ่ายปกครองนั่นเองว่าจะทำให้หลักเกณฑ์เหล่านี้มีผลจริงจังในทางปฏิบัติได้เพียงใด

เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองจะต้องขึ้นสู่การพิจารณาในศาลยุติธรรมและใช้กฎหมายเอกชนที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนด้วยกัน และวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมนี้ก็ เป็นวิธีพิจารณาในระบกล่าหาซึ่งภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้กล่าวอ้าง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84)

ในคดีปกครองเป็นคดีที่เอกชน (ราษฎร) เป็นผู้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเอกชนผู้ฟ้องจึงต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ศาลได้วางไว้ ซึ่งฝ่ายปกครองก็สามารถจะอ้างเรื่องความลับของทางราชการได้ทำให้เอกชนไม่สามารถสืบพิสูจน์ได้<sup>13</sup> ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่ศาลวางไว้จึงแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติที่จะควบคุมฝ่ายปกครองได้เลย

<sup>12</sup>อนวัสน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล, "การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาลไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ม.ธ.), หน้า 55



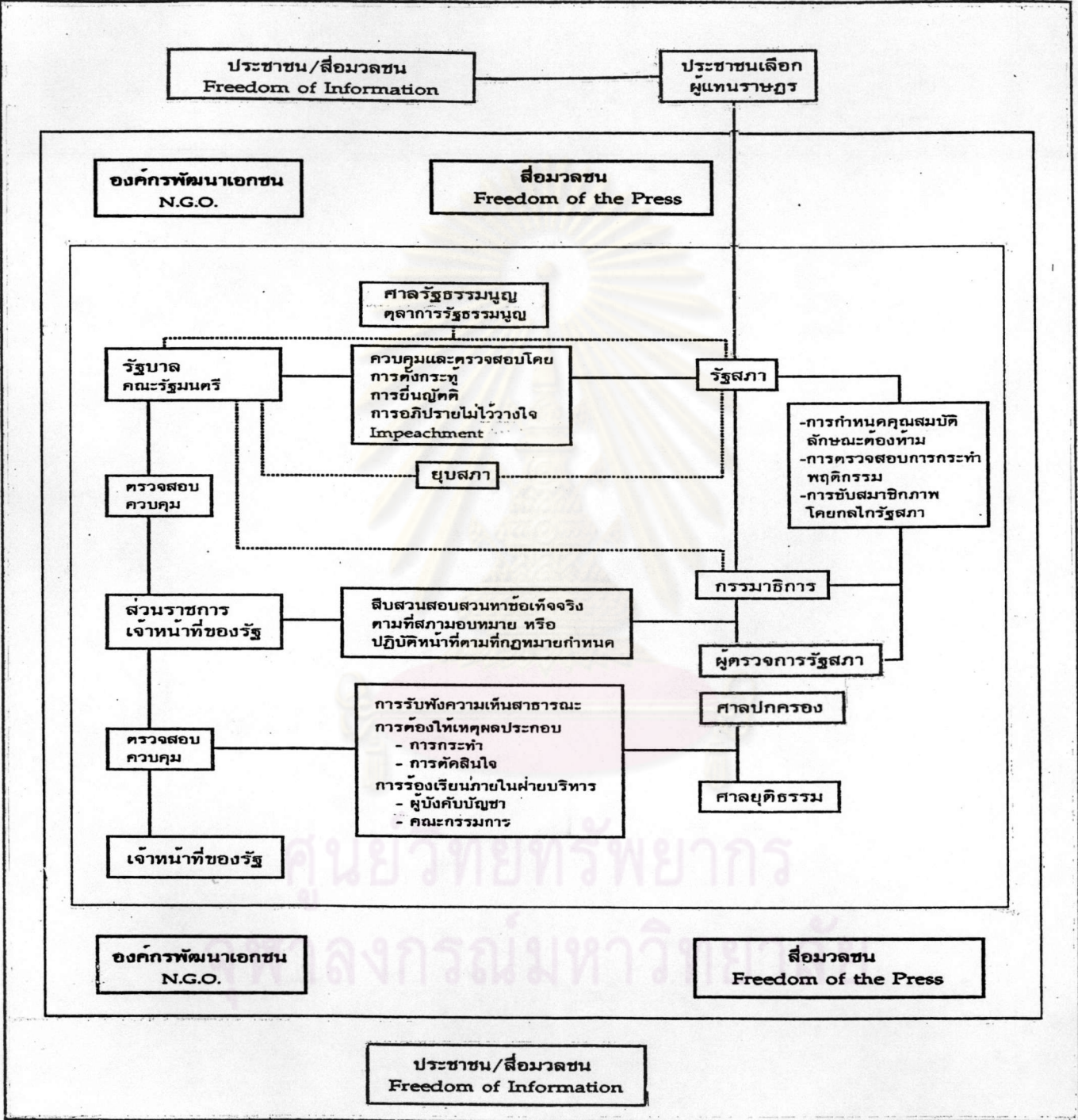
จากสภาพความเป็นจริงในระบบศาลและวิธีพิจารณาดีงกล่าวจะเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ เพื่อให้เอกชนใช้เป็นเครื่องมือในการพิสูจน์ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือเอกชนสามารถเข้าถึงเอกสารดังกล่าวในการค้นหาข้อเท็จจริงในการกระทำทางปกครอง (การกระทำทางปกครองมักจะมีเอกสารเป็นหลักฐานอันเป็นลักษณะ เฉพาะของระบบราชการ) เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยข้อกฎหมายที่ศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้ เพราะการนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายจะมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด การที่ศาลได้วินิจฉัยข้อเท็จจริง ได้อย่างถูกต้อง จะเป็นหลักประกันให้แก่การวินิจฉัยข้อกฎหมายตามข้อเท็จจริงนั้นๆ อีกชั้นหนึ่ง

จากสภาพปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมา อาจนำมาแสดง เป็นแผนภูมิเพื่อให้เห็นว่ากลไกในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการมีสถานะ เป็นเครื่องมือของประชาชนและมีความสัมพันธ์กับกลไกอื่นๆ ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตย



ที่มาของแผนภูมิ : อาจารย์เชียรชัย ผน นคร



จากแผนภูมิดังกล่าว เป็นระบบควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลที่สมบูรณ์ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งบางส่วนก็ยังไม่เป็นระบบของไทย เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรการ Impeachment และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information) ของประชาชนจากแผนภูมิจะเห็นว่า กรอบสี่เหลี่ยมชั้นในสุด เป็นระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ อย่างเป็นทางการในระบบปกติตามหลักการ Check and Balance ในกรอบสี่เหลี่ยมถัดไป (ชั้นกลาง) เป็นเรื่องขององค์กรพัฒนาเอกชน (N.G.O.) และเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน ซึ่งไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปตรวจสอบองค์กรทางปกครองใด แต่อาศัยอิทธิพลหรือแรงกดดันทางสังคมในการควบคุมองค์กรเหล่านั้น และกระตุ้นให้เกิดการควบคุมตรวจสอบกันมากขึ้นในระบบที่เป็นทางการ ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพในข่าวสารของข่าวสารของประชาชนในกรอบสี่เหลี่ยมชั้นนอกสุดก็เป็น การควบคุมองค์กรทางปกครองในอีกระดับหนึ่งแบบหลวมๆ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของหลักประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครอง (การบริหารราชการ) ตอบสนองประโยชน์ของประชาชนมากที่สุดและเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### บทที่ 3

#### การสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย

จากสภาพปัญหาในบทที่แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดสร้างกลไกในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการขึ้นในระบบกฎหมาย เพื่อให้เป็นเครื่องมือของประชาชนที่จะใช้ควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ในกรอบความชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามกลไกดังกล่าวหาได้มีลักษณะที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดไม่ หากแต่ต้องยอมรับความมีอยู่ของความล้มเหลวทางราชการอันถือว่าเป็นความจำเป็น (ประโยชน์) ของรัฐในการดำเนินงานบางเรื่องบางกรณี ทั้งนี้เพราะการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการเป็นกลไกทางกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน ความสำคัญของเรื่องจึงอยู่ที่การจัดระเบียบของความจำเป็นหรือประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายให้ดำเนินไปด้วยกันอย่างมีคุณภาพที่เหมาะสมในลักษณะที่ประชาชนสามารถควบคุมฝ่ายปกครองได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการของฝ่ายปกครอง

จากบทที่ 1 เราทราบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึง เอกสารของทางราชการได้สืบเนื่องมาจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิของประชาชน และระเบียบของทางราชการไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนได้เข้าถึง เอกสารของทางราชการ ดังนั้นการสร้างกลไกในเรื่องนี้จึงสามารถทำได้ดังนี้

1. กำหนดเรื่องสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง และ/หรือ
2. ตรากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และ/หรือ
3. แก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ



### การรับรองสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัติแล้ว ที่มาที่สำคัญของสิทธิเสรีภาพคือ รัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ดังนั้นวิธีการที่จะทำให้ การรับรู้และ เข้าถึง เอกสารของทางราชการมีสภาพเป็นสิทธิของประชาชนได้อย่างมั่นคงที่สุดคือการ รับรองสิทธิที่จะรู้(Right to know)ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แม้ว่าโดยสภาพแล้วรัฐธรรมนูญ จะไม่สามารถกล่าวในรายละเอียดแห่งสิทธิจนมีสภาพเป็นกลไกที่สมบูรณ์ได้ก็ตาม แต่การรับรองคุ้มครองสิทธิที่จะรู้ไว้อย่างชัดเจน เช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการสร้างพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของกลไกเรื่องการให้ ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ การกำหนดสิทธิที่จะรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะกำหนดไว้ในรูปแบบใด กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนใน 3 ลักษณะคือ<sup>2</sup>

1. การรับรองและคุ้มครองแบบบริบูรณ์โดยไมยอมให้มีการออกกฎหมายมาจำกัดเลย
2. การรับรองและคุ้มครองโดยมีเงื่อนไขให้จำกัดสิทธิ เสรีภาพโดยกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อ วัตถุประสงค์บางอย่างได้
3. การรับรองและคุ้มครองสิทธิแบบที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการรับรอง สิทธิแบบนี้แทบจะ ไม่เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนเลย เพราะสิทธิจะ เกิดมีขึ้นหรือไม่เพียงใดย่อม ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะตราขึ้นมาภายหลัง เท่านั้น

เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องจัดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ของ เอกชน และ ประโยชน์ของรัฐ (ความลับทางราชการ) แล้ว การจัดตั้งสิทธิที่จะรู้โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจที่จะ เป็นสิทธิเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ได้ คงกำหนดไว้ได้เพียงในรูปแบบที่ 2 หรือ 3 เท่านั้น

<sup>1</sup>วิชญ์ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ), หน้า 645

<sup>2</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "รัฐธรรมนูญไทย: วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก", เอกสาร ประกอบการสัมมนาเรื่อง รัฐธรรมนูญ: โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย จัดโดยสาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



อนึ่ง นอกจากการจัดตั้งและจำกัดสิทธิที่จะรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ แล้ว ในรัฐธรรมนูญเองก็ยังมีอวัยวะและคุ้มครองสิทธิที่จะรู้โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตแห่งสิทธิได้ว่า มีข้อมูลข่าวสารของทางราชการประเภทใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถรับรู้และเข้าถึงได้ตลอดจนเงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิ เช่นในกรณีของสวีเดนที่ถือว่า Freedom of the Press Act 1949 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

### การตรวจกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ไม่ว่าจะมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยหรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องตราขึ้น แม้แต่ในกรณีของสวีเดนที่ถือว่า Freedom of the Press Act 1949 เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่ที่จริงแล้วรัฐธรรมนูญของสวีเดนในส่วนนี้ก็มิใช่รูปแบบเป็นพระราชบัญญัตินั่นเอง ในกรณีที่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการนี้จะมีสถานะเป็นกลไกหรือมาตรการในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการเพื่อมารองรับสิทธิที่จะรู้ อีกชั้นหนึ่ง ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดถึงสิทธิที่จะรู้ไว้กฎหมายนี้จะมีสถานะเป็นตัวกำหนด (ที่มา) สิทธิที่จะรู้ให้เกิดขึ้นในระบอบกฎหมาย ดังเช่นในกรณีของ Freedom of information Act 1966 (F.O.I) ของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ของฝรั่งเศส

เพื่อให้กฎหมายที่จะตราขึ้นเป็นตัวกำหนดกลไกที่เหมาะสมในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง กฎหมายดังกล่าวควรมีลักษณะ (โครงสร้างและเนื้อหา) ที่สำคัญดังนี้

1. เจตนารมณ์และหลักการของกฎหมาย เนื่องจากการที่ต้องจัดให้มีกฎหมายนี้ก็เพื่อที่จะสร้างกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการเพื่อให้เป็นมาตรการในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ดังนั้นเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้จึงต้องสะท้อนให้เห็นถึงกลไกดังกล่าวด้วยการกำหนดหลักการแห่งกฎหมายให้เอกสารทั้งหลายของทางราชการต้องเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงได้มากที่สุดเท่าที่ไม่ขัดกับประโยชน์ของรัฐบาลในการบริหารราชการ โดยกำหนดค่าความลับทางราชการอยู่ในขอบเขตที่จำกัดและชัดเจน



ทั้งหลักการและ เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้จะแสดงออกโดยผ่านทาง เนื้อหาของกฎหมาย นั้นเอง กล่าวคือในกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่เป็นเส้นแบ่งขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างหลักทั่วไป (การเปิดเผยเอกสาร) และข้อยกเว้น(ความลับทางราชการ) โดยการกำหนดประเภทของข้อมูล ข่าวสารว่ามีเรื่องใดบ้างที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งจากการศึกษาและประมวล จากกฎหมายของต่างประเทศและกฎระเบียบภายในประเทศทำให้ทราบว่าเรื่องที่จะกำหนดไว้ เป็นความลับอันถือว่าเป็นจุดสมดุลย์ระหว่างประโยชน์ของประชาชนกับของรัฐได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้

- 1) เรื่องที่หากเปิดเผยแล้วจะกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ หรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 2) เรื่องที่หากเปิดเผยแล้วจะกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรรมในทุกชั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม
- 3) เรื่องที่หากเปิดเผยแล้วจะกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ เศรษฐกิจหรือการเงินการคลังของประเทศ
- 4) การติดต่อสื่อสารภายใน ข้อหาหรือ ข้อถกเถียง ข้อเสนอแนะหรือความเห็นที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในของส่วนราชการ ข้อยกเว้นนี้มิใช่ขึ้นเพื่อคุ้มครองฝ่ายปกครองให้มีความ อิสระในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน
- 5) เรื่องที่หากเปิดเผยแล้วจะกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล (Privacy Right)\* เอกสารประเภทนี้แตกต่างจาก เอกสารของทางราชการทั่วไป เพราะมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคลของเอกชนคนใดคนหนึ่ง กล่าวคือเป็นเอกสารที่บันทึกข้อมูลส่วนตัวของบุคคลใด ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของทาง

---

\*สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลหรือ Privacy Right ในประเทศไทยได้รับการรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2534 โดยในมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลในความเป็นอยู่ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการที่กล่าวถึงอยู่นี้มุ่งคุ้มครอง Privacy Right เฉพาะในส่วนที่เป็นข้อมูลส่วนตัวบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการเท่านั้น มิได้คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Right) ในลักษณะทั่วไปทุก ๆ ด้าน





ราชการ ช้อยกเว้นนี้จึง เป็นการหาจุดสมดุลงระหว่างสิทธิที่จะรู้ของสาธารณชนและสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชน ด้วยลักษณะของ เอกสารดังกล่าวที่บันทึกข้อมูลส่วนบุคคลไว้ จึง เป็นธรรมดาที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลหรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตอย่างชัดแจ้ง จากเจ้าของข้อมูลนั้นต้องสามารถเข้าถึงเอกสารนั้นได้ (เจ้าของข้อมูลต้องขอแก้ไขเพิ่มเติมเอกสารนั้นได้ด้วย)

ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นเนื้อหาของ เอกสารประเภทนี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเชื้อชาติ สัญชาติ ถิ่นกำเนิด สืบ นาม ศาสนา อายุ สถานะทางครอบครัว การศึกษา ประวัติทางการแพทย์ ประวัติอาชญากรรม ประวัติการจ้างงาน การประกอบธุรกิจ รายได้ หมายเลขหรือเครื่องหมายประจำตัว (ที่ได้รับจากทางราชการ) ที่อยู่ ลายพิมพ์นิ้วมือ หมู่เลือด

6) ช้อยกเว้นที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น ช้อยกเว้นนี้มิใช่เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นไม่ตายตัวเกินไป อย่างไรก็ตามก็ช้อยกเว้นนี้อาจทำให้หลักการแห่งกฎหมายถูกบิดเบือนได้ เพราะถ้ามีการออกกฎหมายตามช้อยกเว้นนี้เป็นจำนวนมาก (ทั้งกฎหมายของ รัฐสภาและของฝ่ายบริหาร) ก็จะทำให้ความลับทางราชการตามกฎหมายนั้นมีจำนวนมากจนกลายเป็นหลักทั่วไป และหลักทั่วไปที่ต้องการเปิดเผยเอกสารของทางราชการกลับกลายเป็นช้อยกเว้น เพราะถูกรุกล้ำจากความลับทางราชการจนเหลือจำนวนน้อยลง ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้หลักการแห่งกฎหมายถูกบิดเบือน จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อควบคุมกฎหมายอื่นที่คุ้มครองความลับทางราชการมิให้มีบทบาทมากเกินไปจนกลับหลักการแห่งกฎหมายนี้ เช่น กฎหมายพิเศษฉบับอื่นจะต้องกำหนดไว้ว่าเอกสารที่จะถูกเก็บไว้เป็นความลับนั้นจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง ไบกระทำารใด หรือจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาว่าเอกสารใดควรเก็บไว้เป็นความลับเช่นเดียวกับช้อยกเว้นอื่นๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือต้องระบุประเภทของ เอกสารที่เป็นความลับไว้ให้ชัดเจน

อนึ่ง ช้อยกเว้นที่คุ้มครองความลับทั้งหลายที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้จะต้องไม่ใช่ช้อยกเว้นที่เด็ดขาด แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเปิดเผยเอกสารเหล่านั้นได้หากฝ่ายปกครอง เห็นว่าการเปิดเผยนั้นไม่เป็นที่เสียหายหรือถ้ากรณีเป็นที่ชัดแจ้งว่าการเปิดเผยเอกสารนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ก็ให้เป็นสิทธิของประชาชนที่จะ เข้าถึง เอกสารนั้นได้

2. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย แม้หลักการแห่งกฎหมายจะดีเพียงใดก็ตาม แต่หากกฎหมายนั้นเข้าบังคับใช้ด้านขอบเขตที่จำกัดแล้วก็จะ เป็นการลดทอนประสิทธิภาพของกฎหมายนั้นโดย



## ทางอ้อม

2.1 ประชาชนผู้ใช้สิทธิ การให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการเป็น มาตรการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยประชาชน ดังนั้นสิทธิอันนี้จึงควรเป็นของประชาชน ทั่วไปโดยไม่ต้องจำกัดสถานภาพของผู้ใช้สิทธิไว้เลย และสามารถเข้าถึงได้โดยตรงโดยไม่ต้อง ผ่านองค์กรอื่นใด เช่นสื่อมวลชน

สำหรับเอกสารบางประเภทที่มีข้อความพาดพิงถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งอาจได้รับผล กระทบจากการเปิดเผยเอกสารนั้น ก็อาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะ เข้าถึง เอกสารนั้น ว่าต้อง เป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

2.2 หน่วยงานภายใต้กฎหมาย : คำว่า "เอกสารของทางราชการ" อาจทำให้ เข้าใจว่ากฎหมายนี้ใช้บังคับเฉพาะหน่วยราชการ แต่แท้จริงแล้วการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสาร ของทางราชการเป็นมาตรการที่มุ่งควบคุมองค์กรใด ๆ ของรัฐที่เป็นผู้บริหารบริการสาธารณะ เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนซึ่งหมายถึงฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้นนอกจากหน่วยราชการอันมีราชการ บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายนี้ควรใช้บังคับไปถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดทำ บริการสาธารณะ และองค์กรมหาชนอื่นๆ ที่จัดทำบริการสาธารณะด้วย (เช่นกรณีของธนาคารแห่ง ประเทศไทย) แต่สาเหตุที่ไม่ใช้คำว่า "ฝ่ายปกครอง" ในกฎหมายนี้เพราะแนวความคิด (concept) ทางกฎหมายเกี่ยวกับฝ่ายปกครองและบริการสาธารณะในประเทศไทยยังมีความหมายไม่ชัดเจน แต่ ในการบัญญัติกฎหมายควรกำหนดความหมายของหน่วยราชการให้ครอบคลุมไปถึงองค์กรอื่นที่จัดทำ บริการสาธารณะด้วย

2.3 ความหมายของเอกสารของทางราชการ : เอกสารของทางราชการต้องไม่ จำกัดอยู่เฉพาะแต่เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้น แต่หมายรวมถึง เอกสารทั้งหลายที่ตกอยู่ในความ ครอบครอง (control) ของทางราชการอันเกี่ยวกับการบริหารราชการ ซึ่งการครอบครองนี้ ก็ มิได้หมายเฉพาะแต่การยึดถือในทางกายภาพเท่านั้น แต่หมายถึงการที่เอกสารนั้นอยู่ภายในอำนาจ บังคับของฝ่ายปกครอง เช่นการที่ฝ่ายปกครองสามารถเรียกให้ส่ง คัดสำเนา หรือทำลายเอกสาร นั้น ๆ ได้



อนึ่ง เอกสารนี้ย่อมาหมายความว่ารวมถึงวัตถุใด ๆ ที่สามารถบันทึกข้อมูลข่าวสารได้ เช่น สิ่งพิมพ์ ภาพเขียน ภาพถ่าย แผนที่ เทปบันทึกภาพหรือเสียง ใตอะแกรม ไมโครฟิล์ม วัตถุทางคอมพิวเตอร์ และสำเนาแห่งเอกสารนั้น ๆ

3. องค์กรผู้ใช้กฎหมาย โดยปกติแล้วเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายฉบับใดก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะเข้ามาชี้ขาดข้อพิพาทนั้น แต่เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการนี้เป็นกฎหมายปกครอง การตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายนี้จึงต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการในทางปกครองด้วย ซึ่งศาลยุติธรรมอาจมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ จึงมีความจำเป็นต้องพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายนี้ขึ้นสู่ศาลโดยตรง ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนี้เป็นการเฉพาะ

1) คุณสมบัติของกรรมการ คณะกรรมการต้องประกอบไปด้วยกรรมการที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการบริหารราชการ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ\* ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอาจจะเกิดข้อขัดข้องจากการบังคับใช้กฎหมาย หรืออาจจะถึงขั้นเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน คณะกรรมการจึงควรมีหน้าที่ดังนี้

ก. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ การให้คำปรึกษาแนะนำอาจทำได้ในลักษณะทั่วไปโดยการกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือทำในลักษณะเฉพาะเจาะจงแก่ฝ่ายปกครองบางหน่วยงานในลักษณะของการตอบข้อหารือ อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการนี้มีฐานะเป็นองค์กรทางปกครององค์กรหนึ่ง

ข. ชี้ขาดข้อพิพาท เมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะเปิดเผยเอกสารของตนโดยอ้างข้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งที่ระบุไว้ในกฎหมาย กรณีนี้จะเกิดข้อพิพาทขึ้นซึ่งผู้ขอเข้าถึงเอกสารนั้น

---

\*องค์กรในรูปแบบคณะกรรมการอาจมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาก บางคณะมีหน้าที่ในการจัดการ บางคณะมีหน้าที่ให้คำแนะนำ บางคณะมีหน้าที่ในการตัดสิน โดยที่บางคณะอาจเป็นทั้งองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินและให้คำแนะนำปรึกษา (ดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, องค์กรแบบคณะกรรมการ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ตอน 1 เมษายน 2526, หน้า 51)



จะต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการนี้ขึ้นหนึ่งก่อน อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการมีฐานะ เป็นองค์กรชี้ขาดข้อโต้แย้ง (ข้อพิพาท) ทางปกครอง<sup>3</sup> ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาเป็นของตนเองอันเป็นลักษณะ เฉพาะขององค์กรประเภทนี้ กฎหมายจึงต้องกำหนดวิธีพิจารณาให้กับคณะกรรมการนี้ด้วย เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เช่น อำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาหรือให้ปากคำได้ ตลอดจนให้มีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองเปิดเผยเอกสารใด ๆ ได้

อนึ่ง เพื่อมิให้ประเด็นแห่งคดีที่เป็นข้อเท็จจริง หรือที่เป็นดุลพินิจหรือเทคนิคทางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม กล่าวคือให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้แต่ประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้นกฎหมายนี้จึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้เป็นที่สุดซึ่งจะมีผลเป็นการตัดอำนาจศาลมาพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้เพราะศาลยืนยันหลักการของตนมาตลอดว่า แม้จะมีกฎหมายใดกำหนดให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรใดเป็นที่สุดก็ตาม ก็หาเป็นการตัดอำนาจของศาลที่จะพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของคำสั่งคำวินิจฉัยนั้นไม่<sup>4</sup>

มีข้อนำสั่ง เกิดว่าในการบัญญัติกฎหมายนั้น อาจจะมีบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ตัดอำนาจศาลอย่างเด็ดขาดเลยก็ได้ โดยไม่ให้อำนาจพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย\*

<sup>3</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531) : 658-659.

<sup>4</sup>คำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 (ประชุมใหญ่)

\*เช่นในกรณีของมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2474 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2504



แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการนี้ ผู้เขียน เห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีองค์กรอื่นที่ทบทวนความชอบด้วยกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

4. วิธีการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร กฎหมายต้องกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิให้แก่ประชาชน และในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองฝ่ายปกครองมิให้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้สิทธิของประชาชนมากเกินไป ซึ่งโดยปกติแล้วขั้นตอนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการจะ เริ่มจากการที่ประชาชนผู้ต้องการเข้าถึงเอกสารของทางราชการต้องร้องขอเอกสารที่ตนต้องการต่อหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เก็บรักษาเอกสารนั้นไว้ โดยที่คำร้องขอนั้นจะต้องบรรยายระบุถึงรายละเอียดของเอกสารพอสมควรเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบได้ว่าหมายถึง เอกสารฉบับใด เพื่อมิให้เป็นภาระแก่ฝ่ายปกครองมากเกินไปในการค้นหาเอกสาร โดยกฎหมายจะต้องกำหนดเวลาชั้นสูงสุดไว้สำหรับให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาคำร้องนั้น และ เอกสารที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เข้าถึง ได้นั้นจะต้องได้รับการรับรองว่าถูกต้องด้วย ทั้งนี้เพราะข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่จะ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงนั้นจะต้อง เป็นข่าวสารที่ถูกต้องและทันการณ์ นอกจากนี้ผู้ร้องขอต้องมีสิทธิที่จะคัดลอกหรือสำเนาเอกสารที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงได้ด้วย (โดยเสียค่าธรรมเนียมเอง)

ถ้าฝ่ายปกครองปฏิเสธคำร้อง ฝ่ายปกครองจะต้องบอกกล่าวการปฏิเสธเป็นหนังสือต่อบุคคลผู้ยื่นคำร้องพร้อมเหตุผลแห่งการปฏิเสธนั้นด้วย หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบคำร้องภายในเวลากำหนดก็ถือว่าเป็นการปฏิเสธคำร้อง เช่นกันซึ่งมีผลทำให้ผู้ที่ต้องการเข้าถึงเอกสารของทางราชการสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการตามกฎหมายนี้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (อายุความ) เพื่อให้คณะกรรมการได้ทบทวนความเห็นของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นสาระในการประกันสิทธิแก่ประชาชนที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ขั้นตอนหลังจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ หากฝ่ายผู้ร้องขอเอกสารยังไม่พอใจใน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก็อาจเสนอเรื่องของตนให้ศาลทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งของฝ่ายปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ (Judicial Review) ซึ่งขั้นตอนใน ส่วนนี้แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายก็เป็นไปตามกระบวนการตามปกติอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดีศาล จะบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง เพราะการพิจารณาของศาลในเรื่องนี้จำเป็นต้องมีวิธีพิจารณา บางส่วนที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาตามปกติ กล่าวคือกฎหมายนี้ต้องกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่ แก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องมีหน้าที่ในการพิสูจน์ว่าการปฏิเสธไม่ให้เข้าถึง เอกสารของทางราชการ ของตนนั้นมีเหตุผลทางกฎหมายข้อใดสนับสนุน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งกฎหมายที่ว่า เอกสารของทางราชการโดยทั่วไปจะต้องเปิดเผย ในเมื่อโดยหลักแล้วจะต้องเปิดเผยเอกสาร ฉะนั้นถ้าฝ่ายปกครอง ไม่ยอมเปิดเผยก็ต้อง เป็นฝ่ายพิสูจน์ให้เห็นว่าเอกสารนั้นเข้าลักษณะแห่งข้อ ยกเว้นของกฎหมายข้อใดข้อหนึ่ง แต่ถ้าไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาในส่วนนี้ไว้อย่างชัดเจนแล้ว กรณี อาจเป็นไปได้ว่าเอกชนผู้มาติดต่อศาลจะต้อง เป็นฝ่ายที่มีการะในการพิสูจน์ เพราะกระบวนการ พิจารณาตามปกติของศาลยุติธรรมที่ถือว่าคดีปกครอง เป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่งนั้น ผู้ที่กล่าวอ้างจะ ต้อง เป็นฝ่ายพิสูจน์ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากสำหรับเอกชนที่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำทางปกครองใด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่งกระบวนการใช้สิทธิเพื่อให้ได้มาซึ่ง เอกสารของทางราชการตามที่กล่าวมาข้างต้น นั้นเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่พึงกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก่อนที่จะถึงขั้นตอนตามปกติที่กำหนดไว้ นั้น ฝ่ายปกครองอาจจะจัดการให้ประชาชนได้ใช้สิทธิโดยสะดวกขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้อาจเป็นการริเริ่มของฝ่ายปกครองแต่ละหน่วยงานเอง หรือเกิดจากการกำหนดนโยบายหรือ แนวทางของคณะกรรมการก็ได้ เช่นการจำแนกเอกสารบางประเภทเพื่อการเปิดเผยด้วยวิธีพิมพ์ แพร่หลาย หรือให้ประชาชนทั่วไปเข้าค้นคว้าและสำเนาได้เอง โดยการจัดห้องหนังสือและระบบ ดัชนีค้นเรื่องที่สะดวกต่อการค้นหา



5. บทคุ้มครองและกำหนดโทษ การปฏิบัติตามกฎหมายนี้อาจทำให้ฝ่ายปกครองมีความรับผิดชอบในทางแพ่ง เช่น ละเมิดโดยเจตนาในเรื่องหมิ่นประมาท (ทางแพ่ง) ดังนั้นกฎหมายจึงต้องคุ้มครองฝ่ายปกครองให้พ้นจากความรับผิดดังกล่าว ทั้งนี้เฉพาะแต่ในส่วนที่กฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผยเท่านั้น โดยไม่คุ้มครองไปถึงการเปิดเผยเอกสารที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตามกฎหมายนี้

และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากความลับทางราชการเพราะเหตุที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเปิดเผยเอกสารที่เป็นความลับทางราชการได้ กฎหมายจึงต้องมีบทกำหนดโทษไว้ในกรณีที่มีการเปิดเผยเอกสารที่เป็นความลับนั้นเป็นไปโดยมิเจตนาทุจริต และเป็นเหตุให้รัฐหรือผู้ใดได้รับความเสียหาย

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดทำขึ้นในนามของคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการที่ยังอยู่ในขั้นตอนของการศึกษาวิจัยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนั้น มีข้อที่น่าสังเกตอยู่บางประการในส่วนขอเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมาย กล่าวคือจากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ร่างกฎหมายนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ทั้งนี้ก็ด้วยมุ่งหวังให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือการใช้อำนาจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวหาได้จำกัดขอบเขต (การกำหนดหลักเกณฑ์) ของข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้ให้ชัดเจนไม่ ในทางตรงกันข้ามข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามร่างกฎหมายนี้ยังมีจำนวนมากจนอาจทำให้เจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายถูกบิดเบือนไปได้ กล่าวคือในร่างมาตรา 30\* ห้ามมิให้เปิดเผย

\*ร่างมาตรา 30 ในกรณีที่มีการขอข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการห้ามมิให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น.....

ในกรณีที่มิขอข้อมูลข่าวสาร ที่บางส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยการเปิดเผยเฉพาะส่วนที่ไม่เป็นความลับ



เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ แต่หลักเกณฑ์(เงื่อนไข)ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดจะเป็นความลับของทางราชการหรือไม่ ได้ถูกกำหนดไว้ในร่างมาตรา 8 วรรค 2\*ว่า ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการ ซึ่งในที่นี้ก็คือระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ที่มีหลักเกณฑ์กว้างมากจนแทบจะเรียกได้ว่าไว้หลักเกณฑ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลข่าวสารที่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยได้ตามร่างมาตรา 27\*\* โดยมาตรานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจไว้ 8 ข้อ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในข้อ 8 ของมาตรานี้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการออกกฎกระทรวงกำหนดข้อมูลข่าวสารที่ไม่พึงเปิดเผยต่อสาธารณชนได้เอง ซึ่งมีผลทำให้หลักเกณฑ์อีก 7 ข้อของมาตรานี้ไร้ความหมาย

นอกเหนือจาก 2 มาตราแล้ว(ร่างมาตรา 30 และ 27) ในร่างมาตรา 22 ยังให้อำนาจส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้อีก ถ้ามีเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

\*ร่างมาตรา 8 วรรค 2 เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขหรือวิธีการในการกำหนดชั้นความลับ การปรับลดหรือยกเลิกชั้นความลับ การเก็บรักษาและการใช้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการ

\*\*ร่างมาตรา 27 ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอาจปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้สาธารณชนรับรู้ ตรวจสอบ ค้นคว้าหรือสำเนาได้ หากข้อมูลข่าวสารนั้นเป็น

.....

(8) ข้อมูลข่าวสารที่ไม่พึงเปิดเผยต่อสาธารณชน ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามคำสั่งเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

.....



- 1) ข้อมูลข่าวสารนั้นยังมิได้มีการจัดทำขึ้น
- 2) ข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่ในระหว่างการจัดทำเพื่อเผยแพร่
- 3) เหตุผลอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด หลักเกณฑ์ในข้อนี้เองที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย (ความลับทางราชการ) ขยายตัวออกไปมาก

ด้วยจำนวนของข้อมูลข่าวสารที่ร่างกฎหมายนี้ให้ความคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยมีมากเช่นนี้ อาจทำให้กฎหมายเพื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกลายเป็นกฎหมายเพื่อการไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

#### การแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ

เนื่องจากระเบียบปฏิบัติราชการอันได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 เป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ดังนั้นไม่ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารของทางราชการจะได้ตราขึ้นหรือไม่ก็ตาม หากต้องการให้มีการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยสาธารณชนด้วยการเปิดเผยเอกสารของทางราชการแล้ว ก็ต้องมีการแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการเหล่านี้

ในกรณีที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารของทางราชการขึ้นใช้บังคับดูกรณีจะไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะระเบียบเหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับกฎหมายที่จะมีขึ้นอยู่แล้วโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะในเรื่องของแนวความคิดและหลักการ ในกรณีดังกล่าวระเบียบเหล่านี้จะมีสถานะ เป็นสิ่งที่มารองรับและจัดระเบียบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นในเรื่องของการกำหนดตัวบุคคล (ตำแหน่ง) ที่จะเป็นผู้พิจารณากำหนดขึ้นความลับ การทำเครื่องหมายบนเอกสารที่เป็นความลับเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การจัดสถานที่สำหรับให้ประชาชนใช้ตรวจสอบเอกสาร เป็นต้น

ส่วนในกรณีที่ยังมิได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารของทางราชการขึ้นใช้บังคับ ก็ต้องแก้ไขระเบียบเหล่านี้ให้มีสถานะ เป็นตัวกำหนดแนวความคิดและทิศทางให้แก่ฝ่ายปกครอง เสียใหม่ให้มีลักษณะ เช่นเดียวกับลักษณะของกฎหมายที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว กล่าวคือ ระเบียบดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไขในส่วนของความหมายและการจัดประเภทของเอกสาร



ของทางราชการ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องความลับทางราชการ การกำหนดหน้าที่ให้ฝ่าย  
ปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของทางราชการในส่วนที่มีได้เป็นความลับทางราชการ กำหนด  
วิธีการเปิดเผยเอกสารของทางราชการตามแต่ละประเภทของ เอกสาร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย