## ส่วนที่ 1

### แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ

ในส่วนแรกนี้เป็นมิติในเชิงสากลที่จะทำให้เห็นว่า "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ" นั้นมีสภาพเป็นอยู่อย่างไร โดยเริ่มจากการกล่าวถึงหลักการและแนวความคิดในเรื่องนี้ว่ามีความเป็นมาและความชอบธรรมอย่างไรที่จะนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการบริหารราชการ โดยกล่าวถึงแนวความคิดสองกระแสที่ดูเหมือนจะสวนทางกัน คือเรื่องความลับทางราชการที่มีมาแต่ดั้งเดิม และเรื่องสิทธิของประชาชนที่จะรับรู้และเข้าถึงเอกสารของทางราชการซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการปกครองในแบบประชาธิปไตย ซึ่งในที่สุดแนวความคิดทั้งสองกระแสต่างก็ยอมรับกันได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมอันเป็นเป้าหมายสำคัญในทางการปกครอง เมื่อเห็นความจำเป็นของการดำรงอยู่ของแนวความคิดเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการแล้วในบทที่ 2 จะได้กล่าวถึงกฎหมายของบางประเทศเพื่อให้เห็นเป็นตัวอย่างว่ามีรูปแบบและเนื้อหาอย่างไรในการนำวิธีการดังกล่าวไปใช้ในประเทศของตน ซึ่งในตอนท้ายจะได้ทำการเปรียบเทียบจุดร่วมและจุดที่แตกต่างกันเพื่อหาลักษณะทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## หลักการและแนวความคิดเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ

การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นพัฒนาการทางความคิดที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากทางราชการได้ด้วยตนเอง ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเกิดการต่อสู้ทางความคิดกับฝ่ายราชการ (รัฐ) ซึ่งพยายามจะรักษาความเด็ดขาดแห่งอำนาจของตนที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมเอาไว้โดยอ้างเหตุผลในเรื่องความลับทางราชการ ผลของการต่อสู้ทางแนวความคิดดังกล่าวทำให้เราได้หลักทั่วไปและข้อยกเว้นของระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งแนวความคิดเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการจะได้เป็นหลักทั่วไปหรือข้อยกเว้นของระบบก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐเน้นหรือให้ความสำคัญแก่หลักการใดมากกว่ากัน

### ความลับทางราชการ

ในการปกครองสมัยโบราณครั้งที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองในแต่ละรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนเป็นไปในรูปแบบของผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยกษัตริย์เป็นผู้อยู่ในฐานะที่เหนือกว่า ประชาชนผู้ถูกปกครองจึงต้องเชื่อฟังและรับฟังคำสั่งจากผู้ปกครองโดยไม่มีสิทธิโต้แย้ง กิจการในทางปกครองตกอยู่ในมือของผู้ปกครองทั้งหมดโดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองและไม่มีสิทธิรับรู้เรื่องราวใด ๆ ในทางปกครอง

แม้ในสมัยต่อมา เมื่ออำนาจในการปกครองมิได้ตกอยู่กับบุคคลคนเดียวเหมือนแต่ก่อน (อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน) แต่กิจการในทางปกครองซึ่งมีความสลับซับซ้อนขึ้นก็ยังถือว่าเป็นเรื่องภายในที่รู้กันเฉพาะชนชั้นปกครองหรือผู้ที่มีหน้าที่ในการปกครองบ้านเมืองซึ่งก็ได้แก่ระบบราชการ (ฝ่ายปกครอง) อันเป็นกลไกของรัฐในการปกครองประเทศ ทั้งนี้อาจเป็น

เพราะแนวความคิดที่ว่ากิจการในทางปกครองนั้นไม่สามารถเปิดเผยให้ประชาชนรู้ได้เป็นมรดกที่สืบทอดมาจากการปกครองในสมัยโบราณจนฝังรากแน่นอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน ดังที่ Max Weber ได้อธิบายลักษณะของระบบราชการในทางสังคมวิทยาไว้ประการหนึ่งว่า ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความสลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้ทราบเพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการ[1] กล่าวคือ Weber เห็นว่าระบบราชการทั้งหลายพยายามที่จะเพิ่มระดับฐานะความเหนือกว่าของตนโดยการรักษาความรอบรู้และเจตนาของตนไว้เป็นความลับ อีกทั้งการบริหารราชการมีความโน้มเอียงที่จะพิจารณาหรือดำเนินการต่างๆ เป็นความลับเท่าที่ระบบราชการสามารถจะทำได้ ซึ่งระบบนี้จะปิดบังความรอบรู้และการกระทำต่าง ๆ ให้พ้นจากการวิพากษ์วิจารณ์ และแนวความคิดในเรื่องความลับทางราชการ (official secret) เป็นสิ่งที่ระบบราชการได้สร้างขึ้นมาเป็นพิเศษและไม่เคยต่อสู้เพื่อปกป้องเรื่องใดอย่างจริงจังเท่ากับเรื่องความลับทางราชการนี้เลย[2]

ลักษณะของระบบราชการ (ฝ่ายปกครอง) ที่เป็นความลับดังกล่าวนี้มีความจำเป็นอยู่มากที่ไม่อาจปฏิเสธได้สำหรับกิจกรรมทางปกครองบางเรื่องซึ่งหากเปิดเผยกระบวนการหรือเรื่องราวต่างๆ แก่สาธารณชนทั่วไปแล้ว อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมหรือทำให้กิจกรรมทางปกครองนั้นไม่บรรลุผลได้ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงมักอ้างเอาความลับทางราชการมาเป็นเงื่อนไขของการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอโดยให้เหตุผลว่าถ้าฝ่ายปกครองมีอิสระในการดำเนินงานและสามารถตัดสินใจได้โดยไม่ต้องระแวดระวังการแทรกแซงจากภายนอก ก็จะทำให้ฝ่ายปกครองมีความมั่นใจและมีเวลาที่จะทุ่มเทให้กับการบริหารราชการ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายปกครองจะต้องเปิดเผยหรือชี้แจงเรื่องต่างๆ ให้คนภายนอกทราบก็จะเป็นการเพิ่มภาระในการทำงานและอาจได้รับการคัดค้านตามมาภายหลังเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลง

---

[1]ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 246.

[2]H.H.Gerth and C.Wright Mills, Max Weber Essays, (Kegan Paul, London, 1947), P. 233.

นอกจากนี้ความลับทางราชการยังมีลักษณะเป็นเอกสิทธิและความคุ้มกันที่มีความจำเป็นต่อการบริหารงานของระบบราชการประเภทหนึ่ง ซึ่งแสดงออกมาในรูปของพยานหลักฐานอันเป็นความลับทางราชการ กล่าวคือในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง หากข้อพิพาทนั้นมีความเกี่ยวพันกับเอกสารหรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือการพัฒนาประเทศ และหากว่ามีการเปิดเผยเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวต่อสาธารณชนหรือคู่ความฝ่ายตรงข้ามแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวม พยานหลักฐานดังกล่าวก็ควรได้รับความคุ้มกันที่จะไม่ถูกเปิดเผย หรือฝ่ายปกครองมีสิทธิที่จะไม่ยอมส่งมอบหลักฐานนั้นแก่ศาล หรือรวมไปถึงไม่ยอมที่จะให้การแม้ด้วยวาจาอันเกี่ยวกับรายละเอียดของเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้นๆ ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประเทศต่างๆ[3] เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ประเทศไทยเองก็ตาม ส่วนระดับแห่งเอกสิทธิและความคุ้มกันของแต่ละประเทศจะมีมากน้อยแค่ไหนเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ

นอกจากฝ่ายปกครองจะใช้เอกสิทธิและความคุ้มกันดังกล่าวต่อศาลได้แล้ว ฝ่ายปกครองยังอาจใช้อ้างต่อรัฐสภาได้อีกด้วยโดยอาศัยหลักการในเรื่องเอกสิทธิของฝ่ายบริหาร (Doctrine of Executive privilege) เช่นในอเมริกาก่อนที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act) ประธานาธิบดีของสหรัฐเกือบทุกคนได้อาศัยหลักการนี้อ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional power) ที่จะยึดถือเอกสารไว้ไม่ส่งมอบให้กับรัฐสภา และมักจะเป็นฝ่ายชนะเสมอเมื่อมีการโต้เถียงเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะได้ยอมส่งมอบข้อมูลข่าวสารนั้นเองโดยสมัครใจ จากหลักทางปฏิบัติที่ฝ่ายบริหารไม่ยอมส่งมอบข้อมูลข่าวสารบางเรื่องให้แก่รัฐสภาดังกล่าว ทำให้เกิดการยอมรับกันทั่วไปว่าหลักการแห่งเอกสิทธิของฝ่ายบริหารมีสภาพที่ดำรงอยู่จริงในระบบการปกครองของอเมริกา แม้ต่อมาภายหลังเมื่อมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารแล้วกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กล่าวถึง

---

[3]ไผทชิต เอกจริยกร, "เอกสิทธิและความคุ้มกันของฝ่ายปกครอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 30-31.

เอกสิทธิของฝ่ายบริหารไว้โดยตรง แต่ก็มีบทบัญญัติบางมาตราที่แสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองเอกสิทธิดังกล่าวในเรื่องการค้าพาณิชย์หรือการเงินการคลัง[4]

จากที่กล่าวมาในเรื่องเอกสิทธิจะเห็นว่าเป็นเรื่องระหว่างฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารกับศาลและรัฐสภา ซึ่งแม้แต่ศาลหรือรัฐสภาเองที่เป็นสถาบันที่มีการจัดตั้งเป็นปึกแผ่นและมีบทบาทอย่างสูงในทางปกครองมาเป็นเวลาช้านาน ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารยังสามารถอ้างเอกสิทธิที่จะไม่ส่งมอบข้อมูลข่าวสารในบางเรื่องให้ได้ มิพักจะต้องพิจารณาถึงประชาชนทั่วไปในฐานะปัจเจกบุคคล ที่จะต้องถูกฝ่ายปกครองนำเรื่องความลับทางราชการขึ้นใช้อ้างยันมากยิ่งกว่า

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดเรื่องความลับทางราชการจะมีความจำเป็นอยู่มากในการบริหารราชการ แต่ผลเสียของความลับทางราชการก็มีอยู่มากเช่นกัน Jeremy Bentham ได้เคยกล่าวไว้ว่า "ความลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันเพื่อกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงไม่ควรที่จะนำมาเป็นระบบแบบแผนของรัฐบาลทั่ว ๆ ไป"

John Stuart Mill ได้กล่าวโดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันว่า "หน้าที่ที่แท้จริงของสภาผู้แทนราษฎรก็คือ คอยดูแลและควบคุมรัฐบาล ทำให้การกระทำของรัฐโปร่งใสเป็นที่เปิดเผยแก่สาธารณชน"

Woodrow Wilson ได้กล่าวสนับสนุนความเห็นของ Bentham ก่อนที่เขาจะกลายเป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาว่า "ใครๆ ก็รู้ว่าคอร์รัปชั่นจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่เป็นความลับ แต่จะไม่ปรากฏในที่ซึ่งเป็นที่เปิดเผย และพวกเราเชื่อว่ามันเป็นการสันนิษฐานที่ยุติธรรมว่าความลับเป็นวิธีการที่ไม่สมควรจะนำมาใช้ในการปกครอง[5]

สำหรับภัยอันเกิดจากการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) จะเกิดมีขึ้นอย่างแน่นอน ถ้ายอมให้ข้าราชการหรือรัฐมนตรีได้ดำเนินภาระกิจของเขาภายใต้กระบวนการที่เป็นความลับอันมิอาจตรวจสอบได้[6]

---

[4]K.C. Davis, Administrative Law, text, (St.paul,Min) P. 70-71.

[5]Norman S. Marsh, Public Access to Government-Held Information, (London, Stevens & Son Ltd., 1987), P. 2.

[6]Ibid., P. 3.

เมื่อกล่าวถึงรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองมีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งว่า ลักษณะของระบบราชการที่ Weber กล่าวว่ามักจะดำเนินการเป็นความลับนั้นได้ลดระดับลงโดยมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทนที่ในลักษณะดังกล่าว แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าลักษณะที่ดำเนินการเป็นความลับจะหมดไปจากระบบราชการ กล่าวคือการที่ Weber ได้กล่าวถึงระบบราชการในลักษณะดังกล่าวเป็นเพราะ Weber ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากรูปแบบของจักรวรรดิเยอรมัน ซึ่งขณะนั้นระบบราชการของเยอรมันได้มีพัฒนาการและอำนาจครอบงำอย่างสูง แต่ในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่เช่นทุกวันนี้ข้าราชการประจำอาจถูกฟ้องร้องเพราะเหตุที่ฝักใฝ่ในความลับมากเกินไปก็ได้ ซึ่งดูเหมือนว่าทุกวันนี้อุปสรรคในการเปิดเผยกระบวนการของการปกครอง จะมีที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าที่จะมาจากข้าราชการประจำ(แต่ทั้งนี้ฝ่ายการเมืองเองอาจจะพูดถึงความลับในการปกครองเช่นกันเมื่อเขากลายเป็นฝ่ายค้านในสภา) อันตรายอย่างใหม่อันเกิดจากลักษณะที่มักจะดำเนินการเป็นความลับของระบบราชการที่ได้แผ่ขยายมาถึงฝ่ายการเมืองก็คือการผูกขาดอำนาจ ทั้งนี้เพราะอำนาจในการยึดถือปกปิดข้อมูลข่าวสารไว้กับตนหรืออำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารออกมาในเวลาที่เหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์แก่ตนนั้นเป็นอาวุธที่ทรงพลานุภาพในมือของผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง และการที่จะคงดำรงอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับการพยายามรักษาอำนาจนั้นไว้ในมือของตน[7]

นอกจากนี้ ในรายงานของกรรมาธิการกฎหมายของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ในปี 1965 ได้กล่าวถึงเรื่องความลับไว้ในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารว่า "การปกครองที่เป็นความลับไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้ใด การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ประชาชนทั้งที่การปกครองนั้นมีขึ้นเพื่อรับใช้ประชาชน การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ตัวรัฐบาลเองในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในการดำเนินการปกครองเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ทำให้เสื่อมความนิยมในหมู่ประชาชน"[8]

---

[7]Ibid., P. 3.

[8]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", วารสารนิติศาสตร์ ป.9 ฉ.3 (2521): 144.

จากผลเสียต่าง ๆ ของความลับที่กล่าวมาผนวกกับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยที่ได้รุ่งเรืองขึ้น ทำให้กระแสความต้องการสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้นจนขยายตัวไปถึงแนวความคิดที่ว่าประชาชนในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยควรจะมีสิทธิที่จะรับรู้เรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองและมีเสรีภาพที่จะแสวงหาหรือรับแจ้งข่าวสารในการปกครอง

<u>สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้และเข้าถึงเอกสารของทางราชการ</u>

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้เป็นสิทธิพื้นฐานอันสำคัญยิ่ง[9] เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้นเพียงแต่สิทธิที่จะเลือกลงคะแนนอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ จะต้องมีสิทธิอื่นๆ ประกอบกันเพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนผู้เลือกตั้งสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะสังคมที่จะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น ประชาชนจะต้องเป็นพลเมืองที่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างดีเสียก่อน ไม่เช่นนั้นประชาชนก็จะมีทัศนะที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง[10] ทำให้สิทธิเลือกตั้งเป็นอาวุธที่ไร้ประสิทธิภาพสำหรับประชาชน

สิทธิที่จะรู้หรือเสรีภาพในข่าวสารนี้มีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) กล่าวคือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนี้เป็นคำกลาง ๆ ที่มีความหมายกว้างมาก เพราะครอบคลุมถึงการถ่ายทอดความคิดเห็นทุกรูปแบบหรือทุกวิธีการที่มนุษย์จะคิดค้นได้ซึ่งมีวิวัฒนาการขยายตัวออกไปเรื่อยๆ เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการประชุมรวมกลุ่ม ฯลฯ สำหรับคำว่าการพิมพ์ก็ขยายความไปถึงการแสวงหาข่าวสารด้วยซึ่งหมายถึงเสรีภาพในข่าวสารนั่นเอง[11] หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ"สิทธิที่จะรู้"ซ่อนอยู่ในตัวของ"สิทธิที่จะพูด"และ"สิทธิที่จะพิมพ์โฆษณา" เพราะสิทธิที่จะพูดหรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณานั้นจะไม่มีความหมายอันใดเลยถ้าขาด

---

[9]กุลพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร", <u>วารสารอัยการ</u> ปีที่.9 ฉบับที่.104 (ส.ค. 2529): 27.

[10]ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สิทธิที่จะรู้,<u>ผู้จัดการรายสัปดาห์</u>(24-30 มิถุนายน 2534):60

[11]วิษณุ เครืองาม, "เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น", <u>วารสารนิติศาสตร์</u> 570 ปีที่.11 ฉบับที่.4 (2524): 570-571.

เสียซึ่งสิทธิที่จะรู้นี้ แต่ก็มีความเห็นโต้แย้งว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นเพราะสิทธิที่จะพูดหรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณาเป็นสิทธิในจำพวกการแสดงออก แต่สิทธิที่จะรู้นั้นกลับเป็นสิทธิในการได้รับหรือเข้าถึงข่าวสารของทางราชการ[12] เพราะฉะนั้นถ้ามองในด้านรูปแบบ (แสดงออก-ได้รับ) สิทธิที่จะรู้จะไม่เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณา แต่ถ้ามองในด้านเนื้อหาแล้วสิทธิที่จะรู้ก็จะเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิที่จะพูด-พิมพ์โฆษณา เพราะสิทธิที่จะรู้เป็นเงื่อนไขหรือเป็นเงาสะท้อนของสิทธิที่จะพูด-พิมพ์โฆษณา สิ่งที่จะยืนยันในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี ก็คือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 19 ที่บัญญัติว่า "ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดเห็น และการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพ-----ที่จะแสวงหา รับและให้ข่าวสารและความเห็น------"

จากที่กล่าวมาในตอนต้นว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนต้องมีสิทธิที่จะรู้ ถ้ากล่าวในทำนองกลับกันสิทธิที่จะรู้ก็เป็นสิทธิที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตยให้ดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์และมั่นคง Ramsey Clark อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ว่า "ประชาชนจะต้องรู้รายละเอียดในการบริหารรัฐบาล ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนที่แท้จริง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว กรณีจะไม่มีอะไรที่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นความมืดมน(secrecy) ได้[13]"

ยิ่งกว่านั้น เราอาจกล่าวถึงความสำคัญของสิทธิที่จะรู้ในเชิงปฏิเสธได้อีกว่าหากขาดเสียซึ่งสิทธิที่จะรู้แล้วผลจะเป็นอย่างไร James Madison อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวเตือนไว้ว่า "รัฐบาลของประชาชนที่ไม่มีข่าวสารให้แก่ประชาชน หรือไม่มีวิธีการให้ประชาชนได้รับข่าวสารเลยนั้น จะเป็นฉากเริ่มต้นของละครที่นำไปสู่ละครตลกที่ไร้สาระหรือโศกนาฏกรรมหรือทั้งสองอย่าง แต่ความรู้ในข่าวสารจะสามารถเอาชนะความไม่รับรู้ได้เสมอ โดยประชาชนมุ่งมั่นที่จะได้ปกครองตนเองจะสามารถใช้ความรู้ที่ตนได้รับนั้นเป็นพลังเพื่อการพิทักษ์ป้องกันตนเอง" กรณีจึงเป็นความจริงที่สะท้อนให้เห็นได้ว่า ประชาชนผู้ไม่ได้รู้เห็นในผลงานหรือการบริหารของรัฐบาลนั้นอาจถูกหลอกลวงได้ง่ายเพียงใด นอกจากประชาชนหลายคนจะได้รับผลร้ายแล้วยังเป็นสาเหตุให้เกิดคอร์รัปชั่นและท้ายที่สุดก็นำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลและความ

---

[12]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระในข่าวสาร", หน้า 140.

[13]เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

เหลวแหลกของข้าราชการประจำด้วย[14]

นอกจากจะให้ประโยชน์แก่ทางฝ่ายประชาชนแล้ว สิทธิที่จะรับรู้ยังเป็นประโยชน์สำหรับฝ่ายรัฐบาลด้วย เพราะการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารราชการจะทำให้รัฐบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนและได้รับความนิยมจากประชาชน[15] อีกทั้งได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากประชาชนด้วย เพราะได้แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารราชการภายใต้การรู้เห็นของประชาชน

เท่าที่กล่าวมาจะเห็นว่าสิทธิที่จะรู้มีความสำคัญมากจนไม่อาจเป็นเพียงสิทธิที่จะอยู่ลอยๆ ในรัฐธรรมนูญหรือในทางตำราได้ จำต้องจัดทำให้เป็นรูปธรรมขึ้นมาเป็นจริงเป็นจังในระบบการปกครอง และด้วยเหตุที่เอกสารของทางราชการเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ดีที่สุด เพราะการกระทำใด ๆ ในองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของเอกสาร ดังนั้นการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิที่จะรู้และแสวงหาข่าวสาร หรือเป็นวิธีการที่จะทำให้สิทธิที่จะรู้ของประชาชนบรรลุผลสมดังสิทธิได้

สำหรับความชอบธรรมที่จะนำวิธีการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการมาเป็นมาตรการที่จะรองรับสิทธิที่จะรู้ของประชาชนอันจะมีผลให้ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของราชการนั้น เนื่องจากในระบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน องค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยควรจะมีความเชื่อมโยงกับประชาชนไม่ว่าจะโดยทางใดทางหนึ่ง ดังนั้นระบบราชการในฐานะที่เป็นกลไกที่รองรับการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหารจึงมีเหตุผลสมควรที่จะให้ประชาชนได้เข้าถึงเอกสารของทางราชการ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารราชการได้

นอกจากนี้การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการยังเป็นภาพสะท้อนหรือเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน กล่าวคือในการปกครองระบอบ

---

[14]เรื่องเดียวกัน, หน้า 139 และ Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 4.

[15]เรื่องเดียวกัน, หน้า139.

ประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยของประชาชนมิได้จบลงตรงที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตน แต่จะต้องแสดงออกมาในหลาย ๆ จุดของการปกครองแล้วแต่การปรับประยุกต์หลักการในแต่ละประเทศ เช่นในบางประเทศที่ใช้ระบบลูกขุนในกระบวนการพิจารณาของศาล[16] ลูกขุนก็เป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายตุลาการหรือในกรณีเกี่ยวกับการใช้ประชามติในการตัดสินประเด็นปัญหาที่สำคัญๆ ของชาติ ในทำนองเดียวกันการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ จึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการเข้าไปตรวจสอบระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการอันสำคัญยิ่งของระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง (Public Participation) ซึ่งวิธีการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ถ้าพิจารณาอย่างแคบ คือดูจากลักษณะภายนอกก็จะเป็นวิธีการให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้[17]ในกิจการหรือการดำเนินงานของรัฐ แต่ถ้าพิจารณาอย่างกว้างคือดูถึงผลบั้นปลายที่วิธีการนี้จะส่งผลไปถึง ก็จะเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ[18]

สำหรับในขอบเขตของกฎหมายปกครอง เรื่องที่มีความสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งคือการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งออกได้เป็น

---

[16]สมบัติ จันทรวงศ์, 200 ปี รัฐธรรมนูญอเมริกัน อดีต ปัจจุบันและอนาคตของมหาชนรัฐประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจเทรดดิ้ง,2531), หน้า 168-175.

[17]ชัยอนันต์ สมุทวนิช, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 97.

[18]สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ข้อเสนอเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ----หน้า 1

1. การควบคุมแบบป้องกัน หรือการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนมีนิติกรรมทางปกครอง*

2. การควบคุมแบบแก้ไข หรือการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังที่มีนิติกรรมทางปกครอง

โดยตัวมันเองแล้ว การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการมีฐานะเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน เพราะเป็นวิธีการที่ทำให้คำว่า "ความลับทางราชการ" คลายความศักดิ์สิทธิ์ลง[19] ในเมื่อความลับทางราชการที่มีมากจนเกินไปเป็นต้นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นถ้าเราสามารถควบคุมความลับทางราชการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมก็จะทำให้การใช้อำนาจในทางมิชอบลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการยังเป็นมาตรการเสริมของการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข กล่าวคือเป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายประชาชนในการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้เพราะฝ่ายตุลาการมีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องตกเป็นอันไร้ผลถ้าปรากฏว่าการ

---

*นิติกรรมทางปกครอง (administrative act) เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งกล่าวคือ การกระทำทางปกครองนั้นรวมถึงการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นการกระทำในทางปฏิบัติการหรือในทางกายภาพด้วย แต่นิติกรรมทางปกครองนั้นหากจะอธิบายให้เข้าใจง่ายโดยเทียบเคียงกับนิติกรรมในทางแพ่งแล้วก็ได้แก่ การใช้อำนาจสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนคนหนึ่งหรือหลายคน จะเห็นว่านิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการสั่งการของฝ่ายปกครองและเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว หลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองจึงแยกออกได้จากหลักกฎหมายในเรื่องสัญญาทางปกครอง ซึ่งแตกต่างกับหลักกฎหมายในเรื่องนิติกรรมทางแพ่งซึ่งครอบคลุมถึงสัญญาทางแพ่งด้วย (ดูรายละเอียดในบทบรรณาธิการวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 2 สิงหาคม 2527 และบันทึกของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องนิติกรรมทางแพ่ง-นิติกรรมทางปกครอง-สัญญาทางปกครองในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 สิงหาคม 2531 หน้า 599-603)

[19]เกษม พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์ 38 ป.12 ฉ.1 (2524): 48.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กระทำนั้นเป็นไปโดยความลำเอียง ตามอำเภอใจ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เกินขอบเขตอำนาจ ฝ่าฝืนวิธีพิจารณาที่กฎหมายบังคับ ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนตามควร หรือไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ซึ่งการพิจารณาสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนี้จะมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด การวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องจะเป็นหลักประกันให้แก่การวินิจฉัยข้อกฎหมายตามข้อเท็จจริงนั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง การจะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองกระทำไปโดยชี้ขาดข้อกฎหมายเป็นอย่างไรก็ต้องอาศัยหลักฐานตั้งแต่การรวบรวมข้อเท็จจริง การประเมินข้อเท็จจริง ให้ความเห็นเพื่อสรุปข้อเท็จจริง การกำหนดประเด็น ตลอดจนการชี้ขาดข้อกฎหมาย หลักฐานในเรื่องดังกล่าวเหล่านี้จะเป็นข้อมูลให้แก่ฝ่ายตุลาการได้ทราบว่าฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยว่าอย่างไร เพราะอะไรแล้วจึงจะวินิจฉัยได้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นถูกต้องหรือผิดที่จุดใด และจะต้องมีคำสั่งอย่างไร แต่ถ้าปราศจากข้อเท็จจริงในเรื่องเหล่านี้แล้วคู่กรณีย่อมไม่สามารถหาเหตุผลมาโต้แย้งฝ่ายปกครองได้ และฝ่ายตุลาการก็ย่อมไม่มีทางทราบถึงเหตุอันไม่ถูกต้องในการกระทำของฝ่ายปกครองได้เลย[20]

<u>ขอบเขตของการเปิดเผยเอกสารของทางราชการ</u>

จากสองหัวข้อดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นภาพของ "ความลับทางราชการ" และ "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ" ในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ว่า

ความลับทางราชการเป็นสัญญลักษณ์ทางความคิดของความมีประสิทธิภาพ (ความสะดวก ความเด็ดขาด, ความมีอิสระในการตัดสินใจ) ของระบบราชการ หรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ความลับทางราชการอาจถูกบิดเบือนไปใช้ในทางมิชอบซึ่งมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้โดยง่าย

ส่วนการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นสัญญลักษณ์ที่แสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สิทธิที่จะรู้) แต่อาจจะเป็นการเพิ่มภาระในการทำงานให้แก่ระบบราชการ

---

[20]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 143-144.

019691

ดังนั้นทั้งสองแนวความคิดนี้จึงมีความสัมพันธ์กันแบบสัดส่วนผกผัน กล่าวคือ ถ้าประสิทธิภาพของระบบราชการ (ความลับทางราชการ) มีอยู่มาก สิทธิเสรีภาพของประชาชน (การเข้าถึงเอกสารของทางราชการ) ก็จะมีน้อย แต่ในทางกลับกันถ้าประสิทธิภาพของระบบราชการมีอยู่น้อยสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะมีมาก จึงมีผู้เห็นว่าทั้งสองแนวความคิดนี้ดำเนินไปด้วยกันไม่ได้จำเป็นที่จะต้องเลือกเอาระหว่างสิทธิเสรีภาพ กับประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแก่นแท้หรือความมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความสำคัญจึงอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนประสิทธิภาพของการบริหารราชการนั้นมีความสำคัญรองลงมาซึ่งจะต้องพยายามแก้ไขปรับปรุงกันเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก[21]

อย่างไรก็ตามคำว่า"ประสิทธิภาพ" ที่กล่าวมานั้นหมายถึง ความสะดวก ความเด็ดขาดและความมีอิสระของระบบราชการ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นถึงตัวระบบราชการเสียมากกว่า แต่ถ้าเปลี่ยนความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ว่าหมายถึง การดำเนินงานของระบบราชการที่ถูกต้อง รอบคอบและสนองตอบต่อประโยชน์ของประชาชนอย่างมากที่สุดแล้ว คำว่า "ความลับทางราชการ" ก็จะไม่ใช่สัญญลักษณ์ที่แสดงออกถึงประสิทธิภาพในความหมายนี้ ยิ่งไปกว่านั้นในความหมายเช่นนี้ ประสิทธิภาพกับสิทธิเสรีภาพก็จะกลับกลายเป็นสองสิ่งที่มีความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน กล่าวคือ การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการจะทำให้การตัดสินใจหรือการดำเนินงานของระบบราชการมีคุณภาพดีขึ้น (สนองตอบต่อประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น) ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะผู้มีอำนาจตัดสินใจได้กระทำการโดยตระหนักดีว่าการกระทำของตนตกอยู่ในสายตาของประชาชน นอกจากนี้คณะกรรมาธิการศึกษาระบบราชการพลเรือน (Fulton Committee on the Civil Service) ของอังกฤษยังได้กล่าวไว้ในปี 1968 ว่า กระบวนการปกครองยังเป็นความลับอยู่มากเกินไป ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนควรจะได้รับการสนองตอบมากกว่านี้ ถ้ามีการเปิดเผยกระบวนการปกครองดังกล่าวให้มากขึ้น การขยายขอบเขตที่กว้างขึ้นของปัญหารัฐบาลและผลกระทบของมันที่มีไปถึงสังคมโดยรวมได้เรียกร้องให้มีการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางกับส่วน

---

[21]ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร, คำอภิปรายในการอภิปรายหัวข้อ "เปิดระบบราชการเพื่อใคร?" ณ โรงแรมรีเจนต์ เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2534

อื่นๆ ของสังคมที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยที่ Fulton Committee เชื่อว่าการปรึกษาหารือเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญในตัวมันเองเท่านั้น แต่ยังจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ ให้ดีขึ้นและจะเป็นการเพิ่มความเข้าใจวัตถุประสงค์ของการกระทำนั้น ๆ ให้มากขึ้นด้วย[22] ด้วยเหตุนี้จะเห็นว่าการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการจึงเป็นกลไกทางกฎหมายปกครองที่สอดคล้องกับคุณลักษณะสำคัญของกฎหมายปกครองที่มุ่งไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารบริการสาธารณะภายใต้ระบบความรับผิดชอบ

ไม่ว่าความลับทางราชการจะมีผลดีผลเสียอย่างไรก็ตาม เราไม่อาจละเลยต่อความสำคัญของมันได้ เพราะในการบริหารราชการยังมีบางเรื่องที่มีความจำเป็นจะต้องเก็บไว้เป็นความลับเพื่อคุ้มครองส่วนได้เสียของสังคมส่วนรวม ดังนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่การรักษาดุลยภาพระหว่างความลับทางราชการกับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก เว้นแต่ในบางเรื่องที่จะต้องปกปิดไว้เป็นความลับเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิโดยชอบของเอกชนและในขณะเดียวกันให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะให้รอดพ้นจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเอกชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการประสานระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ของรัฐเข้าด้วยกัน นอกจากจะคำนึงถึงประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ของรัฐแล้วในบางกรณีข้อมูลข่าวสารบางอย่างที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการยังเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Right) ของบุคคลที่สามด้วย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของแนวคิดว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการทั้งหมดแล้วโดยยึดถือเอาเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ตั้งก็จะได้หลักการว่าราชการจะต้องเปิดเผยเอกสารทั้งหมดของตนที่แสดงถึงข่าวสารในการบริหารราชการโดยมีข้อยกเว้นอย่างจำกัดที่จะไม่ต้องเปิดเผย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า **"เอกสารต่าง ๆ จะต้องเปิดเผย เว้นแต่ทางราชการจะมีเหตุผลดีที่จะไม่ยอมเปิดเผย"** ซึ่งอาจจะพิจารณาแนวทางได้จากตัวอย่างของต่างประเทศดังที่จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

---

[22]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 4-5.

# บทที่ 2

## กฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในต่างประเทศ

ด้วยเหตุที่แนวความคิดเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้เกิดมีขึ้นในต่างประเทศจนกระทั่งมีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับแนวความคิดดังกล่าว ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษากฎหมายของบางประเทศเพื่อดูรูปแบบและเนื้อหาว่ามีลักษณะในสาระสำคัญอย่างไร สำหรับกฎหมายของประเทศที่เลือกทำการศึกษาได้แก่ ประเทศสวีเดนซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายประเภทนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งกฎหมายในเรื่องนี้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันมากและยังเป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law ได้เป็นอย่างดี และประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศในระบบ Civil law ที่เน้นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองที่เป็นอิสระจากศาลยุติธรรม

ในบทนี้จะศึกษาถึงโครงสร้างกฎหมายของแต่ละประเทศเพื่อให้มองเห็นภาพและสะดวกต่อการเปรียบเทียบ โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาและลักษณะทั่วไปของกฎหมาย ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย วิธีการได้มาซึ่งเอกสารของทางราชการ และสภาพทั่วไปอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามลำดับ

### ความเป็นมาและลักษณะทั่วไปของกฎหมาย

1. ประเทศสวีเดน หลักในเรื่องการให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นธรรมเนียมที่ได้ปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานกว่า 200 ปีแล้ว โดยในศตวรรษที่ 18 (1718-1772) นั้น ประเทศสวีเดนอยู่ในช่วงเวลาที่รัฐสภามีบทบาทอย่างสูงในทางการปกครอง มีหลายครั้งที่อำนาจได้เปลี่ยนมือจากพรรคการเมืองหนึ่งไปสู่อีกพรรคการเมืองหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้มีขึ้นในปี ค.ศ.1766 อีกครั้งซึ่งเป็นครั้งที่เสียงข้างมากกลุ่มใหม่ในรัฐสภาต้องการที่จะให้มีการอภิปรายอย่างเสรี และมีการตรวจสอบเอกสารของรัฐที่รัฐบาลชุดก่อน ๆ ได้เก็บไว้เป็นความลับ ในสถานการณ์เช่นนี้เอง กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์(Freedom of the

Press Act) ฉบับแรกจึงได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1766 ซึ่งในช่วงเวลานั้นการพิมพ์เป็นเพียงวิถีทางเดียวที่จะสื่อสารความคิดไปสู่ประชาชนกลุ่มใหญ่ได้ หลักการภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีอยู่ว่าทุกๆ คนจะมีเสรีภาพในการพิมพ์ ส่วนการตรวจตราของรัฐในงานพิมพ์นั้น ๆ เป็นสิ่งที่ต้องห้าม ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายต่อ ๆ มาจึงได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วยความคิดที่จะติดต่อสื่อสารและเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารซึ่งแหล่งสำคัญก็ได้แก่เอกสารในรูปแบบต่างๆ ที่เก็บอยู่ในหน่วยงานรัฐบาลนั่นเอง ด้วยเหตุนี้หลักการดังกล่าวจึงเป็นแนวความคิดพื้นฐานของผู้บัญญัติกฎหมายในปี ค.ศ.1766 ที่จะให้เสรีภาพแก่ประชาชนทุกคนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ

กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการนี้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญสวีเดน ซึ่งตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้วรัฐธรรมนูญสวีเดนแบ่งเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

- Instrument of Government of 1974
- Act of Succession
- Freedom of the Press Act

ในส่วนแรก Instrument of Government เป็นส่วนที่ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ในเรื่องของเสรีภาพในการพิมพ์และสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการนั้น บทบัญญัติในส่วนนี้ได้กล่าวอ้างอิงไว้ให้ไปดูในส่วนที่ 3 คือ Freedom of the Press Act

สำหรับกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการพิมพ์ฉบับปัจจุบันซึ่งได้รับการแก้ไขในปี ค.ศ.1949 นั้น หลักการใหญ่ๆ รวมทั้งรูปแบบก็ยังคงเป็นไปตามกฎหมายฉบับเดิม(ปี ค.ศ.1814) กล่าวคือในหมวดแรกเป็นบททั่วไป ส่วนหมวดอื่น ๆ เป็นหมวดที่ว่าด้วยเรื่องแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร การจัดทำและเผยแพร่เอกสาร-สิ่งพิมพ์ หมวดถัด ๆ มาก็ว่าด้วยเรื่องความผิดและการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาซึ่งสามารถกระทำได้โดยวิธีการของการพิมพ์ และกฎหมายนี้ได้จบลงโดยส่วนที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลอันมีลักษณะเฉพาะซึ่งจะใช้กับความผิดและการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเสรีภาพในการพิมพ์นี้เท่านั้น ส่วนสำคัญของกฎหมายดังกล่าวอยู่ในหมวดที่ 2 ซึ่งได้วางหลักการพื้นฐานและเหตุผลสำหรับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ในมาตรา 1 ว่า "เพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและความโปร่งใสของราชการ (public) ชาว

สวีเดนทุกคนย่อมสามารถเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้"

สำหรับข้อยกเว้นของหลักการเข้าถึงเอกสารของทางราชการนั้นได้กล่าวไว้ในมาตรา 2 ส่วนรายละเอียดของข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ได้กล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยความลับทางราชการ (Secrecy Act) โดยมีเงื่อนไขว่ากฎหมายว่าด้วยความลับทางราชการนี้จะกำหนดให้เรื่องอื่นเป็นความลับนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน Freedom of the Press Act ไม่ได้ มิฉะนั้นจะไม่มีผลบังคับเพราะถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก Freedom of the Press Act เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้นรัฐธรรมนูญของสวีเดนจึงเป็นหลักประกันได้ว่าเอกสารของทางราชการนั้นจะเป็นที่เปิดเผยแก่สาธารณชน[1]

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในสวีเดนนั้นมีหลักการพื้นฐานว่า ราชการจะต้องเปิดเผยเอกสารของตนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ส่วนความลับทางราชการนั้นเป็นเพียงข้อยกเว้นและในกรณีที่เป็นที่สงสัยก็ต้องยกประโยชน์ให้กับประชาชนในอันที่จะมีสิทธิเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้

2. <u>สหรัฐอเมริกา</u> แม้ว่าในบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (the first Amendment) จะได้รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการพิมพ์ไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1966 รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act 1966) สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการจึงได้เกิดขึ้นและได้รับการรับรองตามกฎหมายดังกล่าว

ในระดับมลรัฐ มีหลายมลรัฐที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ก่อนที่จะได้มีกฎหมายของสหรัฐเสียอีกกล่าวคือมีการออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลทำให้สถาบันทางการปกครองของตนเป็นที่เปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าควบคุมตรวจสอบ มลรัฐหลุยส์เซียนาซึ่งมีระบบกฎหมายแบบซิวิลลอว์เป็นมลรัฐแรกที่ได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการ (public record law) ในปี ค.ศ. 1912

---

[1]Norman S.Marsh, <u>Public Access to Government-Held Information</u> (London, Stevens & Son Ltd., 1987), P. 35-37.

ต่อมาใน ปี ค.ศ.1953 นาย Harold Cross ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลทำให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตน และจากการศึกษาพบว่านอกจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการแล้ว คำพิพากษาของศาลในระบบคอมมอนลอว์ก็ยังได้รับสิทธิดังกล่าวไว้เช่นกัน[2] อย่างไรก็ตามสิทธิตามระบบคอมมอนลอว์มีขอบเขตจำกัดเพราะขึ้นอยู่กับสภาพของเอกสารและส่วนได้เสียของเอกชนผู้ขอตรวจดู การตรวจดูจะอนุญาตให้เฉพาะเมื่อผู้ขอตรวจดูมีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเอกสารนั้นและเฉพาะเมื่อการขอตรวจดูนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกาเห็นกันว่าสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารของทางราชการตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์เช่นนี้ยังไม่เป็นการเพียงพอ จึงได้มีการพยายามขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นโดยบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act : APA ) ค.ศ.1946 (P.L.79-404; 60 Stat. 237) ตามกฎหมายฉบับนี้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะต้องพิมพ์บรรดากฎข้อบังคับและเอกสารการทำงานและการบริหารงานเพื่อแพร่หลายและจะต้องมีการจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจค้นบรรดาความเห็นของทางราชการและคำสั่งต่าง ๆ ได้ด้วย แต่เอกสารของทางราชการอาจไม่เปิดเผยได้ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความลับอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความลับด้วยเหตุอันใดอันหนึ่งที่สมควร แต่อำนาจในการไม่ยอมเปิดเผยนี้ดูจะกว้างขวางมากเกินไปจนทำให้รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการไม่ยอมเปิดเผยเอกสารมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผย นอกจากนั้นบรรดากฎ ความเห็นหรือคำสั่งก็ให้เปิดเผยได้แต่เฉพาะบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรงและสมควรเท่านั้น เนื่องจากผลอันไม่เป็นที่พึงปรารถนานี้จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขกันเสมอมา จนกระทั่งในปี ค.ศ.1966 จึงได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Law 89-487 (80 Stat. 250) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 ของ APA (1946) กฎหมายฉบับนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร(Freedom of Information Act : F.O.I) และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้ ในระหว่างที่ไม่ได้ใช้บังคับนั้นได้มีรัฐบัญญัติ P.L.89-554 (80 Stat.378) ออกมาในปี ค.ศ. 1966 ให้ประมวล APA (1946) เข้าเป็นประมวลกฎหมายสหรัฐ (U.S.C.) โดยมาตรา 3

---

[2]Ibid., P. 55.

ดังกล่าวเปลี่ยนเป็นมาตรา 552 ในลักษณะที่ 5 ของประมวลกฎหมายสหรัฐ (5 U.S.C.มาตรา 552) โดยไม่มีการแก้ไขในด้านสาระแต่อย่างใด[3]

F.O.I. (1966) ได้เปลี่ยนหลักการพื้นฐานจากประชาชนควรจะรู้ (need to know) มาเป็นหลักการที่ว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ (Right to know) และขยายสิทธินี้ไปสู่ประชาชนทั่วไป กล่าวคือ เอกสารของทางราชการจะต้องเปิดเผยเว้นแต่ทางราชการมีเหตุผลที่ดีที่จะไม่ยอมเปิดเผย กฎหมายฉบับนี้มิได้เป็นผลมาจากแรงกดดันในเรื่องอื้อฉาวใด ๆ และมิได้เกิดจากการรณรงค์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน แต่เป็นผลมาจากการทำงานของบุคคลเพียง 2 คน คือ Carl Moss ผู้แทนราษฎรจากมลรัฐแคลิฟอเนียซึ่งเป็นกรรมาธิการการปกครองของสภาผู้แทน (House Committee on Government Operation) และ Jacob Sher ผู้ซึ่งเป็นทั้งศาสตราจารย์ทางวารสารศาสตร์และที่ปรึกษาแห่งคณะกรรมาธิการ กฎหมายนี้ได้ผ่านสภาทั้งสองของ Congress โดยไม่มีการออกเสียงคัดค้านแต่อย่างใด

F.O.I.(1966) ได้ถูกแก้ไขหลายครั้งในปี ค.ศ. 1974 และต่อมาในปี ค.ศ. 1976 และค.ศ.1984 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน การพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายในระหว่างที่มีผลใช้บังคับนั้นจะทำให้เข้าใจได้ว่าทำไมถึงต้องมีการแก้ไขอย่างขนานใหญ่ในปี ค.ศ. 1974 กล่าวคือ F.O.I. นี้ก็เหมือนกับกฎหมายหลาย ๆ ฉบับของสหรัฐที่ได้วางหลักการทั่ว ๆ ไปไว้ แล้วปล่อยให้มีการตีความในรายละเอียดปลีกย่อยโดยศาลแห่งสหรัฐ ผู้ที่ต้องการสภาพบังคับแห่งกฎหมายจะต้องนำคดีไปสู่ศาล และเนื่องจากในสหรัฐอเมริกา โดยปกติคู่ความเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของตนเอง ไม่ว่าคู่ความฝ่ายใดจะชนะคดี ดังนั้นประเด็นหนึ่งในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ.1974 ก็เพื่อที่จะอนุญาตให้รัฐบาลออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่ผู้ที่ชนะคดีในเนื้อหาสาระของคดีได้

ระหว่างปีค.ศ.1967 ที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปีค.ศ.1974 คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภาในคองเกรสได้ติดตามผลการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างใกล้ชิด และในที่สุดก็เสนอแก้ไขกฎหมาย ในการแก้กฎหมายครั้งนี้ประธานาธิบดีฟอร์ดได้ใช้สิทธิคัดค้าน(Veto)การแก้กฎหมาย

---

[3]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อิสระของข่าวสาร, วารสารนิติศาสตร์ 137 ป.9 ฉ.3 (2521), : 140-142.

ดังกล่าว แต่ไม่เป็นการยากเลยที่สภาจะยืนยันการแก้ไขกฎหมายนั้นด้วยเสียงข้างมากจำนวน 2 ใน 3 ของทั้งสองสภาเพื่อลบล้างการใช้สิทธิคัดค้านของประธานาธิบดี ด้วยสำนึกในชัยชนะครั้งนี้เองที่นำไปสู่การตรารัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Act 1974),รัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมาธิการที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Federal Advisory Committee Act 1972), Government in the Sunshine Act 1976, Whistleblowers Act 1978 ซึ่งกฎหมายทั้งหมดนี้ได้ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การปกครองเป็นแบบระบบเปิด และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล[4]

อย่างไรก็ตามในสมัยของประธานาธิบดีเรแกนได้มีคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12356 ลงวันที่ 6 เมษายน ค.ศ.1982 ซึ่งมีผลทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจำแนกและเก็บรักษาไว้ให้พ้นจากการตรวจสอบของประชาชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น คำสั่งนี้ได้เพิ่มอำนาจดุลพินิจให้แก่ส่วนราชการเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดไว้ประเภทใดควรจะเก็บรักษาไว้เป็นความลับ และให้มีอำนาจจัดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ได้จัดไปแล้วก่อนหน้าที่จะได้มีคำสั่งนี้เสียใหม่ และด้วยเหตุที่ให้อำนาจเพิ่มระยะเวลาของความลับทางราชการ คำสั่งนี้จึงทำให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามที่กำหนดไว้ใน F.O.I. ลดน้อยลง[5]

3. <u>ประเทศฝรั่งเศส</u> ในประเทศที่มีการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพอย่างฝรั่งเศส ดูเหมือนว่าสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการน่าจะได้รับการรับรองไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนที่พบได้ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองและกฎหมายของฝรั่งเศส แต่ความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ สิทธิดังกล่าวของประชาชนทั่วไปได้ก่อตัวขึ้นเป็นครั้งแรกโดยเริ่มจากความคิดของนักนิติศาสตร์และบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบบราชการ (แม้จะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการก็ตาม) จวบจนกระทั่งนักการเมืองได้มาพบแนวความคิดนี้เข้า เรื่องนี้จึงได้กลายเป็นสิทธิ

---

[4]Norman S. Marsh, <u>Public Access to Government-Held Information</u>, P. 57-58.

[5]Peter Herman and charles R.McClure, <u>Public Access to Government Information</u>, (Norwood. New Jersey, Ablex Publishing Corporation), P. 33-34.

ของประชาชนและเป็นระบบตรวจสอบฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายรองรับ โดยแนวความคิดดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1974 เพื่อคณะกรรมการซึ่งทำงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบของเอกสารทางราชการ(Commission on Coordination of Documentation) ได้เสนอรายงานที่มีสาระไปในทางตำหนิการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่เต็มไปด้วยความลับและสนับสนุนมาตรการที่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ คณะกรรมการนี้เห็นว่า ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ทางจิตวิทยาหรือทางการเมืองก็ตาม สิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ควรจะได้รับการรับรองไว้โดยบทกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ.1975 เมดิอาเตอร์(Mediateur)* ได้เสนอรายงานประจำปีของตนซึ่งมีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกันกับรายงานของคณะกรรมการในปี ค.ศ. 1974 กระทั่งในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1976 พรรคสังคมนิยม (Socialist) และพรรคแรลลี่ฟอร์รี่ปุบลิคหรือพรรคเดอโกลนิยม(Gaullist) จึงได้เสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภา(National Assembly) เกี่ยวกับเรื่องการเข้าถึงเอกสารและข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาล แต่ในเดือนสิงหาคมปีเดียวกันก็เกิดเหตุการณ์ที่ดูจะไม่สอดคล้องกับกระแสความคิดดังกล่าว คือมีการเสนอร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี Barre) เกี่ยวกับการปฏิบัติและจัดเก็บข้อมูลของรัฐบาล ในช่วงเวลานี้เองที่นักนิติศาสตร์ไม่ได้ต่อสู้โดยลำพังอีกต่อไป การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการตามทรรศนะของนักสังคมวิทยา นักรัฐศาสตร์ นักบริหารรัฐกิจ และนักประวัติศาสตร์ร่วมสมัยได้พัฒนาไปมาก และนักวิจัยเหล่านี้ได้โจมตีการบริหารราชการที่เต็มไปด้วยความลับและความลับสนไม่มีหลักเกณฑ์ของเรื่องเอกสารของทางราชการ

---

*เมดิอาเตอร์ คือ เจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ในฝรั่งเศส ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเอาแนวความคิดมาจากออมบุดสแมน (Ombudsman) ของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เมดิอาเตอร์ของฝรั่งเศสไม่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย แต่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และเมดิอาเตอร์ไม่อาจเข้าไปดำเนินการกับการกระทำทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วยตนเอง ต้องมีเรื่องเข้ามาสู่ตนจึงจะดำเนินการได้ (ดูรายละเอียดใน โภคิน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชา น.741 ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 :คดีปกครองในฝรั่งเศส, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 20-21)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กล่าวสำหรับฝ่ายรัฐบาล ความพยายามที่จะปฏิรูปตนเองไปสู่ระบบการตรวจสอบโดยให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้เริ่มในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1975 ที่คณะทำงานภายใต้การนำของ Fougère กรรมการของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ(Conseiller d'Etat) ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติซึ่งได้กำหนดหลักการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิของประชาชนที่จะได้รับแจ้งให้ทราบถึงเอกสาร ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธินั้น แต่กระนั้นเพื่อความสะดวกต่อรัฐตามความเห็นของรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี Chirac) นาย Fougère จึงได้กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยโดยทำเป็นร่างรัฐกฤษฎีกาที่มีเนื้อหาจำกัดหลักการในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดกระบวนการที่มีผลทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกเผยแพร่เอกสารต่อประชาชนได้ สองปีต่อมารัฐบาล(Barre) จึงได้ตัดสินใจออกรัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 เพื่อเป็นทางออกในการแก้ปัญหาความต้องการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการขยายสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการให้กว้างขวางขึ้นด้วยวิธีการให้คณะกรรมการชุดนี้กำหนดลำดับชั้นของเอกสารหรือกำหนดประเภทของเอกสารที่สามารถเข้าถึงได้ภายใต้ความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ภายหลังจากนั้นไม่นานความไม่สมบูรณ์ของรัฐกฤษฎีกาก็ได้ถูกยืนยันในรายงานของคณะกรรมการดังกล่าว โดยในรายงานนั้นได้เน้นให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะระบุประเภทของเอกสารที่สามารถให้เข้าถึงได้เมื่อได้พิจารณาถึงจำนวน ความหลากหลาย และความยากในการระบุชื่อเอกสาร ดังนั้นด้วยความกล้าหาญและความสำนึกที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้จริง คณะกรรมการจึงได้เสนอในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับที่รัฐกฤษฎีกาบังคับไว้ให้กระทำ นั่นคือระบุประเภทของเอกสารที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการยอมรับถึงสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการทั่ว ๆ ไปได้โดยมีข้อยกเว้นอย่างจำกัดเท่าที่ระบุไว้เท่านั้น จากนั้นรัฐบาลจึงได้ยกเลิกรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวและเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ต่อรัฐสภา แต่ขณะนั้นเป็นเวลาที่ใกล้จะทำการเลือกตั้งรัฐสภาชุดใหม่ รัฐสภา จึงไม่มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นได้ทัน อย่างไรก็ดีในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ.1978 นายกรัฐมนตรี(Barre) และนักการเมืองส่วนใหญ่ได้จัดการนำเรื่องความต้องการของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐให้มากขึ้นและกำหนดสิทธิดังกล่าวให้แน่นอนชัดเจนขึ้นรวมเข้าไว้ในแผนการหาเสียงของตน ในที่สุดรัฐ

บัญญัติฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978 ก็ได้มีขึ้นและเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญที่เป็นอยู่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญในโครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้ได้ว่า กฎหมายได้ก่อตั้งสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการอย่างชัดเจนและได้กำหนดกระบวนการแห่งการใช้สิทธิไว้ด้วย[6]

**ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย**

1. ประเทศสวีเดน

1.1 ประชาชนผู้ใช้สิทธิ: สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่กับประชาชนทั่วไป รัฐธรรมนูญสวีเดนได้รับรองให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงเอกสารที่ฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นครอบครองอยู่ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 1 อันเป็นหลักการพื้นฐานของ Freedom of the Press Act ที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้วว่ากฎหมายนี้ให้สิทธิแก่ชาวสวีเดนทุกคน (every Swedish national) ที่จะเข้าถึงเอกสารของทางราชการทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและทำให้เกิดความโปร่งใสแก่ทางราชการ (public) จนเป็นที่กล่าวกันในสวีเดนว่า การที่ไม่สามารถปิดบังอะไรไว้ได้ทำให้ฝ่ายปกครองได้รับความเชื่อถือยิ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากกฎหมายนี้จะให้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการแก่ชาวสวีเดนทั่วไปแล้ว ในหมวด 14 มาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าวยังให้สิทธิเช่นเดียวกันนี้แก่ชาวต่างชาติอีกด้วย[7]

1.2 หน่วยราชการภายใต้กฎหมาย : ใน Freedom of the Press Act ของสวีเดนได้กำหนดหน่วยงานที่จะให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าได้แก่ "หน่วยราชการ" (public authority) ดังนั้นในเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจกับ

---

[6]Norman S. Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 87-93.

[7]Ibid., P. 36.

คำว่าหน่วยราชการในกฎหมายปกครองสวีเดนเสียก่อนเพราะโครงสร้างทางปกครองของสวีเดนมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากหลาย ๆ ประเทศ

ในสวีเดน โครงสร้างทางปกครองแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ รัฐส่วนกลาง (State) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Communal) ในระดับรัฐส่วนกลางนั้นอยู่ภายใต้การบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลาง (Central agencies) ที่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลโดยตรงกว่า 100 แห่ง และหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค (regional State authorities) 25 แห่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐส่วนกลางในระดับรองลงไปที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่นอีกด้วย ส่วนการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 24 หน่วยใหญ่(regional units) กับอีก 284 หน่วยย่อย(local units) โดยแต่ละหน่วยดังกล่าวนี้ถูกปกครองโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนี้มาตรา 5 ในหมวด 2 แห่ง Freedom of the Press Act 1949 ยังได้กำหนดให้รัฐสภา (Riksdag) องค์กรทางศาสนาทั่วไป (General Church Assembly) องค์กรอิสระปกครองตนเอง (municipal assembly) ที่มีขอบเขตอำนาจแน่นอนมีฐานะเท่ากับหน่วยราชการ (public authority)

จากที่กล่าวมาถึงโครงสร้างทางปกครองของสวีเดน เป็นที่ปรากฏชัดว่ามีหน่วยราชการดังกล่าวหลายพันหน่วย บางหน่วยก็มีขนาดเล็กซึ่งบางครั้งก็มีข้าราชการเพียงคนเดียวบางหน่วยก็มีขนาดใหญ่มีจำนวนข้าราชการหลายร้อยหลายพันคน บางหน่วยก็ไม่ได้สังกัดอยู่กับรัฐบาลแต่สังกัดอยู่กับรัฐสภาเช่น ธนาคารแห่งชาติ (National Bank) และสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (Public Debt Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานในความหมายของ พ.ร.บ. นี้เช่นกัน[8]

1.3 ความหมายของเอกสารของทางราชการ:ใน Freedom of the Press Act ได้กล่าวถึงลักษณะของเอกสารของทางราชการไว้ในมาตรา 3 ถึงมาตรา 11 ของหมวด 2 โดยเริ่มจากการให้ความหมายของคำว่าเอกสาร(document) ว่าหมายรวมถึงสิ่งที่แสดงออกมาในรูปของการเขียน ภาพและการบันทึกใดๆ ซึ่งสามารถอ่านหรือฟังได้หรือสามารถเข้าใจได้โดยวิธีอื่นใดอันอาศัยเทคโนโลยี (มาตรา 3) และถ้าเอกสารเหล่านี้ได้ถูกจัดให้อยู่ในสำนักงานของ

---

[8]Ibid., P. 38-39.

หน่วยราชการดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว เอกสารเหล่านั้นก็จะเป็นเอกสารของทางราชการ (public document) แต่ทั้งนี้เอกสารดังกล่าวจะต้องถูกทำขึ้นจนเสร็จแล้ว

ในหน่วยราชการหนึ่ง ๆ มีความจำเป็นที่ต้องใช้เอกสารเป็นจำนวนมากมายเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นบันทึก ภาพหรือแผนภูมิต่าง ๆ ปัญหาจึงเกิดมีขึ้นว่าเมื่อใดที่วัตถุเหล่านั้นจะมีสภาพเป็นเอกสารของทางราชการ คำตอบสำหรับปัญหานี้ต้องแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ เอกสารจากภายนอกที่ถูกส่งมายังหน่วยราชการกับเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นเองในหน่วยราชการหนึ่ง ๆ สำหรับเอกสารประเภทแรกที่ส่งจากภายนอกมายังหน่วยราชการนั้นจะมีสภาพกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่เข้ามายังสำนักงานของหน่วยราชการ ไม่ว่าการรับเอกสารไว้นั้นจะได้ลงทะเบียนรับไว้ถูกต้องตามทางการหรือไม่ก็ตาม ส่วนเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยราชการเองนั้นจะเป็นเอกสารของทางราชการก็ต่อเมื่อเอกสารนั้นได้ถูกจัดทำขึ้นจนเสร็จสมบูรณ์ตามกระบวนการของเอกสารแล้ว กล่าวคือเอกสารนั้นได้อยู่ในรูปแบบหรือขั้นตอนสุดท้ายที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้แล้ว เช่น

- เอกสารที่ได้ถูกส่งจากหน่วยราชการไปยังบุคคลอื่นแล้ว
- สำเนาเอกสารซึ่งหน่วยราชการมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้เมื่อได้ส่งเอกสารไปแล้ว
- บันทึกต่าง ๆ ที่ได้ทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ระหว่างการปฏิบัติงานภายในสำนักงานอาจจะถูกทำลายและทิ้งไปได้เพราะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ปล่อยให้เอกสารนั้นอยู่ในที่เก็บเอกสารของสำนักงาน บันทึกนั้นจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่หน่วยราชการนั้นได้ทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่ในหน่วยราชการนั้น
- รายงานการประชุมจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการทันทีที่ได้รับการรับรองในขั้นสุดท้าย
- สมุดทะเบียนจะเป็นเอกสารของทางราชการเมื่อได้เริ่มเปิดใช้สำหรับการลงทะเบียนในเรื่องต่าง ๆ
- ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นเอกสารของทางราชการก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีได้ลงนามเพื่อส่งไปรัฐสภาแล้วเท่านั้น แต่ถ้าอยู่ในขณะที่กำลังร่างจะไม่เป็นเอกสารของทางราชการ

เช่นเดียวกับเอกสารอื่น ๆ ที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

เมื่อไม่นานมานี้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องขยายแนวความคิดเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการ ซึ่งทุกวันนี้เอกสารของทางราชการได้หมายความรวมถึงวัตถุทุกชนิดที่สามารถเก็บข้อมูลข่าวสารได้ สำหรับคอมพิวเตอร์เป็นปัญหาพิเศษที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพราะเป็นไปได้ว่า อาจมีการเก็บข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ไว้ในหน่วยราชการหนึ่ง แต่มีหน่วยราชการอื่นที่สามารถเรียกเอาข้อมูลนั้นได้เพราะมีการเชื่อมโยงข้อมูลถึงกัน ดังนั้นจึงต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าว อยู่ในการเก็บรักษาของหน่วยราชการซึ่งสามารถเรียกข้อมูลนั้นได้ด้วยวิธีการทางคอมพิวเตอร์ ในกรณีที่มีหน่วยราชการหลาย ๆ หน่วยสามารถเข้าถึงหรือเรียกข้อมูลทางคอมพิวเตอร์อันเดียวกันได้ ข้อมูลนั้นก็จะถือว่าได้ถูกเก็บไว้ในหน่วยงานเหล่านั้นทั้งหมดทุกแห่ง อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหามากมายในการปรับใช้หลักกฎหมายกับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ[9]

เมื่อทราบถึงลักษณะทั่วไปของเอกสารของทางราชการแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือ การพิจารณาว่าในสวีเดนนั้นเอกสารของทางราชการประเภทใดบ้างที่ประชาชนเข้าถึงได้และประเภทใดที่เข้าถึงไม่ได้ ในหมวด 2 มาตรา 2 แห่ง Freedom of the Press Act ได้บัญญัติว่าสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของราชการอาจจะถูกจำกัดได้เฉพาะแต่ในเรื่องที่มีความจำเป็นดังต่อไปนี้

1. ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ

2. นโยบายการคลังแห่งชาติ นโยบายเกี่ยวกับการเงินหรือนโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างระหว่างประเทศของราชอาณาจักร

3. กิจกรรมของหน่วยราชการที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ ควบคุมหรือการตรวจตราอื่น ๆ

4. เรื่องเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือการฟ้องร้องคดีอาญา

5. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐหรือของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

---

[9]Ibid., P. 39-41.

6. การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (personal integrity) หรือการคุ้มครองฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชน

7. การสงวนพันธุ์สัตว์หรือพืช

นอกจากนี้ในมาตรา 2 นั้นเองยังได้กำหนดไว้ว่าข้อยกเว้นในเรื่องเข้าถึงเอกสารของทางราชการนี้จะกล่าวในรายละเอียดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ Secrecy Act แต่ทั้งนี้ Secrecy Act จะต้องไม่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารเรื่องอื่นให้เป็นความลับนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน Freedom of the Press Act

รัฐสภาได้มอบอำนาจให้กับรัฐบาลที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับนี้ ถ้าหน่วยราชการต้องการที่จะเรียกเอกสารของทางราชการคืนจากประชาชนก็จะต้องมีบทบัญญัติใน Secrecy Act สนับสนุนเหตุผลของตน และในกรณีที่หน่วยราชการจะยึดถือเอกสารของตนไว้ไม่ให้กับประชาชนผู้ร้องขอก็จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน Secrecy Act ซึ่งในบางกรณีก็เป็นความลับโดยไม่มีเงื่อนไข แต่ส่วนมากแล้วหน่วยราชการที่เก็บรักษาเอกสารของทางราชการไว้จะต้องทำการพิจารณาเป็นรายกรณีไปแล้วแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบไม่ว่าเอกสารนั้นจะเป็นเอกสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ก็ตาม แม้ว่าเนื้อหาของเอกสารจะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทที่ได้รับความคุ้มครองให้เป็นความลับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่กฎหมายก็บัญญัติไว้ว่าถ้ากรณีเป็นที่ชัดแจ้งว่าการเปิดเผยเอกสารนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เรื่องที่ได้รับความคุ้มครองแล้ว ประชาชนก็สามารถเข้าถึงเอกสารนั้นได้ ซึ่งในบางกรณีแม้จะไม่เป็นที่ชัดแจ้งแต่หน่วยราชการก็ให้เข้าถึงเอกสารของตนได้ถ้าเป็นกรณีที่การเปิดเผยนั้นไม่น่าจะเกิดอันตรายแก่เรื่องที่ได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้เอกสารที่เป็นความลับอาจได้รับอนุญาตให้เข้าถึงได้โดยมีเงื่อนไขเช่นเพียงเพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน (background material) เท่านั้นโดยไม่กล่าวในรายละเอียดหรือเพื่อการศึกษาวิจัย

บางมาตราใน Secrecy Act ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร(Orders-in-Council) เพื่อระบุรายชื่อของเอกสารที่มีลักษณะเป็นความลับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเฉพาะแต่เอกสารที่ระบุไว้ในกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนี้เท่านั้นที่จะเก็บรักษาไว้เป็นความลับได้ภายใต้หลักเกณฑ์ของ Secrecy Act ทั้งนี้อาจ

กล่าวได้ว่าเงื่อนไขโดยทั่วไปของความลับทางราชการได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนรายละเอียดที่ว่าเอกสารใดบ้างที่จะเป็นความลับได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายลำดับรอง

ในบทบัญญัติแต่ละมาตราของ Secrecy Act ได้กำหนดระยะเวลาไว้สำหรับเอกสารที่เป็นความลับแต่ละประเภทว่าจะคงสภาพเป็นความลับของทางราชการได้นานเท่าใด ระยะเวลาดังกล่าวมีตั้งแต่ 10 - 70 ปี แต่โดยปกติทั่วไปแล้วจะเป็น 20 ปี ตัวอย่างเช่น เอกสารที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศจะมีระยะเวลาของความลับ 40 ปีนับแต่ได้มีเอกสารนั้นเมื่อระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง เอกสารนั้นก็จะเปิดเผยให้เข้าถึงได้อย่างเสรี ดังนั้นเอกสารสำคัญต่างๆ ของกระทรวงต่างประเทศก็จะเป็นที่เปิดเผยเมื่อครบรอบเวลา 40 ปี ส่วนเอกสารของทางราชการที่มีผลกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคล (personal integrity) จะมีระยะเวลาของการเก็บรักษาไว้เป็นความลับที่ยาวนานกว่าคือ 70 ปี โดยเริ่มนับจากเวลาที่เอกสารนั้นได้เกิดมีขึ้น กำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่าเอกสารนั้นจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับจนกระทั่งสิ้นระยะเวลานั้น แต่เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาสูงสุดไว้เท่านั้น ถ้าข้อมูลข่าวสารที่ได้รับความคุ้มครองให้เป็นความลับนั้นได้หมดความสำคัญลงโดยไม่จำเป็นต้องคุ้มครองต่อไปเอกสารนั้นก็สามารถเข้าถึงได้แม้ว่าจะยังไม่ครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม

ในสวีเดนนั้น เอกสารของทางราชการจะไม่ถูกจัดให้เป็นความลับตลอดไปโดยการพิจารณาเพียงครั้งเดียว เอกสารของทางราชการใดจะเป็นความลับหรือไม่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาประเมินค่าโดยหน่วยราชการเป็นคราวๆ ไปเมื่อมีปัญหาในเรื่องการเข้าถึงเอกสารนั้นๆ ขึ้นมา แต่เพื่อมิให้เป็นภาระหนักแก่หน่วยราชการเกินไปแล้วในกรณีที่ชัดแจ้งหน่วยราชการนั้นๆ อาจจะทำเครื่องหมายสีแดงลงบนเอกสารเพื่อเป็นการเตือนว่าเอกสารนั้นน่าจะต้องเก็บไว้เป็นความลับ แต่ก็ต้องทำการพิจารณาอย่างเป็นทางการเมื่อมีผู้ใดร้องขอใช้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารนั้น และเครื่องหมายนี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงเลขมาตราของ Secrecy Act ที่ใช้อ้างว่าเอกสารนั้นเป็นความลับ

ประชาชนและหน่วยราชการต่างก็พอจะรู้อย่างคร่าว ๆ ว่าเอกสารใดบ้างที่จะเปิดเผยและเอกสารใดที่จะต้องเก็บไว้เป็นความลับ เพราะเอกสารของทางราชการที่จะถูกจัดไว้ให้เป็นความลับส่วนมากได้แก่เรื่องเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศและกิจการทหาร ธุรกิจการค้าของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมเอกชนและข้อมูลทางการแพทย์และทางสังคมของเอกชน

ตลอดจนข้อมูลภาษีอากร เอกสารของทางราชการนั้นสามารถให้เข้าถึงเพียงบางส่วนได้ เช่น เอกสารของทางราชการโดยทั่วไปที่เข้าถึงได้อาจจะมีบางบรรทัดหรือบางหน้าที่ต้องเก็บไว้เป็นความลับ[10]

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

2.1 ประชาชนผู้ใช้สิทธิ: กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสารของสหรัฐอเมริกา (F.O.I.) ได้กำหนดให้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นของประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีพิมพ์แพร่หลายเป็นประจำในหนังสือราชกิจจานุเบกษาก็ดี หรือด้วยวิธีให้ตรวจดูและสำเนาได้เองโดยจัดให้มีห้องสำหรับอ่านหนังสือและจัดทำดัชนีเพื่อความสะดวกในการตรวจค้นก็ดี ต่างก็เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไป (public) ที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีดังกล่าว[11] หรือแม้แต่การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีให้เอกชนร้องขอตรวจดูเป็นพิเศษเฉพาะราย กฎหมายก็บัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลใดๆ ก็ได้ (any person) โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องฐานะของผู้ใช้สิทธิไว้เลย[12] ที่เป็นดังนี้เพราะในสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าสิทธิโดยทั่วไปของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นปัจจัยสำคัญของการโต้เถียงและอภิปรายกันในระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายที่ร่างขึ้นมาเพื่อรองรับระบบการปกครองที่เปิดเผยนั้นก็คือ การกำหนดสถานะของบุคคลผู้ต้องการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องหาเหตุผลใด ๆ มาสนับสนุนการใช้สิทธิของตน เพราะเพียงแต่การเป็นพลเมืองของประเทศ (citizen) ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็เป็นการเพียงพอและชอบธรรมแล้วสำหรับการอ้างถึงสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ[13]

---

[10] Ibid., P. 42-44.

[11] 5 U.S.C. 552 (a)(1)(2)

[12] 5 U.S.C. 552 (a)(3)

[13] Norman S.Marsh Public Access to Government-Held Information, P. 56.

2.2 หน่วยราชการภายใต้กฎหมาย: F.O.I. ของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้ให้ใช้กับส่วนราชการ (agency) อันหมายถึงส่วนราชการทุกแห่งในฝ่ายบริหารซึ่งใน F.O.I. ได้ขยายความว่าหมายความรวมถึง กรมกองของราชการฝ่ายบริหาร องค์กรทางทหาร รัฐวิสาหกิจ (Government corporation) บริษัทที่ได้รับเงินอุดหนุนอันอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล หน่วยงานย่อยที่จัดตั้งขึ้นภายในส่วนราชการทางฝ่ายบริหารซึ่งรวมถึงคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) ตลอดจนองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎระเบียบรองรับ[14]

อนึ่งส่วนราชการหรือรัฐบาลภายใต้ F.O.I. นี้ หมายถึงส่วนราชการหรือรัฐบาลแห่งสหรัฐ (Federal Government) เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงส่วนราชการหรือรัฐบาลในระดับมลรัฐ (State Government) เพราะในแต่ละมลรัฐส่วนมากก็มีกฎหมายทำนองเดียวกับ F.O.I. ไว้บังคับกับส่วนราชการของตน นอกจากนี้ F.O.I. ยังไม่ใช้กับราชการฝ่ายตุลาการและฝ่ายรัฐสภา[15]

2.3 ความหมายของเอกสารของทางราชการ : โดยหลักการแล้ว F.O.I. นี้ได้กำหนดให้เอกสาร (record) ของทางราชการทั้งหลายทุกประเภทต้องเปิดเผยแก่สาธารณชน มีเพียงบางประเภทเท่านั้นที่ไม่ต้องเปิดเผยโดยอาศัยเหตุผลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[16] สำหรับคำว่า "เอกสารของทางราชการ" นั้น F.O.I. ไม่ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าให้ส่วนราชการจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร (information) แก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ 3 วิธีคือ 1) การพิมพ์แพร่หลาย 2) การจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นและสำเนาได้เอง 3) การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย ส่วนข่าวสารประเภทใดจะจัดให้มีในรูปแบบใดให้เป็นไปตามที่ F.O.I. กำหนด ซึ่งเป็นไปตามลำดับความสำคัญของข่าวสารและความจำเป็นที่ประชาชนควรจะรู้ ดังนั้นแม้จะไม่ได้ให้ความหมายของเอกสารของทาง

---

[14] 5 U.S.C. 552(e)

[15] Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 59.

[16] Ibid., P. 58.

ราชการไว้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ F.O.I. ได้กำหนดให้มีตามวิธีต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าครอบคลุมถึงเอกสาร (record) ทุกชนิดที่ราชการมีอยู่ กล่าวคือ

1) เอกสารที่ต้องพิมพ์แพร่หลายได้แก่[17]

- เอกสารที่บอกให้ทราบถึงองค์ประกอบหรือโครงสร้างของส่วนราชการ และเอกสารที่บอกถึงสถานที่ตั้ง เจ้าหน้าที่ และวิธีการว่าประชาชนจะได้ข่าวสารหรือยื่นคำร้องหรือได้รับคำตอบจากที่ไหนจากใครและด้วยวิธีการอย่างไร

- อำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานของส่วนราชการ

- ระเบียบวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร รายละเอียดแบบฟอร์มที่จะต้องใช้หรือสถานที่ซึ่งสามารถขอแบบฟอร์มได้

- กฎข้อบังคับ ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการได้ออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย หนังสือแถลงนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยส่วนราชการ

2) เอกสารที่ต้องให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้น และสำเนาได้เองได้แก่[18]

- ความเห็นอันเป็นที่สุด (final opinions) ของฝ่ายที่เห็นด้วยและความเห็นแย้งฝ่ายข้างน้อย พร้อมทั้งตัวคำสั่ง (order) เฉพาะที่สั่งในการชี้ขาดข้อพิพาท

- หนังสือแถลงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่ได้เผยแพร่ทั่วไปในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

- คู่มือการปฏิบัติงานและคำสั่งในการปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อสมาชิกในสังคม

- การออกเสียงครั้งสุดท้าย (final votes) ของสมาชิกแต่ละคนในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

3) เอกสารที่ต้องให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะรายได้แก่[19]

---

[17] 5 U.S.C. 552(a)(1)

[18] 5 U.S.C. 552(a)(2)

[19] 5 U.S.C. 552(a)(3)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เอกสารทั้งหลายที่มิได้จัดให้มีตามวิธีการในข้อ 1)และ 2) ข้อความในอนุมาตรานี้เองที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ว่าต้องการที่จะให้เอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ในความครอบครองของส่วนราชการจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงได้ ในขณะเดียวกันถ้อยคำในอนุมาตรานี้ก็ทำให้เห็นว่าเอกสาร (record) นั้น หมายถึงสิ่งที่บันทึกข้อมูลข่าวสาร (information)ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดๆ โดยไม่จำกัดว่าเอกสารนั้นจะต้องเป็นแผ่นกระดาษที่ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร (document)

ส่วนเอกสารที่ไม่ต้องเปิดเผยนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้น 9 ประการด้วยกัน ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้เพียงแต่ยอมให้เอกสารที่มีลักษณะตรงกับข้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งสามารถเก็บเป็นความลับได้ แต่มิได้บังคับเป็นการเด็ดขาดว่าเอกสารเหล่านั้นจะต้องเป็นความลับ (secrecy)[20] กล่าวคือ F.O.I.เพียงแต่กำหนดขอบเขตไว้เท่านั้นว่าทางราชการจะไม่ยอมเปิดเผยข่าวสารใดได้บ้าง แต่แม้ในข่าวสารประเภทที่ทางราชการอาจไม่เปิดเผยได้นั้น ถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรเปิดเผยก็อาจกระทำได้ โดยเห็นว่ากรณีเป็นดุลพินิจและอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการนั้นเอง[21] ข้อยกเว้น 9 ข้อได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายของรัฐบาลในการต่างประเทศ การจำแนกว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นความลับประเภทนี้จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive order) ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกโดยประธานาธิบดี กล่าวคือในคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารอย่างไรจึงจะมีลักษณะเป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ และที่สำคัญคือเอกสารนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาให้เป็นความลับตามคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นอย่างเหมาะสม[22] ซึ่งศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่าการพิจารณาจำแนกเอกสารเช่นนั้นเหมาะสมหรือไม่ โดยศาลมีอำนาจลบล้างการกระทำของฝ่ายบริหารโดยการวินิจฉัยว่าการจัดประเภทเอกสารของฝ่ายบริหารที่ให้

---

[20]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 58.

[21]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 147.

[22]5 U.S.C. 552(b)(1)

i17890588

เอกสารใดเป็นความลับในเรื่องการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศนั้นไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในคำสั่งของฝ่ายบริหาร หลักการให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยขั้นสุดท้ายนี้เพิ่งได้มีขึ้นในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ.1974 โดยกลับหลักการตีความเดิมของศาลสูงแห่งสหรัฐเมื่อปี ค.ศ. 1973 ในคดี Environmental Protection Agency V.Mink คดีนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษเพราะเหตุที่ได้ถูกยกขึ้นอ้างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนที่พยายามจะเปิดเผยเอกสารในเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในมหาสมุทรแปซิฟิก[23]

(2) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นระเบียบปฏิบัติงานภายใน ข้อยกเว้นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นการภายในเท่านั้น[24] เพราะกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานภายในหน่วยราชการเช่นนี้บางครั้งมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของส่วนราชการ และกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเหล่านั้นก็ไม่มีผลต่อเอกชนแต่อย่างใด เช่น กฎว่าด้วยการจอดรถในสถานที่ราชการ กฎว่าด้วยเวลาอาหารกลางวัน รายงานแถลงนโยบายเกี่ยวกับการลา ฯลฯ[25]

(3) ข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่น ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อยอมรับถึงข้อมูลข่าวสารบางอย่างที่ได้รับการคุ้มครองโดยไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งแต่เดิมในปี ค.ศ. 1975 ศาลชั้นต้นในสหรัฐได้ตีความว่า F.O.I.ได้ยกเลิกกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติถึงความลับที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้ F.O.I.ไปโดยปริยาย แต่ในปีเดียวกันนั้นเองศาลสูงแห่งสหรัฐได้ตีความโดยอาศัยประวัติความเป็นมาทางกฎหมายของข้อยกเว้นข้อนี้ว่าสภา Congress ได้ตั้งใจที่จะให้กฎหมายเหล่านั้นมีผลใช้บังคับต่อไปซึ่งมีอยู่ประมาณ 100 ฉบับด้วยกัน การวางหลักเช่นนี้ของศาลสูงเป็นเพียงการตีความถ้อยคำในกฎหมายฉบับหนึ่ง (statutory interpretation) เท่านั้นเอง มิได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหลักการนี้จึงถูกเปลี่ยน

---

[23]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 59-60.

[24]5 U.S.C. 552(b)(2)

[25]ชัยวัฒน์ วงค์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", วารสารนิติศาสตร์ 61 ป.9 ฉ.4 (2521), : 69.

แปลงโดยการแก้ไขกฎหมายในปีค.ศ.1976 และใช้มาจนกระทั่งทุกวันนี้ กล่าวคือข้อมูลข่าวสารที่จะได้รับยกเว้นเป็นพิเศษไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นจะต้องปรากฏว่ากฎหมายนั้น (1) ได้กำหนดไว้ว่าเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับนั้นจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ไปกระทำการใด หรือ (2) ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาว่าเอกสารใดควรเก็บไว้เป็นความลับหรือได้อ้างอิงถึงประเภทของเอกสารที่จะถูกเก็บเป็นความลับ[26]

(4) ความลับทางการค้า ข้อยกเว้นนี้ได้รับการกล่าวถึงทั่วๆ ไปในฐานะที่เป็นการคุ้มครองความลับทางการค้า ซึ่งข้อความในกฎหมายมีความซับซ้อนก่อให้เกิดปัญหาการตีความทั้งทางด้านการกำหนดความหมายที่ไม่ชัดเจนหรือแม้แต่ทางด้านหลักไวยกรณ์ก็ตาม โดยบทบัญญัตินี้มีข้อความว่า "matters that are trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential." แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้ก็ไม่เคยถูกเปลี่ยนแปลงเลยตั้งแต่การประกาศใช้ในปี ค.ศ.1966 โดยได้ถูกปล่อยให้ศาลเป็นผู้ตีความเพื่อทดแทนความไม่ชัดเจนแห่งบทบัญญัตินี้ และผลจากการตีความศาลได้ยืนยันหลักการมาโดยตลอดว่าข้อมูลข่าวสารตามข้อยกเว้นนี้มี 2 ประการคือ

- ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับทางการค้า
- ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือเป็นข่าวสารทางพาณิชย์หรือการเงิน เป็นข่าวสารที่ได้รับมาจากบุคคลอื่น และเป็นข่าวสารที่มีเอกสิทธิหรือเป็นเรื่องปกปิด

สำหรับความลับทางการค้าที่ได้รับความคุ้มครองนั้นมีความหมายตามที่กำหนดไว้ใน Restatement of Torts 757 (1939) ได้แก่ "สูตร แบบ-ตัวอย่าง สิ่งประดิษฐ์หรือข้อมูลที่ได้จัดรวบรวมขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะถูกใช้ในธุรกิจของผู้ใดผู้หนึ่ง และจะทำให้ผู้นั้นได้เปรียบเหนือคู่แข่งขันทางการค้าที่ไม่รู้หรือไม่ได้ใช้สิ่งเหล่านี้" แต่กระนั้นก็ตามศาลบางแห่งได้รับเอาผลการตีความนี้มาใช้ในทางที่จำกัดมากกว่า ศาลอุทธรณ์ชั่วคราวแห่ง District of Columbia

---

[26]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 63 (5 U.S.C. 552 (b)(3))

ได้ปฏิเสธหลักเกณฑ์ใน Restatement of Torts 757(1939) และได้วางหลักเองว่าถ้อยคำที่ใช้ใน F.O.I. ควรจะถูกจำกัดว่าเป็น "ความลับเกี่ยวกับแผนงาน สูตร กรรมวิธีหรือสิ่งประดิษฐ์ที่มีคุณค่าเชิงพาณิชย์ที่จะถูกใช้ในการกระทำ เตรียมการ ประกอบหรือดำเนินการผลิตสินค้าในทางการค้าตลอดจนตัวสินค้าที่ทำเสร็จแล้วไม่ว่าจะด้วยการปรับปรุงหรือทำขึ้นใหม่ด้วยความเพียรพยายาม"

ส่วนข้อมูลข่าวสารอีกประเภทหนึ่งของข้อยกเว้นนี้ไม่ค่อยจะเป็นปัญหาในเรื่องถ้อยคำมากนัก และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมักจะเป็นได้ทั้งข่าวสารทางพาณิชย์-การเงิน และข่าวสารที่เป็นเอกสิทธิ-เรื่องปกปิด ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลซึ่งเป็นผู้ให้ข่าวสารแก่ทางราชการอันเป็นลักษณะหนึ่งของข้อยกเว้นนี้อาจเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งส่วนมากทางราชการก็จะได้ข่าวสารจากบุคคลประเภทนี้นั่นเอง แต่บุคคลในที่นี้ไม่รวมถึงส่วนราชการด้วยกัน[27]

อย่างไรก็ตามมีความเห็นอีกแนวหนึ่งว่าข่าวสารที่เป็นเอกสิทธิหรือเรื่องปกปิดนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารอีกประเภทหนึ่งต่างหากที่ได้รับความคุ้มครองตามข้อยกเว้นนี้ แม้ว่าข่าวสารนั้นจะเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับข่าวสารทางพาณิชย์หรือการเงินก็ตาม[28]

(5) เอกสารการติดต่อภายใน ข้อยกเว้นนี้ใช้กับบันทึกหรือหนังสือที่ใช้ติดต่อระหว่างส่วนราชการ หรือภายในส่วนราชการ ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีกับส่วนราชการแล้วคู่ความฝ่ายอื่นนอกจากฝ่ายที่เป็นส่วนราชการจะไม่สามารถนำมาอ้างได้[29] ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของส่วนราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอันเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการแท้ๆ ประธานาธิบดีลินคอน บี.จอห์นสัน ได้กล่าวขณะลงนามประกาศใช้ F.O.I. เมื่อปี ค.ศ. 1966 ว่า "บรรดาพนักงานของรัฐควรจะมีความสามารถติดต่อกันได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องถูกเปิดเผยให้ปรากฏแก่สาธารณะ" ผลดีจากการจัดให้มีข้อยกเว้นนี้มี 2 ประการคือ (1) ทำให้ข้าราชการมีเสรีที่จะพูดกันได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องสำคัญต่าง ๆ และ (2) ป้องกันมิให้นโยบายต่าง ๆ ในการดำเนินงานของส่วนราชการต้องถูกเปิดเผยเสียก่อนในขั้น

---

[27] Ibid., P. 65-66.

[28] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 70.

[29] 5U.S.C. 552 (b)(5)

เตรียมงาน ก่อนที่จะถึงเวลาอันควรเปิดเผย แต่เห็นว่าบรรดาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือกรณีอันเป็นมตินั้นไม่ถือว่าได้รับความคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยตามข้อนี้ด้วย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นประเภทอื่น[30]

(6) สิทธิส่วนบุคคล ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่แฟ้มเอกสารที่เก็บประวัติอันเป็นข้อมูลส่วนตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่ แฟ้มเกี่ยวกับประวัติการรักษาพยาบาลคนไข้ และเอกสารอื่นใดทำนองนี้ซึ่งถ้าเปิดเผยแล้วจะเป็นการก้าวล่วงรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างชัดแจ้ง[31] ข้อยกเว้นนี้กำหนดขึ้นเพื่อหาจุดสมดุลย์ระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รู้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองกิจการของเอกชนจากการอยากรู้อยากเห็นที่ไม่สมควรของสาธารณชน[32] โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่อง "การก้าวล่วงโดยไม่ได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้ง" เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการเปิดเผยเอกสารทุกเรื่องของเอกชน เป็นที่แน่ชัดว่าข้อยกเว้นนี้ต้องใช้กับบุคคลผู้มีชีวิตอยู่และไม่ใช้กับทายาทของผู้ตายหรือนิติบุคคล และข้อยกเว้นนี้ไม่ใช่เหตุผลที่จะใช้ปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารเรื่องใด ๆ แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง[33]

(7) เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่บันทึกการสอบสวนที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย แต่เอกสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าถ้าเปิดเผยออกไปแล้ว จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งใน 6 อย่าง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือการเปิดเผยเอกสารนั้นจะเป็นการ

- แทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย
- ตัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย และการตัดสินที่ยุติธรรม

---

[30]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 73.

[31]5U.S.C. 552 (b)(6)

[32]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์,"อิสระของข่าวสาร", หน้า 73-74.

[33]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 70.

- ก่อให้เกิดการก้าวล่วงในสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอม
- เปิดเผยชื่อเสียงของผู้ที่เป็นแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ และเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาจากแหล่งข่าวนั้น
- เปิดเผยกระบวนการและเทคนิคของการสอบสวน
- ก่อให้เกิดอันตรายแก่ความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

เอกสารที่ได้รวบรวมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องการฟ้องร้องทางอาญาเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงเรื่องอื่น ๆ ในทางแพ่งและทางปกครองด้วย[34] ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนไม่ว่าในคดีประเภทใดจะมีเรื่องเทคนิค ชื่อสายลับ รายงานข่าวและเอกสารแสดงความเห็นที่ยังไม่ได้สรุปอีกมากมาย[35]

(8) ข้อมูลข่าวสารของสถาบันการเงิน ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาในเรื่องหรือเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบ การปฏิบัติงานหรือการรายงานสถานภาพที่ได้จัดทำขึ้นโดยหรือทำในนามของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมหรือตรวจสอบสถาบันการเงิน[36] เกี่ยวกับความเป็นมาในการบัญญัติข้อยกเว้นนี้คงจะพอเห็นได้จากรายงานของสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวว่า "ในการประกันความมั่นคงและความปลอดภัยของสถาบันการเงิน รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของสถาบันการเงินที่จัดทำรวบรวมขึ้นโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินนั้น ถ้าเปิดเผยออกไปโดยไม่พิจารณาให้รอบคอบอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงได้[37] ข้อยกเว้นนี้เป็นการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน โดยปกติข่าวสารประเภทนี้ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วตามข้อ (4) แต่เนื่องจากเห็น

---

[34]Ibid., P. 65-66.

[35]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 70.

[36]5U.S.C. 552 (b)(8)

[37]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 73.

ว่าบางกรณีไม่พอที่จะถือเป็นเรื่องปกปิดตามข้อ (4) ได้ จึงยกเว้นไว้โดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ที่ส่วนราชการจะได้รับข่าวสารเพื่อการควบคุมสถาบันการเงินเหล่านั้น[38]

(9) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปิโตรเลียม ข้อยกเว้นนี้ให้ความคุ้มครองแก่ข่าวสาร ข้อมูล รวมตลอดถึงแผนที่ในทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ที่เกี่ยวกับบ่อน้ำมัน[39] ในสหรัฐอเมริกาเห็นกันว่าการสำรวจเกี่ยวกับบ่อน้ำมันไม่อยู่ในความหมายของความลับทางการค้า (trade secret) จึงต้องระบุขึ้นไว้โดยเฉพาะ ทั้งที่ความจริงก็มีบางคนเห็นกันว่ากรณีนี้ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วตามข้อ (4) แต่โดยทั่วไปเห็นว่าความลับในเรื่องการสำรวจบ่อน้ำมันเป็นเรื่องใหม่ จะถือว่าเป็นเรื่องปกติอยู่แล้วตามธรรมเนียมประเพณีไม่ได้ และการเปิดเผยในกรณีนี้อาจก่อให้เกิดความเสียเปรียบได้เปรียบในการแข่งขันได้มากจึงเห็นควรให้ระบุไว้โดยเฉพาะ[40]

3. ฝรั่งเศส

3.1 ประชาชนผู้ใช้สิทธิ:สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นเป็นของประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นชาวฝรั่งเศสหรือชาวต่างชาติและไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล สำหรับกรณีของนิติบุคคลนั้นรวมถึงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วย เช่นราชการส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล (commune) อาจจะร้องขอเอกสารของทางราชการในระดับรัฐได้[41]

เท่าที่กล่าวมาดูกรณีจะไม่เป็นปัญหายุ่งยากนักถ้าเอกสารของทางราชการนั้นเป็นเอกสารทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ประชาชนผู้ที่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิดังกล่าวข้างต้นอาจจะใช้สิทธิของตนร้องขอเอกสารของทางราชการโดยอ้างเหตุผลอย่างไรก็ได้ แนวความคิดที่ว่าผู้ใช้สิทธิจะต้องมีส่วนได้เสียตามสมควรอันเป็นที่คุ้นเคยกันดีในคดีเกี่ยวกับกฎหมายปกครองนั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้ในกรณีนี้ ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้บังคับให้ผู้ใช้สิทธิ

---

[38]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 75-76.

[39]5U.S.C. 552 (b)(9)

[40]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 76.

[41]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 93.

ต้องมีคุณสมบัติพิเศษใด ๆ

กรณีจะเปลี่ยนไป ถ้าเอกสารนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลใดโดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ แต่อย่างไรก็ตาม C.A.D.A.*ได้ให้แนวทางไว้ว่าเอกสารดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมถึงเอกสารทุกชนิดที่พาดพิงถึงบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงไม่ว่าโดยการระบุชื่อ หรือโดยการระบุลักษณะใด ๆ จนทำให้รู้หรือคาดหมายได้ว่าเอกสารนั้นกล่าวถึงบุคคลใด กรณีเช่นนี้เฉพาะแต่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าถึงเอกสารนั้นได้ กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครคือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับเอกสารนั้น ซึ่ง C.A.D.A. ได้พยายามให้ความหมายที่ชัดเจนแก่คำ ๆ นี้ว่าหมายถึงบุคคล 2 จำพวกได้แก่บุคคลที่ได้รับผลโดยตรงจากข้อความในเอกสารนั้นและบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงและเป็นส่วนตัวในเอกสารนั้นเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เนื้อหาและการใช้เอกสารดังกล่าว ตัวอย่างของบุคคลจำพวกหลังนี้ ได้แก่พ่อแม่ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องเอาเอกสารใด ๆ ของโรงเรียนที่ได้ทำขึ้นเกี่ยวกับบุตรของตน ปัญหาเกิดขึ้นได้อีกว่าบุคคลผู้มีความเกี่ยวข้องกับเอกสารนั้นถึงแก่ความตายหรือเอกสารนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งสามีและภริยาซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถหาทางออกได้โดยการตีความขององค์การที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น อย่างไรก็ดีควรตระหนักว่าเอกสารที่มีเนื้อหาเป็นข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับบุคคลใดโดยเฉพาะ สามารถถูกจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยการไม่กล่าวถึงข้อมูลข่าวสารในส่วนนั้น ถ้าเอกสารดังกล่าวยังคงอ่านเข้าใจได้และยังไม่ถูกทำลาย[42]

3.2 หน่วยงานภายใต้กฎหมาย : หน่วยงานในฝรั่งเศสที่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง

---

*Commission d'acces aux documents administratifs : C.A.D.A. เป็นกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการของฝรั่งเศส(รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978) มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เอกชนที่ถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานฝ่ายปกครองในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ตลอดจนพิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนี้โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาด

[42]Ibid., P. 96-97.

ได้มีอยู่ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

- องค์กรทางปกครองของรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

- องค์กรทางปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาค (regions) จังหวัด (departements) และเทศบาล (communes)

- องค์การที่ปฏิบัติงานทางราชการ (public undertaking) ที่มิได้อยู่ใน 2 ข้อแรก

- องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบริการสาธารณะ (public service) แม้ว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรตามกฎหมายเอกชนก็ตาม

เนื่องจากแนวความคิดเรื่องบริการสาธารณะ มีความหมายที่ค่อนข้างจะไม่แน่นอน ดังนั้น C.A.D.A. และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ(Conseil d'Etat) จึงต้องเป็นผู้ที่กำหนดสถานะของแนวคิดนี้ให้ชัดเจนขึ้น ตามความเห็นของ C.A.D.A. องค์กรควบคุมทางวิชาชีพได้ถูกรวมอยู่ในแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบริการสาธารณะด้วยถ้าองค์กรนั้นได้ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ (organisation) และควบคุมดูแลเรื่องจรรยาบรรณของวิชาชีพบางอย่าง เช่น แพทย์ หรือนักกฎหมาย ความเห็นนี้ยังรวมถึงสถาบันรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในรัฐสภานั้น นอกจากนี้ C.A.D.A. ยังได้แสดงความเห็นเช่นเดียวกันนี้กับสถาบันการศึกษาที่มีสัญญาผูกพันอยู่กับรัฐในเรื่องของเอกสารทางการศึกษาของนักเรียนในสถาบันนั้น[43]

3.3 ความหมายของเอกสารของทางราชการ : เอกสารของทางราชการในฝรั่งเศสนั้นแท้จริงแล้วใช้คำว่า เอกสารในกิจการทางปกครอง (administrative document) ซึ่งมีความหมายกว้างมาก และในกฎหมายของฝรั่งเศสเองก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ เพียงแต่ระบุประเภทของเอกสารไว้เท่านั้นซึ่งยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด โดยระบุว่าเอกสารต่อไปนี้ถือว่าเป็นเอกสารทางปกครอง (เอกสารของทางราชการ) ได้แก่ แฟ้มเอกสารเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ รายงาน เอกสารการศึกษาวิจัยเรื่องต่าง ๆ สิ่งบันทึกข้อมูล (records) รายงานการประชุม

---

[43]Ibid., P. 97.

สถิติ คำสั่ง คำแนะนำ หนังสือเวียน บันทึกในการปฏิบัติงาน (notes) หนังสือตอบรับของกระทรวง ซึ่งเอกสารเหล่านี้นำไปสู่หรือแสดงให้เห็นถึงการดำเนินกระบวนการทางปกครอง ความเห็น การคาดคะเน หรือการตัดสินใจในทางปกครองในรูปแบบของหนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการบันทึกภาพหรือเสียงหรือข้อมูลข่าวสารประเภทที่ได้มาด้วยวิธีการอัตโนมัติโดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่[44]

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตอยู่ว่าเอกสารของทางราชการในความหมายข้างต้นจะต้องเป็นเอกสารที่มีตัวตนอยู่จริง กล่าวคือการร้องขอเพื่อเข้าถึงเอกสารของทางราชการจะต้องเป็นกรณีที่เอกสารนั้นได้ถูกทำขึ้นมาและนำออกใช้ตามสภาพของมันแล้ว ถ้าประเด็นเรื่องราวต่างๆ ในทางปกครองยังมิได้จัดทำขึ้นเป็นเอกสาร กฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องมีภาระหน้าที่ในการลึบเสาะค้นหาเรื่องราวนั้น ๆ เพื่อจัดทำเป็นเอกสารให้แก่ผู้ใช้สิทธิร้องขอแต่อย่างใด สำหรับเอกสารที่อยู่ในสภาพที่ยังไม่สมบูรณ์ หรือร่างเอกสารที่อยู่ในขั้นตอนที่กำลังจัดทำนั้นไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง หลักเกณฑ์นี้มิได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยการวางหลักของ C.A.D.A. โดยความคิดนี้ตั้งอยู่บนเหตุผลของความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการดำเนินกระบวนการทางปกครองและมีความมั่นใจได้ว่าการพิจารณาเรื่องใด ๆ จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ตราบจนกว่าจะได้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว หรือจนกว่ากระบวนการทางปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว ศาลปกครองเองก็ได้ยืนยันว่ากฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะกับเอกสารที่สมบูรณ์แล้ว และไม่ใช้กับส่วนหนึ่งส่วนใดของเอกสารหรือเอกสารฉบับชั่วคราวที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนของการจัดทำ[45]

รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ได้กำหนดข้อยกเว้นของสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้ 8 ประการด้วยกัน ซึ่งเป็นเหตุผลให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารเหล่านั้นหรือไม่เปิดเผยเนื้อหาบางส่วนของเอกสารนั้นได้ ถ้าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้เกิดความเสียหาย ข้อยกเว้นที่เป็นความลับทั้ง 8 ประการได้แก่[46]

---

[44]Ibid., P. 93.

[45]Ibid., P. 99-100.

[46]Ibid., P. 93-94.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



- เรื่องที่รัฐบาลหรือหน่วยราชการที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วกำหนดไว้ให้เป็นความลับ
- ความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและทางด้านนโยบายต่างประเทศ
- นโยบายด้านเงินตราและความเชื่อถือของรัฐบาลด้านการเงิน ความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของสังคม
- การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในชั้นศาลหรือในชั้นเบื้องต้นของกระบวนการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
- ความลับส่วนบุคคลและประวัติทางการแพทย์
- ความลับทางด้านการค้าพาณิชย์และด้านอุตสาหกรรม
- การวิจัยหรือการค้นหาข้อมูลโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจที่เป็นการละเมิดกฎหมายภาษีอากรและกฎหมายภาษีศุลกากร
- ความลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

รายชื่อของเอกสารที่ฝ่ายปกครองอาจไม่เปิดเผยได้เพราะมีเนื้อหาเป็นไปตามเหตุผลที่กำหนดไว้ในข้อยกเว้นเหล่านี้ จะต้องประกาศไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามความเห็นของ C.A.D.A.

<u>องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย</u>

1. <u>สวีเดน</u> ในกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการพิมพ์ของสวีเดนไม่ได้จัดตั้งองค์กรใดเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ตีความบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่มอบภาระดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครอง (Administrative Court) ซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททั่ว ๆไปในทางปกครอง อันประกอบด้วยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ระดับภาค (Regional Administrative Courts of Appeal) 4 แห่ง โดยแบ่งเขตศาลตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และศาลปกครองสูงสุด (Supreme Administrative Court)

มีข้อที่น่าพิจารณาว่า เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ก็เท่ากับว่าในขณะนั้นศาลได้เข้าไปใช้อำนาจ(ดุลพินิจ) ของหน่วยราชการฝ่ายปกครองทำการตัดสินใจในเรื่องทางปกครองแทนฝ่ายปกครอง จริงอยู่ศาลมีอำนาจเรียก

เอกสารที่เป็นประเด็นแห่งคดีมาพิจารณาได้ว่าเอกสารนั้นเป็นความลับหรือไม่ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของศาลที่จะต้องตีความบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความลับเช่นเดียวกับหน่วยราชการฝ่ายปกครอง แต่โดยทั่วไปในทางปฏิบัติแล้วศาลจะไม่ถามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยราชการซึ่งถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายได้อ้างถึงความลับเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงของประเทศ กรณีก็จะเป็นไปตามความคิดเห็นของผู้พิพากษาแต่ละคนโดยขึ้นอยู่กับความรู้และประสบการณ์โดยทั่ว ๆ ไปของผู้พิพากษาแต่ละคนเหล่านั้นที่จะกำหนดว่าการเปิดเผยเอกสารนั้น ๆ จะมีผลกระทบถึงอันตรายที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่[47] ปัญหาจึงเกิดขึ้นในเรื่องของความเชี่ยวชาญในประสบการณ์ทางปกครองของผู้พิพากษาศาลปกครอง แต่บางทีอาจจะเป็นเพราะสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้มีมานานมากจนเป็นที่เข้าใจกันทั่วไป ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ปรากฏเป็นข้อโต้เถียงหรือเป็นความยุ่งยากในสวีเดน

2. <u>สหรัฐอเมริกา</u> F.O.I. ของสหรัฐอเมริกาก็เช่นเดียวกันกับ Freedom of the press Act ของสวีเดนที่ไม่ได้จัดตั้งองค์กรใดขึ้นเป็นพิเศษเพื่อควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งนอกจากส่วนราชการทั่วไปที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ F.O.I. ที่ต้องพิจารณาตีความกฎหมายในขั้นต้นแล้วก็คงเป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาตีความกฎหมายโดยทั่วไปเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย F.O.I. ในชั้นที่สุด ข้อที่แตกต่างจากสวีเดนก็คือ สหรัฐอเมริกานั้นใช้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหรัฐ F.O.I. เองก็เป็นกฎหมายของสหรัฐดังนั้นศาลที่ตีความบังคับใช้ F.O.I. จึงเป็นศาลของสหรัฐเท่านั้น

แม้ในสหรัฐอเมริกาศาลยุติธรรมจะเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง แต่ศาลก็มีวิธีการทางคอมมอนลอว์ของตนที่จะใช้พิจารณาคดีเพื่อควบคุมฝ่ายปกครอง และ F.O.I. ก็ได้บัญญัติรับรองวิธีพิจารณาดังกล่าวไว้โดยให้ศาลใช้วิธีการพิจารณาคดีเป็นครั้งที่สอง (de novo) และอาจจะตรวจสอบเนื้อหาของเอกสารของทางราชการที่อ้างว่าเป็นความลับด้วยวิธีพิจารณาลับฝ่ายเดียว (in camera)[48] กล่าวคือ เมื่อมีการอ้างว่าข้อเท็จจริงใดเป็นความลับ กรณีเป็นที่สงสัยในเบื้องต้นแล้วว่าข้อเท็จจริงที่อ้างว่าเป็นความลับนั้นมีสาระว่าอย่างไร เพราะศาลและคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่

---

[47] Ibid., P. 46-47.

[48] 5U.S.C. 552 (a)(4)(B)

อาจรู้ได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไรบ้าง ผู้รู้มีฝ่ายเดียวคือฝ่ายปกครอง ปัญหาในที่นี้คือ ศาลจะวินิจฉัยได้อย่างไรว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นความลับที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยตาม F.O.I. ดังนั้นการพิจารณาคดีเป็นครั้งที่สองทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจึงมีความจำเป็นเพื่อการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ ส่วนการพิจารณาลับฝ่ายเดียว คู่ความฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงจะต้องนำข้อเท็จจริงที่อ้างว่าเอกสารนั้นเป็นความลับมาแสดงต่อศาลแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่มีผู้อื่นเข้ามาฟังการพิจารณาคดีนั้นด้วย และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็จะเข้าร่วมฟังหรือโต้แย้งต่อหน้าศาลไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อว่าถ้าสิ่งนั้นเป็นความลับจริงก็จะไม่มีคนนอกรู้ เว้นแต่ศาลผู้พิจารณาเท่านั้นและเชื่อว่าผู้พิพากษาคงจะรักษาความลับนั้นได้ ความจริงวิธีพิจารณาแบบนี้มิได้เป็นไปตามหลักของระบบการฟังความสองฝ่าย (adversary system) และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทราบได้เลยว่าข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งเสนอนั้นเป็นอย่างไร และสมควรจะโต้แย้งในประเด็นใดบ้างผลการพิจารณาเรื่องนี้ความจริงก็เป็นการนำระบบไต่สวน (inquisitorial system) มาใช้ผสมด้วยนั่นเองความยุติธรรมจะมีเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับความเป็นกลางของศาลโดยเฉพาะ[49]

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้หน้าที่ในการนำสืบว่าข่าวสารใดเป็นความลับตกอยู่กับส่วนราชการที่ยกเอาเรื่องความลับขึ้นอ้าง[50] และเนื่องจากข่าวสารบางประการเป็นเรื่องทางเทคนิคที่เกินความรู้ของศาล จึงเห็นว่าศาลอาจตั้งผู้ช่วยพิเศษ (special master) เพื่อช่วยศาลในการวิเคราะห์สาระในข่าวสารจำนวนมากมายนั้นได้ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีในระบบคอมมอนลอว์เช่นนี้ก็มีมาก่อนแล้วและมีหลายคดีที่ศาลนำวิธีนี้มาใช้[51]

กฎหมายได้ให้อำนาจศาลที่จะวินิจฉัยต่อไปว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการคนใดไม่ยอมเปิดเผยเอกสารของทางราชการด้วยความลำเอียงหรือตามอำเภอใจ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Special Counsel) จะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชั้นต้นในการเปิดเผยเอกสารทันที หลังจากนั้นคณะกรรมการข้าราชการ

---

[49]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 62.

[50]5U.S.C. 552 (a)(4)(B)

[51]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 63.

พลเรือนจะส่งคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะไปยังหัวหน้าหน่วยงานผู้มีตำแหน่งสูงสุดในส่วนราชการนั้นพร้อมด้วยสำเนาเพื่อส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวนด้วย และหัวหน้าของส่วนราชการนั้นก็จะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน[52]

ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ( ที่ให้เปิดเผยเอกสารทางราชการ ) กฎหมายให้ศาลมีอำนาจลงโทษเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้[53] เกี่ยวกับ F.O.I. นี้นอกจากศาลยุติธรรมแล้ว ในสหรัฐอเมริกาได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ โดย Ralph Nader นักรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เสนอแนะให้มีคณะกรรมการพิเศษที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้นเพื่อควบคุมให้การใช้ F.O.I. ในส่วนราชการต่างๆ เป็นแบบเดียวกันแนวความคิดนี้มีการยอมรับไปใช้ในมลรัฐนิวยอร์คโดยจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎข้อบังคับเพื่อใช้สำหรับการปฏิบัติตาม F.O.I.[54]

3. <u>ฝรั่งเศส</u> กฎหมายฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์กรพิเศษในรูปของคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้อย่างน่าสนใจคือ Commission d'accès aux documents administratifs หรือ C.A.D.A. นอกจากนี้ก็ยังมีศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดคดีปกครองทั่วไปเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนี้ในชั้นสุดท้าย

3.1 C.A.D.A C.A.D.A. เป็นองค์กรที่กฎหมายตั้งขึ้นมาให้มีสถานะและบทบาทอยู่ระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้ร้องขอใช้สิทธิเข้าถึงเอกสารของทางราชการและระหว่างประชาชนผู้ใช้สิทธิกับศาลปกครอง โดย C.A.D.A. มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย แต่ทว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจอันแท้จริงแก่ C.A.D.A. ในการวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด อย่างไรก็ตาม C.A.D.A. ก็มีอำนาจอยู่ตามความเป็นจริงในทางพฤตินัย สำหรับบทบาทที่สำคัญก็คือ การให้ความเห็นแก่บุคคลผู้ซึ่งได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายปกครองไม่ให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการและได้นำกรณีข้อขัดแย้งมาสู่การพิจารณาของตน ในขณะเดียวกัน C.A.D.A. ก็ยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ทางฝ่ายหน่วยงานฝ่ายปกครองด้วย โดยจะให้

---

[52] 5U.S.C. 552 (a)(4)(F)

[53] 5U.S.C. 552 (a)(4)(G)

[54] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 67-68.

คำปรึกษาแก่หน่วยงานฝ่ายปกครองรวมไปถึงเรื่องเนื้อหาของประกาศหรือระเบียบที่หน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นได้ออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ในการปฏิบัติงาน C.A.D.A. ได้จัดทำรายงานประจำปีขึ้นเพื่อบอกถึงลักษณะงาน รายละเอียดในการปฏิบัติงานและผลงานของตน ในรายงานประจำปีดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพอย่างแท้จริงในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายก็ดี เกี่ยวกับความยุ่งยากที่ประสบในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองก็ดีตลอดจนการเสนอข้อแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการเข้าถึงเอกสารของทางราชการให้เหมาะสม โดยสรุปแล้ว C.A.D.A. ได้แสดงบทบาทที่สำคัญอันไม่อาจจะขาดเสียได้ในฐานะที่เป็นผู้ประสานข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองและเป็นผู้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ แม้กระทั่งการชี้นำทางออกด้านกฎหมายของข้อพิพาท (ที่ขึ้นไปสู่ศาล)

C.A.D.A. เป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยจำนวนของบุคคลที่เป็นกรรมการเพียง 10 คน และฝ่ายเลขานุการ 3 คน โดยกรรมการเหล่านี้ซึ่งทั้งหมดทำงานไม่เต็มเวลา (part-time) เพราะแต่ละคนมีงานประจำของตนอยู่แล้วจะได้ค่าตอบแทนไม่มากนักเพียง 190,000 ฟรังต่อปี องค์ประกอบของคณะกรรมการจะเป็นบุคคลที่มาจากสภาแห่งรัฐ (conseil d'Etat) ศาลการเงิน (Cour des Comptes) และสำนักตรวจราชการทั่วไป (Inspection Générale de l'Administration) ถ้าจะมีกรรมการที่มาจากหน่วยงานอื่นเพิ่มเติมอีกก็สามารถมีได้ คณะกรรมการชุดนี้อยู่ในสังกัดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนนโยบายทางด้านข้อมูลข่าวสารของ C.A.D.A. นั้นจะผูกพันด้วยความเชื่อถือให้ฝ่ายปกครองต้องรับไปปฏิบัติตาม

รายงานประจำปีของ C.A.D.A. จะเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับงานที่คณะกรรมการนี้ได้ทำไป กล่าวคือ บรรดาความเห็นและคำปรึกษาที่คณะกรรมการได้แสดงออกไปจะได้รับการวิจารณ์ วิเคราะห์ และจำแนกหมวดหมู่ตามส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก็จะพบได้ในรายงานประจำปีนี้ด้วย เช่น กฎระเบียบข้อบังคับ คำตอบของรัฐมนตรีตอบคำถามที่เป็นหนังสือของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนเอกสารที่มีประโยชน์อื่น ๆ และ

แทบไม่น่าเชื่อว่ารายงานประจำปีนี้จะเป็นหนังสือที่ขายดีที่สุดเล่มหนึ่งในฝรั่งเศส[55]

3.2 ศาลปกครอง (Administrative Courts) ศาลปกครองฝรั่งเศสแบ่งเป็น 3 ระดับคือศาลปกครองชั้นต้น(Tribunal administratif) ศาลอุทธรณ์ในคดีปกครองและสภาแห่งรัฐ(Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองของฝรั่งเศสโดยเฉพาะ Conseil d'Etat(C.E.) ได้รับความเชื่อถืออย่างยิ่งในเรื่องของการควบคุมฝ่ายปกครองจนกลายเป็นแบบอย่างให้แก่หลาย ๆ ประเทศ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นวิวัฒนาการ ความเป็นมา การจัดองค์กร วิธีพิจารณา และประสบการณ์ที่สะสมมาโดยตลอด ต่างก็เอื้ออำนวยให้ศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคในการปกครองควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือหลักการที่ศาลปกครองได้วางไว้ในเรื่องต่างๆ มีความเหมาะสมในด้านการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย

เกี่ยวกับเรื่องนี้กฎหมายของฝรั่งเศสได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรสุดท้ายของกระบวนการแห่งการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ดังนั้นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการจึงไม่ค่อยมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองมากนัก และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีนับแต่การเริ่มต้นอุทธรณ์ไปจนถึงการชี้ขาดคดีเป็นระยะเวลาที่ยาวนานมาก จึงทำให้ประชาชนผู้ที่จะอุทธรณ์เกิดความเบื่อหน่ายต่อการที่จะต้องนำคดีมาสู่ศาลปกครอง ซึ่งปัญหานี้กำลังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากขึ้น[56]

<u>วิธีการได้มาซึ่งเอกสารของทางราชการ</u>

1. <u>สวีเดน</u> การที่จะเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยราชการที่ครอบครองเอกสารนั้นอยู่ ในกรณีที่เอกสารนั้นเป็นข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ ผู้ที่จะตัดสินใจอนุญาตได้ คือ หน่วยราชการที่สามารถเข้าถึงและใช้คอมพิวเตอร์นั้นได้ และถ้ามีหน่วยงานที่

---

[55]Norman S.Marsh, <u>Public Access to Government-Held Information</u>, P. 113-114.

[56]Ibid., P. 114.

สามารถเข้าถึงคอมพิวเตอร์นั้นได้หลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานเหล่านั้นก็มีอำนาจที่จะตัดสินใจให้อนุญาตได้ทุกหน่วยงาน ซึ่งการตัดสินใจนี้อาจจะแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากการประเมินค่าของเอกสารที่แตกต่างกัน หน่วยราชการที่ทำการตัดสินใจให้อนุญาตจะต้องยึดเอาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความลับเป็นหลัก โดยไม่สามารถขอคำแนะนำไปยังหน่วยราชการในระดับที่สูงกว่า และหน่วยราชการที่สูงกว่านั้นก็ถูกห้ามมิให้แทรกแซงโดยการออกคำสั่งหรือการให้คำแนะนำ เพราะระบบการปกครองภายในสวีเดนนั้นทุกหน่วยราชการมีความเป็นอิสระต่อกัน

สำหรับขั้นตอนหรือกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนนั้นเริ่มจากประชาชนผู้ใช้สิทธิจะต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยราชการที่เก็บรักษาเอกสารนั้นไว้ (ม.14) โดยผู้ร้องขอซึ่งมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยชื่อสามารถร้องขอเอกสารที่ต้องการด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ โดยต้องบรรยายระบุถึงเอกสารที่ต้องการให้หน่วยราชการสามารถเข้าใจได้ชัดเจนว่าหมายถึงเอกสารเรื่องใดฉบับใด

โดยปกติแล้ว ข้าราชการที่รับคำร้องนั้นจะอนุญาตและจัดหาเอกสารนั้นด้วยตัวเอง และผู้ร้องขอจะนั่งอ่านเอกสารนั้นในสำนักงานของหน่วยราชการ แต่บางครั้งอาจจะต้องรอเวลาบ้างถ้าในขณะที่ร้องขอเอกสารนั้นเป็นเวลาที่หน่วยราชการยังจำเป็นต้องใช้เอกสารที่ร้องขอในการปฏิบัติงานอยู่ ผู้ร้องขอมีสิทธิตามกฎหมายที่จะคัดสำเนาเอกสารได้โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตามที่หน่วยราชการกำหนด แต่ถ้าเอกสารเพียงบางส่วนเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงได้เขาก็สามารถที่จะได้สำเนาของเอกสารในส่วนนั้นโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม การนำกฎเกณฑ์เหล่านี้ไปปรับใช้กับข้อมูลข่าวสารทางคอมพิวเตอร์นั้นหมายความว่า ผู้ร้องขอมีสิทธิที่จะได้รับการแปลข้อมูลที่ได้จากคอมพิวเตอร์ในลักษณะที่คนทั่วไปสามารถอ่านได้โดยไม่เสียค่าธรรมเนียม ในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความลับทางราชการเมื่อไม่นานมานี้ได้แนะนำให้ทุกหน่วยงานที่ใช้คอมพิวเตอร์จัดสถานที่ของตนให้พร้อมที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยผ่านจอภาพของเครื่องคอมพิวเตอร์ (terminal)

เอกสารของทางราชการนั้นถ้าได้รับอนุญาตให้เข้าถึงได้ครั้งหนึ่งแล้วก็ไม่สามารถที่จะถอนการอนุญาตนั้นได้ และเนื้อหาของเอกสารนั้นย่อมได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นที่รู้กันทั่วไปแก่ทุก ๆ คนตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป ด้วยเหตุผลนี้เองผู้ที่อ้างเอาประโยชน์จากเรื่องที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความลับของทางราชการจึงไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ร้องเรียนต่อการให้อนุญาตเข้าถึงเอกสารของทางราชการนั้นได้ แต่ถ้าผู้ร้องขอเอกสารของทางราชการได้รับการปฏิเสธจาก

ฝ่ายปกครองเป็นหนังสือไม่ให้เข้าถึงเอกสารดังกล่าวแล้ว เขาก็จะต้องนำเรื่องขึ้นอุทธรณ์ร้องเรียนต่อไปยังศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์และฎีกาตามลำดับ ส่วนวิธีพิจารณานั้นต้องทำเป็นหนังสือและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้เองโดยไม่ต้องว่าจ้างทนายความ โดยปกติแล้วแต่ละคดีจะใช้เวลาหลายเดือนกว่าที่ศาลปกครองจะตัดสิน

แม้ว่าในสวีเดนจะไม่สามารถนำการกระทำทางปกครองขึ้นฟ้องต่อศาลได้ทุกกรณีก็ตาม แต่ในหมวด 2 มาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการพิมพ์ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนว่าเขาสามารถใช้สิทธิทางศาลในการขอดูเอกสารของทางราชการได้ แต่อย่างไรก็ตามยังมีข้อยกเว้นที่ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้อยู่ 2 ประการ ประการแรกเป็นข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่จะตัดสินใจเองว่าจะให้ผู้อื่นเข้าถึงเอกสารของตนได้หรือไม่ แต่เนื่องจากเอกสารทั้งหลายของรัฐสภาก็เป็นที่เปิดเผยแก่ประชาชนทุกคนอยู่แล้ว ข้อยกเว้นนี้จึงไม่ค่อยมีความสำคัญในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่งเป็นข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับเอกสารของรัฐบาลซึ่งผู้ที่ต้องการเข้าถึงเอกสารทางราชการของรัฐบาลจะต้องไปขอดูเอกสารนั้นที่กระทรวงซึ่งเนื้อหาของเอกสารมีความเกี่ยวข้องถึงกระทรวงนั้น ๆ และที่ซึ่งได้ลงทะเบียนเอกสารนั้นไว้ โดยรัฐมนตรีจะได้รับมอบอำนาจในการที่จะตัดสินใจว่าจะให้เข้าถึงเอกสารนั้นหรือไม่ ทั้งนี้รัฐมนตรีก็อาจจะมอบความรับผิดชอบอันนี้ให้แก่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเป็นรายบุคคลได้ ในกรณีที่ผู้ร้องขอถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารของรัฐบาลนั้นจะอุทธรณ์ไปยังศาลไม่ได้ แต่จะอุทธรณ์ไปยังรัฐบาลอันได้แก่รัฐมนตรีทั้งหมดที่นั่งประชุมร่วมกัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่ค่อยจะมีความหมายมากนักเพราะรัฐบาลมักจะไม่กลับการวินิจฉัยของรัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกของตน

นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่นที่สามารถเข้าถึงเอกสารของรัฐบาลได้ กล่าวคือเอกสารส่วนมากของกระทรวงต่าง ๆ จะจัดทำเป็นสำเนาเก็บไว้โดยหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้นผู้ที่ต้องการค้นหาเอกสารของรัฐบาลในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งก็อาจใช้วิธีไปร้องขอต่อหน่วยราชการที่มีสำเนาเอกสารของกระทรวงนั้นเก็บไว้ และถ้าได้รับการปฏิเสธจากหน่วยราชการนั้นก็จะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้

2. <u>สหรัฐอเมริกา</u> เนื่องจาก F.O.I ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 3 วิธีด้วยกันตามประเภทของข่าวสาร ดังนั้นวิธีการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ จึงต้องแยกพิจารณาตามวิธีการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ

2.1 การพิมพ์แพร่หลาย การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนด้วยวิธีนี้ F.O.I. กำหนดให้ต้องพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา (Federal Register) ซึ่งมีความเห็นกันว่าการให้พิมพ์แพร่หลายนี้อาจให้สำนักพิมพ์เอกชนพิมพ์ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เพียงแต่พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่าข่าวสารเรื่องใด อาจหาได้ที่ไหนและอย่างไรก็เป็นการเพียงพอแล้ว แต่ทั้งนี้การพิมพ์ในสำนักพิมพ์เอกชนนั้นจะต้องเป็นการพิมพ์แพร่หลายที่สมควรคือ ต้องมี (1) มีระบบดัชนีค้นเรื่องที่สมบูรณ์ (2) ถ้ามีการอ้างอิงไปยังเอกสารอื่นก็ต้องระบุให้แจ้งชัด (3) เป็นการบรรยายที่เพียงพอ (4) เอกสารที่อ้างอิงถึงต้องเป็นเอกสารที่ประชาชนทั่วไปอาจหาซื้อได้ และ (5) เป็นการพิมพ์สมบูรณ์ถูกต้องและง่ายแก่การจัดส่งให้แก่ประชาชน

2.2 การให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นและสำเนา ได้แก่ วิธีการจัดให้มีข่าวสารให้แก่ประชาชนคนใดคนหนึ่งโดยวิธีที่รวดเร็วทันทีมีประสิทธิภาพและใช้เวลาสำหรับการตรวจค้นตามสมควรเท่านั้น เช่นการจัดให้มีห้องอ่านหนังสือซึ่งมีบรรดาข่าวสารที่ต้องการโดยพร้อมมูลมีระบบดัชนีค้นเรื่องที่เหมาะสมและมีการวางเอกสารเป็นระบบถูกที่ถูกทาง ยังเห็นอีกว่าสิทธิที่จะได้ตรวจค้นนี้ย่อมไม่มีความหมาย เว้นแต่จะมีสิทธิที่จะได้สำเนาเอกสารด้วยเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงต่อไปภายหน้า

2.3 การให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย การจัดให้มีข่าวสารด้วยวิธีนี้ประชาชนผู้ใช้สิทธิจะต้องยื่นคำร้องขอเอกสารต่อส่วนราชการ โดยคำร้องนั้นจะต้องบรรยายถึงลักษณะของเอกสารพอสมควรที่เจ้าหน้าที่จะทราบได้ว่าหมายถึงเอกสารฉบับใด และการยื่นคำร้องนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนราชการได้วางไว้ในเรื่อง เวลา สถานที่ ค่าธรรมเนียม (ถ้ามี) และขั้นตอนกระบวนการของการยื่นคำร้อง[57] เหตุที่ต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยื่นคำร้องระบุถึงลักษณะของเอกสารพอสมควรก็เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ให้ต้องมีภาระมากเกินไปในการค้นหาเอกสาร แต่ในขณะเดียวกันทางราชการจะต้องตระหนักด้วยว่าเอกชนทั้งหลายไม่เคยชินกับระบบการเก็บและแหล่งเก็บของข่าวสารอย่างเช่นพนักงานเจ้าหน้าที่ การบรรยายคำร้องแม้จะไม่ชัดเจนเต็มที่แต่ถ้าสามารถรู้แน่นอนว่าเป็นเรื่องอะไรก็ต้องถือว่าทางราชการต้องค้นหาให้ หลักในการเปิดเผยเรื่องนี้จึงขึ้นอยู่กับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เป็นเกณฑ์ หลักทดสอบในเรื่องนี้เรียก

---

[57] 5 U.S.C. 552 (a)(3)

กันว่า identifiable record คือสามารถรู้หรือชี้ได้ว่าเป็นเอกสารเรื่องอะไรอันเป็นการพอเพียงที่เจ้าหน้าที่จะรู้ได้ว่าสิ่งนั้นอยู่ที่ไหน[58] ส่วนเรื่องค่าธรรมเนียมนั้น ส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แก่หน่วยงานย่อยทั้งหลายในส่วนราชการนั้น ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้จะต้องเป็นราคาที่สมควรไม่สูงเกินไปและส่วนราชการอาจจะพิจารณาลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมได้ถ้าเห็นว่าการเปิดเผยข่าวสารนั้นจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป[59]

การเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามวิธีที่กล่าวไว้ในข้อ 2.1 และ 2.2 ไม่ค่อยจะมีปัญหานัก เพราะไม่ว่าจะเป็นการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็ดี หรือการจัดห้องให้อ่านหนังสือหรือการจัดทำดัชนีค้นเรื่องก็ดี ประชาชนผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารสามารถค้นหาได้เอง แต่การยื่นคำร้องตามข้อ 2.3 หรือการยื่นคำร้องขอเอกสารตาม 2.1 หรือ 2.2 ในกรณีที่ส่วนราชการไม่ได้จัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[60] กล่าวคือ ส่วนราชการที่ได้รับคำร้องขอเอกสารดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่ได้รับคำร้องนั้นโดยไม่รวมวันเสาร์อาทิตย์และวันหยุดราชการ แล้วแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบโดยตรงถึงผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลแห่งการนั้น ในกรณีที่ส่วนราชการปฏิเสธไม่ให้ผู้ยื่นคำร้องเข้าถึงเอกสารของตน ก็จะต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบถึงสิทธิของเขาที่จะอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธนั้นไปยังหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีเช่นนี้หัวหน้าส่วนราชการจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 20 วัน และถ้าหัวหน้าส่วนราชการปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ส่วนราชการจะต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบถึงสิทธิของเขาที่จะอุทธรณ์ต่อไปยังศาลได้ แต่อย่างไรก็ตามเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าวอาจจะขยายออกไปได้ถ้ามีพฤติการณ์พิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ยื่นคำร้องให้ทราบถึงการขยายเวลา แต่ทั้งนี้จะขยายออกไปให้เกิน 10 วันไม่ได้[61] ถ้าส่วนราชการได้รับคำร้องแล้วเพิกเฉยเสียจนพ้นเวลาที่กำหนดไว้ ก็ถือว่าส่วนราชการได้ปฏิเสธคำร้องนั้นแล้ว และย่อมถือว่าผู้ยื่นคำร้องสิ้นหนทาง

---

[58]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์, อิสระของข่าวสาร, หน้า 155-160

[59]5 U.S.C 552 (a)(4)(A)

[60]5 U.S.C 552 (a)(6)(A)

[61]5 U.S.C 552 (a)(6)(B)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ที่จะเยียวยาด้วยวิธีทางปกครองอีกต่อไปอันมีผลทำให้ศาลเข้ามาพิจารณาคดีที่ผู้ยื่นคำร้องได้ฟ้องต่อศาลได้ แต่ถ้ารัฐบาลแสดงให้เห็นได้ว่ามีพฤติการณ์พิเศษที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข่าวสารและส่วนราชการได้ใช้ความพยายามตามสมควรที่จะตอบคำร้องนั้น ศาลอาจจะยอมให้ขยายเวลาแก่ส่วนราชการในการพิจารณาคำร้องนั้นต่อไป ในกรณีที่ส่วนราชการได้อนุญาตตามคำร้องยอมให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ ส่วนราชการนั้นจะต้องจัดให้ผู้ยื่นคำร้องได้รับเอกสารนั้นโดยทันที แต่ถ้าปฏิเสธคำร้องนั้น ก็ต้องระบุถึง ชื่อ ยศ หรือตำแหน่ง ของบุคคลที่รับผิดชอบสำหรับการปฏิเสธนั้น[62]

ภายหลังจากที่ส่วนราชการได้ปฏิเสธคำร้องและหัวหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการได้ยืนยันการปฏิเสธนั้นในการพิจารณาคำร้องที่อุทธรณ์มายังตนแล้ว ผู้ยื่นคำร้องยังมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลพิจารณาทบทวนได้ว่า การกระทำของส่วนราชการที่ปฏิเสธคำร้องของตนนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ในการนี้คดีตาม F.O.I. จะได้รับการลงเลขคดีให้อยู่ในลำดับที่จะได้รับการพิจารณาก่อนคดีประเภทอื่น ๆ และการพิจารณาคดีก็จะเป็นไปโดยเร่งด่วน เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคดีอื่นมีความสำคัญกว่า[63] เมื่อส่วนราชการได้ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีที่เกี่ยวกับ F.O.I.นี้แล้ว จะต้องยื่นคำให้การหรือชี้แจงต่อศาลภายใน 30 วันไม่ว่าจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นว่าไว้อย่างไรก็ตาม เว้นแต่ศาลจะได้สั่งเป็นอย่างอื่น[64] ซึ่งในคดีทั่วไปที่ส่วนราชการเป็นจำเลยนั้น ส่วนราชการจะต้องยื่นคำให้การภายใน 60 วัน แต่เนื่องจากคดีตาม F.O.I. ต้องการความรวดเร็ว จึงได้กำหนดเวลายื่นคำให้การไว้สั้นกว่าคดีปกครองทั่วไป ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมนั้นเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครองกระบวนพิจารณาจึงเป็นทำนองความแพ่งทั่วไปที่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความด้วย F.O.I.จึงให้อำนาจศาลที่จะกำหนดให้รัฐเป็นผู้จ่ายค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องคดีและค่าทนายความตามสมควรในคดีที่ราษฎรผู้เป็นโจทก์ชนะความในเนื้อหาแห่งคดี[65]

---

[62] 5 U.S.C 552 (a)(6)(C)

[63] 5 U.S.C 552 (a)(4)(D)

[64] 5 U.S.C 552 (a)(4)(C)

[65] 5 U.S.C 552 (a)(4)(E)

3. ฝรั่งเศส กระบวนการใช้สิทธิเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามกฎหมายฝรั่งเศสมีลำดับขั้นตอนดังนี้คือ ผู้ที่ต้องการเอกสารของทางราชการจะต้องทำคำร้องขอต่อองค์กรฝ่ายปกครอง ถ้าฝ่ายปกครองปฏิเสธการร้องขอนั้นก็จะต้องบอกกล่าวการปฏิเสธเป็นหนังสือต่อบุคคลผู้ทำคำร้องขอพร้อมทั้งแจ้งเหตุผลแห่งการปฏิเสธด้วย ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ให้คำตอบภายใน 2 เดือนให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธคำร้องขอ เมื่อมีการปฏิเสธคำร้องขอดังกล่าวแล้วบุคคลผู้เกี่ยวข้องจะต้องขอความเห็นไปยัง C.A.D.A. ภายใน2 เดือนนับแต่ได้มีการปฏิเสธคำร้องนั้นไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่ง C.A.D.A.จะต้องให้ความเห็นของตนภายใน 1 เดือน ความเห็นดังกล่าวจะถูกส่งไปยังบุคคลผู้ทำคำร้องขอและองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งให้ C.A.D.A.ทราบภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับความเห็นว่าตนได้ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไรซึ่งฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นของ C.A.D.A.ถ้าฝ่ายปกครองยังคงยืนยันที่จะปฏิเสธคำร้องขอนั้นอยู่อีก(ภายหลังจากที่ C.A.D.A.ได้ให้ความเห็นแล้ว) บุคคลผู้ทำคำร้องขอสามารถนำคดีของตนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนแล้วจึงอุทธรณ์ฎีกาต่อไปตามลำดับ ทั้งนี้จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 2 เดือนนับแต่เวลาที่ฝ่ายปกครองได้ยืนยันคำปฏิเสธโดยชัดแจ้งเท่านั้น

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับมาตรการที่จะใช้ในคดีที่ต้องพิจารณาเป็นการเร่งด่วน ศาลปกครองอาจใช้กระบวนพิจารณาพิเศษไต่สวนด้วยวาจาแล้วทำคำสั่งชั่วคราวในคดีนั้นได้ (voie du référé) แต่ในคดีที่ศาลตัดสินยืนยันตามคำปฏิเสธของฝ่ายปกครองที่ไม่ให้เข้าถึงเอกสารของทางราชการ กรณีก็เป็นที่ต้องห้ามมิให้ศาลสั่ง (โดยใช้คำสั่ง référé) ให้จัดหาเอกสารให้แก่บุคคลภายนอกคดีที่เกี่ยวข้อง เพราะจะทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความในคดี แต่ทั้งนี้ศาลก็มีมาตรการที่ผ่อนคลายกว่าหลักการดังกล่าวที่ห้ามจัดหาเอกสารให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องภายนอกคดีกล่าวคือในคดี Vinçot เป็นคดีที่พิพาทระหว่างนาย Vinçot กับฝ่ายปกครอง (Caisse) โดยนาย Vinçot ได้ร้องขอแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง แต่ฝ่ายปกครองปฏิเสธ จนในที่สุด C.E. ก็ได้ตัดสินใจเห็นด้วยกับการปฏิเสธของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม C.E. ได้มีคำสั่งให้กระทรวงการคลังส่งแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลของ นาย Vinçot ไปให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบ (work inspector)เพื่อลงรายการข้อมูลในแฟ้มข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ของนาย Vinçot เอง

ถ้าเป็นกรณีอื่นนอกจากนี้ (ไม่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกคดี) ศาลปกครองอาจจะสั่งในกรณีเร่งด่วนให้จัดหาเอกสารให้แก่คู่ความในคดีได้[66]

**สภาพทั่วไปอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย**

1. สวีเดน หลักการแห่งการเข้าถึงเอกสารของทางราชการอย่างเสรีนี้ ได้รับการสนับสนุนมานานกว่า 200 ปี และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของชาวสวีเดนโดยไม่มีใครคิดที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการนี้ ฝ่ายปกครองของสวีเดนเองก็ได้ปรับตัวเองให้เข้าสู่วิถีการดำเนินงานของตนในลักษณะที่เปิดเผย[67] ระบบดังกล่าวของสวีเดนมีผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการทุกระดับต้องมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเปิดเผยให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ซึ่งในที่นี้ประชาชนที่มีจำนวนมากจะทำการตรวจสอบโดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ และเพื่อความสะดวกแก่การทำงานของบรรดาหนังสือพิมพ์จึงได้มีข้อกำหนดทั่วไปให้ทุกหน่วยราชการที่สำคัญ ๆ ต้องจัดห้องไว้สำหรับบรรดาพวกหนังสือพิมพ์ เพื่อใช้เป็นที่แสดงเอกสารที่มีเข้ามาและออกไปจากหน่วยราชการนั้นในแต่ละวัน จริงอยู่เป็นเรื่องยากแม้กระทั่งสำหรับพวกหนังสือพิมพ์เองก็ตามที่จะตรวจสอบเอกสารของทางราชการที่มีอยู่จำนวนมากตามหน่วยราชการทั้งหมดทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง แต่ก็เป็นเรื่องผิดปกติที่เอกสารสำคัญ ๆ จะรอดพ้นไปจากการเฝ้าติดตามของพวกหนังสือพิมพ์ สิ่งที่ปรากฏออกมาจากหน่วยราชการย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปของสังคมในส่วนที่สำคัญ ๆ และมีอิทธิพลต่อการสร้างความคิดเห็นของสาธารณชนในหลาย ๆ เรื่อง

ระบบแห่งการเข้าถึงเอกสารของทางราชการอย่างเสรีนี้ได้ดำรงอยู่ในสวีเดนเป็นเวลานานจนกระทั่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปและมีแนวโน้มทางการเมืองที่จะขยายแนวความคิดนี้ไปสู่การดำเนินงานของคณะบุคคล (companies) หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีรูปแบบเป็นเอกชนแต่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองตนเอง ซึ่งบริการสาธารณะหลายอย่างได้

---

[66]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 104-106.

[67]Ibid., P. 35.

ดำเนินการโดยองค์กรเช่นว่านี้แต่จนกระทั่งบัดนี้เอกสารขององค์กรดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน การถกเถียงถึงความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้มีมาเรื่อยแต่ก็ยังไม่มีการตัดสินใจสิ่งใดลงไป

การเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ขยายตัวไปในทางอื่นๆ โดยวิธีการตีความอย่างกว้างขวางในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง การใช้สิทธิร้องขอเฉพาะข้อมูลข่าวสาร(information) บางส่วนที่อยู่ในเอกสาร(document) ที่หน่วยราชการได้เก็บรักษาไว้ จะถือว่าเป็นการร้องขอเพื่อเข้าถึงเอกสารนั้นทั้งฉบับ แม้ว่าเอกสารนั้นผู้ร้องขอจะมิได้กล่าวถึงและแม้ว่าเขาจะไม่รู้จักเอกสารนั้นเลยก็ตาม ในทำนองเดียวกันการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารบางส่วนที่อยู่ในเอกสารของทางราชการก็ถือว่าเป็นคำปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงเอกสารนั้นทั้งฉบับนั่นเอง โดยอาศัยการตีความเช่นนี้ผู้ร้องขอจึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ถ้าคำร้องของเขาถูกปฏิเสธ แต่ในทางตรงกันข้ามการที่หน่วยราชการหรือข้าราชการไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารด้วยวาจา(oral information) นั้นไม่สามารถจะนำมาฟ้องต่อศาลภายใต้กฎหมายของสวีเดนได้[68]

2. <u>สหรัฐอเมริกา</u> ในบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมิกา (the First Amendment) ไม่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไว้โดยตรง แม้จะมีการตีความว่าสิทธิในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณาตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายความรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการด้วยแต่ก็ยังคลุมเครือ จนกระทั่งได้ประการใช้ F.O.I. ในปี ค.ศ.1966 สิทธิของประชาชนในเรื่องนี้จึงได้รับการรับรองอย่างชัดเจน[69] ในด้านกฎหมายปกครอง F.O.I. เป็นกฎหมายที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องสร้างหลักฐานแห่งการกระทำของตนทุกขั้นตอน และต้องอธิบายเหตุผลว่าฝ่ายปกครองทำอะไรเพราะอะไร ซึ่งฝ่ายตุลาการนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครองได้[70]

อย่างไรก็ตาม F.O.I. ได้ตกเป็นหัวข้อของการถกเถียงนับแต่ได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย ข้อวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายฉบับนี้ได้แก่เรื่องการลิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ซึ่งในทุกวันนี้เป็น

---

[68]Ibid., P. 49-50.

[69]Ibid., P. 55.

[70]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "อิสระของข่าวสาร", หน้า 155-160.

ที่เห็นพ้องกันแล้วว่าค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้ F.O.I. มีมูลค่าประมาณ 50-60 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ผู้ที่สนับสนุนกฎหมายฉบับนี้อย่างเช่น Ralph Nader ได้เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายนี้กับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของเดียวกันอย่างคร่าว ๆ เช่นในเรื่องการรักษาสถานะของกองทัพไว้ และชี้ให้เห็นว่ามีประโยชน์บางอย่างที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้เช่นเดียวกับประสิทธิภาพและความปลอดภัยที่เราได้จากกองทัพนั่นเอง

ยังมีข้อวิจารณ์กันอีกว่ากฎหมายนี้ก่อผลเสียให้แก่รัฐบาลในหลายๆ ด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายนี้มีผลกระทบต่อการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับจากประเทศอื่นๆ และจากผู้ให้ข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย ผู้อำนวยการ F.B.I. ได้เคยกล่าวไว้ในรายงานที่เสนอต่อคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรว่า กรมตำรวจของต่างประเทศ สายการบิน ธนาคาร และหน่วยงานอื่นๆ ได้ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือในด้านข้อมูลข่าวสารเพราะเกรงว่าชื่อเสียงของเขาจะถูกเปิดเผยโดยกฎหมาย F.O.I. และ Privacy Act

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า F.O.I. ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่การก่ออาชญากรรมและการจารกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรมหรือธุรกิจ เนื่องจากกฎหมายนี้ไม่ได้บังคับให้ต้องแสดงเหตุผลว่าต้องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์อะไร และผู้ที่ได้เข้าถึงเอกสารของทางราชการแล้วก็มีอิสระที่จะนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้ในทางใดก็ได้ จึงเป็นการยากที่จะพูดให้แน่ชัดลงไปว่าใครเป็นผู้ที่ต้องการได้ข้อมูลข่าวสารนั้นอย่างแท้จริงและต้องการนำไปใช้ในการใด แต่กระนั้นก็ตามยังมีความพยายามที่จะค้นหาว่าใครเป็นผู้ใช้กฎหมาย F.O.I. นี้เป็นส่วนใหญ่ โดยสถาบันบริการงานวิจัยแห่งสภาคองเกรสได้รวบรวมว่าใน 4 ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำร้องเพื่อขอเอกสารของทางราชการทั้งหมด 254,637 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้สถาบันดังกล่าวได้ประมาณการณ์ว่า เป็นพวกนักหนังสือพิมพ์ประมาณ 6 เปอร์เซ็นต์และนักวิจัยประมาณ 2.5 เปอร์เซ็นต์[71]

---

[71]Norman S.Marsh, Public Access to Government-Held Information, P. 83-85.

3. ฝรั่งเศส เป็นที่ปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้มิได้เป็นอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานประจำวันของฝ่ายปกครองต้องหยุดชะงักลง มิได้เป็นการกลับหลักการพื้นฐานทางจริยธรรมของทางราชการ และมิได้ทำให้เป็นที่เสียหายแก่สิทธิทางกฎหมายของบุคคลที่สามแต่อย่างใด ทุกวันนี้เป็นที่แน่ชัดว่ากฎหมายนี้ได้ถูกนำไปใช้มากขึ้น ๆ โดยไม่เพียงแต่เอกชนทั่วไปแต่ยังคงใช้โดยคณะบุคคลสมาคมสหภาพแรงงานหรือแม้แต่บรรดาพวกหนังสือพิมพ์ก็ตาม[72]

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับกฎหมายของต่างประเทศ จะเห็นว่ามีหลักใหญ่ๆร่วมกันบางประการจนอาจสรุปได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ส่วนข้อแตกต่างก็มีอยู่บ้างโดยขึ้นอยู่กับความเป็นมา แนวคิด และระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ

ลักษณะร่วมกันของกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในต่างประเทศ

1. หลักการของกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของทางราชการไม่ว่าจะเป็นของประเทศสวีเดน สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศสต่างได้วางหลักไว้เหมือนกันในข้อที่ว่า เอกสารของทางราชการโดยทั่วไปจะต้องเปิดเผย ส่วนข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวจะต้องกำหนดไว้อย่างจำกัดและชัดเจน แม้ว่าในระบบเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมายอาจจะมีอยู่ที่ข้อยกเว้นดูจะกว้างขวางเกินไปจนกลายเป็นกฎหมายเพื่อการไม่เปิดเผยเอกสารมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผย ซึ่งในข้อนี้ก็อาจจะมีความจำเป็นอยู่บ้างในแง่ของการให้เวลาแก่ฝ่ายปกครองในการปรับตัวเข้าสู่ระบบที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตน แต่ในที่สุดแล้วกฎหมายดังกล่าวก็ได้พัฒนาเข้าสู่หลักการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งข้อยกเว้นที่จำกัดและชัดเจนที่กล่าวถึงนั้นส่วนมากก็จะมีลักษณะคล้ายๆกันอันได้แก่เรื่องต่อไปนี้

1.) เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ การป้องกันประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2.) เรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม

---

[72]Ibid., P. 118-119.

3.) เรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศ

4.) เรื่องที่เป็นกิจการภายในส่วนราชการโดยแท้ เช่น การควบคุมตรวจสอบภายในของระบบราชการ การติดต่อสื่อสาร หรือการแสดงความคิดเห็นเสนอแนะในการปฏิบัติราชการ

5.) เรื่องเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล

6.) เรื่องที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

นอกจากข้อยกเว้นเหล่านี้แล้วก็มีข้อยกเว้นอื่น ๆ ที่แตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะเฉพาะของสังคมเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น ข้อยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการสงวนพันธุ์พืชหรือสัตว์ของสวีเดน หรือข้อยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการปิโตรเลียมของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ดีกฎหมายของแต่ละประเทศหาได้กำหนดให้ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่เด็ดขาดไม่ กล่าวคือให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองเองที่จะพิจารณาว่าเอกสารที่เข้าลักษณะตามข้อยกเว้นฉบับใดสมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่

ลักษณะร่วมกันอีกอย่างหนึ่งคือ ในการบังคับใช้ข้อยกเว้นนี้จะมีการออกกฎหมายลำดับรองลงมาจากกฎหมายฉบับหลักที่กำหนดข้อยกเว้นนั้นไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ข้อยกเว้นนั้นหรือเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้แก่ฝ่ายปกครอง เช่น Secrecy Act ของสวีเดน หรือคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเอกสารใดเป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือกฎกระทรวงของฝรั่งเศสที่ระบุราบชื่อเอกสารที่เป็นความลับ

2. ประชาชนผู้ใช้สิทธิ เนื่องจากกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยกระบวนการทางปกครองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง กฎหมายนี้ของแต่ละประเทศจึงให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปที่จะขอตรวจดูเอกสารของทางราชการได้ โดยไม่จำกัดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติของผู้ที่จะใช้สิทธิไว้เลย อย่างไรก็ดีในกรณีที่เอกสารนั้นเกี่ยวกับบุคคลใดโดยเฉพาะ เอกสารนั้นอาจจะได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยตามข้อยกเว้นของกฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล ดังนั้นในกรณีเช่นนี้ผู้ที่จะใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารนั้นได้ก็จะถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะบุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเท่านั้น

3. ฝ่ายปกครองภายใต้บังคับกฎหมาย หน่วยงานฝ่ายปกครองภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องเปิดเผยเอกสารของตนให้ประชาชนเข้าถึงได้ โดยทั่วไปได้แก่หน่วยงานที่เป็นของรัฐ

(ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) หรือหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในอเมริกาให้รวมถึงรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นหรืออยู่ในความควบคุมของรัฐบาลด้วย หรือในฝรั่งเศสก็ทำนองเดียวกันโดยให้รวมถึงองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะแม้ว่าองค์การนั้นจะได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่าในสวีเดนกฎหมายมิได้กำหนดถึงหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกิจการบริการสาธารณะต่างๆ ของสวีเดนได้ถูกจัดทำโดยส่วนราชการเอง

4. ความหมายของเอกสารของทางราชการ แม้ว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกา (F.O.I.) และกฎหมายของฝรั่งเศส (รัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978) จะมิได้ให้ความหมายของเอกสารของทางราชการไว้อย่างชัดแจ้งเหมือนกับกฎหมายของสวีเดน แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายของทุกประเทศต่างมีความมุ่งหมายให้เอกสารของทางราชการหมายความถึงเอกสารทุกชนิดที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองหรือการปฏิบัติราชการ และเอกสารนั้นก็มีความหมายครอบคลุมถึงวัตถุทุกชนิดที่สามารถเก็บหรือบันทึกข้อมูลข่าวสาร (Information) ได้ไม่ว่าในรูปแบบใดๆ เช่น ตัวอักษร ภาพ หรือเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องครอบคลุมให้ถึงการบันทึกข้อมูลข่าวสารด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย เช่น ไมโครฟิลม์ ไดอะแกรม คอมพิวเตอร์

5. วิธีการได้มาซึ่งเอกสาร ลักษณะที่เหมือนกันของกฎหมายในส่วนนี้คือ การกำหนดให้ประชาชนผู้ต้องการเข้าถึงเอกสารของทางราชการต้องบรรยายถึงรายละเอียดแห่งเอกสารนั้นพอสมควรเท่าที่จะทำให้ฝ่ายปกครองเข้าใจได้ว่าหมายถึงเอกสารใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองการทำงานของฝ่ายปกครองมิให้มีความยุ่งยากมากเกินไปในการค้นหาเอกสาร

ในการพิจารณาคำร้องดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดเวลาไว้ให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาภายในเวลาอันสมควร เพราะข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้นั้นต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทันการณ์ มาตรการของกฎหมายในข้อนี้เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ว่าฝ่ายปกครองไม่สามารถถ่วงเวลาในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้

ในการจัดให้มีเอกสารสำหรับประชาชนนั้น กฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องจัดเตรียมการให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการค้นคว้าและตรวจดูเอกสาร เช่น การจัดสถานที่ไว้เป็นการเฉพาะ การจัดทำดัชนีค้นเรื่อง และการให้บริการในการคัดสำเนาเอกสาร อย่างไรก็ตามกฎหมายอาจจะกำหนดในเรื่องค่าธรรมเนียมที่ประชาชนต้องเสียในการขอตรวจดูเอกสารก็ได้

ซึ่งเชื่อว่านอกจากจะมีประโยชน์ทางด้านการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก่ฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีประโยชน์ในการคัด (screen) บุคคลที่ต้องการเข้าถึงเอกสารทางราชการให้มีแต่เฉพาะผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะสิทธิในการเข้าถึงเอกสารทางราชการนี้จำเป็นต้องจัดให้มีแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวความคิดในเรื่องการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยประชาชน แต่หากจำนวนของผู้ที่มาขอตรวจดูเอกสารมีมากเกินไปก็อาจเป็นอุปสรรคในการทำงานของฝ่ายปกครองได้ ดังนั้นการนำมาตรการในเรื่องค่าธรรมเนียม (ที่ไม่สูงมากนัก) มาบรรจุไว้ในกฎหมายนี้ ก็อาจจะกันบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องออกไปได้ส่วนหนึ่ง

อนึ่งการอนุญาตให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการนั้น อาจเป็นการให้เข้าถึงได้เพียงบางส่วน เพราะข้อความบางส่วนของเอกสารอาจจะมีลักษณะเป็นความลับตามข้อยกเว้นของกฎหมาย

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่อนุญาตให้เข้าถึงเอกสารของตนไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ กฎหมายของทุกประเทศได้กำหนดให้มีมาตรการในการทบทวนคำสั่งนั้นของฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review) ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีว่าประเทศนั้นใช้ระบบศาลใด แต่สิ่งที่เหมือนกัน คือ กฎหมายจะกำหนดวิธีพิจารณาของศาลในคดีประเภทนี้ให้เป็นการเร่งด่วน และประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ตลอดจนไม่ต้องใช้ทนายความในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีประเภทนี้ด้วย ซึ่งลักษณะของวิธีพิจารณาเหล่านี้แม้จะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของฝรั่งเศส แต่ก็เป็นลักษณะโดยทั่วไปของวิธีพิจารณาความของศาลปกครองฝรั่งเศสอยู่แล้ว ส่วนในอเมริกาแม้จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง แต่ F.O.I.ก็กำหนดไว้เป็นพิเศษให้รัฐเป็นผู้จ่ายค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องคดีและค่าทนายความตามสมควรในคดีที่ราษฎรผู้เป็นโจทก์ชนะความในเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งทำให้มีผลทำนองเดียวกันกับกฎหมายของสวีเดนและฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น

ส่วนความแตกต่างของกฎหมายที่เห็นได้ชัดมีดังนี้

1. สถานะของกฎหมาย

Freedom of the Press Act ของสวีเดนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจึงเท่ากับว่าสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการในสวีเดนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง

ส่วนในอเมริกาเชื่อกันว่าสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ของชาวอเมริกันมีอยู่แล้วในระบบการเมืองการปกครองของอเมริกาโดยเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณาตามบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญอเมริกา จริงอยู่ที่อาจกล่าวได้ว่าสิทธิที่จะรู้ของชาวอเมริกันเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีการตรา Freedom of Information Act ในปี 1966 แต่ในที่สุดก็เป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิที่จะรู้นี้เป็นสิทธิที่มีอยู่ในเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณาดังกล่าว ดังนั้น Freedom of Information Act จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อรองรับหรือประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978 ของฝรั่งเศสเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิชนิดใหม่คือสิทธิที่จะรู้ให้แก่ชาวฝรั่งเศสและกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของตน

2. องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แม้กฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดมาตรการให้ศาลเป็นองค์กรผู้ทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่งเหมือนกันก็ตาม แต่กฎหมายของฝรั่งเศสมีลักษณะเด่นที่น่าสนใจคือการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาในรูปคณะกรรมการ คือ C.A.D.A. เพื่อทำหน้าที่พิจารณาก่อนที่จะขึ้นไปถึงศาลปกครอง แม้ว่า C.A.D.A.จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดในการชี้ขาดข้อพิพาท แต่ในทางปฏิบัติแล้ว C.A.D.A. มีบทบาทอยู่มากในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายนี้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการให้ความเห็นแก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิก็ดีหรือการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองก็ดี หรือแม้แต่คำวินิจฉัยของ C.A.D.A.เองก็ได้รับความเชื่อถือจากฝ่ายปกครอง ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่เหล่านี้ของ C.A.D.A. อาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำมาตรการเยียวยาทางปกครองมาใช้ในกฎหมายนี้ก่อนจะมีการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

เมื่อเราได้ทราบถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มี ตลอดจนรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายจากการศึกษาในส่วนที่ 1 นี้แล้ว ก็สามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ระบบของไทยว่ามีสภาพที่เป็นอยู่และควรจะเป็นอย่างไร