

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิได้รู้ (Right to Know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มาจากหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy Sytem) เป็นหลักการที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน¹ มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีการอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้สิทธิประชาชนหรือบุคคลในการตรวจสอบการดำเนินงานของระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง ควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตัวเอง และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ยังส่งผลให้รัฐบาลหรือระบบราชการมีภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

สำหรับประเทศไทยก่อนที่จะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณชนมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากระบบราชการถือว่าการดำเนินงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายใน ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลใด ๆ การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการใดควรเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนทราบหรือไม่ เป็นดุลพินิจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ² ซึ่งมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธ โดยมักจะถือหลักที่ว่าการปกปิดเป็นหลัก และการเปิดเผยเป็นกรณีกเว้น เนื่องจากเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูล

¹ ชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์. กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ. ในชุดการเรียนรู้ด้วยตัวเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวด 3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 4 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ . 2553. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธนาพรส. หน้า 15 - 16.

² สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. คู่มือนักบริหารการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ. 2556. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียสเคิร์ฟ. หน้า 4.

ข่าวสารของราชการอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคงของประเทศได้ ประกอบกับส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นสมควรที่จะเปิดเผยหรือไม่ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักกำหนดให้เป็นความลับ จึงทำให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อสาธารณชนได้ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการได้เข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู๋ในการครอบครองของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ซึ่งได้กำหนดหลักการทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ว่า ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ขอดังกล่าว ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้ อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐและกิจการสาธารณะ³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงยึดหลักเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น โดยได้กำหนดให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนชาวไทย รวมทั้งคนต่างด้าวด้วย อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีปัญหาจากกรณีข้อเท็จจริงสองกรณีที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย คือ กรณีการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้ขอข้อมูลที่เป็นสำนักงานสถาปัตยกรรมซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว โดยได้มีหนังสือลงวันที่ 8 มกราคม 2558 เพื่อมาขอหนังสือร่างแผนผังห้องประชุมรัฐสภาในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล เพื่อนำไปดำเนินโครงการวิจัยเกี่ยวกับห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาต่าง ๆ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการ ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาและมีมติให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าภาพแผนผังห้องประชุมรัฐสภาไทยเป็นข้อมูลที่เผยแพร่เป็นการทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์อยู่แล้ว ประกอบกับการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ⁴ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลนั้น แสดงให้เห็นว่าแม้จะยังไม่มีประกาศกฎกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้พิจารณาการเปิดเผยข้อมูลโดยยึดหลักความโปร่งใสและไม่เลือก

³ พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์. กฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการ. 2559. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 26.

⁴ คณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2558 วันพุธที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558.

ปฏิบัติต่อนิติบุคคลต่างด้าว แต่ในทางกลับกันพบว่ามิแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป คือ กรณีของศาลปกครองสูงสุดไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของฝรั่งเศส โดยมีข้อเท็จจริงว่า นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของฝรั่งเศสเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง มาขอตรวจสอบและรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสูตรของเครื่องสำอางที่บริษัทอื่นได้นำเอาสูตรเครื่องสำอางของตน มาจดแจ้งเพื่อขออนุญาตนำมาจำหน่ายในราชอาณาจักรไทย ทั้งที่นิติบุคคลดังกล่าวมิได้แต่งตั้งให้บริษัทอื่นเป็นผู้แทนจำหน่ายในประเทศไทย โดยในชั้นพิจารณาคำขอ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อมาในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ก็มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะคนต่างด้าว ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหากเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์สูตรเครื่องสำอางก็ย่อมใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้ และต่อมานิติบุคคลต่างด้าวดังกล่าวได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า⁵ ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อมูลไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 จึงเป็นการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 11 ดังนั้น ตรีบาใดที่ยังไม่การออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่มีความสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากการพิจารณาคดีดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากฎหมายเปิดโอกาสไว้ให้นิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยสิทธิจะมีมากน้อยเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่ตรีบาใดที่ยังไม่ออกกฎกระทรวงมากำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ นิติบุคคลต่างด้าวก็ไม่อาจอาศัยสิทธิเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้ จึงอาจหมายความว่า เป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ นิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเพียงใด จากสองกรณีดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ใน

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 7/2562

ความครอบครองหรือควบคุมดูแลต่างกัน โดยอาจเป็นเพราะยังไม่มีกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ โดยยังพบว่ามิประเด็นปัญหาในการบังคับใช้ ดังนี้

1) ปัญหาคำนิยามของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคลที่มีความหมายครอบคลุมหรือไม่มีความชัดเจนหรือไม่เพียงพอ โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ คนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคล⁶ มีความหมายถึง นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทยหรือไม่ หมายถึงนิติบุคคลประเภทใดบ้าง หากเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยจะมีสิทธิมากน้อยเพียงใด

2) ปัญหาการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมาตรา 9⁷ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้สิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนและคนต่างด้าวไว้ แต่สิทธิของคนต่างด้าว ในเรื่องดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งที่ผ่าน

⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“คนต่างด้าว” หมายความว่า ... นิติบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้นให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ
- (2) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว
- (3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว
- (4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว...”

⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ ...

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา 9 นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง”

มาจนถึงปัจจุบันก็ยังมีได้มีการประกาศกฎกระทรวงเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด จึงทำให้เป็นปัญหว่านิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลเอกสารของราชการหรือไม่ มีสิทธิมากน้อยเพียงใด เป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่

3) ปัญหาการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็น การเฉพาะราย สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการปกติทั่วไป โดยมาตรา 11⁸ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็น การเฉพาะรายแก่ประชาชนและคนต่างด้าว และกำหนดให้คนต่างด้าวจะมีสิทธิมากน้อยเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ก็ยังมีได้มีการกำหนดกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้เกิดข้อกังขาว่านิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายเพียงใด เป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
3. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของนิติบุคคลต่างด้าวตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 บัญญัติว่า

“นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอ ...

ให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้ โดยอนุโลม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อาจมีข้อขัดข้องบางประการซึ่งทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น ปัญหาคำนิยามของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคล ปัญหาการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัญหาการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะราย ซึ่งบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวอาจยังไม่มี ความชัดเจนและไม่ให้สิทธิแก่นิติบุคคลต่างด้าวเท่าที่ควร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของนิติบุคคลต่างด้าว โดยศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและพัฒนากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยให้มีความเหมาะสมต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในสารนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งหนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาสรุปวิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของนิติบุคคลต่างด้าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
2. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
3. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
4. เพื่อให้ทราบถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของนิติบุคคลต่างด้าวตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายต่างประเทศ