



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
งานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ
ของกระทรวงการต่างประเทศ

จัดทำโดย นายอัครพงศ์ เฉลิมนนท์
รหัส 10014

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
งานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ
ของกระทรวงการต่างประเทศ

จัดทำโดย นายอักรพงศ์ เฉลิมนนท์
รหัส 10014

หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะเดียวกัน ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (พ.ร.บ.) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ตามกฎหมายแบ่งส่วนราชการ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการเดียวในประเทศไทยที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจโดยตรงเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ แนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องเขตแดน และการดำเนินการเกี่ยวกับสนธิสัญญา ดังนั้น กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย จึงมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ และจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายข้อมูลข่าวสารกำหนดไว้

จากการศึกษา พบว่า กรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้ดำเนินการเผยแพร่ตัวบทสนธิสัญญาต่างๆ อย่างกว้างขวางมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 ต่อมา เมื่อกฎหมายข้อมูลข่าวสารใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2540 กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยครบถ้วนตลอดมา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขึ้นเป็นครั้งแรก การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศจึงน่าจะยิ่งทวีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น และตอบสนองการดำเนินนโยบายและการดำเนินการด้านการทูตเพื่อประชาชน

เอกสารรายงานการศึกษานี้ได้พิจารณาศึกษาทางปฏิบัติที่ดี ทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ ทั้งของไทยและต่างประเทศด้วย และได้ขอเสนอแนะว่า นอกจากการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงฐานข้อมูลสนธิสัญญาไทยได้ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ควรพิจารณาจัดทำและเผยแพร่ Digest of Thai Practices in International Law หรือ Thailand Yearbook of International Law เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ อาจแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ โดยในระยะแรก น่าจะเริ่มจากการจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาในรอบหนึ่งปีของประเทศไทย ระยะที่สอง ขยายขอบเขตเนื้อหาให้ครอบคลุมเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวนักโทษ เขตแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และพัฒนาการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับระยะสุดท้าย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลกับส่วนราชการอื่นๆ โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย เพื่อรวบรวมและ

ประมวลให้เนื้อหาครอบคลุมเรื่องกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา
ระหว่างประเทศ การเนรเทศคนต่างด้าว ฯลฯ ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ” เป็นเสมือนสิ่งมีชีวิตที่ผู้เขียนประสงค์ให้เกิดขึ้นจริง นำข้อเสนอแนะไปดำเนินการและใช้ประโยชน์ได้จริง ไม่ใช่งานศึกษาวิจัยประเภทขึ้นหิ้ง ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับคำแนะนำ ข้อท้วงติง คำถามที่เป็นประโยชน์จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง และศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทั้งสามท่านมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอใช้โอกาสนี้กราบระลึกถึงบุญพาวรีของผู้เขียนซึ่งล่วงลับไปแล้วทั้งสองท่าน พ่อกับแม่ คือ ผู้สร้างและส่งเสริมทุกวิถีทางให้ผู้เขียนได้รับการศึกษาที่ดี มีอาชีพการงานที่มั่นคง ได้รับโอกาสดีๆ ในชีวิต และที่สำคัญคือ การได้มีโอกาสทำงานราชการเพื่อประโยชน์ประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และขอขอบคุณนางธนาภา และ ด.ญ. ฉัตรกวี เฉลิมนันทน์ ภรรยาและบุตร ผู้เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

หากรายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องนี้จะยังประโยชน์ใดๆ ได้ ผู้เขียนขออุทิศคุณความดีแต่บุญพาวรี ครูของผู้เขียนทุกท่าน โดยเฉพาะ ครูลำดวน อุ่นอารมณ์ ครูสีบสาย สุขแก้ว ผู้เป็นครูของผู้เขียนในสมัยมัธยมปลาย ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิฑิต มันทาภรณ์ แห่งคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Professor James Crawford, Professor Philip Allott, Professor Christine Gray, Professor Vaughan Lowe แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานทุกท่าน ตั้งแต่ พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน

อัครพงศ์ เฉลิมนันทน์

สิงหาคม 2561

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 สมมติฐานการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	3
1.6 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิด	4
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม	5
บทที่ 3 ผลการศึกษา	7
3.1 กรอบทางกฎหมาย : กฎหมายไทยในปัจจุบัน	7
3.2 การดำเนินการของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ	10
3.3 การมองไปข้างหน้า : ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี	14
3.4 การดำเนินการของส่วนราชการอื่น ของต่างประเทศ และการเปรียบเทียบกับ กับการดำเนินการในปัจจุบันของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	16
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	21
4.1 สรุปผลการศึกษา	21
4.2 ข้อเสนอแนะ	21
บรรณานุกรม	23
ประวัติผู้เขียน	25

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 59 ก็บัญญัติหน้าที่ของรัฐโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องสิทธิไว้ว่า “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

สิทธิของบุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในทางตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดหน้าที่ภาครัฐด้วยเช่นกัน ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ โดยมีเงื่อนไข คือ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้กฎหมายมีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติว่า “ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้อง ความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยสรุป รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายตั้งอยู่บนแนวความคิดสำคัญ คือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ในด้านหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจด้านกฎหมายระหว่างประเทศนั้น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545 ข้อ 1 กำหนดว่า “ให้กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ มีภารกิจเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สนธิสัญญา และเรื่องเขตแดนของประเทศ รวมทั้งประมวลศึกษา วิจัย ติดตาม วิเคราะห์แนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบองค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) ประมวล ศึกษา วิจัย ติดตามและวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับแนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนของประเทศไทย
- 4) แปลและตรวจสอบคำแปลสนธิสัญญา
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับสนธิสัญญา
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ตามกฎหมายแบ่งส่วนราชการ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการเดียวในประเทศไทยที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจโดยตรงเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ (ที่มีไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ) ที่เกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ แนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งในกรอบของสหประชาชาติและกรอบองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เรื่องเขตแดนของประเทศไทย สนธิสัญญาและคำแปลสนธิสัญญา จึงเข้าข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งภาครัฐควรเปิดเผย และประชาชนมีสิทธิได้รู้ เพื่อที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ตอบสนองการดำเนิน “การทูตเพื่อประชาชน” และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่า อะไรคือ “ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของไทย” ที่ควรเปิดเผย และควรเผยแพร่โดยสื่อหรือช่องทางใด โดยพิจารณาจาก บริบทปัจจุบัน รวมทั้งประเมินแนวโน้มในอนาคต

1.2.2 เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำไปปฏิบัติต่อกระทรวงการต่างประเทศต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ศึกษาขอบเขต ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของไทย ที่ควรเปิดเผย จากการศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษาแนวทางปฏิบัติที่ดี (Good Practices) และแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ของไทยและต่างประเทศ

1.3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

ในการศึกษา จะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ชนิดไม่มีโครงสร้าง (Non structural interview) ใช้คำถามเปิดโดยไม่จำกัดคำตอบ เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถอธิบายแนวคิดได้อย่างอิสระ ผู้วิจัยมี

ความเข้าใจในข้อมูลมากขึ้น ได้มาซึ่งสภาพที่แท้จริงของสภาพการณ์ สภาพแห่งปัญหา สามารถนำไปวิเคราะห์และเสนอข้อเสนอแนะที่ดำเนินการได้จริงต่อไป

1.4 สมมติฐานการศึกษา

ข้อมูลข่าวสารที่เป็นการดำเนินการหรืองานด้านกฎหมายระหว่างประเทศโดยรัฐบาลไทย ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น การส่งเสริมและปรับปรุงพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ตอบสนองต่อหลักการและแนวคิดเรื่อง “การทูตเพื่อประชาชน” กอปรกับเป็นการรองรับและเตรียมความพร้อมของภาคประชาชนต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ที่ต้องอาศัยทุกภาคส่วนในการร่วมกันขับเคลื่อน

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 รายงานการศึกษาฯ จะทำให้ทราบขอบเขตข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐบาลไทยที่เปิดเผยได้

1.5.2 ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐบาลไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5.3 เสนอข้อเสนอแนะในเรื่องการพัฒนา การเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเรื่อง การนำไปปฏิบัติต่อกระทรวงการต่างประเทศ

1.6 นิยามศัพท์

“ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ” ที่ใช้ในรายงานการศึกษาฉบับนี้ หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับที่เป็นการดำเนินการด้านกฎหมายระหว่างประเทศโดยรัฐบาลไทย ทั้งการกระทำและการตีความสนธิสัญญา (Treaties) การใช้และการตีความกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) เรื่องเขตแดนกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี/กรอบความคิด

2.1.1 แนวความคิดเรื่อง “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ การที่ประชาชนจะมีโอกาสได้รู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลหรือได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการนั้นเป็นสิ่งที่ยากจนอาจกล่าวเป็นหลักการได้ว่า “ห้ามเปิดเผยเอกสาร เว้นแต่จะมีขออนุญาตให้เปิดเผยได้” หรือมักอ้างอยู่เสมอว่า “เป็นความลับทางราชการ”¹

แนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนไทยในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีการเคลื่อนไหวและการเรียกร้องจากนักวิชาการและสื่อมวลชนมาเป็นลำดับ ตั้งแต่ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส ได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ การดำเนินการของคณะกรรมการฯ ทำให้แนวคิดเรื่องความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการแพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวาง ทุกรัฐบาลต่อมาก็สนับสนุนให้มีกฎหมายนี้ กระบวนการพัฒนาทางความคิดได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ โดยเริ่มจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 มาเป็นฉบับ พ.ศ. 2540 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 58 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ..... เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน.....” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการรับรองสิทธิได้รู้ (right to know) ของประชาชน²

อนึ่ง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยสะดวกและจริงจัง กฎหมายจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 2 ประการ คือ หลักที่ว่าผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และหลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”³ โดยแต่เดิม ราชการมักมองว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเรื่องความลับของราชการ จึงได้มีการออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติมาหลายฉบับ ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัย

¹ โภคิน พลกุล, “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : หนทางสู่ราชการในระบบเปิด,” ในเอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ, (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540), หน้า 19-21 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, นิติบัญญัติ 24 (2543), หน้า 1.

² สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2548), หน้า 1.

³ ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (2542), หน้า 23.

ด้านต่างๆ ไว้โดยละเอียด แต่เนื่องจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้มากที่สุด กฎหมายจึงกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ และให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจปฏิเสธได้เฉพาะเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น⁴

2.1.2 การทูตเพื่อประชาชน

การทูตเพื่อประชาชนหรือการทูตที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางอาจอธิบายได้ว่า โดยที่ทุกประเทศต่างดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชนของตน การกำหนดนโยบายต่างประเทศจึงมิใช่อยู่ที่การคำนึงถึงเพียงหน้าตาสถานะของผู้นำรัฐบาลหรือของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในคณะรัฐบาลในเวทีโลก หรือการทูตที่สวยหรูดูดีบนเวทีสากลเพื่อเอาอกเอาใจประเทศมหาอำนาจเท่านั้น หากแต่จะต้องรู้จักและเน้นความเป็นตัวของตัวเอง และมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การรักษาและเพิ่มศักดิ์ศรีเกียรติภูมิของประเทศรวมทั้งการพิทักษ์รักษาและแสวงหาผลประโยชน์สำหรับประชาชนคนไทยโดยรวมเป็นตัวตั้ง ดังนั้น การเน้นประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย ศูนย์กลางของการดำเนินนโยบาย และเป้าหมายสูงสุดของนโยบาย เพื่อให้ได้รับทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แล้วนำมากำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถรักษาและแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนจากปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้งในและต่างประเทศ⁵ (เน้นโดยผู้เขียน)

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง/ ทบทวนวรรณกรรม

จากการตรวจสอบ ไม่พบงานเขียน งานวิจัย ที่ศึกษาเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เป็นงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีรายงานการศึกษาส่วนบุคคลของผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) จำนวน 2 เรื่อง โดยข้าราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ที่เคยศึกษาเรื่องใกล้เคียง สรุปได้ดังนี้

2.2.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชน เกี่ยวกับการเจรจากำหนดขอบเขตทางทะเล ไทย-กัมพูชา : แนวทางดำเนินการ”⁶

รายงานฉบับดังกล่าวจำกัดขอบเขตการศึกษาไว้เพียงปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาการเจรจាកำหนดขอบเขตทางทะเลระหว่างไทย-กัมพูชา ในประเด็นการสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชน และศึกษาว่าอะไรคือข้อมูลที่ควรสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะเจาะจง สำหรับแนวคิดทฤษฎี ใช้หลักการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน (2548), หน้า 17.

⁶ วารุณี ปั้นกระจ่าง, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5 (สถาบันการต่างประเทศ เทเวศร์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2556).

2.2.2 รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน : ศึกษากรณีประชาชนคัดค้านการปักหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได และบริเวณผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย”⁷

รายงานฉบับกำหนดขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหาไว้ว่าเป็นการศึกษารูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนไทย-ลาว และศึกษาแนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน โดยใช้แนวคิดทฤษฎีเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การกำกับดูแลกิจการสาธารณะที่ดี (good public governance) ความมั่นคงแน่นอนและเป็นอันยุติ (stability and finality) ของเส้นเขตแดน เป็นกรอบของการศึกษา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องที่ศึกษา ขอบเขตการศึกษา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ชัดเจนว่า รายงานการศึกษาเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ” ฉบับนี้เป็นหัวข้อการศึกษาใหม่ ไม่เคยมีผู้ใดศึกษามาก่อน เพราะแม้ว่ารายงานการศึกษาตามข้อ 2.2.1 กับ 2.2.2 จะมีบริบทเชื่อมโยงกับเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอยู่บ้าง แต่ก็มีขอบเขตการศึกษาที่จำกัด กล่าวคือ เฉพาะเรื่องเขตทางทะเลระหว่าง ไทย-กัมพูชา และเรื่องการปักหลักเขตแดนทางบก ไทย-ลาว นอกจากนั้น แนวคิดทฤษฎี/กรอบความคิด ที่ใช้ก็แตกต่างกัน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ทำการศึกษาก็ล้วนแตกต่างกัน รายงานการศึกษานี้จึงเป็นรายงานการศึกษาที่บุกเบิก (pioneering) ภาพรวมของการเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ภายใต้แนวคิด “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” และการทูตเพื่อประชาชน โดยเน้นไปที่การมองไปในอนาคต โดยอ้างอิงยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เป็นสำคัญ

⁷ กาจจิติ วิวัชวานนท์, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 (สถาบันการต่างประเทศ เทเวศร์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2560).

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 กรอบทางกฎหมาย : กฎหมายไทยในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 บัญญัติว่า

“บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 59 บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในประการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องสิทธิ ดังนี้

“รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

ดังนั้น ในทางกฎหมาย กฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองสิทธิของบุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน ในทางตรงกันข้าม รัฐก็ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (เน้นโดยผู้เขียน)

ถ้อยคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณา ทั้งนี้ กฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้ไว้คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁸ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “พ.ร.บ.”)

แม้ว่าในความเป็นจริง พ.ร.บ. ได้ประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล็กน้อย แต่ พ.ร.บ. ก็มีความสัมพันธ์และรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ในหลายมาตรา⁹ หนึ่ง โดยที่ พ.ร.บ. ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนจึงนำ พ.ร.บ. มาวิเคราะห์กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า พ.ร.บ. ยังมีความสัมพันธ์ และยังสามารถรองรับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน หรือไม่ ดังนี้

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 46, 10 กันยายน 2540.

⁹ ชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ), หน้า 5.

1) การรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 32 วรรคสอง กำหนดว่า “การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคล... หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ในทางใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงพอเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐและแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญฯ

2) การรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะในความทรงจำหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ตามที่อธิบายไว้ข้างต้น รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 41 ได้กำหนดเป็นหลักประกันแก่ประชาชน ว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาว่า จนถึงปัจจุบัน กฎหมายเฉพาะว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมีฉบับเดียว และไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติม (เน้นโดยผู้เขียน) จึงกล่าวได้ว่า พ.ร.บ. เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่รองรับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 41 โดยชัดเจน และสมบูรณ์

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ยังสามารถมีส่วนสนับสนุนหรือรองรับอย่างสำคัญในการปฏิบัติงานตามมาตรา 43 ซึ่งบัญญัติให้ “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” รวมทั้ง “เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้จะดำเนินการได้สมบูรณ์ก็จะต้องเริ่มจากพื้นฐานการให้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแก่ประชาชนอย่างถูกต้องและเพียงพอก่อนนั่นเอง

3) การรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 64 กำหนดให้บทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 64-78 “เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” และที่สำคัญกว่านั้น มาตรา 65 ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ (เน้นโดยผู้เขียน) เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

โดยสรุป รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ¹⁰ เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ซึ่งพื้นฐานแห่งความสำเร็จที่สำคัญยิ่งคือ การสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างกว้างขวาง หรืออย่างน้อยที่สุดคือการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. นั้นเอง

สำหรับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทยในปัจจุบันนั้น พ.ร.บ. มีทั้งหมด 43 มาตรา และแบ่งออกเป็น 7 หมวด ดังนี้

- หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- หมวด 2 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย
- หมวด 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- หมวด 4 เอกสารประวัติศาสตร์
- หมวด 5 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- หมวด 6 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- หมวด 7 บทกำหนดโทษ

ในด้านเนื้อหา พ.ร.บ. ได้นิยามถ้อยคำต่างๆ ไว้ในมาตรา 4 ดังต่อไปนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น เมื่อนำกฎหมายแบ่งส่วนราชการมาพิจารณาประกอบกับ พ.ร.บ. จะเห็นได้ว่า กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ในประเภทราชการส่วนกลาง และข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สนธิสัญญา คำแปลสนธิสัญญา เรื่องเขตแดนของประเทศ การประมวลศึกษา วิจัย ติดตามวิเคราะห์แนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบองค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ (เน้นโดยผู้เขียน) ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฯ และ พ.ร.บ. ทั้งสิ้น

¹⁰ จนถึงปัจจุบัน (กรกฎาคม 2561) ยุทธศาสตร์ชาติยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ และยังไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ สิทธิตามกฎหมายที่ พ.ร.บ. กำหนดไว้มีกี่ประเภท คู่มือการปฏิบัติงาน¹¹ สรุปว่า สิทธิมี 3 ประเภท ดังนี้

1) สิทธิได้รู้ตามมาตรา 7 กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และจัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อจำหน่ายแจก

2) สิทธิตรวจสอบตามมาตรา 9 กล่าวคือ ประชาชนสามารถใช้สิทธิตรวจสอบเอง หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดสถานที่และนำข้อมูลข่าวสารมาตั้งแสดงในสถานที่นั้น ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา จัดทำดัชนีสำหรับค้นหา และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจเข้าดู

3) สิทธิขอข้อมูลตามมาตรา 11 กล่าวคือ ประชาชนใช้สิทธิโดยการยื่นคำขอ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่บริการอำนวยความสะดวก พัฒนาระบบจัดเก็บเอกสาร จำแนกประเภทข้อมูลข่าวสาร จัดหาข้อมูลให้ตามคำขอ คัดสำเนาและรับรองสำเนา

อนึ่ง หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หากเข้ากรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้ กล่าวคือ กรณีมาตรา 14 ได้แก่ “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์” และกรณีมาตรา 15 ซึ่งได้แก่ “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน”

ดังนั้น จึงน่าจะมีความเป็นไปได้ว่า แม้ว่าไทยจะมีรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายรองรับเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่การเปิดเผย การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ก็ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจ และปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ

3.2 การดำเนินการของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

3.2.1 หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2511 กระทรวงการต่างประเทศได้เริ่มจัดพิมพ์สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศทั้งหมดที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับนานาประเทศรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นเป็นแบบหนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา (Treaty Series) โดยพันเอก ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง และมอบหมายให้อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นประธานเพื่อดำเนินการ

หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 1 พ.ศ. 2160-2412 เริ่มต้นจากสนธิสัญญาฉบับแรกที่พบหลักฐานทางประวัติศาสตร์คือ ความตกลงทางพาณิชย์ระหว่างสยามกับเนเธอร์แลนด์ ทำ ณ กรุงศรีอยุธยา วันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1617 จึงได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณชน การจัดพิมพ์หนังสือดังกล่าวจึงน่าจะเป็นการดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเปิดเผยตัวบทสนธิสัญญาต่างๆ เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ทั้งนี้ หนังสือดังกล่าวได้จัดส่งไปยังกระทรวง ทบวง กรม และห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่างๆ

¹¹ ช่งทอง โอภาสศิริวิทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

การจัดพิมพ์เผยแพร่ตัวบท (text) สนธิสัญญาในรูปแบบหนังสือ ได้ดำเนินการมาจนถึงเล่มที่ 10 ในเดือนมีนาคม 2538 โดยได้ตีพิมพ์หนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับการต่ออายุสนธิสัญญาการพาณิชย์ และการเดินเรือระหว่างไทยกับอังกฤษ ฉบับปี พ.ศ. 2480 (Exchange of Notes between Thailand and the United Kingdom concerning Temporary Extension of the Validity of the 1973 Anglo–Thai Treaty of Commerce and Navigation) เป็นฉบับสุดท้าย หลังจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาอีกต่อไป แต่ได้เริ่มการดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสนธิสัญญา ดังจะกล่าวในข้อ 3.2.4 ต่อไป

ในเบื้องต้น ผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินการเผยแพร่ตัวบท (text) สนธิสัญญาของไทย น่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามแนวทางของสหประชาชาติ (United Nations) ที่สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) ว่า ให้รัฐสมาชิกแจ้งให้สหประชาชาติทราบถึงสนธิสัญญาที่รัฐสมาชิกทำขึ้นระหว่างกัน จากนั้น สหประชาชาติจะตีพิมพ์สนธิสัญญาต่างๆ ในหนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาของสหประชาชาติ (United Nations Treaty Series : UNTS) โดยเจตนารมณ์ของเรื่องดังกล่าวคือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐต่างๆ ที่เป็นความลับ ในปัจจุบัน ประชาชนทั่วไปสามารถสืบค้นและเรียกดูสนธิสัญญาต่างๆ ในฐานข้อมูลประมวลสนธิสัญญาของสหประชาชาติได้

อย่างไรก็ตาม หากประเทศคู่ภาคีสัญญาไม่ได้แจ้งให้สหประชาชาติทราบถึงการมีอยู่ของสนธิสัญญาใด ฐานข้อมูลของสหประชาชาติก็จะไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีสนธิสัญญาดังกล่าวอยู่แต่ประการใด แม้ว่าประชาชนทั่วไปจะทราบจากการติดตามข่าวสารทางสื่อมวลชนว่ามีสนธิสัญญาดังกล่าวอยู่ก็ตาม

3.2.2 การตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารประชาสัมพันธ์ และการจัดสัมมนาต่างๆ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการจัดทำและตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารประชาสัมพันธ์เช่นกัน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องเขตแดนของประเทศไทย และได้จัดสัมมนาทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะตามจังหวัดชายแดนตลอดมา อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลไว้ว่าได้เคยจัดทำเอกสารใดบ้าง จัดสัมมนาใดบ้าง ในปีงบประมาณใด และเป็นระบบเพื่อให้ตรวจสอบอ้างอิงได้โดยง่าย¹² ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทเรียน (lesson learned) ซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

3.2.3 การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.

นับตั้งแต่ พ.ร.บ. มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 กระทรวงการต่างประเทศ ได้กำหนดให้การดำเนินการตาม พ.ร.บ. เป็นนโยบายสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ¹³ และได้กำหนด “ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2543”¹⁴ ซึ่งมีผล

¹² สัมภาษณ์ นายเชิดชู รักตะบุตร, อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, 3 กรกฎาคม 2561.

¹³ กระทรวงการต่างประเทศ, การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของกระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 1.

¹⁴ ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2543, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 118 ตอนพิเศษ 41 ง, 3 พฤษภาคม 2544.

ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2543 นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2543 ได้คัดเลือกให้ กรมสารนิเทศเป็นหน่วยงานตัวอย่าง (ของกระทรวงการต่างประเทศ) ในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. เนื่องจากลักษณะงานของกรมสารนิเทศเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของงานด้านการต่างประเทศในภาพรวมให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบ นอกจากนี้ กรมสารนิเทศยังมี โสตทัศนูปกรณ์ต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.¹⁵

สำหรับการดำเนินการต่างๆ ตามที่ พ.ร.บ. กำหนดไว้ในมาตรา 7, 9 และ 11 นั้น โดยสรุป กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว

3.2.4 การเปิดเผยฐานข้อมูลสนธิสัญญาต่อสาธารณชน

ในข้อ 3.2.1 ข้างต้น ผู้เขียนได้สรุปว่า การจัดพิมพ์เผยแพร่ตัวบท (text) สนธิสัญญาในรูปแบบหนังสือได้ดำเนินการมาจนถึงเล่มที่ 10 ในเดือนมีนาคม 2538 หลังจากนั้น ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอีกต่อไป เหตุผลของการยุติการจัดพิมพ์หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา คือ การที่ส่วนราชการต่างๆ เริ่มนำคอมพิวเตอร์และการจัดทำระบบฐานข้อมูลมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น

กระทรวงการต่างประเทศได้อนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2555 เพื่อจัดจ้าง บริษัทที่มีความชำนาญจัดทำระบบฐานข้อมูลสนธิสัญญา และได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ซัมมิท คอมพิวเตอร์ จำกัด ตามสัญญาเลขที่ 341/2556 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 จัดทำระบบฐานข้อมูล สนธิสัญญาและตราสารอื่นที่เกี่ยวกับสนธิสัญญา¹⁶

ในการดำเนินการดังกล่าว กรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้เสนอความเห็นที่ “ใน ส่วนของการเปิดเผยฐานข้อมูลสนธิสัญญาต่อสาธารณชนโดยทั่วไปนั้น พ.ร.บ. ไม่ได้กำหนดให้ สนธิสัญญาเป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เน้นโดยผู้เขียน) และหาก สนธิสัญญานั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 14¹⁷ และมาตรา 15¹⁸ กระทรวงฯ สามารถไม่เปิดเผยได้ อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบดูสนธิสัญญาและ ข้อตกลงระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การใช้หรือแสวงหาประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และตามที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศฯ (เช่น ข้อ 2.5 อนุสัญญา ความหลากหลายทางชีวภาพ) ณ สถานที่ที่หน่วยงานของรัฐกำหนด แต่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้อง เปิดเผยบนเว็บไซต์ (เน้นโดยผู้เขียน) โดยหากมีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 และ 15

¹⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁶ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, บันทึกข้อความ ที่ 0805/749/2557, 7 กรกฎาคม 2557.

¹⁷ พ.ร.บ. มาตรา 14 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้”

¹⁸ พ.ร.บ. มาตรา 15 (บางส่วน) บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ...

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ...

ของ พ.ร.บ. หน่วยงานสามารถทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยสนธิสัญญานั้นได้ เช่น ลบหรือตัดทอน”¹⁹

กรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้เสนอความเห็นด้วยว่า “นอกเหนือจากหน้าที่ตามกฎหมาย... ในหลักการแล้ว หากสนธิสัญญาใดไม่มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 14 และ 15 กระทรวงฯ ก็อาจพิจารณาที่จะเปิดเผยลงในฐานข้อมูลเว็บไซต์ของกระทรวงฯ เพื่อให้สาธารณชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงสนธิสัญญาให้มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการที่ดีของรัฐ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และจะเป็นการสร้างความโปร่งใสและส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับรู้กิจการของรัฐ รวมทั้งช่วยลดภาระของกรมสนธิสัญญาฯ ในการจัดส่งข้อมูลสนธิสัญญาในรูปแบบเอกสาร (hard copy) แก่ประชาชนผู้ร้องขอ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร เวลา และบุคลากรของกรมสนธิสัญญาฯ

กรมสนธิสัญญาฯ ได้พิจารณาแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ (ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เบลเยียม ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้) ประกอบด้วย และตั้งข้อสังเกตว่าระบบฐานข้อมูลสนธิสัญญาของประเทศต่างๆ กำหนดข้อจำกัดในการสืบค้นแตกต่างกัน กรมสนธิสัญญาฯ จึงเห็นควรนำแนวทางที่หลายประเทศเลือกใช้มาพิจารณาปรับใช้โดยไม่ให้ขัดกับ พ.ร.บ. และเห็นควรแบ่งประเภทสนธิสัญญาและข้อจำกัดที่แตกต่างกันไว้สามกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ไม่เปิดเผยสำหรับสนธิสัญญาที่มีการตกลงกับคู่ภาคีหรือคู่ภาคีร้องขอให้รักษาไว้เป็นความลับ หรือหน่วยงานของรัฐผู้จัดทำสนธิสัญญาเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เช่นที่เกี่ยวกับการซื้อขายอาวุธยุทธโปกรณ์

กลุ่มที่สอง เปิดเผยชื่อเป็นภาษาไทยและตัวบททุกภาษาบนเว็บไซต์ ตัวอย่างได้แก่ความร่วมมือในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ

กลุ่มที่สาม เปิดเผยได้ทั้งชื่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมถึงตัวบททุกภาษา เช่น สนธิสัญญาเกี่ยวกับภาษีซ้อน²⁰ ซึ่งกระทรวงฯ ได้เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของกรมสนธิสัญญาฯ และในปัจจุบัน ประชาชนทั่วไปสามารถเปิดเข้าไปดูตัวบทสนธิสัญญาในกลุ่มที่สองและกลุ่มที่สามได้

¹⁹ คณะอนุกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หนังสือ ที่ นร 0108/1161, 23 พฤษภาคม 2557.

²⁰ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, อ้างแล้ว, หน้า 2.

3.3 การมองไปข้างหน้า : ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.1 (3) ข้างต้นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ในส่วนกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงฯ ได้จัดทำร่างแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561–2580²¹ เพื่อกำหนดแนวทางสำหรับทุกกระทรวงในอีก 20 ปีข้างหน้า ใช้ในการขับเคลื่อนงานด้านการต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพและบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ที่มุ่งให้ไทยเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยมี 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ หรือ “5s / 5 มี” ดังนี้

Security : มีความมั่นคง โดยมีเป้าหมาย คือ ประเทศไทยมีความมั่นคงและสามารถรับมือกับความท้าทายจากภายนอกได้ทุกรูปแบบ มีบทบาทในการกำหนดทิศทางและส่งเสริมเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งเป็นประเทศแถวหน้าในภูมิภาคอาเซียน

Sustainability : มีความมั่นคง ยั่งยืน โดยมีเป้าหมาย คือ เป็นหนึ่งในศูนย์กลางการค้าการลงทุน การบริการ และความเชื่อมโยงที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย โดยมีระบบเศรษฐกิจที่เน้นนวัตกรรม (Thailand 4.0) เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืนกับต่างประเทศ เพื่อร่วมกันบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ค.ศ. 2030

Standard : มีมาตรฐานสากล โดยมีเป้าหมาย คือ มีการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในทุกมิติและสามารถมีบทบาทเชิงรุกในการร่วมกำหนดมาตรฐานสากล

Status : มีสถานะและเกียรติภูมิ ประเทศไทยมีเกียรติภูมิ มีอำนาจต่อรอง และได้รับการยอมรับในสากล เพื่อปกป้อง รักษา และเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติในทุกมิติ

synergy : มีพลัง กล่าวคือ การต่างประเทศของไทยมีเอกภาพ โดยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนและได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค พ.ศ. 2561–2565 กำหนดแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยกับประเทศต่างๆ ใน 9 ภูมิภาค โดยคำนึงบริบทของแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกัน โดยกำหนดประเด็นการขับเคลื่อนที่สำคัญ (priorities) รายภูมิภาค ดังนี้

1) อเมริกาเหนือ ส่งเสริมความเชื่อมั่นในไทยทั้งมิติการเมือง สังคม และมาตรฐานธุรกิจ รักษาดุลอำนาจ และร่วมมือด้านความมั่นคง ขยายการค้าและการลงทุนระหว่างไทยและภูมิภาค ส่งเสริมการศึกษาและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของไทย

2) ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน ขยายการค้าและการลงทุนระหว่างไทยและภูมิภาค ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน ดึงดูดนักท่องเที่ยวมาไทย (โดยใช้ไทยเป็นประตูสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้)

3) แอฟริกาตอนใต้และทะเลทรายซาฮารา ขยายการค้าและการลงทุนในภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้และทะเลทรายซาฮารา (ส่งเสริมความนิยมบริโภคข้าวไทย) แสวงหาวัตถุดิบและพลังงานสำหรับไทย ส่งเสริมหุ้นส่วนในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SEP for SDGs Partnership)

²¹ ปัจจุบัน สามารถดาวน์โหลดที่อินเทอร์เน็ตกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) ภายใต้หัวข้อ สำนักนโยบายและแผน

4) ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ สานสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation : OIC) เพิ่มพูนความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบีย ส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงานของไทย คงไว้และพัฒนาให้ไทยเป็นผู้ให้บริการ (service provider) และผู้ส่งออก (exporter) ที่เชื่อถือได้

5) เอเชียกลาง ร่วมมือทางเศรษฐกิจ ขยายการค้าและการลงทุนของไทยในภูมิภาค ส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียกลาง ส่งเสริมความเป็นมิตรทางการเมือง

6) เอเชียใต้ ขยายการค้าและการลงทุนของไทยในภูมิภาคเอเชียใต้ กระชับสัมพันธ์ทางการเมืองและร่วมมือด้านความมั่นคง กระชับสัมพันธ์ด้านวัฒนธรรมและพุทธศาสนา ส่งเสริมหุ้นส่วนในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SEP for SDGs Partnership)

7) ยุโรป พัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ (logistics hub) และหุ้นส่วนทางการค้าและการลงทุน (trade and investment partner) ที่สำคัญ ดึงดูดการลงทุนมาไทย ส่งเสริมการศึกษาและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของไทย

8) เอเชียตะวันออก กระชับความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน/พัฒนาชายแดนอย่างยั่งยืน สร้างตลาดร่วมในกลุ่มประเทศ CLMV พัฒนาความเชื่อมโยง สร้างความสมดุลระหว่างมหาอำนาจ และส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน (ASEAN Centrality)

9) แปซิฟิกใต้ ส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และดึงดูดการลงทุนมาไทย ส่งเสริมการศึกษาและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของไทย ส่งเสริมหุ้นส่วนในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SEP for SDGs Partnership) กับประเทศหมู่เกาะ

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าควรดำเนินการตาม 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์รายภูมิกานั้น เป็นที่ชัดเจนว่าภาครัฐไม่อาจดำเนินการได้เองโดยลำพัง หากแต่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนของภาคธุรกิจ ประชาชน นักศึกษา อย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับภารกิจของกรมสนธิสัญญาและกฎหมายถูกจัดอยู่ในกลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ²² (functional) กล่าวคือ ใช้กฎหมายระหว่างประเทศในการดำเนินภารกิจ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเปิดเผย เผยแพร่ รวมไปถึงประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ด้านกฎหมายระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นเพื่อที่ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ประชาชน จะสนับสนุนการทำงาน การดำเนินการของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

²² กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ข้อ 5 (ค)

3.4 การดำเนินการของส่วนราชการอื่น ของต่างประเทศ และการเปรียบเทียบกับดำเนินการในปัจจุบันของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

3.4.1 การดำเนินการของส่วนราชการอื่น

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ในปัจจุบัน Facebook และ line เป็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทย ต่างจากในหลายประเทศที่ twitter และ what's app เป็นที่นิยมใช้และแพร่หลายมากกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนนคือประธานาธิบดีสหรัฐฯ เลือกที่จะใช้ twitter ในการสื่อสารกับประชาชนตลอดเวลา

คนไทยใช้ Facebook ทั้งในการติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่ม การเสนอความคิดเห็น การสร้างกระแสต่างๆ แม้แต่การเรียกร้องความเป็นธรรมโดยการลงภาพหรือคลิปวิดีโอที่สื่อให้สังคมเชื่อว่า มีผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว บางส่วนราชการจึงได้เริ่มสร้างบัญชีผู้ใช้ในชื่อส่วนราชการของตนหรือใช้ชื่อที่สะท้อนว่าเกี่ยวข้องกับส่วนราชการนั้น

ผู้เขียนขอหยิบยกสองหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงหรือมีส่วนคล้ายคลึงกับการกิจของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ดังนี้

1) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งใช้ชื่อส่วนราชการของตนเป็นชื่อบัญชีผู้ใช้ Facebook และอาศัย Facebook ในการดำเนินงาน เช่น เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561 เวลา 15.04 น. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้ใช้ Facebook live เป็นอีกหนึ่งช่องทางในการแถลงข่าวเรื่อง “ผลกระทบ trade war ต่อการค้าไทย และเรื่องไทยเตรียมตอบโต้อินโดนีเซียที่กีดกันสินค้าเกษตรและลำไยไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์”

2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ใช้ชื่อใน Facebook ว่า “กฤษฎีกาวิชาการ” และได้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2561 ได้นำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ ... (พ.ศ.) ลงเผยแพร่ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาเพียง 4 วัน ได้มีการเผยแพร่ต่อ (share) เอกสารดังกล่าวออกไป 75 ครั้ง

อีกตัวอย่างคือ การนำบทความทางวิชาการเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสินค้าที่ไม่ปลอดภัย” ลงเผยแพร่ โดยเขียนข้อความ “โปรย” ว่า “ค่าชดเชยสำหรับความเสียหายทางจิตใจ/ค่าเสียหายเชิงลงโทษ/หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยหรือไม่ อ่านได้จากบทความนี้ค่ะ” ซึ่งบทความทางวิชาการเรื่องนี้ได้ถูกส่งต่อ (share) 115 ครั้ง ในระยะเวลาเพียง 1 สัปดาห์

3.4.2 การดำเนินการของต่างประเทศ

บางประเทศได้เผยแพร่ตัวบทสนธิสัญญาในราชกิจจานุเบกษา หรือหนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาเช่นกัน²³ สหราชอาณาจักรได้เผยแพร่ตัวบทสนธิสัญญาที่ต้องมีการตรากฎหมายภายในเพื่อรองรับและปฏิบัติตามพันธกรณีไว้ในเอกสารที่ใช้ชื่อว่า Command Papers ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ได้ดำเนินการจัดเก็บไว้ในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ และเผยแพร่บนหน้าเว็บไซต์

²³ Lesley Dingle, “[Guide to electronic sources of international law](#),” in James Crawford and Martti Koskeniemi (eds.), (The Cambridge Companion to International Law, 2011), p. 424.

กระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักร (The Foreign and Commonwealth Office : FCO)²⁴ โดย The FCO UK Treaties Online ได้เปิดเผยตัวบทสนธิสัญญาที่สหราชอาณาจักรเป็นภาคีกว่า 14,000 ฉบับ²⁵ อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน²⁶

อย่างไรก็ตาม นอกจากการเผยแพร่สนธิสัญญาแล้ว มีประเด็นข้อพิจารณาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในความเป็นจริง กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ปรากฏอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญาเท่านั้น หากแต่ยังอยู่ในรูปแบบกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law)²⁷ อีกด้วย ดังนั้น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ด้านกฎหมายระหว่างประเทศจะกระทำได้อย่างครอบคลุมเนื้อหาสาระมากขึ้น หากประมวลเนื้อหาทั้งสนธิสัญญา กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง ไว้ในรูปแบบที่เรียกว่า Digest of International Law

Digest of International Law ที่รู้จักกันแพร่หลายในหมู่นักกฎหมายระหว่างประเทศ น่าจะได้แก่ Digest of United States Practice in International Law ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการอยู่ และเผยแพร่บนเว็บไซต์โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในขณะที่ในอังกฤษการดำเนินการในลักษณะคล้ายคลึงกับ Digest of United States Practice in International Law นั้น เป็นการดำเนินการโดยกลุ่มนักวิชาการและสำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด โดยดำเนินการออกมาในรูปแบบเอกสารที่เรียกว่า British Yearbook of International Law²⁸ ซึ่งจัดพิมพ์และวางจำหน่ายทั้งเป็นรูปเล่มและออนไลน์โดยสำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด

Digest of United States Practice in International Law ฉบับล่าสุดที่เผยแพร่อยู่บนเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ฉบับปี ค.ศ. 2016 มีเนื้อหาสาระครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ในหัวข้อ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 สัญชาติ ความเป็นพลเมือง และการตรวจคนเข้าเมือง (Nationality, Citizenship and Immigration)

บทที่ 2 การให้ความช่วยเหลือทางการกงสุล และกระบวนการยุติธรรมและเรื่องที่เกี่ยวข้อง (Consular and Judicial Assistance and Related Issues)

บทที่ 3 กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Law)

บทที่ 4 สนธิสัญญา (Treaty Affairs)

บทที่ 5 การต่างประเทศ (Foreign Affairs)

²⁴ www.fco.gov.uk/en/about-us/publications-and-documents/treaty-command-papers-ems

²⁵ www.fco.gov.uk/en/about-us/publications-and-documents/treaties/uk-traties-online

²⁶ www.state.gov/s/l/treaty

²⁷ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติของรัฐ (State Practice) ประกอบกับสิ่งที่เรียกว่า ความเชื่อว่าเป็นกฎหมาย (opinio juris) ทั้งนี้ที่มา (sources) ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศมักจะประมวลได้จาก หนังสือโต้ตอบทางการทูต ถ้อยแถลงของผู้แทนรัฐบาล คู่มือการปฏิบัติงาน กฎหมายภายใน คำตัดสินของศาลทั้งศาลภายในและศาลระหว่างประเทศ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, (2008), p. 6.

²⁸ bybil.oxfordjournals.org

- บทที่ 6 สิทธิมนุษยชน (Human Rights)
- บทที่ 7 องค์การระหว่างประเทศ (International Organizations)
- บทที่ 8 การเรียกร้องสิทธิระหว่างประเทศและความรับผิดชอบของรัฐ (International Claims and State Responsibility)
- บทที่ 9 ความสัมพันธ์ทางทูต การสืบสิทธิ ความต่อเนื่องของความเป็นรัฐ และประเด็นอื่นๆ เกี่ยวกับความเป็นรัฐ (Diplomatic Relations, Succession, Continuity of States and Other Statehood Issues)
- บทที่ 10 เอกสิทธิและความคุ้มกัน (Privileges and Immunities)
- บทที่ 11 การค้า การพาณิชย์ การลงทุน และการคมนาคม (Trade, Commercial Relations, Investment and Transportation)
- บทที่ 12 ระบอบดินแดน/อาณาเขตและเรื่องที่เกี่ยวข้อง (Territorial Regimes and Related Issues)
- บทที่ 13 สิ่งแวดล้อมและประเด็นข้ามชาติทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ (Environment and Other Transnational Scientific Issues)
- บทที่ 14 การศึกษาและวัฒนธรรม (Educational and Cultural Issues)
- บทที่ 15 กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Private International Law)
- บทที่ 16 มาตรการลงโทษ การควบคุมการส่งออก และการวางข้อจำกัดอื่นๆ (Sanctions, Export Controls and Certain Other Restrictions)
- บทที่ 17 การระงับและหลีกเลี่ยงข้อพิพาทระหว่างประเทศ (International Conflict Resolution and Avoidance)
- บทที่ 18 การใช้กำลัง (Use of Force)
- บทที่ 19 การควบคุม การลด การไม่แพร่ขยายซึ่งอาวุธ (Arms Control, Disarmament and Nonproliferation)

โดย Digest of United States Practice in International Law ฉบับปี ค.ศ. 2016 มีความหนาประมาณ 1,000 หน้า ผู้เขียนมีความเห็นว่าหนังสือนี้ทำหน้าที่หลายประการ กล่าวคือ นอกจากจะใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และใช้อ้างอิงในทางวิชาการแล้ว โดยที่การใช้กฎหมายระหว่างประเทศในความเป็นจริงนั้น มีคำกล่าวที่ว่า “Writers quote States and States quote writers” และสหรัฐฯ ก็มักอ้างและใช้กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการดำเนินการต่างประเทศของตนที่มีความชอบธรรม และที่สำคัญคือ สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ว่าจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในวงการการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ²⁹

แต่สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ทั้งระบบกฎหมาย (ซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย ไม่ใช่ระบบ Common Law แบบสหรัฐฯ) ทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล

²⁹ Philippe Sands, *Lawless World : America and the Making and Breaking of Global Rules*, (2005), p. 14.

ภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมาย หากกรมสนธิสัญญาและกฎหมายจะริเริ่มดำเนินการจัดทำ Digest of Thai Practices in International Law ในอนาคตต่อไป ผู้เขียนขอเสนอข้อพิจารณา โดยแบ่งช่วงการดำเนินการออกเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

1) ในช่วงเริ่มต้น อาจพิจารณาลดขอบเขตของหัวข้อและเนื้อหาเพื่อให้ครอบคลุมเฉพาะประเด็นที่สำคัญๆ โดยเฉพาะเรื่องการทำสนธิสัญญา โดยสรุปว่าในรอบหนึ่งปี ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาใดบ้าง มีพัฒนาการและเนื้อหาอย่างไร ไม่ใช่เพียงแต่นำตัวบท (Text) สนธิสัญญาเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลและให้ประชาชนเปิดดูได้ โดยไม่มีคำอธิบายเพิ่มเติม

2) ในช่วงต่อไป ควรพิจารณาว่านอกจากเรื่องการทำสนธิสัญญา งานกฎหมายระหว่างประเทศใดบ้างที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมายดำเนินการเองเป็นหลัก หรือมีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ ทั้งนี้ ในเบื้องต้น ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการจัดทำ Digest of International Law ของไทยในช่วงที่สอง น่าจะขยายเนื้อหาให้ครอบคลุมเรื่อง การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวนักโทษ การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เรื่องเขตแดนทั้งทางบกและทางทะเล พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ อาทิ เรื่อง International Cyber Law กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ หัวข้อต่างๆ เหล่านี้ตอบสนองของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนแม่บทกระทรวงการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี และแผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาคอย่างชัดเจน อาทิ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งนอกจากจะเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามอาชญากรรมแล้ว ยังมีมิติเรื่องการรักษาตุลาอำนาจและความร่วมมือด้านความมั่นคงด้วยเช่นกัน

3) ในระยะยาว โดยที่การขับเคลื่อนให้ประเทศไทยมุ่งไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว การปรับตัวไปสู่ประเทศไทย 4.0 จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน การแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐจึงมีความจำเป็นและสำคัญยิ่ง การจัดทำ Digest of International Law ของไทยจะครบถ้วนสมบูรณ์เช่นของสหรัฐอเมริกาได้ จำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลข่าวสารจากส่วนราชการอื่นๆ ด้วย อาทิ ข้อมูลเรื่องการทำสนธิสัญญาต่างๆ ของไทยในองค์การการค้าโลก องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลเรื่องคนต่างด้าว การตรวจคนเข้าเมือง การเนรเทศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หากในอนาคต จะมีการปรับปรุงพัฒนาเรื่องการใช้ฐานข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพขึ้น กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ก็น่าจะประมวลข้อมูลข่าวสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศของไทยได้ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเช่นกัน

3.4.3 การเปรียบเทียบการดำเนินการของส่วนราชการอื่น การดำเนินการของต่างประเทศกับการดำเนินการในปัจจุบันของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ศ.กิตติคุณ วิทิต มันทาภรณ์ ได้ประเมินและให้ข้อคิดเห็นว่า³⁰ “กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเผยแพร่องค์ความรู้กฎหมายระหว่างประเทศและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศดีขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากการเป็นเจ้าภาพร่วมกับสภาอากาศไทยและ ICRC ในการจัดปาฐกถาสมเด็จพะเทพรัตนฯ ในเรื่องกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นประจำทุกปี ซึ่งหากเปรียบเทียบในกรอบประเทศสมาชิกอาเซียน

³⁰ สัมภาษณ์ วิทิต มันทาภรณ์, 7 กรกฎาคม 2561.

ประเทศไทย มีบทบาทนำประเทศอื่นในเรื่องกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (แต่ในเรื่องกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ อาจประเมินได้ว่าสิงคโปร์ล้ำหน้าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคไปมากด้วยข้อได้เปรียบเปรียบเทียบหลายประการ) กิจกรรมทางวิชาการต่างๆ ที่เป็นการสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็จัดบ่อยครั้งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2561 กรมสนธิสัญญาและกฎหมายก็ได้เชิญ ศ.พิเศษ อรุณ ภาณุพงศ์ บรรยายเรื่อง “การปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศของไทย” ที่กระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับเรื่องฐานข้อมูลสนธิสัญญา ในฐานะเป็นอาจารย์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ได้รับทราบจากนิติตั้งในระดับปริญญาตรี โท เอก ว่า ได้รับการสนับสนุนข้อมูลจากกรมสนธิสัญญาและกฎหมายอย่างดียิ่ง สำหรับฐานข้อมูลสนธิสัญญาที่เปิดให้ประชาชนสืบค้นใช้ได้ทางอินเทอร์เน็ตก็มีประโยชน์ ทั้งนี้ การดำเนินการลักษณะนี้ไม่อาจวัดความคุ้มค่าได้จากจำนวนผู้ขอใช้บริการเท่านั้น เพราะฐานข้อมูลในทางวิชาการที่เป็นเรื่องเฉพาะไม่ว่าในสาขาใด จะวัดความสำเร็จจากจำนวนผู้ใช้นั้นไม่ได้ นอกจากนั้น ได้แสดงความเห็นด้วยกับผู้เขียนว่า ควรได้มีการริเริ่มจัดทำ Digest of International Law ของประเทศไทย ซึ่งน่าจะเริ่มจากเรื่องการทำสนธิสัญญาต่างๆ ในรอบปีปฏิทินและเผยแพร่ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเดิมนั้นหนังสือสารานุกรม วิทยุสารานุกรม หรือทั้งสองทาง ก็จะเป็นประโยชน์และตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักความโปร่งใส และการทูตเพื่อประชาชนด้วย

ดร. เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี ผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ และกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของของสหประชาชาติ ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า³¹ สิงคโปร์อาศัยความได้เปรียบประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคในเชิงประสิทธิภาพของภาครัฐ ความต่อเนื่องของรัฐบาล และทิศทางการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ทำให้สิงคโปร์มีความล้ำหน้าประเทศอื่นๆ ในอาเซียนไปมาก แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะไม่มีทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างใด แต่สิ่งที่สิงคโปร์มีคือทรัพยากรมนุษย์ และในด้านการเรียนการสอนกฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore : NUS) ก็ได้รับการจัดอันดับเป็นว่ามี การเรียนการสอนและผลงานวิจัยอยู่ในระดับต้นๆ ของโลก โดยรัฐบาลสิงคโปร์และมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้เชิญนักกฎหมายระหว่างประเทศชั้นนำของโลกไปบรรยายพิเศษและร่วมทำกิจกรรมต่างๆ ทางวิชาการตลอดมา ทำให้ประชาชนและนักธุรกิจชาวสิงคโปร์รับรู้ มีความเข้าใจ และมีข้อมูลข่าวสารด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ เช่น ความตกลง TPP การคุ้มครองการลงทุน อย่างเพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจของตน

ดังนั้น การเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญและจำเป็นในการนำพาประเทศไทยให้บรรลุการเป็นประเทศพัฒนาแล้วภายในระยะเวลาที่ตั้งเป้าหมายไว้

³¹ สัมภาษณ์ เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, 18 กรกฎาคม 2561.

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

รัฐธรรมนูญฯ ในฐานะกฎหมายสูงสุดรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยและจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวก โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการตั้งอยู่บนหลักการและแนวคิดสำคัญคือ "เปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น" จึงอนุญาตให้รัฐไม่เปิดเผยหรือปกปิดข้อมูลข่าวสารได้ในกรณีหรือเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้แจ้งชัดเท่านั้น อาทิ เป็นเรื่องกระทบกระเทือนสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ การจัดทำและตีความสนธิสัญญา จึงย่อมมีข้อมูลข่าวสารที่ต้องเผยแพร่ให้ประชาชน ภาคประชาสังคม นักศึกษา ส่วนราชการต่างๆ รับรู้ เข้าใจ และพร้อมจะสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินการด้านการต่างประเทศของรัฐบาลที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในเรื่องที่ต้องดำเนินการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศบรรลุผล

รายงานการศึกษาฯ ฉบับนี้ทำให้ทราบว่ากระทรวงการต่างประเทศได้ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติขึ้นก่อนยุคดิจิทัล ภาครัฐจึงควรปรับหรือประยุกต์ใช้ช่องทางต่างๆ เช่นโซเชียลมีเดีย ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ด้วย ในส่วนของกรมสนธิสัญญาและกฎหมายนั้น ก็ได้มีการปรับปรุงแบบการจัดพิมพ์หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาไปเป็นการนำฐานข้อมูลสนธิสัญญาที่เปิดเผยได้ กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไปเปิดเผยบนเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศแล้ว

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการกับส่วนราชการอื่น และของต่างประเทศ ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการจัดทำ Digest of Thai Practices in International Law และเผยแพร่ต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในการดำเนินการเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศและยุทธศาสตร์รายภูมิภาค ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นพึงตระหนักและระลึกเสมอว่า การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการดำเนินการ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใดที่

ไม่กระทบกระเทือนสถาบันกษัตริย์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้องเป็นข้อมูลที่พร้อมจะเปิดเผย และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอยู่เสมอและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมีความฉับไวทันเหตุการณ์ ใช้งบประมาณ/ค่าใช้จ่ายต่ำ ไม่เป็นการต่อสิ่งแวดล้อม และง่ายต่อการทำความเข้าใจ

2) รัฐบาลต้องสนับสนุนการดำเนินการในทิศทางนี้อย่างจริงจัง ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนงบประมาณ และวัดผลความสำเร็จจากคุณค่าของผลงาน ไม่ใช่การวัดจากปริมาณผู้ใช้เพียงเท่านั้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) ในระดับผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ พึงเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานว่า ในการทำงาน ผู้รับประโยชน์คือประชาชน ไม่ใช่หน่วยงานที่สอบถามมา การทำงานให้แล้วเสร็จจึงไม่ใช่เฉพาะการตอบสนองราชการอื่นผู้ทำเรื่องสอบถามมาเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาที่จะเปิดเผย เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ องค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบด้วย หากเป็นเรื่องที่พึงเปิดเผย

2) ควรพิจารณาใช้ช่องทางใหม่ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และจัดทำข้อมูล เพื่อให้การตรวจสอบ คั่นคว้า อ้างอิง สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

3) พิจารณาจัดทำ Digest of Thai Practices in International Law โดยอาจแบ่งช่วงการดำเนินการออกเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

ในช่วงเริ่มต้น เริ่มดำเนินการจากเรื่องการทำสนธิสัญญา โดยสรุปว่าในรอบหนึ่งปี ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาใดบ้าง มีพัฒนาการและเนื้อหาอย่างไร

ในช่วงต่อไป ควรพิจารณาขยายเนื้อหาให้ครอบคลุมเรื่อง การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวนักโทษ การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เรื่องเขตแดนทั้งทางบกและทางทะเล พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

ในระยะยาว จำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลข่าวสารจากส่วนราชการอื่นๆ ด้วย อาทิ ข้อมูลเรื่องการค้าการลงทุนต่างๆ ของไทยเรื่องกฎหมายการค้าระหว่างประเทศในกรอบองค์การการค้าโลก กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในกรอบองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก ข้อมูลเรื่องคนต่างด้าว การตรวจคนเข้าเมือง การเนรเทศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งหากในอนาคต การปรับปรุงพัฒนาเรื่องการใช้ฐานข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างส่วนราชการไทยสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ก็น่าจะประมวลข้อมูลข่าวสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศของไทยได้ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเช่นกัน

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ. การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน. กรุงเทพฯ: ไชเบอร์พริ้นท์, 2548.
_____. การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของกระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารเย็บเล่ม, ม.ป.ป.
- ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. นิติบัญญัติ 24 (2543)
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2548.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

- Ian Brownlie. Principles of Public International Law. 7th edn. Oxford University Press, 2008.
- James Crawford and Martti Koskeniemi. The Cambridge Companion to International Law. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Philippe Sands. Lawless World : America and the Making and Breaking of Global Rules. London: Penguin Press, 2005.

หนังสือราชการ

- คณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ. หนังสือ ที่ นร 0108/1161 (23 พฤษภาคม 2557).
- กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. บันทึกข้อความ ที่ 0805/749/2557 (7 กรกฎาคม 2557).

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

- วารุณี ปั้นกระจำง. การสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการเจรจากำหนดขอบเขตทางทะเลไทย-กัมพูชา : แนวทางการดำเนินการ. หลักสูตรนักรับราชการทูต กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.
- กาจฐิติ วิวัธวานนท์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน : ศึกษากรณีประชาชนคัดค้านการปักหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได และบริเวณผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย. หลักสูตรนักรับราชการทูต กระทรวงการต่างประเทศ, 2560.

การสัมภาษณ์

เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี. ผู้พิพากษาศาลฎีกาหมายทะเลระหว่างประเทศ. สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2561.

เชิดชู รักตะบุตร. อธิปไตยกรรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2561.

วิหิต มั่นตาภรณ์, ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2561.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

www.mfa.go.th

www.mfa.go.th/mofa

www.fc.gov.uk/en/about-us/publications-and-documents/treaty-command-papers-ems

www.fc.gov.uk/en/about-us/publications-and-documents/treaties/uk-traties-online

www.state.gov/s/l/treaty

bybil.oxfordjournals.org

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายอักรพงศ์ เฉลิมนนท์
ประวัติการศึกษา	– นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย – นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2537 นิติกร 3 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2539 เลขานุการตรี กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2544 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ พ.ศ. 2545 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ พ.ศ. 2548 เลขานุการเอก สำนักรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2551 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีสเชลส์/ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหภาพยุโรป พ.ศ. 2555 ที่ปรึกษา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2558 อัครราชทูตที่ปรึกษา คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก
รางวัลและทุนการศึกษาที่ได้รับ	พ.ศ. 2534 รางวัลเรียนดี มูลนิธิศาสตราจารย์ เกษม อุทยานิน พ.ศ. 2537 เหรียญรางวัลเรียนดี (รางวัลเหรียญทอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2540 ทุนรัฐบาล (ตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ) เพื่อ ศึกษาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ ณ สหราชอาณาจักร หรือ สหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2543 รางวัลข้าราชการพลเรือนดีเด่น
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่การทูตชำนาญการพิเศษ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย