

บทความ

ปัญหาการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากหน่วยงานของรัฐ

อภิชาติ แจ้งยุบล

บทนำ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารของรัฐ เพื่อให้ได้รับรู้ความเคลื่อนไหวในงานราชการต่าง ๆ ตลอดจนได้มีสิทธิทางการเมืองแสดงความคิดเห็น อันเป็นการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ส่วนที่เปิดเผยแล้ว ยังมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยและข้อมูลบางอย่างถูกจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน พระราชบัญญัตินี้มีส่วนในการรักษาผลประโยชน์ส่วนตน ประกอบกับคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่ข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในความดูแลในหน่วยงานของรัฐ สภาพปัญหาการขอ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในแต่ละหน่วยงานของรัฐ มีหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีปฏิบัติอยู่แล้ว และโดยส่วนใหญ่ผู้ที่ขอตรวจสอบข้อมูลของผู้อื่นจะต้องมีส่วนได้เสีย แสดงหลักฐาน และอธิบายเหตุผลต่อเจ้าหน้าที่จนมีเหตุอันสมควรให้เชื่อได้ว่ามีความจำเป็นต้องรู้ข้อมูลของผู้อื่น เพื่อนำไปใช้ในกรณีต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จึงจะอนุญาต หากไม่มีเหตุผลเพียงพอ หรือไม่มีหลักฐานมาแสดงสนับสนุนเจ้าหน้าที่จะไม่อนุญาต ดูเหมือนว่าการไม่อนุญาตของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประชาชนแทบจะไม่มีโอกาสอุทธรณ์คำสั่ง หรือโต้แย้งดุลยพินิจแต่อย่างใด เนื่องจากเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของเจ้าหน้าที่จะเป็นเอกสารของทางราชการทั้งหมด

ข้อมูลส่วนบุคคลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลขั้นพื้นฐาน เช่น ชื่อ ที่อยู่ อายุ บิดามารดา สถานภาพ ถิ่นกำเนิด การเสียภาษี ทรัพย์สินทางทะเบียน ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน เมื่อมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ การขอข้อมูลส่วนบุคคลต่าง ๆ เริ่มเคร่งครัดมากขึ้นจนถึงไม่อนุญาตให้ขอข้อมูลต่าง ๆ แม้กฎหมายจะบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสิทธิของบุคคลในครอบครัว ความเป็นอยู่ส่วนตัว การเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อเป็นประโยชน์ก็ย่อมทำได้ แต่ปัญหาอยู่ที่หน่วยงานของรัฐมีหลายแห่ง ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้แล้วก็ตาม แต่แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐก็ยังคงแตกต่างกัน การใช้ดุลยพินิจแต่ละกรณีของเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้เป็นไปในแนวทาง

เดียวกัน บางกรณีการยื่นคำขอตรวจสอบข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต่อสำนักงานทะเบียนกลาง
ไม่อนุญาต แต่ไปยื่นต่อสำนักงานเขตกลับอนุญาต เป็นต้น

กรณีที่มีการขอตรวจสอบสถานะการสมรส ผู้ขอตรวจสอบจะต้องมีส่วนได้เสียกับคู่
สมรส แต่หากว่าผู้ขอตรวจสอบเป็น โสด แต่จะขอดูสถานภาพส่วนบุคคลของผู้อื่นและหลายคน
พร้อมกันในเวลาเดียวกัน โดยแจ้งว่ารายชื่อที่ขอตรวจสอบเป็นบุคคลที่ตนเองเลือกที่จะสมรสด้วย
คนใดคนหนึ่ง กรณีเช่นนี้ทำได้หรือไม่ หากเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ตรวจสอบ จะทำอย่างไร หรือ
ในกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีความ
จำเป็นต้องใช้ข้อมูลส่วนบุคคล แต่จะต้องขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสารในคำขอ
หมายเรียกพยานเอกสาร หากคู่ความไม่รู้เห็นเอกสารมาก่อน หรือไม่รู้ชื่อเอกสารหรือเลขรหัส หรือ
หมายเลขประจำเอกสาร หากระบุลงไปกว้างศาลอาจจะไม่อนุญาต รวมทั้งหน่วยงานของรัฐก็
ไม่สามารถค้นหาให้ได้เนื่องจากเอกสารมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการขอตรวจสอบเอกสารที่จะ
ขอมาเป็นพยานเอกสารดังกล่าวเสียก่อน แต่ในเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ตรวจสอบหรือไม่เปิดเผย
กรณีนี้จะขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสารได้อย่างไร

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่แน่ใจว่าข้อมูลส่วนบุคคลประเภทใด สามารถให้ได้มากน้อย
เพียงใด แนวทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เมื่อหน่วยงานปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่
ยื่นคำขอไป ประชาชนไม่เห็นด้วยจะมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธนั้นอย่างไร หากใช้สิทธิ
อุทธรณ์แล้วยังไม่เปิดเผย ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลได้หรือไม่และจะฟ้องต่อศาลใด จาก
ตัวอย่างดังกล่าว เป็นสภาพแห่งปัญหาซึ่งเกิดขึ้นและจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไรนั้น ดังจะได้กล่าว
ต่อไป

❖ วัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในข้อมูลข่าวสาร

บุคคลจะได้รับความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล เป็นหลักการของกฎหมายมหาชน ซึ่ง
บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง
ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง บุคคลย่อมมีสิทธิได้
รับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ
ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ในเมื่อ
ข้อมูลข่าวสารของทางราชการยังได้รับการคุ้มครอง หากมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความ
ปลอดภัย หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผย ดังนั้น สิทธิของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นกัน ไม่ว่า
จะเป็นสิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว การเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูล
ส่วนบุคคลไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลดังกล่าวจะกระทำ

มิได้ ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของบุคคล เว้นแต่กรณีการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

ประชาชนสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนและสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิตรวจสอบหรือขอแก้ไขข้อมูลที่คลาดเคลื่อน เช่น ประวัติการสืบเสาะข้อเท็จจริงของพนักงานคุมประพฤติ หากเจ้าของข้อมูลเห็นว่าประวัติของตนเองไม่ตรงกับที่เจ้าหน้าที่บันทึกย่อขอแก้ไขได้ เพราะในการใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ถ้าข้อมูลไม่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการตัดสิทธิของบุคคลนั้นได้ เช่น การรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษของศาล

❖ ขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำให้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

❖ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชน ที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เช่น

- (1) จำนวนและรายชื่อสถานที่ตั้ง ประเภทกิจการและจำนวนคนต่างด้าวของสถานประกอบการที่ขออนุญาตจ้างคนต่างด้าว
- (2) เวชระเบียนหรือประวัติการตรวจรักษาคนไข้ของโรงพยาบาลของรัฐ
- (3) คนหางานและบัญชีรายชื่อของลูกจ้างของสถานประกอบการต่าง ๆ
- (4) ประวัติส่วนตัวของนักศึกษามหาวิทยาลัย เป็นต้น

ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทั้งสิ้น สารสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับราชการหรือเอกชน แต่อยู่ที่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่

ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานของรัฐตามความหมายของกฎหมายนั้นหมายถึงหน่วยงานใดบ้าง

❖ หน่วยงานของรัฐ

เนื่องจากคำดังกล่าวได้มีใช้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2537

(1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

(2) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้คำจำกัดความคำว่า หน่วยงานของรัฐ ไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้ความหมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย และกฎหมายแต่ละฉบับนั้นได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ไว้ต่างหาก โดยให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 4 ว่า ได้แก่ หน่วยงานดังต่อไปนี้

- (1) ราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

(4) รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้ มีความหมายกว้าง รวมทั้ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(5) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(6) ศาลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้เพราะหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลในการพิจารณาคดีนั้น การเปิดเผยข้อมูลในการพิจารณาคดีนั้นเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การขอตรวจเอกสาร ทั้งหมด หรือบางฉบับในสำนวนคดีของศาลในคดีแพ่ง หรือการขอคัดสำเนา หรือการขอให้ศาลคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องของเอกสาร ในระหว่างการพิจารณานั้น ก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 54 เป็นต้น

(1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 54

คู่ความก็ดี หรือพยานในส่วนที่เกี่ยวกับคำให้การของตนในคดีนั้นก็ดี หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบหรือมีเหตุผลอันสมควรก็ดี อาจร้องขออนุญาตต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ในระหว่างหรือภายหลังการพิจารณาโดยชอบ หรือมีเหตุผลอันสมควรก็ดี อาจร้องขออนุญาตต่อศาลไม่ว่าเวลาใดในระหว่างหรือภายหลังการพิจารณา เพื่อตรวจเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางฉบับในสำนวนเรื่องนั้นหรือขอคัดสำเนา หรือขอให้ศาลคัดสำเนาและรับรองแต่ทั้งนี้

1.1 ห้ามมิให้อนุญาตเช่นนั้นแก่บุคคลอื่น นอกจากคู่ความหรือพยานในคดีที่พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งห้ามการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสาร ในสำนวนทั้งหมดหรือบางฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน ถึงแม้ผู้ขอจะเป็นคู่ความ หรือพยานก็ห้ามมิให้อนุญาตเช่นกัน

1.2 หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารแตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

1.3 หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจมีการออกกฎกระทรวง กำหนดให้หน่วยงานประเภทใดเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนี้ในภายหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

❖ ผู้ได้รับความคุ้มครอง

คนไทยทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ แต่บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย อันได้แก่ คนต่างด้าวที่มีใบประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งมีสิทธิอยู่โดยถาวรในประเทศไทย ก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองในเรื่องข้อมูล ความคุ้มครองในแง่ของข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลอยู่ (คำนิยามในมาตรา 4) อนึ่งเป็นที่พึงสังเกตว่าผู้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องนี้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคล

คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ
- (2) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว
- (3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว
- (4) นิติบุคคลตาม 1,2,3 หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการ หรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิก หรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการ หรือสมาชิกหรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว

❖ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูล ที่ให้ไว้ล่วงหน้า หรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (2) เป็นการให้ข้อมูลตามปกติภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจคุณค่าในการเก็บรักษา

(6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการป้องกันการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวนสอบสวนหรือฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกัน หรือระงับอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของบุคคล

(8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามข้อ (3), (4), (5), (6), (7), (8) และ (9) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดง การเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง (มาตรา 24)

❖ อุปสรรคปัญหาการขอข้อมูลส่วนบุคคลจากหน่วยงานของรัฐ

หลักเบื้องต้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการคือ เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น แต่กรณีของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล คือ ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเมื่อมีการขอจากหน่วยงานของรัฐจะต้องแสดงหลักฐานของการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่ การขอข้อมูลส่วนบุคคลผู้ขอก็ไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าของข้อมูลนั้น ได้ล่วงรู้ก่อนอาจจะทำให้มีผลเสียกับเจ้าของข้อมูล เหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยเพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของบุคคล หรือเพื่อมิให้ล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ภายใต้ประวัติด่วน การศึกษา หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่จัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐ

❖ การตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคล

สำนักงานที่ดินทุกแห่งจะมีการจัดข้อมูลการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินบางแห่งเป็นการรวบรวมจัดเก็บระบบคอมพิวเตอร์ บางแห่งจัดเก็บระบบบัตรรายชื่อก่อนใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 การขอตรวจสอบรายชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะกระทำได้ โดยแสดงความประสงค์ต่อเจ้าพนักงานที่ดินถึงความจำเป็นที่ต้องการรู้ข้อมูลนั้น เช่น เพื่อฟ้องร้อง จดทะเบียนนิติกรรม บังคับคดี หรืออย่างอื่น ๆ แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ ได้มีประกาศเจ้าพนักงานที่ดิน กรมที่ดิน เกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้ผู้ขอ ตรวจสอบ โฉนดที่ดินรู้เลข โฉนดที่ดิน แล้วขอทราบว่าเป็นโฉนดที่ดินของบุคคลใด เจ้าหน้าที่ สามารถตรวจสอบให้และบอกได้ เพราะโฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชน แต่ถ้าขอให้ตรวจสอบว่า นาย ก. นาย ข. (ชื่อบุคคล) มีโฉนดที่ดินกี่แปลง โฉนดที่ดินเลขที่อะไรบ้าง อย่างนี้บอกไม่ได้ เพราะ เป็นเอกสารส่วนบุคคล (ข้อมูลส่วนบุคคล)

เมื่อมีคำสั่งดังกล่าวอาศัยตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ผู้ขอตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบกับทางสำนักงานที่ดินได้ ถึงแม้ว่าจะได้แสดงผลและเอกสารตามที่ตนเอง มีอยู่แล้วก็ตาม แต่เจ้าพนักงานที่ดินก็ยังไม่อนุญาตให้ตรวจสอบ ถึงแม้จะมีการยื่นคำฟ้องแล้วจะขอ ตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของจำเลย เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่อนุญาตโดยอ้างว่าต้องมีคำพิพากษา ถึงที่สุดแล้วเท่านั้น จึงจะให้ตรวจสอบได้ ตามมาตรา 24(8) “ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว” หากมีการยื่นคำ ฟ้องแล้วรอจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงจะตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของจำเลยได้นั้น จำเลยอาจจะยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินไปจนหมดสิ้น คงจะไม่เป็นผลดีหรือเป็นประโยชน์กับฝ่ายโจทก์ อย่างแน่แท้ การบังคับคดีตามคำพิพากษาก็จะไม่บังเกิดผล ทำให้จำเลยได้รับการ ส่งเสริมให้ กระทำผิดกฎหมาย แม้ว่าจะแพ้คดีก็ไม่สามารถดำเนินการอย่างใด ๆ กับจำเลยได้ สภาพบังคับของ กฎหมายก็ไร้ผลอย่างสิ้นเชิง

ในกรณีดังกล่าวผู้ขอฟ้องเรียนและมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับแสดง เหตุผลและหลักฐานต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

❖ การตรวจสอบสถานภาพการสมรส

การสมรสของฝ่ายหญิงโดยปกติแล้วย่อมรู้ได้จากคำนำหน้านาม นาง หรือนางสาว แต่ของฝ่ายชายนั้นไม่มีการระบุไว้ในที่ใด แม้แต่ในบัตรประชาชน หรือสำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งหาก ฝ่ายชายไม่ได้แสดงความจำนงต่อนายทะเบียน การสมรสซ้อนในปัจจุบันยังคงเกิดขึ้นได้หลายกรณี

คือ ชายและหญิงจดทะเบียนสมรสในอำเภอที่ยังไม่ได้ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ประมวลผล เมื่อจดทะเบียนสมรสแล้วนายทะเบียนส่งหลักฐานมาให้สำนักงานทะเบียนราษฎรกลางล่าช้าหรือไม่ได้ส่งมาให้ชายและหญิงจดทะเบียนสมรสก่อนการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ประมวลผลปี 2535 แล้วทะเบียนไม่ได้บันทึกข้อมูลลงในระบบคอมพิวเตอร์ การตรวจสอบสถานะการสมรสโดยปกติแล้วจะตรวจสอบที่สำนักงานทะเบียนราษฎรกลาง หากตรวจสอบแล้วไม่พบอาจเป็นไปได้ตามเหตุดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ซึ่งนายทะเบียนที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้แจ้งให้ทราบว่า การจดทะเบียนสมรสซ้อนในปัจจุบันอาจมีขึ้นได้ ผู้ขอตรวจสอบจะต้องไปตรวจสอบเอง ณ สำนักงานเขต หรือ อำเภอที่คาดว่าชายหรือหญิงจะสมรสกัน ณ แห่งนั้น *สถานะการสมรสเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น* เมื่อขอตรวจสอบเจ้าหน้าที่ข้อมไม่เปิดเผย ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่สมรสด้วยก็ตาม แต่ผู้ขอไม่ต้องการให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบให้ความยินยอมเป็นหนังสือ แต่ผู้ถูกตรวจสอบไม่ยินยอม หรือไม่ต้องการให้ผู้ถูกตรวจสอบได้รู้ตัว กรณีนี้จะทำอย่างไร ผู้ขอตรวจสอบมีสิทธิร้องเรียนและอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้

❖ การเปิดเผยที่มีความจำเป็นหรือกระทบอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

ประวัติการตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลของรัฐ แพทย์ประจำโรงพยาบาลตรวจพบว่าสามีเป็นโรคเอดส์ แพทย์ได้พิจารณาเห็นว่า หากไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้ภรรยาทราบ จะเกิดอันตรายต่อชีวิตของภรรยาหากมีเพศสัมพันธ์ กรณีนี้ถ้าผู้ขอทราบผลการตรวจร่างกายเป็นบริษัทประกันชีวิต แพทย์ก็ไม่มีสิทธิเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นโรคเอดส์ให้ทราบ ซึ่งในทางปฏิบัติบริษัทประกันชีวิตต้องมีหนังสือให้ความยินยอมจากผู้เอาประกันจึงจะขอตรวจสอบได้

❖ หน่วยงานของรัฐละเมิดกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

กฎหมายข้อมูลข่าวสารได้วางมาตรการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้โดยแยกเป็น 2 กรณีคือ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีกรณีดังต่อไปนี้ เช่น ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้, ไม่ได้รับการชี้แจงเหตุผลอันสมควรกรณีที่ไม่อนุญาตให้ตรวจ, ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือ ไม่จัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ขอตรวจสอบ

(2) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.1 เมื่อมีการขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ได้มีการบันทึกไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าของข้อมูลมีสิทธิขอแก้ไข แต่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลง

2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเห็นว่าคำคัดค้านนั้น ไม่มีเหตุผลเพียงพอ

ตามข้อ 2.2 และ 2.3 ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น

❖ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

2. ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตามที่ได้รับคำขอ

3. เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

4. พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13

5. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

7. ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

❖ การพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่จะเรียกผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐมาชี้แจงอธิบายเหตุผล รวมทั้งมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นมาเพื่อประกอบการ

พิจารณาได้ เมื่อมีคำวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์แล้วซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด
หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

❖ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัตินี้
ตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัย
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการนี้อาจมีได้หลายชุด ตามสาขาความชำนาญและปริมาณของคดีโดย
กฎหมายให้ความยืดหยุ่นไว้แล้วว่า คณะหนึ่งจะต้องมีไม่น้อยกว่า 3 คน จึงเปิดโอกาสให้สามารถ
แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้องกับปริมาณและความเชี่ยวชาญ
เฉพาะด้าน

กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ถือเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่
กฎหมายจัดให้มีขึ้นเพื่อสร้างบรรทัดฐาน โดยตรงว่าข้อมูลข่าวสารใดจะต้องเปิดเผยหรือไม่ ดังจะ
เห็นได้จากมาตรา 13 วรรคสองที่ให้ถือว่าการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ซึ่งย่อมรวมคำสั่ง
ไม่ให้เปิดเผยด้วยในตัว) เป็น “ดุลพินิจ” โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ แต่กฎหมายก็ให้สามารถอุทธรณ์
ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารจึงอาจมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยโดยมีอำนาจวินิจฉัยซึ่งประโยชน์และส่วน
ได้เสียต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับอำนาจที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 15 วรรคหนึ่งถ้าคณะกรรมการวินิจฉัย
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นโดยถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยตามกฎหมาย ดังนั้นแม้ข้อมูล ข่าวสารใด
จะมีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองมิให้เปิดเผย ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่ามี
ความสำคัญมากที่จะต้องเปิดเผย เจ้าหน้าที่ก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นตามอำนาจแห่งกฎหมายนี้
ส่วนการเปิดเผยหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด บุคคลนั้นอาจเรียกร้องค่าเสียหายจาก
หน่วยงานของรัฐเพื่อเยียวยาได้ต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แม้จะมีผลผูกพันกับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐตามระบบการอุทธรณ์ แต่ไม่ผูกมัดเอกชนที่เกี่ยวข้อง เอกชนผู้มีคำขอให้เปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารหรือเอกชนผู้คัดค้านมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐจึงอาจฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้อีกชั้นหนึ่ง แต่จะต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่
วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542) แต่ในการนี้ศาลปกครองมีแต่เพียงอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น แต่ศาล

ปกครองไม่มีอำนาจซึ่งนำนักประโชชน์ได้เสียอันเป็นคุณพินิจโดยเฉพาะตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

บทวิเคราะห์เอกสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเฉพาะตัวบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงานของบุคคลผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบ่งชี้ลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ถึงลักษณะของผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์ นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย (มาตรา 4 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร)

“ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน (ตามมาตรา 4 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ)

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(8)

“เอกสารราชการ” หมายความว่า เอกสารซึ่งเจ้าพนักงานได้ทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่ และให้หมายความรวมถึงสำเนาเอกสารนั้น ๆ ที่เจ้าพนักงานได้รับรองในหน้าที่ด้วย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(9)

“เอกสารสิทธิ” หมายความว่า เอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งการ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิ

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้ทราบเรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะสื่อโดยสภาพของสิ่งนั่นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ (มาตรา 4 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร)

เมื่อได้ไปติดต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อขอเอกสารใดอย่างหนึ่งของบุคคลนั้นแล้ว ปรากฏว่าเอกสารดังกล่าวนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิเสธที่จะไม่ให้คัดถ่ายเอกสาร โดยอ้างว่าเป็น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามความหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อพิจารณาแล้วยังมีปัญหาที่ จะต้องวินิจฉัยว่า อย่างเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และอย่างเป็นข้อมูลข่าวสารของทาง ราชการ ซึ่งจะเข้ากับหลักเกณฑ์ของการเปิดเผยคือ

“ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หลักคือ เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ”

“ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หลักคือ ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น ”

นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐวินิจฉัยว่าเอกสารใดเป็นของทาง ราชการหรือของส่วนบุคคล จะต้องพิจารณาเทียบเคียงจากคำพิพากษาดังต่อไปนี้

1) ใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ (ฎีกาที่ 889/2498) ใบอนุญาตขับจี้รถยนต์ (ฎีกาที่ 40/2507) ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว (ฎีกาที่ 925/2493) ประกาศนียบัตรกระทรวงศึกษาธิการ (ฎีกาที่ 1654/2503) ใบสุทธิที่เรือนจำออกให้ผู้พ้นโทษ (ฎีกาที่ 753/2540) เหล่านี้เป็นเอกสาร ราชการ

2) เอกสารที่เอกชนจัดทำขึ้นยื่นต่อราชการ ไม่ใช่เอกสารราชการ คือ ใบมอบฉันทะให้ จดทะเบียนที่ดิน (ฎีกา 352/2478) ใบสมัครเข้าสอบแข่งขันรับราชการและสมุดประวัติที่ข้าราชการ ทำ (ฎีกาที่ 258/2484)

3) กรณีเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ ได้แก่ โฉนดและสัญญาที่จดทะเบียน (ฎีกาที่ 1140/2462, 443/2471) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ นส 3 ก. (ฎีกาที่ 2685/2531) น.ส. 3 และสัญญาขายฝากที่อำเภอ (ฎีกาที่ 1385/2522)

4) เอกสารที่เป็นแต่เอกสารสิทธิหรือเอกสารราชการใดอย่างหนึ่ง แต่ไม่ใช่เป็น ทั้ง 2 อย่าง ได้แก่ ใบทะเบียนปืนออกให้เพื่อควบคุม ไม่ใช่เพื่อก่อตั้งสิทธิ และไม่ใช่เอกสารสิทธิ (ฎีกาที่ 356/2465)

ใบอนุญาตต่าง ๆ ไม่เป็นเอกสารสิทธิ เช่น ใบอนุญาตร่อนหาแร่ (ฎีกาที่ 1078/2482) ใบอนุญาตเล่นไพ่ (ฎีกาที่ 1128/1129/2487) ใบอนุญาตขับจี้รถยนต์สาธารณะ (ฎีกาที่ 40/2507) ใบ ทะเบียนสมรส (ฎีกาที่ 1112/2497) ไม่ใช่เอกสารสิทธิ

ดังนั้นเห็นได้จากตัวอย่างแล้วว่าเอกสารใดเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้กับผู้หนึ่ง ผู้ใด เอกสารบางอย่างเป็นเอกสารของทางราชการซึ่งมิใช่ควบคุม ไม่ใช่ก่อตั้งสิทธิ เมื่อมีการขอ

ตรวจสอบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลเป็นเอกสารสิทธิ เป็นข้อมูลส่วนบุคคลห้ามมิให้เปิดเผยกรณีอย่างนี้ คำสั่งดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในเมื่อเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารราชการจะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารทางราชการหรือไม่ ยังเป็นข้อที่จะต้องโต้เถียงกันต่อไป เมื่อได้รู้ถึงเอกสารของทางราชการแล้ว ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของเอกสารสิทธิ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(9)

“เอกสารสิทธิ” หมายความว่า “เอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งการ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับสิทธิ” เอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งสิทธิต้องเป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นสิทธิ นั้นโดยตรงในตัวเอกสารนั่นเอง ซึ่งอาจเป็นเอกสารที่ก่อตั้งสิทธิขึ้นในตัวเอง เช่น โฉนดที่ดินผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือเอกสารสัญญาที่กฎหมายบังคับให้ทำตามแบบจึงจะสมบูรณ์ ก่อให้เกิดสิทธิ บุคคลระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ เช่น สัญญาเช่าซื้อ ตัวเงิน เป็นต้น หรืออาจเป็นหลักฐานแสดงถึง สิทธินั้นโดยข้อความในตัวเอกสารนั่นเอง เช่น สัญญาซึ่งไม่ต้องทำตามแบบเมื่อตกลงกันก็เกิดสิทธิ และหนี้ขึ้น หากทำเป็นหนังสือก็เป็นหลักฐานแห่งการก่อตั้งสิทธิและหนี้ขึ้น

เอกสารบางอย่างอาจเป็นหลักฐานแห่งพฤติการณ์บางประการ และพฤติการณ์นั้นเป็น หลักฐานที่ตั้งแห่งสิทธิต่อไปอีกอันหนึ่ง แม้สิทธินั้นจะอาศัยเอกสารนั้นเป็นหลักฐาน ก็อาศัยเป็นเพียง หลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์นั้น หากไร้อเอกสารนั้นเป็นหลักฐานแห่งการก่อตั้งสิทธิ นั้นไม่ พฤติการณ์ที่ปรากฏในเอกสารนั้นต่างหากที่ก่อตั้งสิทธิ เช่น ใบทะเบียนสมรสแสดงฐานะบุคคล ว่าเป็นสามีภริยากัน ความเป็นสามีภริยาที่ก่อตั้งขึ้น โดยทะเบียนสมรสนั้น เป็นฐานะบุคคลไม่ใช่ สิทธิ และหน้าที่ที่มีต่อกันเกิดจากฐานะบุคคลนั้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกชั้นหนึ่ง มิได้ก่อตั้งขึ้น โดยเอกสารทะเบียนสมรสนั้น จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิ (ฎีกาที่ 1112/2497)

เช่นเดียวกับการจดทะเบียนรับรองบุตร การรับบุตรบุญธรรม ซึ่งเป็นฐานะบุคคล บัตร ประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว เหล่านี้แม้ผู้ถือจะอาศัยเป็น หลักฐานเพื่อเดินทางเข้าออกหรืออยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับเอกสารก็เป็นแต่เพียงเอกสาร แสดงฐานะบุคคล หรือแสดงข้อเท็จจริงบางอย่าง มิใช่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ขึ้นในตัวเอกสารนั่นเอง ไม่เป็นเอกสารสิทธิ

ดังนั้นเมื่อมีการขอตรวจสอบทะเบียนสมรส การจดทะเบียนรับรองบุตร เจ้าหน้าที่ ของรัฐพิจารณาแล้วมีคำสั่งว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคล และเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารสิทธิในส่วน บุคคล คำสั่งดังกล่าวผู้ขอไม่เห็นด้วยย่อมมีสิทธิคัดค้านและอุทธรณ์ได้ตามความในพระราชบัญญัติ นี้ นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเป็นการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่ ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ร้องขอดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย

ที่ สค. 1/2541

ผู้ร้องเรียน : นางสาวมาลี ลิ้มป้อวาท (มารดาและผู้ปกครองของ ค.ญ.ณัฐนิช ลิ้มป้อวาท)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นางสาวมาลี ลิ้มป้อวาท มารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิง ณัฐนิช ลิ้มป้อวาท ผู้สมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 ตามประกาศมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ลงวันที่ 29 มกราคม 2541 ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 เมษายน 2541 ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขอตรวจดูและ ถ่ายสำเนาเอกสารดังนี้ คือ กระจายคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิ้มป้อวาท และ ของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสาวมาลี ลิ้มป้อวาท จึงมีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์และพิจารณาให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่า เป็นกรณีที่นางสาวมาลี ลิ้มป้อวาท ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเห็นว่าเป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการตามมาตรา 15, 35 และ 37 จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาวินิจฉัย ต่อมา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีหนังสือที่ ทม 0401.02/6446 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 ถึงนางสาวมาลี ลิ้มป้อวาท แจ้งผลการพิจารณาว่าการขอตรวจดู และถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบดังกล่าวยังไม่เป็นเหตุอันสมควรที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะดำเนินการให้ตามความประสงค์ของนางสาวมาลี ลิ้มป้อวาท ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการ แผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ให้สิทธิ แก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่จะใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยกระจายคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้ ผ่านการสอบคัดเลือกทั้ง 120 คน และของค.ญ.ณัฐนิชได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิที่จะไม่เปิดเผย
กระดาศคำตอบ และบัญชีคะแนนของผู้สอบคัดเลือกทั้งหมดได้

ต่อมานางสุมาลี ลิ้มปโรวาท ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ถึงประธาน
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ว่า หนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน
2541 นั้น นางสุมาลีฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนางสุมาลีฯ เห็นว่า
กรณีของตนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว และเห็นว่า ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ กล่าวอ้างนั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง จึงขอให้ทบทวน
ข้อพิจารณาดังกล่าว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.
2 5 4 0

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตาม
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2 5 4 0 มาตรา 3 7 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดท้าย จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า
นางสุมาลีฯ จะยื่นหนังสือฉบับลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่

ปัญหานี้เห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตาม
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2 5 4 0 บัญญัติห้ามไว้ นางสุมาลีฯ จึงมีสิทธิที่จะ
ขอให้ทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้

ปัญหาที่นางสุมาลีฯ อ้างว่าตามหนังสือ ฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 นางสุมาลีฯ
ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เป็นทำนองว่ามีได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการ
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ นั้น ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเรื่องนี้ คณะกรรมการข้อมูล
ข่าวสารของราชการได้รับเรื่องของนางสุมาลีฯ ไว้ พิจารณาและเห็นว่า เป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีมติให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารด้านสังคมฯ เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 3 5 และมาตรา 3 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2 5 4 0 ดังนั้น ข้ออ้างของนางสุมาลีฯ ในปัญหานี้ จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับปัญหาที่ว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่ได้วินิจฉัยไปแล้วไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขอให้
พิจารณาทบทวนใหม่นั้น ได้พิจารณาแล้ว ปัญหาที่จะต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในชั้นต้นก็คือ กรณี
นี้เป็นการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 หรือเป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตาม
มาตรา 25 เห็นว่า มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำจำกัด
ความไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า “ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของ
บุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน”
ส่วน “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือ

ควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติ ว่า กรณีเป็นเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 มิใช่เป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา

ส่วนปัญหาที่ว่า การวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขอให้ทบทวนใหม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสังคมฯ ได้พิจารณาเห็นว่าไม่มี กฎหมายคุ้มครองมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มิให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ เด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกจำนวน 1 2 0 คน ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(6), (7) ส่วนพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นก็ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงาน ทางปกครองขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมิใช่กฎหมายที่ คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 15(6), (7) ฉะนั้น นางสาวณัฐนิช ลิมปโหวาท ในฐานะมารดาและผู้ปกครองของ เด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท จึงมีสิทธิที่จะขอตรวจดูและถ่ายสำเนากระดาษคำตอบและบัญชี คะแนนของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้น ประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 1 2 0 คน จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนน ของเด็กหญิงณัฐนิช ลิมปโหวาท และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา ปีที่ 1 อีกจำนวน 1 2 0 คน ให้นางสาวณัฐนิช ลิมปโหวาท ตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารได้



**คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย**

ที่ สค 5/2541

ผู้ร้องเรียน : นายชนภัทร ดาวัลย์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ : มหาวิทยาลัยวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่านายชนภัทร ดาวัลย์ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช รายละเอียดตามประกาศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ประกาศ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2540 นายชนภัทร ดาวัลย์ มีหนังสือ ที่ ทม 1309/ พ 119 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2541 ถึงประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท และปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) เพื่อขอให้

1. เปิดเผยมติคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก และปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ทั้งนี้ทุกครั้งที่มีการประชุมลงมติเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนปริญญาเอก และปริญญาโท ณ ต่างประเทศ พ.ศ. 2541

2. ขอสำเนารายละเอียดผลการตรวจข้อสอบการให้ทุนของตัวนายชนภัทร ดาวัลย์ เอง

3. ขอสำเนารายละเอียดโครงการทุนการศึกษาจากเงินดอกผลกองทุนรัตน โกสินทร์ สมโภช 200 ปี ประจำปี 2541

โดยขอให้ทางประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาฯ (อธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ดำเนินการให้ภายในเวลาอันสมควร

ต่อมาวันที่ 6 ตุลาคม 2541 นายชนภัทร ดาวัลย์ มีหนังสือถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขออุทธรณ์คำสั่งของประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับ

ทุนการศึกษาฯ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) และให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือไปถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขอคำชี้แจงและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ทางมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ทม 1301/5072 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2541 ชี้แจง ข้อเท็จจริงว่า

1. มหาวิทยาลัยได้ปฏิเสธและไม่อนุญาตให้นายชนภัทร ดาวัลย์ และผู้สอบรายอื่นทราบผลคะแนนจริง แต่รายละเอียดที่เกี่ยวกับทุนการศึกษาซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนของการตรวจข้อสอบ ตลอดจนผู้ออกและตรวจข้อสอบไม่ได้ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลแต่อย่างใด เนื่องจากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับคะแนนและการตรวจข้อสอบดังกล่าว อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างมหาวิทยาลัยกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งมหาวิทยาลัยได้เชิญมาเป็นกรรมการออกและตรวจข้อสอบได้

2. มหาวิทยาลัยได้ปฏิเสธและไม่อนุญาตให้นายชนภัทร ดาวัลย์ ทราบมติคณะกรรมการรายงานการประชุมของคณะกรรมการและรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการสอบคัดเลือกตามคำร้องของนายชนภัทร ดาวัลย์ จริง เนื่องจากรายงานการประชุมและมติของคณะกรรมการจะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรรมการออกและตรวจข้อสอบ ตลอดจนคะแนนของผู้สอบ ซึ่งหากเปิดเผยออกไปอาจทำให้กระทบต่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกรรมการออกและตรวจข้อสอบได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) มีคำสั่งมิให้เปิดเผยมติคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือกรายละเอียดผลการตรวจข้อสอบของนายชนภัทร ดาวัลย์ และรายละเอียดโครงการทุนการศึกษาจากเงินดอกผลกองทุนรัตนโกสินทร์สมโภช 200 ปี ประจำปี 2541 ไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(6), (7)

นายชนภัทร ดาวัลย์ ในฐานะผู้สมัครสอบคัดเลือกรับทุนการศึกษาจึงมีสิทธิที่จะขอทราบตามที่นายชนภัทร ดาวัลย์ มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ได้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายจึงมีมติให้ประธานคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาฯ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช)

เปิดเผยมติคณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ๓
ต่างประเทศ ประจำปี 2541 ที่มีการประชุมลงมติเกี่ยวกับการพิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการสอบ
คัดเลือก รายละเอียดผลการตรวจสอบการให้ทุนของนายชนภัทร ดาวัลย์ และรายละเอียด
โครงการทุนการศึกษาจากเงินดอกผลกองทุนรัตน โกสินทร์สมโภช 200 ปี ประจำปี 2541 ให้นาย
ชนภัทร ดาวัลย์ ทราบ



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย

ที่ สค. 2/2542

เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (สำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง นายดำรงศักดิ์ พรหมบุญ) ของกระทรวงยุติธรรม

ผู้อุทธรณ์ : นายดำรงศักดิ์ พรหมบุญ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ : กระทรวงยุติธรรม

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นายดำรงศักดิ์ พรหมบุญ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วย ผู้พิพากษาชั้น 37 ระยะเวลาประมาณกลางปี 2540 ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขณะรับราชการเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และในที่สุดกระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำร้องขอคัดสำเนาเอกสารรายละเอียดการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงยุติธรรมมีหนังสือที่ ยช 0502/35435 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง การถ่ายสำเนาเอกสารสำนวนการสอบสวน ตอบนายดำรงศักดิ์ฯ ว่า กระทรวงยุติธรรมไม่อนุญาตให้เปิดเผยและถ่ายสำเนาเอกสารการสอบสวนอ้างว่า เป็นความลับของราชการ และการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตลอดจนเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ มาตรา 15 (4), (5) และ (6)

นายดำรงศักดิ์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แจ้งว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกระทรวงยุติธรรมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและขออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา 18 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2 5 4 0

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้ตรวจสอบเอกสารสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีของนายดำรงศักดิ์ฯ จำนวน 171 หน้า แล้ว เห็นว่า เหตุผลของกระทรวงยุติธรรมที่ไม่อนุญาตให้

เปิดเผยและถ่ายสำเนาเอกสาร โดยอ้างว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น อีกทั้งเป็นความลับของทางราชการนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายไม่เห็นพ้องด้วย และเห็นว่า เอกสารสำนวนการสอบสวนทั้ง 171 หน้า เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงยุติธรรมซึ่งมิได้มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ทั้งยังเป็นสิทธิที่นายดำรงศักดิ์ พรหมบุญ ชอบที่จะได้ตรวจดูและได้รับสำเนา ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) และมาตรา 25

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้กระทรวงยุติธรรมเปิดเผย โดยให้นายดำรงศักดิ์ พรหมบุญ ตรวจดูและได้รับสำเนาสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าว



บทสรุป

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรองรับสิทธิที่รับรู้ข้อมูลต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะต้องเปิดเผย นอกจากนี้ยังมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ดังที่เรียกว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล คือ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัว เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม ประวัติการทำงาน และอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่บ่งชี้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยอาจเป็นชื่อ รหัส หมายเลข รูปภาพหรือสิ่งบ่งชี้ชื่ออื่นก็ได้ การได้รับความคุ้มครองของคำว่าบุคคลนั้น คนไทยทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งบุคคลธรรมดาที่เป็นคนต่างด้าวที่มีใบประจำตัวคนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิอยู่โดยถาวรในประเทศไทย ผู้ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคล

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐจะนำไปเปิดเผยโดยเจ้าของข้อมูลไม่ยินยอมไม่ได้ ส่วนความยินยอมนั้นจะจัดทำไว้ล่วงหน้าหรือทำเป็นครั้งคราวที่จะเปิดเผยก็ได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลให้กระทำได้เฉพาะตามมาตรา 2 4

- (1) เปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนเพื่อนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแห่งนั้น
- (2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
- (4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อ หรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด
- (5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อการตรวจสอบคุณค่าในการเก็บรักษา

(6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การ
สืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นครีประเภทใดก็ตาม

(7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของ
บุคคล

(8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตาม
กฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีผู้ขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากหน่วยงานของรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐมี
คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูล ถ้าหน่วยงานของรัฐอ้างว่าเป็นความลับเปิดเผยไม่ได้ ผู้ประสงค์จะขอ
ข้อมูลข่าวสารนั้นอาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการภายใน 15 วัน นับ
แต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ให้เปิดเผย ซึ่งจะมีการส่งต่อไปภายใน 7 วัน เพื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการ
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้พิจารณาชี้ขาด และจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน
หรือหากจะขยายก็รวมแล้วต้องไม่เกิน 6 0 วัน

คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน กรณีบุคคลที่ 3 มีคำคัดค้านให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารใดแก่ผู้มีคำขอ เพราะจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่
เห็นด้วยกับคำคัดค้าน ผู้มีคำคัดค้านอาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสาร ซึ่งขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาจะเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้น

เมื่อมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือรวมทั้งคำสั่งไม่ให้เปิดเผย ถือว่าคำสั่งนั้นเป็น
ดุลยพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ กฎหมายให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ มีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ผูกพันเอกชน เอกชนผู้
มีคำขอให้เปิดเผย หรือเอกชนผู้คัดค้านมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในชั้นพิจารณาของ เจ้าหน้าที่
ของรัฐย่อมมีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับ
แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 4 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบว่ามีการใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยสุจริต
และถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสีย

อันเป็นดุลยพินิจ โดยเฉพาะตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสาร