

แนวความคิดเรื่องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.1 สิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

แนวความคิดที่ว่ากิจการในทางปกครองจะต้องเป็นความลับเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ไม่ได้ มีมาตั้งแต่สมัยโบราณและได้ฝังรากลึกในระบบราชการมาเป็นเวลายาวนานจนยากที่จะลบเลือนให้หายไปได้ ดังที่ Max Weber ได้อธิบายลักษณะของระบบราชการในทางสังคมวิทยาไว้ประการหนึ่งว่า ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการ ไม่ให้คนภายนอกได้ทราบเพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการ¹ ซึ่งราชการหรือฝ่ายปกครองมักจะยกข้ออ้างในการไม่เปิดเผยข้อมูลต่างๆ หากฝ่ายปกครองมีอิสระในการกระทำหรือการตัดสินใจใดๆ จะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเรื่องราวหรือกิจการต่างๆ ให้ประชาชนหรือคนภายนอกได้รับทราบ ก็อาจเกิดปัญหาการถูกแทรกแซง หรือการถูกวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ทำให้ฝ่ายปกครองหรือราชการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเรื่องราวใดๆ ให้ประชาชนได้รับทราบเรื่อยมา

จากแนวความคิดในการปกปิดข้อมูลหรือกิจการต่างๆ ของราชการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลเสียอยู่มาก ดังที่ Jeremy Bentham ได้เคยกล่าวไว้ว่า “ความลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันเพื่อกระทำกรที่ฝ่าฝืนกฎหมายจึงไม่ควรที่จะนำมาเป็นระบบแบบแผนของรัฐบาลทุกๆ ไป” โดย Woodrow Wilson ได้กล่าวสนับสนุนความเห็นของ Bentham ก่อนที่เขาจะกลายเป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาว่า “ใครๆ ก็รู้ว่าคอร์รัปชันจะเกิดในสถานที่ที่เป็นความลับ แต่จะไม่ปรากฏในที่ซึ่งเป็นที่เปิดเผย และพวกเราเชื่อมั่นว่าการสันนิษฐานที่ยุติธรรมว่าความลับเป็นวิธีการที่ไม่สมควรจะนำมาใช้ในการปกครอง”²

นอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการกฎหมายของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1965 ได้กล่าวเกี่ยวกับการปกครองที่มีลักษณะเป็นการปกปิดข้อมูลข่าวสารหรือกิจการต่างๆ ของราชการไว้ว่า

“การปกครองที่เป็นความลับไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้ใด”

¹ บัญชา เขียวต่าย, “การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 6.

² เพิ่งอ้าง, น. 8.

การปกครองเช่นนี้เป็นการก่อผลร้ายแก่ประชาชน ทั้งที่การปกครองนั้นมีขึ้นเพื่อรับใช้ประชาชน การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ตัวรัฐบาลเองในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในการดำเนินงาน

การปกครองเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ทำให้เสื่อมความนิยมในหมู่ประชาชนและเป็นการล่อลวงต่อความซื่อสัตย์ของตนเอง”³

จากผลเสียต่างๆดังกล่าวประกอบกับแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบบประชาธิปไตยที่มีการพัฒนาและเบ่งบานมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดแนวความคิดว่าสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีหลักว่าประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (Public Participation) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นผู้ทรงสิทธิในการจัดการบริหารประเทศ ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการตัดสินใจของตัวแทนที่ตนได้มอบอำนาจให้บริหารจัดการประเทศ ได้ตลอดเวลา ดังที่ Ramsey Clark อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวไว้ว่า “ประชาชนจะต้องได้รู้รายละเอียดในการบริหารของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ที่ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว กรณีจะไม่มีอะไรที่สามารถทำให้ระบบประชาธิปไตยกลายเป็นความมืดมน (secret) ได้”⁴ ดังนั้นจึงถือได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานในด้านต่างๆของรัฐ

นอกจากนี้ การรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารยังถือว่าเป็นการสร้างและมอบกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐไว้กับประชาชน เพื่อประชาชนจะสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง⁵ ดังที่ James Madison ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาผู้เป็นกำลังสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ได้เคยกล่าวไว้ว่า “รัฐบาลของประชาชนที่ไม่มีข่าวสารให้แก่ประชาชน หรือไม่มีวิธีการให้ประชาชนได้รับข่าวสารเหล่านั้น จะเป็นจาก

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “อิสระของข่าวสาร,” วารสารนิติศาสตร์, 137 ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, (2521), น.144.

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 138-139.

⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543) น. 1.

เริ่มต้นของละครที่นำไปสู่ละครตลกที่ไร้สาระ หรือโศกนาฏกรรม หรือทั้งสองอย่าง แต่ความรู้ในข่าวสารจะสามารถเอาชนะความไม่รู้ได้เสมอ โดยประชาชนผู้มุ่งมั่นที่จะได้ปกครองตนเองจะสามารถใช้ความรู้ที่ตนได้รับนั้นเป็นพลังเพื่อการพิทักษ์ป้องกันตนเอง”⁶

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารของราชการบางเรื่องจำเป็นต้องปกปิดไว้ไม่สามารถเปิดเผยต่อประชาชนได้ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของรัฐ เพราะหากเปิดเผยออกไปอาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐได้ นอกจากนี้แล้วข้อมูลข่าวสารบางเรื่องยังเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หากเปิดเผยต่อบุคคลที่สามอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูลนั้นได้ ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของเอกชนด้วย ทำให้ข่าวสารบางอย่างได้รับยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย

1.2 กระบวนการในการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

แต่เดิมสิทธิที่จะตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการมีอยู่ในกฎหมายคอมมอน ลอว์ มาก่อนแล้ว แต่การตรวจดูจะอนุญาตให้เฉพาะเมื่อผู้ขอตรวจดูมีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเอกสารนั้นและเฉพาะเมื่อการขอตรวจดูนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย⁷ แต่หลายประเทศเห็นว่าการดังกล่าวไม่เพียงพอ เนื่องจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานต่างๆของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชนเอง ฉะนั้น ประชาชนทุกคนควรมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ควรจำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายของหลายประเทศจึงมีบทบัญญัติที่ขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิधिพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act) ค.ศ. 1946 โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการทั้งหลายจะต้องพิมพ์กฎ ข้อบังคับ และเอกสารการทำงานต่างๆ ให้แพร่หลาย และต้องจัดให้ประชาชนตรวจค้นข้อมูลข่าวสารได้ แต่หากมีความจำเป็นอาจไม่ต้องเปิดเผยก็ได้ อย่างไรก็ตามอำนาจไม่เปิดเผยนี้ดูเหมือนจะกว้างขวางมากเกินไป นอกจากนั้น บรรดากฎความเห็นหรือคำสั่งก็ให้เปิดเผยได้แต่เฉพาะบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยสมควรเท่านั้น⁸ จึงมีการ

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 3, น. 139.

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 3, น. 140.

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 3, น. 141.

พยายามแก้ไขกฎหมายนี้ จนในที่สุดได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยอิสระของข่าวสารชื่อ Freedom of Information Act ในปี 1966 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิมพ์กฎข้อบังคับทั้งหลายเป็นการทั่วไปเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ อีกทั้งต้องจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ และหากประชาชนรายใดต้องการค้นหาข้อมูลข่าวสารใดเป็นการเฉพาะที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย หน่วยงานของรัฐก็ต้องจัดหาให้ โดยไม่จำกัดว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศสวีเดนซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชน ก็มีการกำหนดให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เว้นแต่จะเข้าข่ายยกเว้นไม่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ได้คำนึงถึงสิทธิรับรู้ว่าเป็นของประชาชนทุกคนโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น

ในส่วนของขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น โดยหลักการควรมีลักษณะไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป สมควร การพิจารณาของหน่วยงานของรัฐว่าการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ต้องเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบและบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีความลำเอียง ไม่เป็นไปตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สมดังเจตนารมณ์ของการรับรองสิทธิรับรู้

1.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยหลักควรเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญในเรื่องของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างแท้จริง เนื่องจากต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศ รวมถึงหากมีความจำเป็นก็อาจต้องออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงต้องมีความรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวด้วยซึ่งจะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ องค์กรดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากหน้าที่สำคัญขององค์กรคือ การคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการที่จะทำหน้าที่ตรงนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ ต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และอิสระในการบริหารงานธุรการของตนได้อย่างเต็มที่ การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายก็ต้องเป็นไปด้วยความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก อันจะทำให้ประชาชนและ

หน่วยงานทั้งหลายเกิดความเชื่อมั่นและเป็นหลักประกันความเที่ยงธรรมขององค์กรและความยุติธรรมที่ประชาชนและหน่วยงานทั้งหลายจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการควรมีลักษณะเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์และสอดส่องดูแลการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่สังกัดฝ่ายใดนี้แท้ที่จริงมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและกำกับตรวจสอบ องค์กรทำนองนี้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญอิสระที่เพิ่งเป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวางในสมัยใหม่ที่เรียกกันทั่วไปว่า "Independent Regulating Bodies" ทั้งนี้เพราะเมื่อกิจการของรัฐขยายตัวกว้างขวาง และสังคมมีความหลากหลายซับซ้อนขึ้น องค์กรนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆแบบดั้งเดิม คือ รัฐสภาไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวางทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ได้ต่อไป จำเป็นต้องมอบอำนาจในการวางระเบียบแบบแผนและกติกาในการดำเนินกิจการของรัฐ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ให้อยู่ในมือของผู้อื่น ซึ่งในขั้นแรกๆ ก็คือ ฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายมอบอำนาจออกกฎหมายอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองไว้กับรัฐบาลหรือฝ่ายข้าราชการประจำ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ทุกฝ่ายก็เริ่มเห็นประจักษ์ว่าข้าราชการประจำหรือแม้ฝ่ายบริหารเองก็ไม่สามารถและไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นับวันสาธารณชนก็ยิ่งเสื่อมความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อนักการเมืองและระบบข้าราชการประจำมากขึ้นทุกที ในที่สุดจึงต้องมอบอำนาจทำนองนี้ให้อยู่ในมือขององค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระเป็นผู้ปฏิบัติในที่สุด⁹

⁹กิตติศักดิ์ ปกรติ, "ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร", วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 2, (มิถุนายน 2543), น.199.