

“คนต่างด้าว” ขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้หรือไม่ ?

นายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Topic : สารคดี..ดี.. จากคดีปกครอง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิแก่ประชาชน ซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่และเพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตน ซึ่งต่างจากคนต่างด้าวที่ไม่อาจจะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเสรีภาพบางประการได้เช่นเดียวกับคนไทย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้เท่าเทียมกับคนไทย โดยมาตรา 9 วรรคสี่ กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิของคนต่างด้าว เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เมื่อยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของคนต่างด้าวตามมาตรา 9 วรรคสี่ คนต่างด้าวจึงยังไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ได้

คำสำคัญ : สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

✦ เหตุเดือตร้อนของผู้ฟ้องคดี

มูลเหตุของข้อพิพาท ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และเป็นผู้ผลิตและเจ้าของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางภายใต้เครื่องหมายการค้าจดทะเบียน “B” มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาขอตรวจสอบและรับทราบสูตรของเครื่องสำอาง “B” ที่บริษัท ร. จำกัด และบริษัท ธ. จำกัด นำเข้ามาและจำหน่ายในราชอาณาจักรไทยและได้จดทะเบียนไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้แต่งตั้งให้เป็นผู้แทนจำหน่ายในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อปกป้องสิทธิในฐานะเป็นผู้ผลิตที่อาจต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและเพื่อปกป้องสิทธิอันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิในฐานะเจ้าของเครื่องหมายการค้า

ในชั้นพิจารณาคำขอ ... สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในชั้นอุทธรณ์ ... คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคนต่างด้าว ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีข้อสังเกตว่า หากเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์สูตรเครื่องสำอางก็ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้ มิใช่สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและให้เปิดเผยสูตรเครื่องสำอาง “B” ที่ บริษัท ร. จำกัด และบริษัท ธ. จำกัด ได้จดทะเบียนไว้



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ประเด็นปัญหา : (1) คนต่างด้าวจะอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่

(2) ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตรวจสอบและรับทราบสูตรของเครื่องสำอาง “B” ที่บริษัท ร. จำกัด และบริษัท ธ. จำกัด นำเข้ามาและจำหน่ายในราชอาณาจักรไทยและได้จัดแจ้งเลขทะเบียนไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือไม่

คดีนี้มีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการและประเภทข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ การประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7 (1) – (5)) เช่น กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความเฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ การจัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (มาตรา 9 (1) – (8)) เช่น คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน ฯลฯ และการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอ (มาตรา 11) ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการทั่วไปรวมทั้งข้อมูลตามมาตรา 7 และมาตรา 9 ด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้จำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทที่จำเป็นที่รัฐต้องคุ้มครองรักษาเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยให้เป็นอำนาจ “ดุลพินิจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยคำนึงถึง เช่น ตามมาตรา 15 (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ดังนั้น “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” จึงถือว่าเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของประชาชนในฐานะเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ปัญหา (1) คนต่างด้าวจะอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคห้า ประกอบกับ มาตรา 9 วรรคสี่ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใดให้ไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง” ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ ส่วนคนต่างด้าวจะอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 (มีใช้ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือตามมาตรา 9) ขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้หรือไม่นั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไว้ว่า ให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และเพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ด้วยต่างจากคนต่างด้าวซึ่งไม่อาจจะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเสรีภาพบางประการได้เช่นเดียวกับคนไทย

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่กระนั้น กฎหมายก็เปิดโอกาสไว้สำหรับการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวโดยให้ออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ และ

ด้วยเหตุนี้ ตรีบาโตที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง คนต่างด้าวจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 ในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้

ปัญหา (2) ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตรวจสอบและรับทราบสูตรของเครื่องสำอาง “B” ที่บริษัท ร. จำกัด และบริษัท ธ. จำกัด นำเข้ามาและจำหน่ายในราชอาณาจักรไทยและได้จัดแจ้งเลขทะเบียนไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อมูลข่าวสารที่ขอไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 จึงเป็นการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 11 ดังนั้น ตรีบาโตที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารเชิงพาณิชย์ที่ผู้จัดแจ้งไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 (6) หรือการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ก็ตาม คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 7/2562)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำคัญ คือ (1) คนต่างด้าวไม่อาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่คนต่างด้าวจะใช้สิทธิตามมาตรา 11 นี้ได้ ภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตการใช้สิทธิอย่างไรก็ตามเมื่อมีการออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับแล้ว (2) คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยมีสิทธิได้รับความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะกระทบถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล) ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับคนไทยตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของคนต่างด้าวที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลไม่ได้ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admncourt.go.th ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)