



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เอกสารที่เป็นความลับทางราชการโดยการประทับตรากำหนดขึ้นความลับด้วยตัวอักษรสีแดงว่า "ลับที่สุด", "ลับมาก", "ลับ" และ "ปกปิด" นั้น มีปรากฏให้เห็นบ่อยๆ จนเป็นที่เคยชินในการปฏิบัติราชการ และมีหลายกรณีให้เห็นว่าเนื้อหาในเอกสารนั้นไม่น่าจะเป็นความลับ ยิ่งกว่านั้นเอกสารเหล่านี้ก็มิได้รับการปฏิบัติหรือเก็บรักษาให้สมกับที่เป็นความลับของทางราชการแต่อย่างใด

นอกจากเหตุผลในเรื่องความลับทางราชการแล้ว แม้นกรณีของเอกสารทั่วไปที่ไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นความลับ โดยปกติทางราชการก็มักจะไม่ค่อยเปิดเผยหรืออนุญาตให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึง ฝ่ายประชาชนเองก็ไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ทางกฎหมายเรียกร้องหรือโต้แย้งได้

การเรียกร้องให้เปิดเผยเอกสารของทางราชการได้ปรากฏออกมาให้เห็นทั้งในระดับที่เป็นส่วนบุคคลและในระดับสาธารณะ เช่น การเรียกร้องให้เปิดเผยกระบวนการและความเห็นในการพิจารณาเรื่องที่ดินมีส่วนได้เสีย เช่นการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อเอื้อให้ผู้มีส่วนได้เสียจะได้โต้แย้งและหักล้างเหตุผลของทางราชการได้ หรือในกรณีของการจัดทำโครงการสาธารณูปโภคเพื่อประชาชน ก็ได้มีการเรียกร้องให้เปิดเผยกระบวนการพิจารณาและจัดทำของรัฐทุกขั้นตอน ปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจและการใช้อำนาจของรัฐ อันนำไปสู่ปัญหาการบิดเบือนการใช้อำนาจ และรวมตลอดถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน ในขณะที่เดียวกันปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของระบบราชการที่ไม่ตอบสนองประโยชน์ของประชาชนก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า นอกจากการปรับปรุงตัวองค์กรของระบบราชการแล้ว วิธีปฏิบัติงานของระบบราชการก็ควรจะต้องเปิดเผยให้มีการตรวจสอบจากภายนอกได้

สภาพการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่คำถามที่ว่า ความลับทางราชการควรมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด และเอกสารของทางราชการทั่วไปที่ไม่ใช่ความลับสมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การทำให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการ เป็นมาตรการในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งมีใช้กันในประเทศเป็นเวลานานแล้ว แต่สำหรับประเทศไทยมาตรการดังกล่าวจะเป็นเรื่องใหม่และยากต่อการยอมรับของฝ่ายปกครอง (ระบบราชการ) ที่มีอิทธิพลเหนือมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์การปกครอง อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะแสดงให้เห็นปัญหาและ เสนอแนวทางแก้ไข โดยอาศัยมาตรการดังกล่าว หนึ่งพึงตระหนักว่ามาตรการในการทำให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการนี้หาใช่ยาวิเศษที่จะรักษาโรคร้ายทั้งหลายให้หายไปได้ หากแต่เป็นเพียงตัวยาที่ต้องใช้ประกอบกับตัวยาอื่นๆ เพื่อเป็นยารักษาโรค กล่าวคือวิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะ เสนออีกวิธีการหนึ่ง ของระบบควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่ยังอ่อนแออยู่ในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของวิจัย

1. เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมและสอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย
2. เพื่อเสนอกลไกทางกฎหมายปกครองที่เป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอีกมาตรการหนึ่ง นอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ ที่มีอยู่ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากพื้นฐานแห่งกลไกทางกฎหมายปกครองในเรื่องการทำให้ประชาชนเข้าถึง เอกสารของทางราชการคือสิทธิที่จะรู้หรือ เสรีภาพในการเข้าถึงข่าวสาร ซึ่งย่อมกินความถึงสิทธิ เสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย แต่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่จะมอบไว้ให้แก่ประชาชนเพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านองค์กรใด ๆ แม้แต่สื่อมวลชน ดังนั้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในวิทยานิพนธ์นี้จึง เป็นการรับรู้เอกสารของทางราชการได้เองโดยไม่รวมถึง เสรีภาพในการแสวงหาและ เสนอข่าวสารของสื่อมวลชน

สมมติฐาน

การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารของทางราชการเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมให้การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง เป็นไปตามหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายและตอบสนองประโยชน์ของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการตลอดจนคำพิพากษาของศาลในประเทศไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ เพื่อให้เห็นภาพของระบบกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นรวมทั้งหนังสือบทความ สิ่งตีพิมพ์และวิทยานิพนธ์อื่นๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการจะได้รับการรับรองคุ้มครองในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย
2. เพื่อให้มีความพยายามผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการเพื่อความโปร่งใสของระบบราชการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย