หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม ในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ด้วยการกำหนดเป็นหลักการว่า " หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อผู้อื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมาย " ซึ่งหลักการนี้กล่าวได้ว่า เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งปรากฏอยู่ทั้งในหลักกฎหมายระดับระหว่างประเทศและหลักกฎหมายของนานาประเทศ ดังที่ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ 3

สำหรับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับ " การเปิดเผย " ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ มีหลักเกณฑ์และการบังคับใช้อย่างไร จะได้พิจารณาต่อไปในบทที่ 5 นี้

5.1 บทนิยาม

5.1.1 ความหมายของ " ข้อมูลข่าวสาร "

ตามมาตรา 4 ได้บัญญัติให้นิยามของ " ข้อมูลข่าวสาร " ไว้ว่า หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

เมื่อพิจารณาความหมายของ " ข้อมูลข่าวสาร " ในมาตรา 4 จะเห็นว่า " ข้อมูลข่าวสาร " ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความถึง " ข้อมูล " ในลักษณะของ " information " เช่นเดียวกับ Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างโดยครอบคลุมถึง " ข้อมูล " ในลักษณะของ " data " ที่จะต้องผ่านกระบวนการแปลความหมายเสียก่อนจึงจะรับรู้และเข้าใจได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า สาระสำคัญของการเป็น " ข้อมูลข่าวสาร " คงอยู่ที่ว่า สิ่งนั้นสามารถสื่อความหมายได้หรือไม่ และหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้บันทึกไว้ไม่ว่าในรูปแบบใด ก็ต้องมีวิธีที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้นั้นปรากฏความหมายได้[1] และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเป็นข่าวสารของราชการ กล่าวคือ " อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ " ซึ่งเน้นที่ " *การอยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ* " มิได้เน้นที่สาระของข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น สาระของข้อมูลข่าวสารอาจเกี่ยวกับเรื่องของรัฐ เช่น รายงานการทำงานของหน่วยงานราชการ หรืออาจเกี่ยวกับเรื่องของเอกชนก็ได้ เช่น รายงานการประกอบธุรกิจเอกชนที่ต้องแจ้งให้รัฐทราบ เป็นต้น[2]

5.1.2 ความหมายของ " ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล "

ตามมาตรา 4 ได้บัญญัติให้นิยามของ " ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล " ไว้ว่า หมายถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า ลักษณะสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายของประเทศไทย ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายของต่างประเทศ กล่าวคือ นอกจากเป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลแล้ว จะต้องประกอบด้วยสิ่งที่สามารถบ่งชี้เฉพาะถึงตัวบุคคลใดได้ เช่น Privacy Act ของประเทศแคนาดา ได้ให้นิยามของข้อมูลส่วนบุคคล ว่าหมายถึง " ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่สามารถกำหนดตัวผู้นั้นได้..."

หรือ Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของ บันทึกข้อมูลส่วนบุคคล ว่าหมายถึง " ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลหนึ่ง....ซึ่งปรากฏชื่อของบุคคลนั้นหรือหมายเลขประจำตัว

---

[1] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 10.

[2] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, " พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, " *วารสารกฎหมายปกครอง* 17 ตอน 2 (สิงหาคม 2541) : 5.

รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ " หรือ Privacy Act ของประเทศนิวซีแลนด์ ได้ให้นิยามของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้กว้างๆ ว่าหมายถึง " ข้อมูลข่าวสารใดๆ ที่สามารถบ่งชี้เฉพาะถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ "

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นนี้ ยกตัวอย่างเช่น ตามหนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311 / 3129 ลงวันที่ 23 เมษายน 2541 ตอบข้อหารือของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง กรณีมีผู้ขอรายชื่อนักศึกษา ว่า " รายชื่อนักศึกษา ซึ่งมิใช่ชื่อเฉพาะของนักศึกษา ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 " (กรณีเป็นการขอรู้เฉพาะชื่อเท่านั้น แต่ขาดลักษณะเฉพาะตัวบุคคล เช่น วัน เดือน ปีเกิด หมายเลขโทรศัพท์ จึงไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล)[3]

หรือตามหนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311 / - ลงวันที่ - มกราคม 2543 ตอบข้อหารือของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง กรณีมีผู้ขอให้เปิดเผยรายชื่อของผู้บริจาคเงินและสิ่งของให้แก่โรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะครุศาสตร์ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เพราะข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมิได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่บ่งบอกถึงฐานะการเงินของผู้บริจาค

หรือในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 14 / 2542 วินิจฉัยว่า บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภานักศึกษาและองค์การนักศึกษา มิได้เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เพราะมิใช่การเปิดเผยว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกบุคคลใด (กล่าวคือ เป็นการขอให้เปิดเผยเฉพาะชื่อเท่านั้น มิได้ขอให้เปิดเผยในส่วนที่เป็นการแสดงความคิดเห็นหรือทัศนะส่วนตัวในการใช้สิทธิเลือกบุคคลใด ซึ่งขาดลักษณะเฉพาะตัวของบุคคล จึงไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล)

อย่างไรก็ตาม ในคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค. 17 / 2542 และคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1 / 2541 ได้วินิจฉัยว่า " กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล " ซึ่งในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าในกรณีกระดาษคำตอบข้อสอบ ย่อมมีทั้ง ชื่อ

---

[3] พิชัย รัตนาคาร . ประมวลคำวินิจฉัย ข้อหารือว่าด้วย พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542), หน้า 62 – 63.

เลขประจำตัวสอบ หรือรหัสเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด และในส่วนของสาระของคำตอบไม่ว่าจะเป็นแบบอัตนัย หรือปรนัย ก็เป็นการประเมินคุณค่าในทางความรู้ความสามารถของบุคคล อันเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่เขียนคำตอบในกระดาษคำตอบ ดังนั้น "กระดาษคำตอบข้อสอบ" จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล[4] ส่วนบัญชีคะแนนสอบ แท้จริงก็คือเอกสารที่แสดงผลสรุปของการประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบแต่ละรายออกมาในรูปของคะแนน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน ไม่ว่าบัญชีคะแนนสอบนั้นจะระบุแต่รหัสหรือเลขประจำตัวสอบ และระบุชื่อผู้เข้าสอบด้วยหรือไม่ก็ตาม เนื่องจาก รหัส หรือเลขประจำตัวสอบก็เป็นสิ่งที่สามารถบ่งชี้เฉพาะได้ว่าหมายถึงบุคคลใด

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เป็นเรื่องการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา ซึ่งการสอบต้องมีการจัดลำดับ เกิดการแข่งขันเพื่อแสดงความรู้ความสามารถนำมาเปรียบเทียบกับผู้สอบรายอื่น นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าสอบจึงมีผลต่อกัน สถานภาพของผู้เข้าสอบรายใดเปลี่ยนแปลงไป ย่อมมีผลต่อผู้เข้าสอบรายอื่นทุกคน[5] ฉะนั้น การเปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบในคดีนี้ จึงน่าจะเป็นเรื่องของ "ประโยชน์สาธารณะ" ตามมาตรา 15 ในการที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มากกว่าเหตุผลที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กล่าวไว้ว่า "กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนสอบ มิใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย"

ดังนั้น ด้วยความเคารพ ในคดีดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นด้วยในผลแห่งคำวินิจฉัย แต่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นการสอบที่คะแนนของผู้เข้าสอบแต่ละรายไม่ได้มีผลต่อการวัดผลผู้เข้าสอบรายอื่น กรณีนี้ก็ไม่สามารถอ้าง "ประโยชน์สาธารณะ" ได้ การขอให้เปิดเผยคะแนนสอบของผู้เข้าสอบรายอื่น จึงต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเสียก่อน

---

[4] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึก เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)," *วารสารกฎหมายปกครอง* 19 ตอน 1 (เมษายน 2543): 93.

[5] เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

ในประการต่อมา ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้หมายถึง เฉพาะข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคลด้วย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (The law of Privacy) ซึ่งสิทธิส่วนบุคคลเป็นสิทธิที่พึงมีได้แต่เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยในกฎหมายของประเทศอังกฤษได้ใช้คำว่า " living individual " ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดาใช้คำว่า " individual " หรือตามคำนิยามของข้อมูลส่วนบุคคล (Personal data) ในมาตรา 2 แห่ง อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ ก็ใช้คำว่า " individual " เช่นกัน ซึ่งล้วนแต่หมายถึง บุคคลธรรมดาทั้งสิ้น

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยในประเด็นนี้ อาจพิจารณาได้จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่ ศค 3 / 2542 ซึ่งวินิจฉัยว่า บันทึกการประชุมหารือระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสมาคมธนาคารไทย แม้จะมีความเห็นส่วนบุคคล แต่ก็เป็นความเห็นของตัวแทนสมาคมธนาคารไทยที่มีต่อปัญหาทางการเงินของประเทศ และต่อนโยบายการเงินของรัฐ จึงเป็นความเห็นในฐานะตัวแทนของสถาบันเอกชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคม หาใช่ความเห็นส่วนบุคคลไม่ จึงไม่เข้าข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4

หรือตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร 1311 / 771 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2542 ตอบข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า " ข้อมูลรายชื่อและที่อยู่ของผู้ประกอบการไม่ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากโรงงานเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ให้สาธารณะทราบอยู่แล้ว" และในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 32 / 2543 ก็วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่า " ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ไม่เข้าข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จึงสามารถเปิดเผยได้

นอกจากนี้ ตามกฎหมายของประเทศไทย " ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล " จะรวมถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้ว อาจทำให้ทายาทของผู้นั้นได้รับความอับอาย หรือเสื่อมเสียเกียรติและชื่อเสียงได้ ดังนั้น การให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารของผู้ตาย โดยนัยหนึ่งย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของทายาทของผู้ตายนั่นเอง แต่ในกฎหมายของประเทศสหรัฐ

อเมริกา และนิวซีแลนด์ มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเหมือนในกฎหมายของประเทศไทยว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล รวมถึงข้อมูลข่าวสารของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้ว ด้วยหรือไม่

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า แม้กฎหมายจะมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมุ่งจะให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดๆ ของผู้ตาย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลของทายาท ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายให้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง

และข้อสังเกตประการสุดท้าย เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กล่าวคือ ถ้าสังเกตจะพบว่า กฎหมายในหลายๆ ประเทศ ซึ่งรวมทั้งกฎหมายในระดับระหว่างประเทศและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทยด้วย จะบัญญัติให้นิยามของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในลักษณะของการยกตัวอย่าง หรือไม่ก็วางหลักไว้อย่างกว้างๆ เหมือนกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ผู้เขียนคิดว่า คงสืบเนื่องมาจากความหมายของ " สิทธิส่วนบุคคล " ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า สิทธิส่วนบุคคลเป็นสิทธิที่กำหนดขอบเขตและความหมายได้ยากที่สุด ซึ่งครั้งหนึ่งในประเทศอังกฤษ ถึงกับปฏิเสธที่จะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่สิทธิประเภทนี้ด้วยเหตุผลเพียงว่า มันเป็นการยากที่จะกำหนดว่า อะไรบ้างที่ควรจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ความหมายของสิทธิส่วนบุคคล ทั้งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายของแต่ละประเทศ จึงกำหนดออกมาในลักษณะของการยกตัวอย่างว่าสิทธิประเภทนี้ได้แก่อะไรบ้าง และความยากประการนี้เอง ก็ส่งผลมาถึงขอบเขตและความหมายของ " ข้อมูลส่วนบุคคล " ซึ่งเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของสิทธิส่วนบุคคล ดังนั้น ความหมายและขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคล จึงกำหนดออกมาในลักษณะของการยกตัวอย่างเช่นเดียวกันกับความหมายของสิทธิส่วนบุคคล หรือไม่ก็วางหลักไว้อย่างกว้างๆ โดยปล่อยให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับใช้กฎหมายที่จะตีความกัน

แต่อย่างไรก็ดี มีผู้เสนอแนวทางในการพิจารณาความหมายและขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ว่า ต้องพิเคราะห์จากกฎหมาย จากคลองจารีตประเพณี ปกติประเพณี หรือพิจารณาตามความรู้สึกนึกคิดตามมาตรฐานวิญญูชนว่า สิ่งนั้นๆ เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล เป็นแดนอิสระที่บุคคลอื่นพึงให้ความเคารพไม่พึงล่วงล้ำ รบกวน หรือสอดแทรกเข้าไปโดยไม่ได้รับความยินยอมเสียก่อน ทั้งนี้ ย่อมต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาจแตกต่างกันได้

ในแต่ละกาลสมัยหรือในแต่ละท้องที่[6] ดังนั้น การพิจารณาความหมายและขอบเขตของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ไม่ว่าจะพิจารณาจากความหมายของสิทธิส่วนบุคคล หรือจากแนวทางที่กล่าวมา ก็จะเห็นว่า ผู้พิจารณาจะต้องใช้วิจารณญาณเป็นอย่างสูงในการที่จะวินิจฉัยว่า ข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่ และจะเปิดเผยได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนกับประโยชน์ของส่วนรวม

5.1.3 ความหมายของ " การเปิดเผย "

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มิได้บัญญัติให้นิยามของ " การเปิดเผย " ไว้เพียงแต่กำหนดวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 3 วิธีด้วยกัน คือ

- การเปิดเผยโดยนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- การเปิดเผยโดยจัดให้มีสถานที่ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้
- การเปิดเผยโดยจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามที่มีผู้ยื่นขอ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน ผู้เขียนเห็นว่า ความหมายของ "การเปิดเผย" น่าจะตีความอย่างกว้างเหมือนกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และควรนำหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษมาเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายของไทยด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ ตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา OMB ได้เสนอแนวทางไว้ว่า " การเปิดเผย " หมายถึง การสื่อความหมายด้วยวิธีการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทางวาจา สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือเครื่องมืออัตโนมัติใดๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ ตาม DPA ของประเทศอังกฤษ ยังได้ขยายขอบเขตของ " การเปิดเผย " ว่าหมายความรวมถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่เพียงบางส่วนจากข้อมูลข่าวสารทั้งหมดด้วย ถ้าข้อมูลข่าวสารแต่เพียงบางส่วนที่ถูกเปิดเผยนั้น สามารถทำให้รู้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดก็ถือเป็นการเปิดเผยเช่นกัน[7] ทั้งนี้ หากเราตีความความหมายของ " การเปิดเผย " ไว้แคบ ก็จะเป็น

---

[6] กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2541), หน้า 74 - 75.

[7] Patrick Birkinshaw, Government and Information : the Law relating to Access, Disclosure and Regulation (London : Butterwort and Co. (Publisher) Ltd. , 1990), pp. 181 - 182 .

เหตุให้หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองตนได้โดยง่าย ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ฉะนั้น จากความหมายของ " การเปิดเผย " ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลใด ก็จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตนรู้นั้นต่อบุคคลที่สามในทางใดๆ มิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมาย

5.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณีด้วยกันคือ

5.2.1 กรณีหน่วยงานของรัฐเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน

การพิจารณาในหัวข้อนี้ จะพิจารณาเฉพาะกรณีหน่วยงานผู้จัดเก็บข้อมูลข่าวสารเป็นผู้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นเอง ส่วนกรณีหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะได้พิจารณาเป็นหัวข้อต่อไป

สำหรับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยหน่วยงานของรัฐผู้จัดเก็บข้อมูล หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานแห่งนั้น ซึ่งเป็นข้อยกเว้นกรณีหนึ่งที่ทำให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ความว่า

" หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

(1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น..."

ข้อยกเว้นกรณีนี้สืบเนื่องมาจากในการปฏิบัติงานต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด การรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

จัดเก็บ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ใช้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในการปฏิบัติงาน แต่มีข้อสังเกตว่า ในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้จัดเก็บข้อมูลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น อาจไม่ใช่ผู้ที่ใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นแต่ผู้เดียว เช่น เจ้าหน้าที่ของการเจ้าหน้าที่เป็นผู้เก็บประวัติของข้าราชการ แต่ในการใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคล เจ้าหน้าที่อื่นอาจมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เพื่อโยกย้ายประจำปี หรือเพื่อประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการของหน่วยงานนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมต้องใช้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประวัติการดูงาน หรืออบรม เพื่อประโยชน์ในการจัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเข้าฝึกอบรมด้านต่างๆ เพื่อเตรียมและพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จึงมีอำนาจเปิดเผยข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล[8]

อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้จัดเก็บข้อมูลข่าวสารนั้น ก็พึงมีขอบเขตจำกัดด้วย เพื่อป้องกันมิให้สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนต้องถูกรุกล้ำโดยไม่สมควร ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ว่า การเปิดเผยบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลเนื่องจากความจำเป็นต้องรู้ภายในหน่วยงาน จะต้องไม่มีจุดประสงค์ที่เป็นการ " ไม่ถูกต้องสมควร " (improper purpose) ด้วย มิฉะนั้น ย่อมไม่ได้รับยกเว้นความผิด เช่น คดี MacDonald *v.* VA (M.D. Fla. July 28 , 1989) ศาลวินิจฉัยว่า การเปิดเผยบันทึกข้อความตักเตือน (counseling memorandum) โดยเป็นการพยายามอย่างไม่สนใจใยดี เพื่อที่จะลดความน่าเชื่อถือ และทำให้พนักงานต้องเสียหาย เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องสมควร หรือในคดี Smigelsky *v.* United States Postal Serv. (D. Or. Oct. 1, 1982) ศาลวินิจฉัยว่า การเปิดเผยสาเหตุในการลาป่วยของพนักงาน เป็นการกระทำที่ไม่สมควร[9] ดังนี้เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การตีความบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในประเด็นนี้ น่าจะถือตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมา เพราะจะเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเจ้าข้อมูลให้ดียิ่งขึ้น และเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สมตามเจตารมณ์ของกฎหมายด้วย

---

[8] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 93 - 94.

[9] U.S. Department of Justice , Office of Information and Privacy , Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview (Washington , D.C. : U. S. Government Printing Office , 1996) , p. 570.

5.2.2 กรณีเจ้าของข้อมูลเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตน

โดยหลัก เจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับตนได้เสมอ โดยยื่นคำขอเป็นหนังสือตามมาตรา 25 หากเจ้าของข้อมูลเป็นผู้เยาว์ก็ให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิดำเนินการแทน ส่วนกรณีที่เจ้าข้อมูลถึงแก่กรรมและมิได้ทำพินัยกรรมกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ข้อ 4 วรรคท้าย มีสิทธิดำเนินการแทนได้ คือ บุตร ชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรม คู่สมรส บิดาหรือมารดา ผู้สืบสันดาน และพี่น้องร่วมบิดามารดา ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในกรณีการขอเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคลของผู้ที่ถึงแก่กรรม ผู้มีอำนาจกระทำการแทนไม่จำเป็นต้องเรียงลำดับก่อนหลังดังที่กล่าวมาเหมือนในกรณีของการให้ความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 และผู้มีอำนาจกระทำการแทน สามารถดำเนินการแทนได้ไม่ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะมีความเห็นเช่นใดก็ตาม (กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ข้อ 4 วรรคท้าย)

ยกตัวอย่างการบังคับใช้กฎหมายในกรณีนี้ เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 2 / 2541 วินิจฉัยว่า นาย ช. บิดาของนางสาว ร. ซึ่งได้รับความยินยอมจากนางสาว ร. ให้ดำเนินการแทนในเรื่องการขอดูผลคะแนนสอบคัดเลือกเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษา มีสิทธิขอทราบและตรวจดูบัญชีคะแนนหรือใบคะแนนรายวิชาในการสอบเข้าเรียนคณะแพทยศาสตร์ของนางสาว ร. ได้

แต่อย่างไรก็ดี หากเข้ากรณีที่กฎหมายห้ามเปิดเผย บุคคลใดแม้เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นก็จะขอใช้สิทธิในการขอตรวจดูหรือเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวมิได้ ซึ่งข้อยกเว้นสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตน สามารถจำแนกออกได้ 2 กรณีใหญ่ๆ คือ

(1) ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

หากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ใดเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ก็ต้องห้ามมิให้กระทำ ซึ่งเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงแต่เห็นว่า ถ้าเปิดเผยไปแล้ว อาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายจริงๆ ก็เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว โดยไม่จำต้องพิจารณาหรือชั่งน้ำหนักว่า หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะมีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นออกไปแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นประโยชน์ต่อ

ประชาชนมากกว่าหรือไม่ ดังนั้น เจ้าของข้อมูลจึงไม่มีสิทธิที่จะขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับตนในกรณีนี้ได้

(2) ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15

หากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ก็ต้องห้ามมิให้เปิดเผย แม้ผู้ขอเข้าถึงหรือขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นเจ้าของข้อมูลก็ตาม แต่ข้อยกเว้นกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกันประกอบด้วย ซึ่งได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(2.1) ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมจะไม่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดให้ไม่เปิดเผยได้ อย่างไรก็ดี สิ่งใดเป็นความมั่นคงของประเทศ ยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน เนื่องจากหากพิจารณาโดยองค์รวมแล้ว จะมีความหมายกว้าง รวมไปถึงความมั่นคงในทุกๆ ด้าน เช่น การปกครองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทหาร เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา วิทยาการ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ[10] ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น ต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ความมั่นคงของรัฐนั้น แม้จะมีความหมายกว้าง แต่ก็แตกต่างจากคำว่า " การมีเสถียรภาพของรัฐบาล " เช่น ข้อมูลข่าวสารบางอย่างเมื่อเปิดเผยไปแล้ว แม้อาจมีผลให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน หรือเป็นผลให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในรัฐสภานั้นก็ตาม ก็อาจไม่ใช่เรื่องความมั่นคงของรัฐ เพราะความมั่นคงของรัฐนั้น เน้นในเรื่องของสถาบันรัฐหรือประโยชน์ของประเทศ ไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นรัฐบาลในแต่ละสมัย เนื่องจากประโยชน์ของรัฐมนตรีแต่ละคนหรือของ

---

[10] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , " พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 , หน้า 16.

คณะรัฐมนตรีชุดนั้น อาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ของประเทศชาติหรือความมั่นคงของประเทศก็ได้[11]

(2.2) การบังคับใช้กฎหมาย

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหากเปิดเผยไปแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็ต้องห้ามมิให้เปิดเผย แม้จะเป็นการเปิดเผยต่อเจ้าของข้อมูลก็ตาม เนื่องจากกฎหมายนั้นมีขึ้นก็เพื่อให้สังคมสงบสุข หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดทำให้กฎหมายที่มีอยู่เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารนั้นก็เป็นสิ่งที่ไม่สมควรเปิดเผย ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสายลับของทางราชการในการล่อซื้อยาเสพติด เป็นต้น[12]

(2.3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน

ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจหรือวินิจฉัยดำเนินการใดๆ ลงไปย่อมต้องมีการหารือภายในหน่วยงาน ซึ่งในขณะที่ยังไม่ยุติ อาจมีความไม่ครบถ้วนหรือขาดตกบกพร่อง ซึ่งผู้ที่แสดงความคิดเห็นในตอนต้นอาจเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นหรือการตัดสินใจของตนเองได้ เมื่อได้ฟังความคิดเห็นของผู้อื่นหรือมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในการตัดสินใจ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และอาจเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของตนในระหว่างพิจารณาหรือจัดทำเรื่องดังกล่าว รวมตลอดทั้งไม่ถูกกดดันจากบุคคลภายนอก กฎหมายจึงให้หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ [13] เว้นแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในชั้นแรก เช่น ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

---

[11] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 55 - 56.

[12] เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

[13] เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ แม้ความเห็นหรือคำแนะนำดังกล่าวจะล่วงพ้นจนเกิดผลยุติแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐจะยังคงคำสั่งมิให้เปิดเผยต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามิใช่เรื่องสำคัญที่จะกระทบความอิสระและผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานนั้น จะสั่งให้เปิดเผยก็ได้ หรือให้เปิดเผยเมื่อเกิดผลยุติแล้วก็ได้ อนึ่ง กรณีที่จะไม่เปิดเผยนี้ ต้องเป็นเฉพาะส่วนของความเห็นเท่านั้น ไม่รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณา[14] เช่น รายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง เป็นต้น

(2.4) ความปลอดภัยของบุคคล

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารใด หากเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย แม้ผู้ขอให้เปิดเผยจะเป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นก็ตาม เช่น ในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 9 / 2542 วินิจฉัยว่า การที่จังหวัดนครปฐมได้จัดหาบันทึกรายงานการประชุมของ อ.ก.พ. จังหวัดนครปฐม ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่าควรลงโทษปลดผู้ร้องออกจากราชการ โดยลบและตัดทอนชื่อคณะกรรมการที่เสนอความเห็นออกเป็นการชอบแล้ว

(2.5) รายงานแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยหลักเจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตน แต่อย่างไรก็ดี หากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับตนนั้น จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่น ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่สมควร หน่วยงานของรัฐก็จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ได้ ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับเช่นเดียวกับ DPA ของประเทศอังกฤษที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 (4) และในเรื่องเอกสิทธิ์ในวิชาชีพทางกฎหมาย ดังนี้ คือ มาตรา 21 (4) บัญญัติว่า " ถ้าการขอเข้าถึงข้อมูลของเจ้าของข้อมูล จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบุคคลอื่น จะต้องได้รับอนุญาตจากบุคคลนั้นด้วย มิฉะนั้น ผู้ใช้ข้อมูล (data user) จะต้องปฏิเสธคำขอดังกล่าว "

---

[14] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , " พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 , หน้า 17.

ส่วนเรื่องเอกสิทธิ์ในวิชาชีพทางกฎหมาย ก็มีหลักการเช่นเดียวกันกับมาตรา 21 (4) กล่าวคือ ผู้มีวิชาชีพมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับระหว่างตนกับลูกความ หรือระหว่างตนหรือลูกความกับบุคคลที่สาม ถ้าการเข้าถึงนั้น จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่สาม แม้ผู้ขอเข้าถึงหรือให้เปิดเผยข้อมูลจะเป็นเจ้าของข้อมูลนั้นด้วยก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ใช้ข้อมูล (data user) จึงไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำขอของเจ้าของข้อมูล เว้นแต่เจ้าของข้อมูลผู้ขอเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตนจะแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายว่า บุคคลที่สามนั้นได้ให้ความยินยอมแก่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลแล้ว

ฉะนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทย ถ้าหากเจ้าของข้อมูลที่ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตน แต่มีข้อมูลข่าวสารของผู้อื่นร่วมอยู่ด้วย สามารถแสดงต่อหน่วยงานของรัฐได้ว่า ตนได้รับความยินยอมจากผู้อื่นนั้น ให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับเขาได้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า " ข้อมูลส่วนบุคคลจะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล " โดยการให้ความยินยอมนั้น ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 คือ ต้องทำเป็นหนังสือด้วย

อนึ่ง หากข้อมูลข่าวสารที่เจ้าของข้อมูลขอเข้าถึงหรือขอตรวจดูนั้น มีเพียงบางส่วนที่ต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ดังที่กล่าวมา หน่วยงานของรัฐก็อาจเปิดเผยได้โดยต้องลบหรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น เช่นเดียวกันในกรณีที่เอกสารใดมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่นรวมอยู่ด้วย ก็ต้องลบหรือตัดทอนข้อความดังกล่าวออก เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ที่ สค 8 / 2542 วินิจฉัยว่า ประวัติอาชญากรรมของนาย ก. เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของกองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานของรัฐ นาย ก. ย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตน ดังนั้น กองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะต้องให้นาย ก. ได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาผู้ที่มีประวัติทางคดีอาญาหรือความประพฤติไม่เรียบร้อย ในการสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจของนาย ก. เอง ส่วนรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นให้ลบหรือตัดทอนออกทั้งหมด ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(2.6) กรณีมีกฎหมายหรือบุคคลมิให้เปิดเผย

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารใดมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หน่วยงานของรัฐก็ต้องบังคับตามกฎหมายนั้น คือ จะเปิดเผยมิได้แม้ผู้ขอให้เปิดเผยจะเป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นก็ตาม ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการรับรองสิทธิบัตรการประดิษฐ์ก่อนที่อธิบดีจะสั่งให้ประกาศโฆษณาคำขอนั้นได้ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 120 ห้ามมิให้เปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมิใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ส่วนข้อมูลข่าวสารที่เอกชนผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้เปิดเผย ย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงขณะที่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารมาว่าได้แสดงความประสงค์ไว้เช่นใด ซึ่งอาจเป็นโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ การที่กฎหมายให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงความประสงค์ของเอกชนผู้ให้ข้อมูลข่าวสารก็เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปโดยได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐไม่รักษาความไว้วางใจที่ได้ข้อมูลข่าวสารมา โดยนำไปเปิดเผยเสีย ต่อไปเอกชนจะไม่เชื่อถือให้ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานของรัฐอีก[15]

(2.7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในอนาคตอาจมีกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทใดอีก ซึ่งสามารถทำได้โดยเพียงการตราพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้

---

[15] เรื่องเดียวกัน , หน้า 57.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2.3 กรณีบุคคลที่สามเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่น

โดยหลักแล้ว บุคคลที่สามไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ย่อมไม่มีสิทธิที่จะเข้าถึงหรือขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่นได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลหรือเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 หรือเป็นกรณีที่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามมาตรา 15 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาให้เปิดเผยได้

เกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่านบุคคลของผู้อื่น หรือการใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการกรณีทั่วๆ ไป มีข้อน่าพิจารณาว่า ในกรณีที่ผู้ขอใช้สิทธิเป็นผู้หย่อนความสามารถหรือในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิได้ใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แล้ว ต่อมาถึงแก่ความตาย บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนต่อไป เช่น การใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจาก เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นว่า กฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดผู้มีอำนาจกระทำการแทนในกรณีของการใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองตามมาตรา 25 การให้ความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองตามมาตรา 24 และการขอตรวจสอบแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลของตนให้ถูกต้องตามมาตรา 23 แต่มิได้กำหนดถึงกรณีที่บุคคลที่สามขอใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างอื่น

ในกรณีนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็เป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่ง และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถือเป็น " มาตรฐานกลาง " ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

ซึ่งในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า คู่กรณี[16] ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น

(1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ กรณีนี้เป็นหลักปกติ เมื่อเป็นที่ยอมรับในกฎหมายแพ่ง จึงเป็นที่ยอมรับในกฎหมายปกครองด้วย

(2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้จะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามกฎหมายแพ่งก็ตาม กรณีนี้ถ้ากฎหมายกำหนดเช่นใด ก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น บุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไปอาจยื่นขอรับใบอนุญาตขับรถยนต์ชั่วคราวได้ ตามมาตรา 46 (1) แห่ง พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522

(3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งจะต้องกระทำการโดยผ่านผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกรัฐมอบหมายให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามรถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ตามหรือความสามารถถูกจำกัดตามหลักกฎหมายแพ่งก็ตาม[17]

ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลที่สามเป็นผู้เยาว์ จะขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างอื่น จึงไม่อาจดำเนินการได้โดยลำพัง เนื่องจาก คู่กรณีในทางปกครองจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว กรณีเช่นนี้ ก็ต้องถือหลักตามกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ ต้องให้ผู้ใช้อำนาจปกครองดำเนินการแทน ส่วนกรณีของคนไร้ความสามารถก็ให้ผู้อนุบาลมีสิทธิดำเนินการ และกรณีของคนเสมือนไร้ความสามารถที่ไม่สามารถดำเนินการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เพราะเหตุมีกายพิการ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีเหตุอื่นทำนองเดียวกัน ก็ต้องให้ผู้พิทักษ์เป็นผู้มีสิทธิดำเนินการแทน

ถ้าคู่กรณีได้ดำเนินการใช้สิทธิขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แล้ว ต่อมาถึงแก่ความตาย ผู้ที่มีสิทธิดำเนินการแทนต่อไป ก็ได้แก่ ผู้รับพินัยกรรมหรือทายาทโดยธรรม แล้วแต่กรณี ตามหลักกฎหมายแพ่ง แต่ไม่รวมถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง

---

[16] " คู่กรณี " คือ เอกชนผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ " การพิจารณาทางปกครอง " หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งให้เปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล อันอยู่ในความหมายของ " คำสั่งทางปกครอง " ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

[17] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2540), หน้า 252.

แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้สืบสิทธิของคู่กรณี (ผู้ยื่นคำขอ) ทราบว่า มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 18) หากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งให้ผู้สืบสิทธิของคู่กรณี (ผู้ยื่นคำขอ) ทราบ การนับระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่ง ต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่หน่วยงานแจ้งสิทธิให้ผู้ทราบหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว แต่ถ้าหน่วยงานไม่ได้แจ้งใหม่และระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กฎหมายกำหนดไว้มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ระยะเวลาการอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 40 วรรค 2)

5.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

องค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอยู่หลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านั้น ได้แก่

5.3.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดเป็นองค์กรแรกที่เข้ามามีบทบาทโดยตรงในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 4 ได้บัญญัติให้นิยามของ " เจ้าหน้าที่ของรัฐ " ไว้ว่า หมายถึง *ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ* ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จะมีความหมายกว้างกว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามความหมายในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้บัญญัติให้นิยามของ " หน่วยงานของรัฐ " ไว้กว้างกว่า " หน่วยงานของรัฐ " ตามความหมายในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพด้วย

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (ซึ่งรวมทั้งข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ของราชการด้วย) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ดังนี้ คือ

(1) ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการที่เป็นข้าราชการธุรการ ข้าราชการฝ่ายอัยการที่เป็นข้าราชการธุรการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการรัฐสภาสามัญ หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป

(2) ข้าราชการทหาร หรือข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้มีชั้นยศตั้งแต่ พันตรี นาวาตรี นาวาอากาศตรี หรือพันตำรวจตรีขึ้นไป แล้วแต่กรณี

(3) ข้าราชการตุลาการซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ข้าราชการตุลาการชั้น 2 ขึ้นไป

(4) ข้าราชการอัยการซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไป

(5) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดสุขาภิบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาตำบล หรือปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น แล้วแต่กรณี

(6) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป

(7) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอิสระของรัฐ หรือผู้บริหารระดับเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันของหน่วยงานอิสระของรัฐหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานอิสระของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

(8) บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพหรือหัวหน้าสำนักงานขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว การที่เจ้าหน้าที่จะวินิจฉัยให้เปิดเผยหรือไม่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยจะต้องคำนึงชั่งน้ำหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์) หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่า ก็

อาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ หากเป็นการกระทำโดยสุจริตตามมาตรา 20 แม้มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใด เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ต้องรับผิด

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด เช่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิเผยไปแล้วอาจเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น มาตรา 17 ของกฎหมายนี้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งดังกล่าวหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบว่า ไม่ประสงค์จะให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้าน ว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งหากเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าคำคัดค้านนั้นมีเหตุผล ก็อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า คำคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผล ก็อาจมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน แต่ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นทันทีไม่ได้ เจ้าหน้าที่จะต้องรอการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้คัดค้านจะมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 18 กล่าวคือ พ้น 15 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และหากผู้คัดค้านอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น จนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วินิจฉัยว่า ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติไปตามคำวินิจฉัย ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 37 กำหนดให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด

นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ต้องระบุไว้ในคำสั่งด้วยว่า ที่เปิดเผยไม่ได้ เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด ยกตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ที่ สค 2 / 2542 กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือที่ ยธ 0502 / 35435 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง การถ่ายสำเนาเอกสารการสอบสวน ตอบนาย ค. ว่า กระทรวงยุติธรรมไม่อนุญาตให้เปิดเผยและถ่ายสำเนาเอกสารการสอบสวน อ้างว่าเป็นความลับของราชการและการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของ

บุคคลหนึ่งบุคคลใด ตลอดจนเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชา มาตรา 15 (4) (5) และ (6)

แต่อย่างไรก็ดี โดยที่คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้เป็นที่สุด ดังนั้น ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลจึงสามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อไปได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบด้วยว่า ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เช่น เจ้าหน้าที่อาจใช้ข้อความว่า

" ถ้าหากท่านประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนี้ "

หากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ดังกล่าว ระยะเวลาอุทธรณ์อาจจะขยายจากสิบห้าวันเป็นหนึ่งปี ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เช่น เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เนื่องจากในระหว่างนั้นเรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาซึ่งยังไม่อาจเปิดเผยได้ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น แต่อาจมีเงื่อนไขให้เปิดเผยได้เมื่อเรื่องดังกล่าวพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว[18]

5.3.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มีฐานะเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระ มีอำนาจตามกฎหมาย

---

[18] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 75 - 76.

โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาและไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด[19] และเป็นองค์กรที่สำคัญในการที่จะสร้างบรรทัดฐานให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของประเทศไทยว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการลักษณะใดเปิดเผยได้หรือไม่ เนื่องจาก คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด และคณะกรรมการฯ มีเขตอำนาจครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ (ยกเว้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี) รวมทั้งหน่วยงานอิสระที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

5.3.2.1. โครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะหนึ่งๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้ง ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

ในปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แบ่งออกเป็น 5 สาขาตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้[20]

- **ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย** แบ่งออกเป็น 3 องค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยกรรมการ 5 คน
- **ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ** ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน
- **ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร** ประกอบด้วยกรรมการ 4 คน

---

[19] กิตติศักดิ์ ปรกติ, " ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, " *วารสารนิติศาสตร์* 30 (มิถุนายน 2543) : 211.

[20] สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี , สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ , <u>รายงานประจำปี 2542 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ , 2543), หน้า 17 – 24.

- **ด้านการแพทย์และสาธารณสุข** ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน
- **ด้านต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ** ประกอบด้วยกรรมการ 6 คน

นอกจากนี้ ในกรณีที่เรื่องอุทธรณ์เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความชำนาญเฉพาะด้านหลายสาขา และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นสมควร จะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากหลายสาขาเป็น " องค์คณะพิเศษ " พิจารณาเป็นรายกรณีก็ได้[21]

กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการแต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ คราวละ 3 ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้

และเช่นเดียวกับกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็อาจพ้นจากตำแน่งก่อนวาระได้โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน คือ

- ตาย
- ลาออก
- เป็นบุคคลล้มละลาย
- เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อ หน้าที่หรือหย่อนความสามารถ
- ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

---

[21] ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ข้อ 5 บัญญัติว่า " ในกรณีที่เห็นสมควรหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความชำนาญเฉพาะด้านหลายสาขา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากหลายสาขาเป็นองค์คณะพิเศษพิจารณาเป็นรายกรณีก็ได้ "

5.3.2.2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือมีคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 บุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยยื่นผ่านสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์แล้ว จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะส่งคำอุทธรณ์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาใด โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีอำนาจเรียกให้บุคคลใด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นมาให้เพื่อประกอบการพิจารณาได้ และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งในประเด็นอุทธรณ์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเต็มที่เสมือนเข้ามามีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้สั่งการในชั้นต้น กล่าวคือ อำนาจพิจารณาสั่งการตามกฎหมายย่อมโอนมาเป็นของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า อุทธรณ์นั้นฟังขึ้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งในชั้นต้น การเพิกถอนนี้ หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ย่อมเพิกถอนคำสั่งชั้นต้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือสั่งเปิดเผยโดยมีเงื่อนไข ดังนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยนั้นทั้งหมด หรือเฉพาะบางส่วน เช่น สั่งเพิกถอนเฉพาะเงื่อนไขบางข้อก็ได้ และในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่อุทธรณ์อยู่แล้ว เห็นสมควรกลับ หรือแก้ไขคำสั่งทางทางปกครองที่มีผู้อุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ย่อมมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งเสียใหม่ให้ถูกต้องได้ แต่ถ้าหากคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า ตนมิใช่ผู้รู้หรือเชี่ยวชาญเรื่องนั้นๆ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคำสั่งได้เพราะเหตุใดๆ หรือเห็นว่า การส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งชั้นต้น

พิจารณาใหม่จะเกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง หรือต่อประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่า ดังนี้ แทนที่จะออกคำสั่งเสียเอง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจใช้อำนาจส่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งพิจารณาออกคำสั่งเสียใหม่ให้ถูกต้อง ให้เหตุผลให้ครบถ้วน หรือดำเนินการให้ถูกขั้นตอนตามกฎหมาย ตัวอย่างที่อาจเกิดขึ้นได้ ได้แก่กรณีที่การวินิจฉัยลงไปในเนื้อเรื่องต้องอาศัยพยานหลักฐานหรือการประเมินด้วยความเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว เป็นเรื่องที่ต้องรับฟังบุคคลจำนวนมาก หรือเป็นเรื่องที่ต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นดำเนินการ หรือเป็นเรื่องอุทธรณ์การวัดผลหรือเรื่องที่มีเนื้อหาเป็นการประเมินคุณค่าหรือประเมิน ผลงาน หรือประเมินความเหมาะสมที่ต้องอาศัยคุณสมบัติเฉพาะของผู้ประเมิน เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ อาจกำหนดลำดับ วางกรอบทางกฎหมาย หรือแนวทางในการพิจารณาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นได้ด้วย ยกตัวอย่าง เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1 / 2543 กรณีขอ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายเข้าของประชาชนจากนอกเขตเทศบาลตำบลพิบูลมังสาหารเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาล โดยขอทราบในรายละเอียดว่าเป็นใคร ย้ายมาจากสถานที่ใด และย้ายเข้าไปอยู่บ้านใดบ้าง ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยให้สำนักงานเทศบาลตำบลพิบูลมังสาหารพิจารณาคำขอของผู้อุทธรณ์เสียใหม่ และใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามมาตรา 11 วรรค 3 โดยพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยนั้น ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์จะใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการการค้า และ หรือ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์จำเป็นต้องใช้เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตน หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่

อย่างไรก็ดี การพิจารณาโดยส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาชั้นต้นกลับไปพิจารณาใหม่นี้ ต้องถือเป็นกรณียกเว้นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น ถ้าไม่มีเหตุข้างต้น และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี หรืออยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งอุทธรณ์ได้ การส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นพิจารณาใหม่ ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการปกครองโดยกฎหมายในอันที่รัฐจะต้องประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม และบำบัดทุกข์ของประชาชน ดังนั้น หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและไม่มีเหตุผลสมควรจะส่งเรื่องกลับ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้สำเร็จเสร็จไป[22]

---

[22] กิตติศักดิ์ ปรกติ , " ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร , " หน้า 213 - 214.

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยในเรื่องที่อุทธรณ์แล้ว กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด กล่าวคือ มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลที่ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าอาจจะไม่เห็นด้วยก็ตาม และในการมีคำวินิจฉัยนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีข้อสังเกตต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดที่เห็นสมควรก็ได้

อย่างไรก็ตาม คำว่า " เป็นที่สุด " นี้ หมายถึง เป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง มิได้มีผล " เป็นที่สุด " ในทางกฎหมายเหมือนอย่างคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 646 – 648 / 2510 (ประชุมใหญ่) ซึ่งวินิจฉัยว่า " ... กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่... "

ดังนั้น ศาลย่อมมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง ในที่นี้มิได้หมายความว่า จะไม่สามารถเพิกถอน เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือทบทวนในภายหลังได้อีก ทั้งนี้ เพราะความมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สมควรแก่เหตุ และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จึงอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยเดิมของตนให้ถูกต้องได้หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือปรากฏข้อผิดพลาดบกพร่องทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีเหตุผลสมควรแก้หรือกลับคำวินิจฉัยเดิม ดังนั้น ในกรณีของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น หากหน่วยงานของรัฐ หรือผู้อุทธรณ์มีข้อขัดข้องสงสัย หน่วยงานของรัฐหรือคู่กรณีฝ่ายใดอาจร้องขอให้ทบทวนให้ถูกต้องได้ แต่เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้วินิจฉัยไปแล้วหน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตาม

ปัญหาทำนองนี้เคยเป็นประเด็นมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1 / 2541 อันเป็นเวลาที่กฎหมายมีผลบังคับ

ใหม่ๆ โดยในเบื้องต้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม ฯ เห็นว่า หน่วยงานของรัฐคือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่เปิดเผยคณะแนนสอบแข่งขันได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ต่อมา ผู้อุทธรณ์ได้ร้องขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่โดยอ้างว่าบทกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัย ฯ ปรับใช้นั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เนื่องจากตนขอตรวจดูขอมูลข่าวสาร มิได้ขอทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งก่อนออกคำสั่ง และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ชุดดังกล่าวก็มีมติให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ แม้คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดตามมาตรา 37 แล้วก็ตาม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีมติแก้ไขคำวินิจฉัยโดยปรับใช้บทกฎหมายให้ถูกต้องได้

อย่างไรก็ดี ความหมายของคำวิจฉัยเป็นที่สุดในทำนองนี้ยังไม่สู้จะเป็นที่เข้าใจกันอย่างกว้างขวางนัก หน่วยงานของรัฐจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากมีข้อสงสัยหรือข้อโต้แย้งก็ไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้อีก ดังนั้น จึงควรจะได้พิจารณาวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจน หรือทำให้เกิดความเข้าใจดียิ่งขึ้น[23]

5.3.3 องค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และเนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ " หน่วยงานทางปกครอง " ใช้อำนาจในทางปกครอง ดังนั้น จึงต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรตุลาการมิได้มีฐานะเหนือกว่าฝ่ายบริหาร แต่อยู่ในลักษณะเสมอภาคกัน เพื่อตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมา ศาลจึงไม่สามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงดุลพินิจเสียเองได้ ศาลคงมีแต่เพียงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพราะว่าศาลเองก็มีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร[24] ดังจะเห็นได้

---

[23] เรื่องเดียวกัน , หน้า 214 – 215.

[24] กมลชัย รัตนสกาววงศ์ , กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2540) , หน้า 41.

จากในคำพิพากษาฎีกาที่ 646 – 648 / 2510 (ประชุมใหญ่) ก็วินิจฉัยว่า " ...ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้น ไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตอันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย..."

ดังนั้น ในการพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็จะตรวจสอบแต่เพียงว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงความเหมาะสมของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

แต่มีปัญหาน่าพิจารณาว่า หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างยิ่ง หรือเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจะสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่

ในปัญหานี้ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ มีความเห็นว่า โดยหลัก หน่วยงานของรัฐไม่สามารถฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจาก

1. ตามหลักพื้นฐานของคดีปกครอง คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจมหาชน อันอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าปัจเจกบุคคลทั่วไป เพื่อให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองมีผล กฎหมายจึงกำหนดให้ปัจเจกบุคคลสามารถโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองได้ต่อองค์กรตุลาการได้

2. อำนาจฟ้องคดีปกครองนั้น มีผลมาจากการบัญญัติรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลในทางกฎหมายสาระบัญญัติในการที่จะเรียกร้องจากรัฐให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ซึ่งหลักในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลดังกล่าว จะไม่นำมาใช้กับองค์กรของรัฐ เนื่องจาก อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ไม่ใช่สิทธิหรือหน้าที่ในลักษณะของปัจเจกบุคคล หากแต่เป็นอำนาจหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามบทบัญญัติของ

กฎหมาย อำนาจหน้าที่อาจเป็น " สิทธิ " ได้ เฉพาะในขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนองค์กรทางฝ่ายปกครองนั้น " อำนาจหน้าที่ " ไม่อาจเป็น " สิทธิ " ได้

3. เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ที่แท้จริงก็คืออำนาจของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันนั้น เป็นเพียงการปรากฏออกมาจากอำนาจของรัฐที่มีความเป็นเอกภาพ ดังนั้น " รัฐ " จึงไม่อาจเป็นทั้งผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานและผู้ที่ต้องผูกพันกับสิทธิขั้นพื้นฐานในขณะเดียวกันได้ ด้วยเหตุนี้ กรณีมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐจึงไม่อาจเป็นทั้งโจทก์และจำเลยในเรื่องเดียวกันได้ เพราะการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นการแสดงเจตนาของรัฐ บุคคลที่อยู่เบื้องหลังหน่วยงานดังกล่าวก็คือ " รัฐ " นั่นเอง ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งมีความประสงค์จะโต้แย้งหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่ง เท่ากับเป็นการโต้แย้งตนเองของรัฐ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นฐานในการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้[25]

5.3.4 องค์กรอื่นๆ

นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และศาล ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังที่กล่าวมาแล้ว องค์กรอื่นๆ ก็อาจจะเข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านั้น เช่น

5.3.4.1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและ

---

[25] บรรเจิด สิงคะเนติ, " ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของหน่วยงานของรัฐ ในการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, " *วารสารกฎหมายปกครอง* 19 ตอน 1 (เมษายน 2543) : 11 – 19.

กรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กรรมการสิทธิมนุษยชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 10) แต่กรรมการสิทธิมนุษยชนก็พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ เมื่อเกิดเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กฎหมายกำหนดไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งที่สำคัญได้แก่การตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจากการกระทำขององค์กรภาครัฐหรือเอกชน สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าวได้ โดยยื่นคำร้องต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 23)

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องแล้ว และเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลและเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการก็จะทำการตรวจสอบว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ หากคำร้องเรียนนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสาร [26] ยกตัวอย่างเช่น มีการร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่มีอำนาจและเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะเข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในตอนนี้ โดยตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยมีอำนาจหรือไม่ และเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรจริงหรือไม่

โดยการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการต้องให้โอกาส

---

[26] สิทธิส่วนบุคคลเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในความหมายของ " สิทธิมนุษยชน " ตามกฎหมายนี้ กล่าวคือ ตามมาตรา 3 ได้บัญญัติให้นิยามของ " สิทธิมนุษยชน " ไว้ว่า หมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

ผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ถูกกล่าวหา ชี้แจงรายละเอียดและเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา 26)

เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว จะแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบ [27] โดยเร็ว และในกรณีเป็นเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คณะกรรมการก็จะแจ้งผลการตรวจสอบไปให้ผู้ร้องทราบด้วย (มาตรา 28)

เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งผลการตรวจสอบแล้ว ไม่ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในกำหนด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน (มาตรา 30) และหากปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการหรือนายกรัฐมนตรีไม่สั่งการ คณะกรรมการก็จะรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 31)

แต่ทั้งนี้ หากการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ก็ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 22) ซึ่งรวมถึงเรื่องที่มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดผยข้อมูลข่าวสาร หรือที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาและไม่ต้องไม่รับผิดชอบต่อผู้ใด และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุดซึ่งผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น หากเอกชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้เลือกทางเยียวยาโดยการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ย่อมไม่อาจใช้สิทธิในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

---

[27] ตามมาตรา 28 " รายงานผลการตรวจสอบ " ต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน เหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว และมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

5.3.4.2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 3 คน (มาตรา 6) โดยได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามความเห็นชอบของวุฒิสภา (มาตรา 8)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 9) แต่อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กฎหมายกำหนด ที่สำคัญ คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ และแม้จะไม่ได้รับความเสียหาย แต่พบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็สามารถร้องเรียนได้เช่นกัน โดยคำร้องเรียนจะต้องทำเป็นหนังสือ และมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 20) ซึ่งการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจะนำส่งด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ (มาตรา 21)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับคำร้องแล้ว และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว หากเป็นเรื่องร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัตินอกกเหนืออำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่มีอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในตอนนี้ โดยจะต้องวินิจฉัยว่า

เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยมีอำนาจหรือไม่ กรณีเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือไม่ ดังนี้เป็นต้น และในการนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร (มาตรา 29)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ก็จะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข ส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป (มาตรา 30) ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ (มาตรา 31)

ทั้งนี้ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น (มาตรา 19) เช่น อาจจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือหากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ก็อาจใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมกันกับการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ ซึ่งรวมทั้งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ก็จะดำเนินการหรือสั่งการให้เป็นที่ขัดแย้งกับการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้ และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยในเรื่องใดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการไปตามนั้น เนื่องจาก คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด และกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม

5.4 การบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล สามารถแบ่งสาระสำคัญออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็น " หลัก " ในการเปิดเผย และส่วนที่เป็น " ข้อยกเว้น " ของหลักดังกล่าว ซึ่งในแต่ละส่วนมีสาระสำคัญประการใด จะได้พิจารณาต่อไปดังนี้

5.4.1 หลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติวางหลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 24 ความว่า

" หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้..."

จากบทบัญญัติในมาตรา 24 สรุปได้ว่า " ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยหลักนั้น จะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย " ซึ่งหลักการเช่นว่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายของนานาประเทศ รวมทั้งหลักกฎหมายระดับระหว่างประเทศด้วย ยกตัวอย่างเช่น

Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ใน 5 U.S.C. § 552 a (b) มีสาระสำคัญว่า " หน่วยงานของรัฐบาลกลางจะเปิดเผยบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลใดๆ ซึ่งจัดเก็บอยู่ในระบบบันทึกข้อมูล ไม่ว่าด้วยวิธีการใดต่อบุคคลอื่นหรือหน่วยงานแห่งอื่นมิได้ เว้นแต่จะเป็นการดำเนินการตามคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรของเจ้าของข้อมูล หรือได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลที่ได้ให้ไว้ล่วงหน้า "

และใน Privacy Act ของประเทศนิวซีแลนด์ ก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสาร หลักการที่ 11 ว่าด้วย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ความว่า " การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ถือครองโดยหน่วยงาน (ทั้งภาครัฐและเอกชน) จะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้...

(7) การเปิดเผยโดยได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของข้อมูล "

หรือใน Data Protection Act ของประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา 15 (1) มีสาระสำคัญว่า " ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการให้บริการซึ่งดำเนินการโดยบุคคลผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคอมพิวเตอร์ จะต้องไม่ถูกเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอมที่ได้ให้ไว้ล่วงหน้าจากผู้ซึ่งการบริการได้จัดทำไว้สำหรับเขา "

และตามอนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองบุคคลเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ ก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ ดังจะเห็นได้จากในมาตรา 7 ว่าด้วย ความปลอดภัยของข้อมูล (Data security) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า " รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสมในการป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บไว้ในแฟ้มข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์จากการถูกทำลายโดยไม่มีอำนาจหรือการถูกทำลายหรือสูญหายโดยอุบัติเหตุ ซึ่งรวมทั้งการป้องกันจากการเข้าถึง การแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือการเผยแพร่ข้อมูลนั้นๆ โดยปราศจากอำนาจ " ดังนี้เป็นต้น

ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้บัญญัติหลักนี้ไว้ในลักษณะเดียวกับ Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การให้ความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำเป็นหนังสือ โดยจะให้ความยินยอมไว้ล่วงหน้าหรือในขณะที่ขอให้เปิดเผยข้อมูลก็ได้ ซึ่งหลักกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลได้วินิจฉัยไว้ว่า การให้ความยินยอมจะต้องไม่คลุมเครือ และเจ้าของข้อมูลควรที่จะระบุให้ชัดเจนว่ายินยอมให้หน่วยราชการใดเปิดเผยข้อมูลใดได้บ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การตีความกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ น่าจะถือตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย เนื่องจาก หากการให้ความยินยอมมีลักษณะทั่วไป ไม่ชัดเจนว่าให้หน่วยงานใด เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเรื่องใดได้บ้าง อาจทำให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ต้องตามความประสงค์ของเจ้าของข้อมูล และอาจเป็นช่องทางให้ผู้ได้รับความยินยอมใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แสวงหาข้อมูลนอกเหนือจากที่ได้รับความยินยอม ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อสิทธิส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลได้

ดังนั้น หากการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องนี้ ถือตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยถือว่าการให้ความยินยอมที่มีลักษณะทั่วไป ไม่ชัดเจน เป็นการให้ความยินยอมที่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลตามหนังสือให้ความยินยอมนั้น ก็จะเป็นผลดีต่อเจ้าของข้อมูลยิ่งกว่า และเป็นการบังคับใช้กฎหมายได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นหัวข้อต่อไป

อนึ่ง หากข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นรายงานการแพทย์ ตามมาตรา 25 วรรค 2 กำหนดว่า ถ้ากรณีมีเหตุอันควร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อแพทย์ตามมาตรา 25 วรรค 2 นี้ ก็ต้องปฏิบัติตามหลักในมาตรา 24 ด้วย กล่าวคือ การมอบหมายต่อแพทย์ เจ้าของข้อมูลก็ต้องมอบหมายหรือให้ความยินยอมเป็นหนังสือด้วย มิฉะนั้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอาจจะไม่เป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าของข้อมูล และอาจเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ซึ่งกรณีตามมาตรา 25 วรรค 2 นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าของข้อมูลได้ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลรายงานการแพทย์ต่อบุคคลหลายคน โดยกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจเลือกที่จะเปิดเผยรายงานการแพทย์นั้นต่อเฉพาะแพทย์ที่เจ้าของข้อมูลมอบหมายก็ได้ ถ้ามีเหตุอันควร แต่มิได้หมายความว่า การให้ความยินยอมในกรณีเช่นนี้ จะไม่ต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่การเปิดเผยรายงานการแพทย์จะเข้าข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24

5.4.2 ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ได้กล่าวมาแล้วว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยหลักจะเปิดเผยไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็บัญญัติข้อยกเว้นที่ทำให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ไว้หลายประการด้วยกัน โดยข้อยกเว้นดังกล่าวสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้คือ

5.4.2.1. ข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 24 ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หลายประการที่ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือต่อผู้อื่นได้ โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวได้แก่กรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแห่งนั้น

ข้อยกเว้นกรณีนี้ ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อการถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยหน่วยงานของรัฐผู้จัดเก็บและควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารสารนั้น ซึ่งเป็นเรื่องปกติและเป็นความจำเป็น

อยู่ในตัวนั่นเองที่หน่วยงานของรัฐผู้จัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งๆ อาจจะมีได้หลายคน ทั้งนี้ แล้วแต่อำนาจหน้าที่ของตน แต่อย่างไรก็ดีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนนี้ ก็ต้องมีขอบเขตด้วย หากการเปิดเผยนั้นมีเจตนากลั่นแกล้งให้ผู้อื่นได้รับความอับอาย เสียหาย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องสมควร ก็ไม่ควรได้รับยกเว้นความผิด เพราะการกระทำเช่นว่านี้ย่อมเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่สมควร ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลข่าวสารไปใช้แก่เจ้าของข้อมูล (มาตรา 23 วรรค 2) และต้องประกาศลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย (มาตรา 23 วรรคแรก (3) (ค)) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่หน่วยราชการต้องประกาศลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติของตนลงใน Federal Register โดยรวมถึงประเภทของผู้ใช้ข้อมูลและวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูลนั้นด้วย[28]

ดังนั้น การใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารนั้น จึงเป็นเรื่องที่เจ้าของข้อมูลย่อมรู้อยู่แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจที่จะใช้หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน

สำหรับการใช้ข้อมูลตามปกตินั้นหมายความว่าอย่างไร อาจเทียบเคียงได้กับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่ง Privacy Act ได้ให้นิยามของ "routine use" ไว้ว่าหมายถึง การเปิดเผยหรือการใช้บันทึกข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บข้อมูลนั้น (5 U.S.C. § 552 a (7)) ซึ่งความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของการเปิดเผยหรือการ

---

[28] U.S. Department of Justice , Office of Information and Privacy , Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview , p. 578.

ใช้กับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บข้อมูล อาจเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งก็ได้ แม้ว่าจะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บข้อมูลนั้นก็ตาม [คดี Quinn v. Stone 3rd Cir. 1992] ซึ่งการแปลความของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นนี้ น่าจะนำมาเป็นแนวทางในการในการตีความกฎหมายของประเทศไทยด้วย เนื่องจาก จะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น

นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกตินี้ อาจมิใช่การใช้ภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็ได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลบางประเภท อาจมีไว้เพื่อให้บริการหรือใช้ร่วมกับหน่วยงานอื่นก็ได้ ถ้าลักษณะการใช้ตามปกติเป็นเช่นนั้น ก็ยังเข้าข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้[29]

(3) การเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อในการปฏิบัติงานโดยตรง กฎหมายจึงกำหนดให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารแก่สำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมสถิติจากหน่วยสถิติ จัดวางสำมะโน และจัดทำสำมะโน อันได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประชากร เคหะ การเกษตร อุตสาหกรรม ธุรกิจ และการอื่นเพื่อใช้ประโยชน์ทางสถิติ เช่น ในปี พ.ศ. 2532 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาการทำสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2532 กำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำสำมะโนประชากรและเคหะ เพื่อทราบสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากรและเคหะ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับประชากรในเรื่องเพศ อายุ สัญชาติ สถานที่เกิด การศึกษา สถานภาพการสมรส จำนวนบุตร จำนวนที่อยู่อาศัย ลักษณะในทางเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและกำหนดแนวนโยบายในกาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเพื่อใช้ประกอบการวางแผนงานบริหารของหน่วยงานต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดให้ข้อความหรือตัวเลขที่ได้มานั้นเป็นความลับ ห้ามผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้เปิดเผยข้อความหรือตัวเลขดังกล่าว เว้นแต่เพื่อประโยชน์

---

[29] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , " พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 , " หน้า 22.

ในการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีที่บุคคลนั้นต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้[30]

มีข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อยกเว้นกรณีกำหนดให้เปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผน หรือสถิติ หรือสำมะโนต่างๆ เท่านั้น ไม่รวมถึงการเปิดเผยต่อหน่วยงานภาคเอกชนที่ทำงานด้านสถิติด้วย ซึ่งแตกต่างจาก Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมายยอมให้เปิดเผยบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลต่อหน่วยงานภาคเอกชนที่ทำงานด้านการวิจัยทางสถิติได้ แต่อย่างไรก็ดี Privacy Act ก็กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวต้องคำรับรองเป็นหนังสือต่อหน่วยราชการด้วยว่า บันทึกข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้มาจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางสถิติเท่านั้น และบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยราชการจะเปิดเผย ก็ต้องอยู่ในรูปที่ไม่สามารถบ่งชี้ถึงบุคคลใดได้ (5 U.S.C. § 552 a (b) (5))

(4) การเปิดเผยเป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

ในการศึกษาวิจัยบางครั้งต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่การศึกษาวิจัยย่อมกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลได้ กฎหมายจึงให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยได้แต่เพียงข้อมูลที่ไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้น ก็ไม่มีผลกระทบต่อบุคคล เนื่องจาก ไม่ทราบว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลใด[31] และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของการเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ก็จะเห็นได้ว่า การให้ข้อมูลไปโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด ย่อมขาดองค์ประกอบของการเป็น " ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล " ไปแล้ว เนื่องจาก ขาดสิ่งที่สามารถบ่งชี้เฉพาะถึงตัวบุคคลใดได้ ดังนั้น ผู้ขอข้อมูลย่อมไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ให้เป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลได้ กฎหมายจึงยอมให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลกรณีนี้ได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ซึ่งการขอข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ก็เช่น การขอขอข้อมูลเพื่อประกอบการทำวิจัยหรือเพื่อทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องต่างๆ การจัดทำคู่มือในการดำเนินการทางวินัยซึ่งจำเป็นต้องใช้ตัวอย่างของกรณีการลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นจริง เป็นต้น

---

[30] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 94 - 95.

[31] เรื่องเดียวกัน , หน้า 95.

(5) การเปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกิจจานุเบกษา เพื่อการตรวจดูในการเก็บรักษา

กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอีกต่อไป หรือข้อมูลมีอายุครบกำหนดตามมาตรา 26 วรรคสอง [32] กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลไปให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดในภายหลัง เพื่อตรวจสอบคัดเลือกเก็บไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า ดังนั้น การเปิดเผยต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติและหน่วยงานข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่แล้ว[33]

(6) การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

การรักษากฎหมายเป็นภาระหลักและเป็นภาระสำคัญของรัฐ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หากการนั้นเป็นไปเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหลักกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวคือ หน่วยราชการสามารถเปิดเผยบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลต่อหน่วยราชการแห่งอื่นหรือหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาได้ หากเป็นไปเพื่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา โดยหัวหน้าหน่วยงานที่ขอเข้าถึงข้อมูล จะต้องมีคำขอเป็นหนังสือถึงหน่วยราชการที่ควบคุมดูแลบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอยู่ โดยในคำขอจะต้องระบุให้ชัดเจนว่า ต้องการบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลอันใดและจะนำไปใช้ใน

---

[32] มาตรา 26 วรรคสอง บัญญัติว่า "กำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามวรรคหนึ่ง (คือ ส่งมอบให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า) ให้แยกตามประเภท ดังนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 14 เมื่อครบ 75 ปี

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เมื่อครบ 20 ปี "

[33] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 59.

กิจกรรมเรื่องใด (5 U.S.C. § 552 a (b) (7)) ซึ่งกิจกรรมนั้นก็จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนด้วย

เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติมาตรา 24 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการกับบทบัญญัติของ Privacy Act ที่กล่าวมา จะเห็นว่า กฎหหมายของไทยมิได้บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลกรณีนี้ไว้เหมือนอย่างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยก็ควรจะเป็นเช่นเดียวกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะการมีคำขอเป็นหนังสือระบุให้ชัดเจนว่าต้องการข้อมูลใด เพื่อนำไปใช้ในกิจการเรื่องอะไร จะทำให้เกิดความสะดวกชัดเจนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และเป็นการป้องกันสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนมิให้ถูกรุกล้ำจนเกินสมควรด้วย โดยหัวหน้าของหน่วยงานใดก็เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น โดยหลักจึงเป็นผู้ที่จะต้องออกหนังสือในนามของหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว ซึ่งหนังสือขอเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานแห่งอื่น ก็ควรระบุให้ชัดเจนว่าต้องการข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเรื่องใด และจะนำไปใช้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายใด ซึ่งที่สำคัญก็คือว่า กิจการนั้นต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของตนด้วย ยกตัวอย่างกรณีนี้เช่น สรรพากรจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีหนังสือไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรี ขอทราบรายละเอียดการขอใบอนุญาตการทำงานของบุคคลต่างด้าว โดยขอทราบข้อมูลคนต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงานในพื้นที่เกี่ยวกับรายชื่อคนต่างด้าว นายจ้างที่ว่าจ้าง อัตราค่าจ้าง และระยะเวลาว่าจ้าง เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของคนต่างด้าวนั้นๆ ซึ่งในเรื่องนี้ กองนิติการ ฝ่ายกฎหมาย กรมการจัดหางาน พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่สำนักงานสรรพากรจังหวัดกาญจนบุรีขอทราบรายชื่อคนต่างด้าว นายจ้างที่ว่าจ้าง อัตราค่าจ้าง และระยะเวลาการจ้าง เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของคนต่างด้าวนั้น เป็นการขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของคนต่างด้าวที่อยู่ในความครอบครองดูแลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อสำนักงานสรรพากรจังหวัดกาญจนบุรีมีวัตถุประสงค์เพื่อจะใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของคนต่างด้าวเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว สำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรีย่อมสามารถเผยแพร่ข้อมูลของคนต่างด้าวดังกล่าวข้างตนให้สำนักงานสรรพากรจังหวัดกาญจนบุรีทราบได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน เพราะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา 24 แห่ง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540[34]

(7) การเปิดเผยเป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

แม้กฎหมายจะให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างความเป็นอยู่ส่วนตัวกับการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของบุคคลแล้ว กฎหมายเห็นว่า การป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของบุคคลมีความสำคัญยิ่งกว่า[35] ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ หากจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

ในทางปฏิบัติ เคยมีกรณีที่สามีและภริยาได้มาตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง แพทย์ประจำโรงพยาบาลแห่งนั้นตรวจพบว่าสามาเป็นโรคเอดส์ ต่อมาภริยาขอทราบผลการตรวจร่างกายของสามี แพทย์ดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หากไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวให้ภริยาทราบแล้ว ต่อมาหากมีเพศสัมพันธ์ก็อาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิตของภริยา แพทย์นั้นจึงได้ตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวต่อภริยา เพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตของบุคคล กรณีนี้ ถ้าผู้ที่มาขอทราบผลการตรวจสอบร่างกายเป็นพ่อตา แพทย์ก็ไม่มีสิทธิเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นโรคเอดส์ให้พ่อตาทราบ[36]

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากแนวทางของ The Office of Management and Budget (OMB)[37] เกี่ยวกับข้อยกเว้นกรณีนี้ว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ถูกเปิดเผยนั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคลผู้ซึ่งชีวิตหรือสุขภาพของเขาตกอยู่ในอันตรายก็ได้ เช่น การเปิดเผยบันทึกข้อมูลทางทันตกรรมของบุคคลหลายคนเพื่อที่จะทำการพิสูจน์ตัวบุคคลที่ประสบอันตรายจาก

---

[34] เรื่องเดียวกัน , หน้า 95 – 96.

[35] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , " พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 , " หน้า 23.

[36] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 96.

[37] OMB เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการอธิบายแนวทางและข้อปฏิบัติของราชการเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติของ Privacy Act แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

อุบัติเหตุ ดังนี้เป็นต้น[38]

(8) การเปิดเผยต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะขอเท็จจริงดังกล่าว

กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจศาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดในการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องมอบให้ กรณีนี้เกิดขึ้นเป็นประจำและมีมานานแล้ว เช่น พนักงานสอบสวนขอตรวจสอบรายการบัญชีธนาคารของผู้ต้องหาเพื่อประกอบการสอบสวนคดีเช็ค หรือมีคำสั่งเรียกให้ส่งรายงานการตรวจร่างกายของผู้เสียหายที่ถูกข่มขืนมาเพื่อประกอบการพิจารณาคดี หรือศาลมีคำสั่งเรียกประวัติต้องโทษของจำเลยเพื่อประกอบการเพิ่มโทษจำเลยฐานทำผิดซ้ำขึ้นอีก เป็นต้น ข้อสำคัญก็คือ ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ[39] ซึ่งผู้ที่ขอตรวจสอบหรือหน่วยงานที่ขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ คงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ ประกอบด้วย เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 15 / 2540 วินิจฉัยว่า สำนักงานกองทุนทดแทนมีคำสั่งให้แพทย์ส่งประวัติและผลการการรักษาของผู้ป่วยได้ เนื่องจาก เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่พึงระวังว่า การให้ข้อมูลนั้น หน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลดังกล่าว ควรมีการจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสม หรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลจนเกินสมควร (นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการขอและการใช้ตามปรกติ) สำหรับกรณีผู้ขอเป็นเอกชนให้ยึดถืออย่างเคร่งครัดในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล อนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

---

[38] U.S. Department of Justice , Office of Information and Privacy , Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview , p. 587.

[39] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 97.

ของราชการไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดตามกฎหมาย หากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว[40]

ยกตัวอย่างข้อยกเว้นกรณีนี้ เช่น คณะกรรมธิการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือไปยังกรมที่ดิน ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับมูลนิธิศึกษาธรรมเพื่อสิ่งแวดล้อมและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมูลนิธินี้ และมูลนิธิธรรมกาย โดยข้อมูลที่ขอตรวจสอบได้แก่ เอกสารสำเนาภาพถ่ายโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน หนังสือสัญญาให้ที่ดิน และบัญชีสำรวจที่ดิน แต่มีการแจ้งห้ามเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในปัญหานี้ กรมที่ดินได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 189 กำหนดให้คณะกรรมธิการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารได้[41] กรมที่ดินจึงหน้าที่ต้องส่งเอกสารให้แก่คณะกรรมาธิการฯ ตามนัยมาตรา 24 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่อย่างไรก็ดี กรมที่ดิน ได้มีหนังหนังสือที่ มท 0710 / 21039 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2542 ขอหารือกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือที่ นร 1311 / 9095 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2542 ตอบข้อหารือกรณีดังกล่าวว่า " กรมที่ดินอาจพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองหรือควบคุมดูแลดังกล่าวให้แก่คณะกรรมาธิการศาสนา

---

[40] หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311 / 9097 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2542 ตอบข้อหารือกรมการขนส่งทางบก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311 / 9095 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2542 ตอบข้อหารือกรมที่ดิน เรื่อง ตรวจสอบทรัพย์สินที่ดินของมูลนิธิศึกษาธรรมเพื่อสิ่งแวดล้อมและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมูลนิธิธรรมกาย และมูลนิธิศึกษาธรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร 1311 / 606 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ตอบข้อหารือ โรงพยาบาลราชวิถี เรื่อง กรณีการส่งประวัติการรักษา หรือสำเนาเวชระเบียนผู้ป่วย

[41] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 บัญญัติว่า " สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกตั้งสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน

คณะกรรมาธิการตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้..."

ศิลปะ และวัฒนธรรมได้ หากกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมธิการฯ เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริง ตามมาตรา 24 (6) , (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมธิการฯ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการให้อำนาจบุคคล หรือเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ ประกอบด้วย "

ส่วนกรณีการเปิดเผยข้อมูลตามคำสั่งศาล พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมีลักษณะเช่นเดียวกับ Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ กฎหมายมิได้กำหนดมาตรฐานในการที่จะใช้ควบคุมการออกคำสั่งของศาลที่มีอำนาจบังคับให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่า ในการที่ศาลจะมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด จะต้องมีเงื่อนไขในการออกคำสั่งนั้นหรือไม่

ในเรื่องนี้ ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกามีความเห็นแยกออกเป็น 2 แนว คือ แนวแรกเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์ของศาล เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้เอกสิทธิ์ไว้ ดังนั้น " ความจำเป็น " จึงไม่ใช่เงื่อนไขที่ต้องมีก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูล (คดี Bosaw *v.* National Treasury Employees' Union (S.D. Ind. 1995) และ คดี Laxalt *v.* McClatchy (D.C. Cir. 1987))[42]

ส่วนอีกความเห็นหนึ่ง เห็นว่า ศาลควรจะต้องประเมินให้สมดุลกันระหว่างความจำเป็นในการเปิดเผยกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับเจ้าของข้อมูลที่ถูกเปิดเผย (คดี Perry *v.* State Farm Fire & Casualty Co. (11 th Cir. 1984) และ คดี Newman *v.* United States)[43]

สำหรับปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น รัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่การใช้อำนาจนั้น องค์กรของรัฐก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

---

[42] U.S. Department of Justice , Office of Information and Privacy , Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview , p. 589.

[43] Ibid. , p. 590.

ดังนั้น ในการออกคำสั่งของศาลให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อยกเว้นกรณีนี้ ศาลก็ควรจะต้องพิจารณาให้สมดุลกันระหว่างความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับเจ้าของข้อมูลที่ถูกเปิดเผยด้วย หากศาลใช้อำนาจนี้โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้[44]

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ในอนาคต อาจมีความจำเป็นต้องเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอีก ก็สามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

5.4.2.2. ข้อยกเว้นเนื่องจากกรณีเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ได้กล่าวมาแล้วว่า นอกจากข้อยกเว้นให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังได้บัญญัติข้อยกเว้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวนั้น ก็คือ "ประโยชน์สาธารณะ" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 นั่นเอง

"ประโยชน์สาธารณะ" ถือเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งความหมายของคำว่า "ประโยชน์สาธารณะ" นั้น ยังไม่อาจที่จะมีการให้นิยามที่มีความหมายเป็นการทั่วไปได้ มีนักนิติศาสตร์หลายท่านเห็นว่า เป็นการยากที่จะหาเกณฑ์ในทางเนื้อหาเพื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับ "ประโยชน์สาธารณะ" ได้ แต่อย่างไรก็ดี เราอาจสรุปลักษณะสำคัญของ "ประโยชน์สาธารณะ" ในทางกฎหมายมหาชน ได้ดังนี้

ก. ประโยชน์สาธารณะ คือการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้นๆ เอง

ข. ผู้ที่จะบอกว่าอะไรคือ ประโยชน์สาธารณะ โดยหลักก็คือ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน กับศาล

---

[44] ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26 บัญญัติว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ค. เมื่อเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องตอบสนอง จะเลือกใช้ดุลพินิจจะทำหรือไม่ทำก็ได้ ย่อมไม่ได้

ง. สำหรับขอบเขตของ " ประโยชน์สาธารณะ " นั้น กว้างมาก ขึ้นอยู่กับรัฐสภาจะกำหนดในกฎหมายต่างๆ [45]

"ประโยชน์สาธารณะ" เป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการหนึ่ง ซึ่งรวมถึงสิทธิส่วนบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ด้วย ฉะนั้น บุคคลจึงไม่กล่าวอ้างสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ หากการละเมิดสิทธิของบุคคลเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ซึ่งหลักการนี้ก็ปรากฏอยู่ทั้งในหลักกฎหมายระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น

ตามอนุสัญญาว่าด้วย สิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มาตรา 8 (2) บัญญัติว่า " สิทธิส่วนบุคคลจะไม่ถูกแทรกแซงโดยผู้มีอำนาจของรัฐ เว้นแต่กรณีที่เป็นไปตามกฎหมาย และกรณีที่มีความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อรักษาประโยชน์ในด้านความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความเจริญในทางเศรษฐกิจของประเทศ การป้องกันความไม่สงบไม่เรียบร้อย หรือการกระทำผิดอาญา เพื่อคุ้มครองสุขภาพหรือศีลธรรมของบุคคล หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น"

หรือตาม Privacy Act ของประเทศนิวซีแลนด์ ได้ยอมให้หน่วยงาน (agency) สามารถขออนุญาตต่อผู้ตรวจการสิทธิส่วนบุคคลปฏิบัติแตกต่างจากหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ หากการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

และ Data Protection Act ของประเทศอังกฤษ ได้บัญญัติให้ " ความมั่นคงของชาติ การป้องกันอาชญากรรม หรือการเก็บภาษีอากร " ได้รับยกเว้นจากบทบัญญัติว่าด้วย "การไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล " (The non – disclosure exemption) ดังนี้เป็นต้น

---

[45] บรรเจิด สิงคะเนติ , หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2543) , หน้า 154.

สำหรับการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสาร ด้วย " ประโยชน์สาธารณะ " ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ปรากฏอยู่ในมาตรา 15 (5) ซึ่งบัญญัติว่า

" ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร "

จากบทบัญญัติในมาตรา 15 (5) จะเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ แม้จะไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 24 ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวก็จะต้องเป็นไปตาม " เงื่อนไข " แห่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งของบุคคลซึ่งเป็นผู้ขอข้อมูลและของบุคคลอื่นที่ถูกกระทบกระเทือนเพราะการใช้สิทธิของบุคคลผู้ขอข้อมูล ซึ่งกฎเกณฑ์ของความสมดุลนี้เรียกว่า " หลักความได้สัดส่วน " (Principle of Proportionality)

ฉะนั้น ในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) จะใช้ดุลพินิจในการสั่งการให้เปิดเผย หรือไม่ให้เปิดเผย " ข้อมูลข่าวสารของราชการ " จึงต้องชั่งน้ำหนักของประโยชน์ 2 ฝ่าย คือ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคล หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า กรณีจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะยิ่งกว่าก็อาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวิธีการปฏิบัติราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ไม่ว่าจะใช้ดุลพินิจไปในทางหนึ่งทางใด) ก็จะต้องอธิบาย "เหตุผล" ของการใช้ดุลพินิจของตนไว้โดยชัดแจ้ง [46] และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่ก็ต้องแจ้งให้บุคคลผู้ซึ่งประโยชน์ได้เสียของเขาอาจถูกกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ได้เสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งด้วย (มาตรา 17)

---

[46] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, " บันทึก เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), " *วารสารกฎหมายปกครอง* 19 ตอน 1 (เมษายน 2543) : 125 –126.

" หลักความได้สัดส่วน " หรือ " หลักความพอสมควรแก่เหตุ " ที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้นำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 นี้ ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเป็นการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งหลักความได้สัดส่วนจะมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นๆ ด้วย[47]

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปในระดับของกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรป เช่น ตามสัญญา EWG – Vertrag ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยสนธิสัญญา Maastricht อันเป็นสนธิสัญญาที่ก่อตั้งสหภาพยุโรป ได้กำหนดหลักความได้สัดส่วนไว้อย่างชัดแจ้ง ในมาตรา 3 วรรค 3 เป็นต้น จะเห็นได้ว่า หลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักในทางกฎหมายที่สำคัญ ทั้งนี้ เพราะรากฐานของหลักความได้สัดส่วนนั้นมีพื้นฐานมาจากความยุติธรรม อันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่คำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวมด้วย ทั้งนี้เพราะการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลก็ดี ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันก็ดี รวมทั้งผลประโยชน์ของมหาชนก็ดี ย่อมมีผลกระทบต่อกันและกันเสมอ การคลี่คลายความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ดังกล่าวของประเทศตะวันตกได้อาศัยหลักความได้สัดส่วนนี่เอง เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกัน เป็นไปอย่างสันติบนหลักการของกฎหมายที่คำนึงถึงความยุติธรรมของทุกฝ่าย[48]

โดยสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วน เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนได้เสียของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน เมื่อองค์กรของรัฐจะใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง องค์กรของรัฐจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ วิธีการและผลกระทบที่เกิดจากมาตรการนั้น โดยมาตรการที่นำมาใช้จะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนก็ต่อเมื่อมาตรการนั้น เป็นมาตรการที่มีความ

---

[47] บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 30.

[48] บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุจน์, " หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมัน และฝรั่งเศส," *วารสารกฎหมายปกครอง* 19 ตอน 1 (เมษายน 2543) : 166 – 167.

เหมาะสม ตาม " **หลักความเหมาะสม** " เป็นมาตรการที่จำเป็นจะต้องใช้ ตาม " **หลักความจำเป็น** " และเป็นมาตรการที่มีความสมดุล ตาม " **หลักความสมดุล** " กล่าวคือ

- **มาตรการที่มีความเหมาะสม** หมายความว่า มาตรการนั้นอาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง

- **มาตรการที่มีความจำเป็น** หมายความว่า เป็นมาตรการจำเป็นที่ไม่อาจหามาตรการอื่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

- **มาตรการที่มีความสมดุล** หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผลเสียกับประโยชน์ที่ได้รับนั้น อยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน[49]

เมื่อนำหลักความได้สัดส่วนมาปรับใช้กับหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ก็สามารถสรุปเป็นหลักการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะมีคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ได้ดังนี้

ก. หลักความเหมาะสม (principle of suitability)

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะสอดคล้องกับหลักความเหมาะสม ก็ต่อเมื่อ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการขอให้เปิดเผยได้อย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ผู้ขอข้อมูลต้องการทราบประวัติและพฤติการณ์ของบุคคล เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการดัดค้านการดำรงตำแหน่งอย่างหนึ่งอย่างใดในหน่วยงานของรัฐของบุคคลนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของผู้ขอข้อมูลจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ก็ต่อเมื่อ เจ้าหน้าที่ยินยอมให้ผู้ขอข้อมูลได้ตรวจสอบเอกสารดังกล่าว ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้จึงมีความเหมาะสมแล้ว

ข. หลักความจำเป็น (principle of necessity)

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับ " หลักความเหมาะสม " แล้ว จะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่สอดคล้องกับ " หลักความจำเป็น " ด้วย การเปิดเผยข้อมูลที่สอดคล้องกับ " หลักความจำเป็น " หมายความว่า ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะทำให้ผู้ที่ขอเปิดเผยข้อมูลสามารถทราบข้อเท็จจริงที่ประสงค์จะรู้ได้ นอกจากการอนุญาตให้ผู้ขอทำการตรวจดูเอกสาร แต่ที่สำคัญก็คือ กรณีที่เป็นการเปิดเผยข้อมูล

---

[49] เรื่องเดียวกัน , หน้า 41.

ข่าวสารส่วนบุคคลนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะต้องกระทำให้มีผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูลน้อยที่สุดด้วย เช่น กรณีสำนวนการสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่อาจลบ หรือตัดทอนข้อความ หรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยชื่อและตำแหน่งของพยานบุคคล รวมทั้งข้อความที่สามารถทำให้ทราบชื่อและตำแหน่งของพยานบุคคลได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 27 / 2542)

ค. หลักความสมดุล (principle of proportionality stricto sensu)

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่สอดคล้องกับทั้ง 2 หลักดังกล่าวข้างต้น ยังจะต้องสอดคล้องกับ " หลักความสมดุล " ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องมีความสมดุลระหว่าง " ประโยชน์สาธารณะ " กับ " ประโยชน์ส่วนบุคคล " กล่าวคือ หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เห็นได้ชัดว่าจะเกิดประโยชน์แก่สาธารณะน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นก่เจ้าของข้อมูลและผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูล ดังนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ได้ แม้การเปิดเผยจะเหมาะสมและจำเป็นแล้วก็ตาม ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้ว เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะยิ่งกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ตามหลักความได้สัดส่วน

สำหรับตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้วินิจฉัยชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องและประโยชน์สาธารณะ โดยข้อมูลข่าวสารที่ขอมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย แต่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะยิ่งกว่า เช่น

(1) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1 / 2542 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูล (ผลการตรวจสอบคุณสมบัตินายเกียรติชัย โสภาเสถียรพงษ์ ของธนาคารแห่งประเทศไทย) ดังนี้

" อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นายบากบั่น บุญเลิศ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นหนังสือขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการต่อธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการขอสำเนาผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนายเกียรติชัย โสภา-เสถียรพงษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2541 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ ผ. 450 / 2541 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 ปฏิเสธการเปิดเผยผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนายเกียรติชัย โสภาเสถียรพงษ์ โดยอ้างว่าเป็น

ข้อมูลที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และถือเป็นเอกสารจัดชั้นลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ทั้งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งได้รับการคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นายบากบั่นฯ ได้มีหนังสือที่ ปชช. 102 / 2541 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง การขอใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ อ้างว่า ข้ออ้างของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 34 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว โดยผู้ใดจะกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายไปยังสาธารณชน อันเป็นการกระทบสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นต่อสาธารณชน การต้องการทราบข้อมูลดังกล่าวมิได้เป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลแต่อย่างใด หากต้องการรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศเพราะหากให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปกำกับดูแลนโยบายสถาบันการเงินย่อมจะเป็นอันตราย จึงขอใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบคุณสมบัติและผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนายเกียรติชัย โสภาเสถียรพงษ์ แล้ว รวม 5 ฉบับ คือ

1. หลักเกณฑ์การตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (อ้างถึงการปฏิบัติตามนัยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 6 / 2501 เรื่อง ระเบียบการพิมพ์ลายนิ้วมือข้าราชการ ทหาร พลเรือน พนักงานเทศบาล สุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐบาลต่างๆ)

2. บันทึกการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 9 / 2541 วันที่ 30 กรกฎาคม 2541

3. บันทึกที่ 802 / 2541 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2541 ของฝ่ายตรวจสอบธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การตรวจสอบการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจที่นายเกียรติชัยฯ และเครือญาติมีส่วนเกี่ยวข้อง

4. บันทึกที่ 156 / 2541 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ของสำนักงานรักษาความปลอดภัยธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง สรุปประวัติและพฤติการณ์ของนายเกียรติชัยฯ

5. บันทึกการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 8 / 2541 วันที่ 24 กันยายน 2541

เอกสารทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้พิจารณาเห็นว่า เอกสารตามข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 5 เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งไม่มีกฎหมายคุ้มครองธนาคารแห่งประเทศไทยมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) ส่วนเอกสารตามข้อ 4 เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (5) แต่คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า เนื่องจากนายเกียรติชัย โสภาเสถียรพงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ *ดังนั้น แม้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจักเป็นประโยชน์ทั้งต่อหน่วยงานของรัฐ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ*

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 มาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยและสำเนาผลการตรวจสอบคุณสมบัตินายเกียรติชัย โสภาเสถียรพงศ์ ทั้ง 5 ฉบับ ให้แก่นายบากบั่น บุญเลิศ "

หมายเหตุ : จะเห็นได้ว่า ในเรื่องนี้ผู้ขอข้อมูลได้อ้างเหตุในการข้อมูลดังกล่าวชัดเจนว่า เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะหากให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปกำกับดูแลนโยบายสถาบันการเงินย่อมจะเป็นอันตราย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็ได้พิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน คือ สิทธิของนายเกียรติชัย โสภาเสถียรพงษ์ เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และประโยชน์สาธารณะ อันได้แก่ ความสำคัญของตำแหน่งที่ผู้ดำรงอยู่ ประกอบกับผลประโยชน์ต่อหน่วยงานและประโยชน์สาธารณะอื่นประกอบกัน แล้วจึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น[50]

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีของเกียรติชัย โสภาเสถียรพงษ์ ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญของสาธารณะ (public personage) เช่นเดียวกับนักการเมือง หรือดาราภาพยนต์ ซึ่งย่อมจะถูกจำกัดสิทธิความเป็นส่วนตัวได้ภายใต้กรอบของความสมควรและความจำเป็นสำหรับเรื่อง

---

[50] ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา , คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ , หน้า 78 - 80.

นั้นๆ แต่มิได้หมายความว่า ข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลสาธารณะจะถูกใช้ไปได้โดยตลอด โดยไม่มีสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลนั้น กล่าวคือ ในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลสาธารณะ ผู้ใช้ก็ต้องเคารพในสิทธิความเป็นอยู่สาวนตัวของเขาด้วย มิใช่จะใช้หรือเผยแพร่ไปได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด

(2) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 18 / 2542 เรื่อง นายพนา จันทรวิโรจน์ นายอดิศักดิ์ ลิมปรุ่งพัฒนกิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูล อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีทุจริตการซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขของสำนักงาน ป.ป.ป. ดังนี้

" อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นายพนา จันทรวิโรจน์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น นายอดิศักดิ์ ลิมปรุ่งพัฒนกิจ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูล ในนามของตัวแทน 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เพื่อตรวจดูและขอถ่ายเอกสารผลการสอบสวนกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้ร้องทั้งสามราย โดยให้เหตุผลว่า ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะกับทั้งห้ามมิให้เปิดเผย ถ้าเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 25 ดังนั้น ผู้ร้องทั้งสามรายจึงได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ป. ต่อประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และขอให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้พิจารณาตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว เห็นว่า การที่สำนักงาน ป.ป.ป. ปฏิเสธมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่า ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ กับทั้งห้ามมิให้เปิดเผย ถ้าเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 25 นั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยในส่วนของกรณีข้าราชการประจำ ได้มีการพิจารณาลงโทษทางวินัยเรียบร้อยแล้ว และสำหรับกรณีข้าราชการการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอความเห็นให้ส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนดำเนินการทางอาญา ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการในกระบวนการสอบสวนทางอาญาต่อไป คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า สำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงฯ เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีทุจริตดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ป.

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ให้นายพนา จันทรวิโรจน์ นายอดิศักดิ์ ลิมปรุ่งพัฒนกิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูล ได้เข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนสอบสวนดังกล่าวได้"

หมายเหตุ : จะเห็นได้ว่า ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนและประโยชน์สาธารณะ อันได้แก่ ผลของการทุจริตต่อประโยชน์สาธารณะ อันได้แก่ ผลกระทบต่อการใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน และทัศนคติที่ดีต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินและประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. อันได้แก่ ความเชื่อถือในสถาบันของรัฐและการดำเนินกิจการของรัฐประกอบกันแล้วจึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น[51]

---

[51] เรื่องเดียวกัน , หน้า 80- 82.

(3) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 33 / 2543 เรื่อง รองศาสตราจารย์ธีระพร วีระถาวร อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายชื่อผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่ทำงานและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ ของทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้

" อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า รองศาสตราจารย์ธีระพร วีระถาวร ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2543 ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อ คุณวุฒิ สถานที่ทำงานและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญของกรรมการใน อ.ก.ม. วิสามัญประเมินผลงานทางวิชาการทุกคน หรือรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิผู้ทำหน้าที่เป็น อ.ก.ม. วิสามัญประเมินผลงานทางวิชาการ (อ.ก.ม.ฯ ประเมิน) สถานที่ทำงานและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ประเมินการกำหนดตำแหน่งผู้อุทธรณ์จากรองศาสตราจารย์เป็นศาสตราจารย์ แต่ทบวงมหาวิทยาลัยมีหนังสือ ปกปิด ที่ ทม 0202.2 / 2950 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2543 แจ้งว่า ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งทำหน้าที่แทน ก.ม. ไม่สามารถเปิดเผยรายชื่อ คุณวุฒิ และสาขาวิชาความเชี่ยวชาญของผู้ประเมินได้ เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามนัยมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผู้อุทธรณ์จึงยื่นหนังสือหนังสือลงวันที่ 10 เมษายน 2543 ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายชื่อผู้ประเมินผลงานทางวิชาการทั้งชุดเก่าและที่ตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2 คน สถานที่ทำงาน สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ และขอให้เปิดเผยสำเนาหนังสือเชิญประเมิน หลักฐานการรับเงินค่าประเมิน สำเนาเอกสารในส่วนข้อสังเกตเกี่ยวกับผลงานทางวิชาการที่มีชื่อของผู้ประเมิน สำเนาการส่งเอกสารทางวิชาการให้ผู้ประเมิน เกณฑ์การให้น้ำหนักวิธีประเมินและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้ง อ.ก.ม.ฯ ประเมินผล เนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่เชื่อในความถูกต้องของระบบการประเมินและการอุทธรณ์การประเมิน

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงด้วยวาจาจากผู้อุทธรณ์และผู้แทนของทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นอาจารย์ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขอให้พิจารณากำหนดตำแหน่งจากรองศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งศาสตราจารย์ แต่ทาง ก.ม. แจ้งว่าไม่อนุมัติกำหนดตำแหน่งให้ผู้อุทธรณ์เป็นศาสตราจารย์ในสาขาวิชา

สถิติ เนื่องผลงานทางวิชาการที่เสนอมีคุณภาพยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ ก.ม. กำหนดสำหรับตำแหน่งศาสตราจารย์

ต่อมา ทบวงมหาวิทยาลัยมีหนังสือ ปกปิด ที่ ทม 0202.2 / 2950 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2543 และ ที่ ทม 0202.2 / 12693 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2543 จัดส่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเมินระดับคุณภาพของผลงานทางวิชาการ สำเนาหนังสือเชิญประชุม หลักฐานการรับเงินค่าประเมิน สำเนาเอกสารในส่วนข้อสังเกตเกี่ยวกับผลงานทางวิชาการ สำเนาการส่งเอกสารทางวิชาการให้ผู้ประเมินทั้งหมดในแต่ละครั้งให้แก่ผู้อุทธรณ์โดยลบชื่อและเลขที่หนังสือออก นอกจากนี้ทบวงมหาวิทยาลัยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทม 0202.2 / 12047 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2543 ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ชี้แจงประกอบการชี้แจงด้วยวาจาพร้อมส่งเอกสารขั้นตอนการการปฏิบัติในการพิจารณากำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์ สรุปขั้นตอนการดำเนินการพิจารณากำหนดตำแหน่งของผู้อุทธรณ์ และเหตุผลที่ทบวงมหาวิทยาลัยไม่เปิดเผยรายชื่อ อ.ก.ม.ฯ ประเมินว่า การเปิดเผยรายชื่อ อ.ก.ม.ฯ ประเมินจะทำให้ระบบการพิจารณากำหนดตำแหน่งโดยใช้ผลงานทางวิชาการเสียหาย เพราะผู้เสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการอาจจะข่มขู่หรือคุกคามผู้ทรงคุณวุฒิผู้ทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ ก.ม. เพราะ ก.ม. ต้องการให้ อ.ก.ม.ฯ ประเมินแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระภายใต้หลักเกณฑ์ที่ ก.ม. กำหนด หากมีการเปิดเผยรายชื่อแล้วอาจทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งไม่รับหน้าที่ดังกล่าวอีกต่อไป ปัจจุบันผู้ที่เต็มใจรับหน้าที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนจำกัด และแนวทางปฏิบัติของ ก.ม. ที่ผ่านมาจะเปิดเผยเฉพาะชื่อประธาน อ.ก.ม.ฯ ประเมิน ตลอดจนผลการพิจารณาผลงานทางวิชาการว่าอยู่ในเกณฑ์หรือไม่อย่างไร เท่านั้น หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการพิจารณาผลงานทางวิชาการ ผู้กำหนดตำแหน่งสามารถสอบถามจากประธาน อ.ก.ม.ฯ ได้โดยตรง ระบบการประเมินปัจจุบันเปิดโอกาสให้ผู้เสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการมีสิทธิอุทธรณ์ผลการพิจารณากำหนดตำแหน่งได้ถึง 2 ครั้ง และในครั้งที่ 2 ก.ม.ได้พิจารณาคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่ผู้เสนอขอให้เป็น อ.ก.ม.ฯ ประเมินเพิ่มเติมอีก 2 คน เพื่อพิจารณาผลงานของบุคคลดังกล่าว จึงเห็นว่าการเปิดเผยรายชื่อ อ.ก.ม.ฯ ประเมินไม่มีผลต่อการประเมินของผู้อุทธรณ์แต่ประการใด

การที่ทบวงมหาวิทยาลัยไม่เปิดเผยรายชื่อกรรมการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ ก็เพราะผู้เสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการอาจข่มขู่หรือคุกคามผู้ทรงคุณวุฒิผู้ทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ การเปิดเผยอาจกระทบต่อความเป็นธรรมในการพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้ขอตำแหน่งและอาจเกิดความเสียหายต่อผู้ทรงคุณวุฒิตามหนังสือเวียนของทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202.2 / ว. 202 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 ที่ต้องการให้ อ.ก.ม.ฯ

ประเมินแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ หากมีการเปิดเผยรายชื่ออาจทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งไม่รับหน้าที่ประกอบกับจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนจำกัด

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีความโปร่งใส และเพื่อให้ประชาชนสามารถปกปักรักษาประโยชน์ของตนได้ เมื่อการประเมินผลงานทางวิชาการและการพิจารณากำหนดตำแหน่งของผู้อุทธรณ์นั้นมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อสิทะประโยชน์และความก้าวหน้าในวิชาชีพของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จึงมีส่วนได้เสียที่สำคัญในอันที่จะทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการและการพิจารณากำหนดตำแหน่งของตน เพื่อปกปักรักษาประโยชน์ของตน ทั้งการประเมินผลงานดังกล่าวเป็นการประเมินผลงานทางวิชาการ ซึ่งผู้ประเมินต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาดังกล่าว และต้องประเมินผลงานตามหลักวิชาที่อ้างอิงได้ รายชื่อผู้ประเมินและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญของผู้ประเมินนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลให้การประเมินผลงานทางวิชาการและการพิจารณากำหนดตำแหน่งนั้นมีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ การเปิดเผยรายชื่อผู้ประเมินและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญของผู้ประเมิน รวมตลอดถึงสถานที่ทำงานหรือสถาบันที่ผู้ประเมินสังกัดจึงเป็นประโยชน์แก่ระบบการประเมินและการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการ และการปฏิบัติหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นแม้จะฟังว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการบังใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัยหรือเกี่ยวข้องกับประวัติการศึกษาของผู้ประเมินผลงานทางวิชาการหรืออาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของทบวงมหาวิทยาลัย และความเป็นอิสระของผู้ประเมินบ้างก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ในกาปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของทบวงมหาวิทยาลัย ในการมีระบบการประเมินและการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการที่โปร่งใส เชื่อถือได้ ประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของผู้รับการประเมินผลงานทางวิชาการประกอบกันแล้ว เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์เมื่อการประเมินผลงานทางวิชาการและการพิจารณากำหนดตำแหน่งของผู้อุทธรณ์เสร็จสิ้น และถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นประโยชน์มากกว่า ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดแจ้งจากการชี้แจงของทบวงมหาวิทยาลัยว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง หรือทำให้ไม่อาจทำการประเมินผลงานทางวิชาการได้ หากมีการจัดระบบการประเมินที่โปร่งใส โดยคำนึงถึงประโยชน์ตอบแทนที่สมควรแก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ

การที่ทบวงมหาวิทยาลัยมีคำสั่งไม่เปิดเผยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญของผู้ประเมินโดยอ้างว่าการเปิดเผยนั้นอาจทำให้ผู้ทำหน้าที่ประเมินถูกข่มขู่หรือคุกคามนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อการประเมินผลงานทางวิชาการของผู้อุทธรณ์ได้เสร็จสิ้นแล้วโดยผู้อุทธรณ์ยังไม่ทราบรายชื่อของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ ผู้อุทธรณ์จึงไม่อาจข่มขู่หรือคุกคามผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินอันจะทำให้ผู้ประเมินขาดความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นหรือประเมินผลงานของผู้อุทธรณ์ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยเหตุผลดังกล่าว

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายชื่อของผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ สถานที่ทำงาน และสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ ให้แก่ผู้อุทธรณ์ "

หมายเหตุ : จะเห็นได้ว่า ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเปิดเผยรายชื่อผู้ประเมินผลงานทางวิชาการและสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญของผู้ประเมิน รวมตลอดถึงสถานที่ทำงาน หรือสถาบันที่ผู้ประเมินสังกัด แม้มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของประเมิน และการเปิดเผยอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยและความเป็นอิสระของผู้ประเมินผลงานทางวิชาการบ้างก็ตาม แต่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะยิ่งกว่า กล่าวคือ ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของทบวงมหาวิทยาลัยในการมีระบบการประเมินและการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการที่โปร่งใส เชื่อถือได้ ดังนั้นจึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

5.5 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ในการส่งผ่านหรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ในประเทศนิวซีแลนด์มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง Information Matching Program ซึ่ง Privacy Act ได้บัญญัติให้การส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนด เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลนั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เฉพาะในเรื่องนี้

แต่สำหรับในประเทศไทยไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะเช่นประเทศนิวซีแลนด์ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลหรือการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบ

แบบแผนของทางราชการที่ได้กำหนดไว้และหลักเกณฑ์ทั่วไปในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งได้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานผู้เปิดเผยข้อมูลกับหน่วยงานที่ขอเข้าถึงข้อมูล มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำเช่นนั้นหรือไม่ หากเรื่องใดอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหน่วยงานผู้เปิดเผยและผู้ขอเข้าถึงหน่วยงานของรัฐก็จะส่งผ่านหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งมิได้

ซึ่งทางปฏิบัติในเรื่องนี้ อาจพิจารณาได้จากหนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1311 / 9097 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2542 ถึง กรมขนส่งทางบก เรื่อง หารือเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตอบข้อหารือเรื่องดังกล่าวว่า " กรณีที่มีการขอตรวจสอบเอกสารราชการจากส่วนราชการอื่น หน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารนั้น ต้องพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 24 เพื่อพิจารณาว่า ผู้ที่ขอตรวจสอบหรือหน่วยงานที่ขอตรวจสอบดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่...อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่า การให้ข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลดังกล่าว ควรจัดให้ระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสม หรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลจนเกินสมควร (นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการขอและการใช้ตามปกติ)..." ดังนั้น การส่งผ่านข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐ จึงไม่สามารถกระทำได้โดยไร้ขอบเขต แต่จะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายตามที่กล่าวมา