

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนรวมทั้งบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่สำคัญที่ได้รับการรับรองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังกำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวกอีกด้วย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนหรือบุคคลได้รับทราบข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริง เพื่อใช้ในการตัดสินใจ การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเองและปกป้องสิทธิของตน ทั้งยังเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใสมากขึ้น หลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ของข้อมูลข่าวสารของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลักการเดียวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่ว่าเปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น การใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีการเข้าถึงข้อมูลได้หลากหลายวิธี เช่น การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) การจัดสถานที่ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู (มาตรา 9) การจัดหาข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ยื่นคำขอ (มาตรา 11) หรือข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย (มาตรา 14 และมาตรา 15) โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้

คุณพินิจในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ หากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจในผลการวินิจฉัยก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ หรือหากไม่พอใจในผลการวินิจฉัยอีกก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้

ปัจจุบัน พบว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

### 5.1.1 ปัญหาค่านิยม คนต่างด้าว ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 4

#### ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ค่านิยมของคำว่า “คนต่างด้าว” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความหมายครอบคลุมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยความหมายของคนต่างด้าวในกรณีที่เป็นนิติบุคคลนั้น กฎหมายฉบับนี้ให้ความหมายว่าหมายถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้น ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายของคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลเฉพาะที่จดทะเบียนในประเทศไทยหรือไม่ หากเป็นนิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยจะเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ มีสิทธิมากน้อยเพียงใด และที่ผ่านมาก็มีปัญหาจากกรณีข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็มีแนวทางในการปฏิบัติที่ต่างกัน ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ควรกำหนดสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการสำหรับคนต่างด้าว โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นนิติบุคคลให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการกีดกันแก่นิติบุคคลต่างด้าว เนื่องจากบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือไม่ว่าจะเชื้อชาติใดหรือสัญชาติใดก็มีสิทธิและเสรีภาพเสมอกันตามกฎหมาย

### 5.1.2 ปัญหาสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

#### ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

บทบัญญัติของมาตรานี้เป็นการให้สิทธิประชาชนหรือบุคคลในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรวมทั้ง ส่วนท้องถิ่นด้วย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดเตรียมข้อมูลให้แก่ประชาชนเข้าตรวจดู ทั้งนี้ก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยไม่จำกัดว่าประชาชนจะมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรานี้ยังให้สิทธิแก่คนต่างด้าวรวมถึงนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการอีกด้วย แต่สิทธิดังกล่าวจะมีเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งตั้งแต่อดีตยาวนานมาจนถึงปัจจุบันก็ยังมิได้มีการตรากฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ทำให้นิติบุคคลต่างด้าวยังมีความไม่ชัดเจนในการใช้สิทธิในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการว่ามีสิทธิมากน้อยเพียงใด จนนำไปสู่ข้อความคิดที่ว่านิติบุคคลต่างด้าวไม่มีสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลเอกสารของราชการตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช่หรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวอันพึงจะมีให้มีสิทธิตามกฎหมายใช่หรือไม่ การให้สิทธินิติบุคคลต่างด้าวในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันแก่นิติบุคคลต่างด้าวมิให้มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

### 5.1.3 ปัญหาสิทธิของนิติบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

บทบัญญัติของมาตรานี้ก็มีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกันกับมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ให้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายทั้งแก่ประชาชนและคนต่างด้าว แต่สิทธิของคนต่างด้าวเป็นไปตามมาตรา 11 วรรคท้าย ประกอบมาตรา 9 วรรคสี่ ที่กำหนดให้สิทธิของคนต่างด้าวเป็นไปตามที่กำหนดในกระทรวง และขณะนี้ก็ยังมิได้มีการตรากฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน จึงทำให้คนต่างด้าวโดยรวมถึงนิติบุคคลต่างด้าวไม่ทราบว่ามีสิทธิมากน้อยเพียงใด หรือยังไม่มีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเฉพาะราย ตามมาตรา 11 หรือไม่ เมื่อกฎหมายกำหนดเช่นนี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายหรือไม่ เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ หรือเป็นการแบ่งแยกนิติบุคคลต่างด้าวไม่ให้ได้รับสิทธิดังกล่าวหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นการจำกัดสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายของนิติบุคคลต่างด้าว ควรกำหนดบทบัญญัติให้มีความชัดเจน เพื่อให้นิติบุคคลต่างด้าวมีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของ

ราชการเป็นการเฉพาะรายได้อย่างแท้จริง เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติ อันเป็นการกีดกันนิติบุคคลต่างด้าว และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคำขอของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายให้เป็นที่ไปในแนวทางเดียวกัน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากการศึกษาข้อเสนอแนะ ดังนี้

**ประเด็นแรก** ปัญหาคำนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลนั้นเห็นว่าเป็นความหมายที่ยังไม่ชัดเจนที่มีความหมายครอบคลุมเพียงใด เป็นความหมายที่เป็นนิติบุคคลเฉพาะที่จดทะเบียนในประเทศไทยหรือไม่ หรือหมายถึงนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีความหมายครอบคลุมโดยไม่ต้องมีการตีความกันอีก จึงควรกำหนดให้นิติบุคคลหมายถึงทั้งนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยและนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย

จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนของบทนิยาม “คนต่างด้าว” ดังนี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า

- 1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- 2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- 3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคล ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)

**ประเด็นที่สอง** ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากกฎหมายให้สิทธิแก่นิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่สิทธิดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด กฎหมายกำหนดให้เป็นที่ไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งแต่ตั้งแต่อดีตจนถึงขณะนี้ก็ยังมี

การตรากฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้คนต่างด้าวรวมทั้งนิติบุคคลต่างด้าวยังไม่ทราบถึงสิทธิในการขอตรวจดูข้อมูลเอกสารของราชการว่ามีมากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้อาจถือเป็นการจำกัดสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวอันพึงจะมีให้สิทธิตามกฎหมายได้ จึงควรกำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับสิทธิในการขอเข้าตรวจดูข้อมูลเอกสารของคนต่างด้าว โดยเฉพาะนิติบุคคลต่างด้าวให้เกิดความชัดเจน เพื่อกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการสำหรับ คนต่างด้าว เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐสำหรับนิติบุคคลต่างด้าว เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการกีดกันแก่นิติบุคคลต่างด้าว เนื่องจากบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือไม่ว่าจะเชื้อชาติใดหรือสัญชาติใดก็มีสิทธิและเสรีภาพเสมอกันตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้มีการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

**ประเด็นที่สาม** ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของนิติบุคคลต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะราย เป็นปัญหาสิทธิของนิติบุคคลต่างด้าวในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่คนต่างด้าวไว้ แต่จะมีสิทธิมากน้อยเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง อย่างไรก็ดี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังมี การตรากฎกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทำให้คนต่างด้าวรวมทั้งนิติบุคคลต่างด้าวไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิมากน้อยเพียงใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงควรกำหนดกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการเฉพาะรายสำหรับคนต่างด้าว เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐสำหรับนิติบุคคลต่างด้าว และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้มีการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ