

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน เป็นกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคุ้นเคยมาพอสมควร เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการให้ประชาชนหรือบุคคลมีโอกาสรู้ถึงสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ และสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้

แต่อย่างไรก็ดียังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อีกหลายประการ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว ตลอดจนแนวทางในการแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้และเป็นประโยชน์สูงสุด

4.1 ปัญหาคำนิยาม คนต่างด้าว ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคล ดังต่อไปนี้

- 1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินครึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้น ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ
- 2) สมาคมที่มีสมาชิกเกินครึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว
- 3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว
- 4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินครึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว¹

¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4.

ความหมายของ “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความหมายครอบคลุมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยความหมายของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคลนั้น กฎหมายฉบับนี้ให้ความหมายว่าหมายถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้น ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายของคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลเฉพาะที่จดทะเบียนในประเทศไทยหรือไม่ หากเป็นนิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยจะเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหาจากกรณีข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขอ นำส่งภาพร่างแผนผังห้องประชุมรัฐสภาในรูปแบบไฟล์ดิจิทัลเพื่อนำไปดำเนินโครงการวิจัยเกี่ยวกับห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาต่าง ๆ ของสำนักงานสถาปัตยกรรมซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าวต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ขอข้อมูลในกรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย หรือกรณีนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของฝรั่งเศสมาขอตรวจสอบและรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสูตรของเครื่องสำอางต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนถึงการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ขอข้อมูลก็เป็นนิติบุคคลต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยเช่นกัน จึงเป็นปัญหาและทำให้เกิดคำถามว่า นิยามของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคลมีความหมายครอบคลุมหรือไม่มากนักเพียงใด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาคำจำกัดความของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคลพบว่าไม่ว่าจะตามกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทนิยามของคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลไว้ว่าหมายถึง นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย หรือนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทยและมีลักษณะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย เป็นต้น หรือกฎหมายต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการลงทุนด้านการเกษตรกรรมของคนต่างด้าว ค.ศ. 1978 ของสหรัฐอเมริกา (The Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978) ได้ให้คำจำกัดความ

ของคนต่างด้าวในส่วนของนิติบุคคลว่าหมายความรวมถึงองค์กรที่จัดตั้งภายใต้กฎหมายของต่างประเทศ หรือองค์กรซึ่งมีสำนักงานใหญ่ในการทำธุรกิจอยู่นอกประเทศสหรัฐอเมริกา หรือองค์กรที่จัดตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งบุคคลซึ่งไม่ใช่พลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือองค์กรที่จัดตั้งภายใต้กฎหมายของต่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลดังกล่าวข้างต้นเข้ามามีผลประโยชน์หลักหรือเข้ามาควบคุมอย่างแท้จริง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลจะมีความหมายที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับประเภทของกฎหมายและขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐว่าจะกำหนดให้มีความหมายครอบคลุมเพียงใด

4.2 ปัญหาสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ดังนี้

- 1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- 2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)
- 3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ
- 4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อถึงหน้าที่ของเอกชน
- 5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตามมาตรา 7 วรรคสอง
- 6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- 7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย
- 8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

และสำหรับสิทธิของคนต่างด้าวจะมีสิทธิมากน้อยเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดย กฎกระทรวง²

คงจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของมาตรานี้เป็นการให้สิทธิประชาชนในการตรวจสอบข้อมูล ข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดเตรียมข้อมูลให้แก่ประชาชนเข้าตรวจสอบ ทั้งนี้ ก็เพื่อ อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยไม่จำกัดว่าประชาชนจะมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้น หรือไม่ นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยการขอ ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการอีกด้วย แต่สิทธิดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดให้เป็นไปตามที่ กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่ตั้งแต่อดีตจนถึงขณะนี้ก็ยังมิได้มีการตรากฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ทำให้คนต่างด้าวยังไม่มีสิทธิในการขอตรวจสอบข้อมูลเอกสารของราชการตามมาตรา 9 ใช่หรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวหรือไม่ นิติบุคคลต่างด้าวมียุทธศาสตร์ตามกฎหมาย ฉบับนี้หรือไม่ เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สิทธิแก่นิติบุคคลต่างด้าวในการ เข้าตรวจสอบเอกสารที่หน่วยงานของรัฐจัดให้เข้าตรวจสอบเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทย แต่ก็ยังจำกัด สิทธิโดยกำหนดให้สิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ประกอบกับที่ ผ่านมามีปัญหาจากกรณีข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวกับการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยหลายกรณี โดยกฎหมายให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ของราชการแก่นิติบุคคลต่างด้าว แต่ก็ยังมีแนวทางในการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปตามดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเนื่องมาจากยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่แน่ชัดว่าจะ ปฏิบัติหรือให้สิทธิแก่นิติบุคคลต่างด้าวอย่างไร เช่น กรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้ขอข้อมูลที่เป็นสำนักงานสถาปัตยกรรมซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ที่ขอส่งภาพร่างแผนผังห้องประชุมรัฐสภาในรูปแบบไฟล์ดิจิทัลเพื่อนำไปดำเนินโครงการวิจัย เกี่ยวกับห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาต่าง ๆ กับกรณีศาลปกครองสูงสุดไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้แก่นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของฝรั่งเศสที่มาขอตรวจสอบและรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับ สูตรของเครื่องสำอางของคนของบริษัทอื่นนำมาจดแจ้งเพื่อขออนุญาตนำมาจำหน่ายในราชอาณาจักรไทย ซึ่งทั้งสองกรณีผู้ขอข้อมูลก็เป็นนิติบุคคลต่างด้าวเหมือนกัน และข้อมูลที่ถูกก็เป็นข้อมูลทั่วไปที่ สามารถเปิดเผยได้เช่นกัน แต่แนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกลับ

² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 9.

แตกต่างกัน ดังนั้น การให้สิทธิแก่นิติบุคคลต่างด้าวในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังเช่นกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศต่าง ๆ เช่น

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการเข้าถึงบันทึกข้อมูลของหน่วยงานของราชการของรัฐบาลกลางได้ทั้งหมด โดยกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถเปิดเผยให้แก่ประชาชนหรือบุคคลได้เข้าถึง โดยวิธีจัดให้ประชาชนหรือบุคคลเข้าตรวจดูและทำสำเนา ซึ่งได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นในขั้นสุดท้ายหรือผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ นโยบายหรือการตีความของหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ได้นำลงตีพิมพ์ไว้ในราชกิจจานุเบกษา คู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือบุคคล สำเนาทั้งหมดของข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ทั้งที่ได้เปิดเผยแก่บุคคลที่ขอตรวจค้น หรือตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย คัดค้านของหลักข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนหรือบุคคลสามารถขอเข้าตรวจดูได้ตามกฎหมายนั้น หากหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการใดไม่จัดให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าตรวจดูได้ในลักษณะเป็นการทั่วไป กฎหมายก็มีให้หน่วยงานของรัฐนำมาอ้างอิงที่จะใช้บังคับกับประชาชนได้เว้นแต่ ข้อมูลข่าวสารนั้น ประชาชนจะรู้กันโดยทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิแก่บุคคลอย่างชัดเจนในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยไม่จำกัดว่าบุคคลนั้น จะเป็นประชาชนของตนหรือไม่ก็ตาม จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนต่างด้าวแม้จะไม่เป็นประชาชนหรือพลเมืองของสหรัฐอเมริกาก็ตาม

หรือกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (รัฐบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978) กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของฝ่ายปกครองที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อบุคคลที่ร้องขอ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะรับรองสิทธิของบุคคลในการขอเอกสารของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยการให้สิทธิดังกล่าวอาจความหมายรวมถึงประชาชนและคนต่างด้าวด้วย อีกทั้ง กฎหมายยังกำหนดข้อจำกัดการใช้สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารของฝ่ายปกครองไว้สองกรณี คือ เอกสารที่ได้รับความคุ้มครอง หรือเอกสารที่เปิดเผยได้เฉพาะต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารเท่านั้น และการขอตรวจดูเอกสารของฝ่ายปกครองจะขอได้แต่เฉพาะเอกสารในขั้นสุดท้ายซึ่งเป็นเอกสารที่ทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว มิใช่เอกสารในขั้นเตรียมการ หรืออยู่ระหว่างการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

หรือกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Freedom of Information Act 2000) ที่กำหนดให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีการยื่นคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งที่มีสัญชาติอังกฤษและต่างด้าว โดยให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐครอบครองไว้เอง หรือกรณีที่บุคคลอื่นครอบครองเพื่อหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายควรกำหนดสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการสำหรับคนต่างด้าวโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นนิติบุคคลให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการกีดกันแก่นิติบุคคลต่างด้าวเนื่องจากบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือไม่ว่าจะเชื้อชาติใดหรือสัญชาติใดก็มีสิทธิและเสรีภาพเสมอกันตามกฎหมาย

4.3 ปัญหาสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคแรก กำหนดให้ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร และในส่วนของสิทธิของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคท้าย กำหนดให้นำความใน มาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา นี้ โดยอนุโลม³ โดยในมาตรา 9 วรรคสี่ก็ได้กำหนดให้สิทธิของคนต่างด้าวจะมีสิทธิมากน้อยเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 11

ดังจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของมาตรานี้เป็นการให้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะราย ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนชาวไทย และคนต่างด้าว โดยสิทธิของคนต่างด้าวจะมีมากน้อยเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงขณะนี้ก็ยังมิได้มีการตรากฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน จึงทำให้มีความหมายอีกนัยหนึ่งว่า คนต่างด้าวซึ่งรวมถึงนิติบุคคลต่างด้าวยังไม่มีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะรายตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ นิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายเพียงใด เมื่อกฎหมายกำหนดเช่นนี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายหรือไม่ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่อย่างไร เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหาจากกรณีข้อเท็จจริงสองกรณีที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายแก่นิติบุคคลต่างด้าวตามมาตรา 11 แต่ที่กำหนดให้สิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดสิทธิของคนต่างด้าวโดยรวมถึงนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายไว้ให้ชัดเจน หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังมีได้มีแนวทางในการดำเนินการอย่างชัดเจน และได้มีแนวทางในปฏิบัติต่อคนต่างด้าวในหลากหลายกรณีที่แตกต่างกันออกไป เช่น

1) กรณีการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้ขอข้อมูลซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว

ผู้ขอข้อมูลเป็นสำนักงานสถาปัตยกรรมซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอความอนุเคราะห์ในการนำส่งภาพร่างแผนผังห้องประชุมรัฐสภาในรูปแบบไฟล์ดิจิทัลมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีจุดประสงค์ในการดำเนินโครงการวิจัยเกี่ยวกับห้องประชุมใหญ่ของรัฐสภาต่าง ๆ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ขอข้อมูลเป็นนิติบุคคลต่างด้าว การเปิดเผยข้อมูลจะเป็นไปได้เพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในขณะที่พิจารณาก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใดแต่เห็นว่าภาพแผนผังห้องประชุมรัฐสภาไทยเป็นข้อมูลที่เผยแพร่เป็นการทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ อยู่แล้ว ประกอบกับการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ จึงมีมติอนุญาตให้สำเนาภาพร่างแผนผังห้องประชุมใหญ่ในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล

จะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแก่ ผู้ขอซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าว เป็นการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในขณะที่ยังไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการของคนต่างด้าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของหน่วยงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารทั่วไปที่เปิดเผยอยู่แล้วผ่านทางเว็บไซต์ ประกอบกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ตระหนักถึงสิทธิรับรู้ข้อมูลของคนต่างด้าวโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วย

2) กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 7/2562

โดยผู้ฟ้องคดี คือ ลาบอราทัวร์ บริ โอเดอมา ที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทเครื่องสำอางภายใต้เครื่องหมายการค้าจดทะเบียน “BIODERMA” ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและให้เปิดเผยสูตรเครื่องสำอาง “BIODERMA” ที่บริษัท รินาวน์ ฟาร์อีส จำกัด และบริษัท ชิซเซิล จำกัด ได้จดทะเบียนไว้ และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าในประเด็นคนต่างด้าวจะอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่กฎหมายก็ยังคงเปิดโอกาสไว้ไว้สำหรับคนต่างด้าว โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง คนต่างด้าวจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 ในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้

ดังจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีนี้ เป็นแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยคนต่างด้าวไม่อาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 เพื่อขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายให้ขึ้นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่จะสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 11 ได้ ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิเท่านั้น

จากกรณีตัวอย่างทั้งสองกรณีเกี่ยวกับสิทธิของคนต่างด้าวในขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีแนวทางในการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วผู้ขอข้อมูลทั้งสองกรณีก็เป็นนิติบุคคลต่างด้าวเหมือนกัน และข้อมูลที่ขอก็เป็นข้อมูลทั่วไปที่สามารถเปิดเผยได้เช่นกัน เพราะเหตุใดแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงแตกต่างกัน สาเหตุหลักที่ทำให้แนวทางในการปฏิบัติต่อนิติบุคคลต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ไปในทิศทางเดียวกันก็เนื่องมาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ให้แน่ชัด จึงทำให้ในบางกรณีนิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ในบางกรณีนิติบุคคลต่างด้าวก็ไม่มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นไปตามแต่ความเห็นของแต่ละหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงควรกำหนดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคำขอของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

เพื่อเป็นการไม่จำกัดสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายของนิติบุคคลต่างด้าว ควรกำหนดบทบัญญัติให้มีความชัดเจน ดังเช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการเข้าถึงบันทึกข้อมูลของหน่วยงานของราชการของรัฐบาลกลางได้ทั้งหมด สิทธิดังกล่าวสามารถใช้บังคับในศาลได้ โดยกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่บุคคล โดยบุคคลนั้นอาจมีความหมายรวมถึงประชาชนและคนต่างด้าว โดยให้มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีให้ตรวจค้นเป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection) เมื่อประชาชนหรือบุคคลร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นการเฉพาะเว้นแต่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีวิธีในการตรวจค้นเป็นการเฉพาะรายตามที่ Freedom of Information Act 1966 กำหนดดังนี้ ข้อมูลข่าวสารที่นอกเหนือจากข้อมูลที่ต้องพิมพ์เผยแพร่ หรือข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนได้ตรวจค้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารตามคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนหรือบุคคลจะขอตรวจค้นเป็นการเฉพาะรายให้เป็นไปตามรูปแบบที่บุคคลนั้นมีคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐตรวจข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ในกรณีการจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการร้องขอหรือยื่นคำขอ

หรือกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (รัฐบัญญัติ เลขที่ 78 – 753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978) ที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเอกสารของฝ่ายปกครอง

ที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อบุคคลที่ร้องขอ โดยการให้สิทธิดังกล่าวอาจความหมายรวมถึงประชาชนและคนต่างด้าวด้วย การเปิดเผยข้อมูลของกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้ เช่น เป็นเอกสารที่มีได้มีลักษณะระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง เป็นเอกสารที่ยังเป็นในขณะที่ยื่นคำขอตรวจสอบเอกสารเท่านั้น มิใช่เอกสารที่จัดทำขึ้นใหม่ หรือเป็นเอกสารในชั้นสุดท้าย มิใช่เอกสารที่อยู่ระหว่างขั้นตอนของการพิจารณาหรือเตรียมการเนื่องจากเอกสารในลักษณะดังกล่าวอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมในระหว่างขั้นตอน การดำเนินการได้ เป็นต้น พร้อมทั้งกฎหมายยังกำหนดข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ คือ เอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ และเอกสารที่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล โดยเอกสารเฉพาะที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ ได้แก่ ความลับของรัฐบาลเกี่ยวกับการลงมติในเรื่องต่าง ๆ และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ความลับของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ ข้อมูลเกี่ยวกับเงินตรา ความน่าเชื่อถือของรัฐ ความปลอดภัยของรัฐและสาธารณชน กระบวนการของศาลในการพิจารณาคดี เว้นแต่หน่วยงานที่มีอำนาจจะอนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นความลับ ความลับทางการค้า การวิจัยหรือค้นหาข้อมูลอันละเมิดต่อกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญา ศาลากร ความลับที่กฎหมายอื่นให้การคุ้มครอง เป็นต้น

หรือกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Freedom of Information Act 2000) ที่กำหนดให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีการยื่นคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งที่มีสัญชาติอังกฤษและต่างด้าว โดยให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐครอบครองไว้เอง หรือกรณีที่บุคคลอื่นครอบครองเพื่อหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่น โดยผู้ทำคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการต่อหน่วยงานของรัฐ จะมีสิทธิได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ทำคำขอยื่นขอนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐนั้นหรือไม่ และหากหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลข่าวสารตามคำขออยู่ในความครอบครอง ผู้ทำคำขอก็มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

อย่างไรก็ดี กฎหมายควรกำหนดสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายสำหรับนิติบุคคลต่างด้าวให้ชัดเจน เพื่อให้นิติบุคคลต่างด้าวมียุทธสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายได้อย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และเพื่อมิให้เป็นทางเลือกปฏิบัติแก่นิติบุคคลต่างด้าว เนื่องจากบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็น

บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือไม่ว่าจะเชื้อชาติใดหรือสัญชาติใดก็มีสิทธิและเสรีภาพเสมอกัน
ตามกฎหมาย