

การให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย



นายบัญชา เขียวต่าย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2536

ISBN 974-583-126-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

019691.117090588

PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT - HELD DOCUMENT
IN THAILAND



Mr. Bancha Kiewtai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1993

ISBN 974-583-126-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย

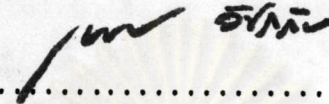
โดย นายบัญชา เขียวต่าย

ภาควิชา นิติศาสตร์

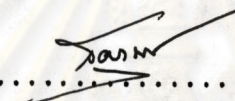
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล

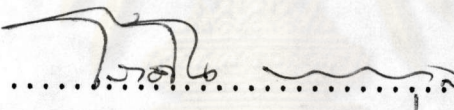


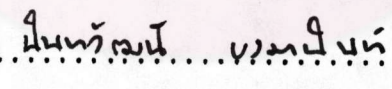
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรมหาบัณฑิต

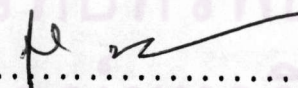

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

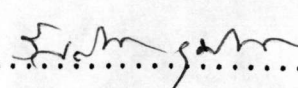

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุพานิต เกิดสมเกียรติ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)
(อาจารย์ ดร. เน้นวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ฤทัย หงส์ลิริ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์)

บัญชีรายชื่อ : การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย
(PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT - HELD DOCUMENT IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา :
รศ.ดร.โกสิน พลกุล, อ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 126 หน้า.
ISBN 974-583-126-3

ความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจหรือดำเนินงานของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากความลับทางราชการที่ฝังรากลึกและมียุ่่มากเกินไปย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานทางปกครอง ความสำคัญของเรื่องจึงอยู่ที่การควบคุมให้ความลับทางราชการอยู่ในขอบเขตที่จำกัดเท่าที่จำเป็นในการบริหารราชการ ส่วนวิธีการในการควบคุมนั้นก็สามารศึกษาค้นคว้าจากบทกฎหมายและประสพการณ์ของต่างประเทศ เพราะปัญหาในเรื่องการบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพ และปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการทำนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นต่างก็ เป็นปัญหาที่ทุกประเทศประสบและต้องการแก้ปัญหานี้

แนวความคิดเรื่อง "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ" เป็นผลผลิตของหลักประชาธิปไตยที่เรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครอง ยิ่งกว่านั้นแนวความคิดดังกล่าวยังเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นสากล เพราะจากการศึกษาพบว่าในหลายประเทศไม่ว่าจะมีระบบกฎหมายที่จัดอยู่ในกลุ่ม Common law หรือ Civil law ต่างก็ได้้นำมาตรการนี้ไปใช้ในประเทศของตน สำหรับประเทศไทย การนำมาตรการดังกล่าวเข้ามาประยุกต์ใช้จะสามารถลดข้อพิพาทของความลับทางราชการลงได้ อันจะส่งผลให้การบริหารราชการนั้นตอบสนองประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้รอดพ้นจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างแนวความคิดในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายและระบบราชการของไทย



ศูนย์วิทยุโทรพัช
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2535

ลายมือชื่อนิติส
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C170110 : MAJOR LAW
KEY WORD: ACCESS/PUBLIC DOCUMENT

BANCHA KIEWTAI : PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT -HELD DOCUMENT IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. BHOKIN BHALAKULA, Ph.D. LECT. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D. 126 PP ISBN 974-583-126-3

The non-transparency of the decision-making process in the administrative system is clearly visible because of the burden of the official secret. Therefore, most effected by mentioned reason, the administrative process has been struggled by lacking of the efficient consideration and legality in the process. The key point to solve this problem is to limit and be able to control the official secret into some certain area enough to operate the administrative system. The mentioned limiting and controlling can be learnt form other countries because all of them are facing the same problem and desiring to solve it.

The concept of "Public access to government - held document" is the outcome of the democracy system destined to enable people to control and examine the government agencies operation, Moreover, this concept has been used widely by a number of both Common law and Civil law countries.

In Thailand, this concept can be used to reduce the influence of the "official secret process" in order to utilize the benefit from the democracy government system to satisfy the people' interests and will protect the people' rights from the illegal administrative acts. Therefore, it is necessary to introduce the direct access to the government documents into the Thai legal system and the administrative system in Thailand.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....
ปีการศึกษา..... 2535

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จจุล่งไปได้ด้วยความช่วยเหลือและความเอาใจใส่อย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา(ร่วม) ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำและข้อคิดต่าง ๆ อันทรงคุณค่าของการวิจัยมาด้วยดีตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวานิต เกิดสมเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ ที่ได้ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์และสละ เวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. ฤทัย หงส์ลิริ แห่งสำนักอัยการสูงสุด อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายปกครองฝรั่งเศสของผู้เขียน ซึ่งได้ให้ความเมตตา คำแนะนำและข้อคิดต่าง ๆ แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์ ผู้ซึ่งให้กำลังใจและคำแนะนำแก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ชัชวรินทร์ วงศ์วัฒนศานต์ ผู้ซึ่งให้คำแนะนำในเบื้องต้นและให้รายชื่อหนังสือที่ใช้เป็นข้อมูลที่สำคัญในการทำวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เอียรชัย ณ นคร แห่งสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาและความช่วยเหลือทั้งทางด้านกำลังใจ เอกสารข้อมูลต่าง ๆ และแนะนำให้เข้าสัมมนาทางวิชาการ ตลอดจนคำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อผู้เขียนมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	v
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	v
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....	2
สมมติฐานของการวิจัย.....	3
วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	3
ส่วนที่ 1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ.....	4
บทที่ 1 หลักการและแนวความคิด เรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ..	5
- ความลับทางราชการ.....	5
- สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้และ เข้าถึง เอกสารของทางราชการ.....	10
- ขอบเขตของการเปิดเผยเอกสารของทางราชการ.....	15
บทที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในต่างประเทศ..	18
- ความเป็นมาและลักษณะทั่วไปของกฎหมาย.....	18
- ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย.....	26
- องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย.....	45
- วิธีการได้มาซึ่ง เอกสารของทางราชการ.....	50
- สภาพทั่วไปอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย.....	57
ส่วนที่ 2 การให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย.....	65
บทที่ 1 แนวความคิดในเรื่องการเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย.....	66
- ความหมายและความสำคัญของ เอกสารของทางราชการ.....	66

- ประเภทของ เอกสารของทางราชการ.....68
- ข้อจำกัดของการเปิดเผยเอกสารของทางราชการ.....72
- พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องการเข้าถึง เอกสารของทางราชการ.....81
- บทที่ 2 สภาพปัญหาของการขาดกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ.....89
 - ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองที่ไม่สนองตอบประโยชน์ของประชาชน.....90
 1. ข้อพิจารณาในด้านระบบการปกครอง.....90
 2. ข้อพิจารณาในด้านตัวระบบราชการ.....94
 - ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....95
 1. ข้อพิจารณาในด้านการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน.....95
 2. ข้อพิจารณาในด้านการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข.....96
- บทที่ 3 การสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการในประเทศไทย..101
 - การรับรองสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ไว้ในรัฐธรรมนูญ.....102
 - การตรากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ.....103
 - การแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ.....113
- บทสรุปและ เสนอแนะ.....115
- รายการอ้างอิง.....122
- ประวัติผู้เขียน.....126

ศูนย์วิทยพัชการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย