

บทความวิชาการ

ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูล  
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : ศึกษากรณีข้อมูล  
ส่วนบุคคล

The exemption to the information disclosure  
principle of The Official Information Act B.E. 2540 :  
A Study of Personal Information

คณาธิป ทองรวีวงศ์<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเข้าถึงข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักสำคัญ แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลไว้หลายประการ โดยในบทความนี้จะมุ่งศึกษาข้อยกเว้นเพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อันปรากฏอยู่ใน มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดข้อยกเว้นนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยในปัจจุบันทั้งไทยและสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีกฎหมายกลางที่มีผลเป็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลมีผลใช้บังคับแล้วกฎหมายไทยจะแตกต่างกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา แต่จะไปมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายสหราชอาณาจักรซึ่งมีพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ บทความนี้จะจึงทำการศึกษาข้อยกเว้นมาตรา 15 ของไทย เฉพาะในส่วนมาตรา 15 (5) และ 15 (6) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ผลการ

<sup>1</sup> คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น

วิเคราะห์นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายเฉพาะต่อไป

**คำสำคัญ:** พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ, ข้อมูลส่วนบุคคล, พระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคล

### Abstract

Although the Official Information Act B.E. 2540 affirms the right to access official information as its main principle, this Act stipulates several exception including the protection of personal data in Section 15. Comparing to the US's law, both Thai and U.S. have no specific laws for protecting personal data in a general level. In addition, the exception in Section 15 is similar to the exception in the U.S. Freedom of Information Act. However, the personal data protection draft bill which has been approved and proposed by the cabinet in January 2015 is currently being considered. After this law comes into force, Thai law relating to personal data would be similar to the UK which has data protection Act as specific law for protecting personal data. This article aims at studying exceptions in Section 15 of the Official Information Act especially Section 15 (5) and 15 (6) with regards to the protection of personal data by comparing such sections to the U.S. and U.K. related laws. The results of analysis leads to the proposal to amend the Official Information Act B.E. 2540 to harmonize with the data protection Act.

**Keywords:** Official Information Act, Personal Data, Data Protection Act.

## 1. บทนำ

แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักสำคัญ แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์อื่น เช่น สิทธิส่วนบุคคล (Right to privacy) ความมั่นคงของรัฐ สำหรับข้อยกเว้นที่จะศึกษาในบทความนี้คือ ข้อยกเว้นเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล อันปรากฏอยู่ใน มาตรา 15 ซึ่งเป็นกรณีข้อมูลข่าวสารที่อาจมีคำสั่งให้เปิดเผยก็ได้ ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ แม้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการเปิดเผยข้อมูลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นข้อยกเว้นที่ห้ามการเปิดเผยอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจว่า ข้อมูลข่าวสารลักษณะใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งมิให้เปิดเผย นอกจากนี้ยังได้กำหนดว่า ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วย ในกรณีข้อมูลส่วนบุคคลนั้น มิได้ปรากฏอยู่โดยเฉพาะ แต่การคุ้มครอง “สิทธิส่วนบุคคล” ปรากฏอยู่ในมาตรา 15 (5) อย่างไรก็ดีตาม หลังจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศตั้งแต่เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งมาตรา 6 ได้บัญญัติให้มี “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ขึ้นซึ่งสภาดังกล่าวได้พิจารณาร่างกฎหมายหลายฉบับ ในบรรดาร่างกฎหมายเหล่านั้นปรากฏว่า “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในเดือน มกราคม พ.ศ. 2558 ได้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>2</sup> ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ประเทศไทยจะมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นกฎหมายกลางให้

<sup>2</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” [Online], Available URL: <http://www.senate.go.th/w3c/senate/lawdraft.php?keyword=&page=2&orby=&orrg=ASC>. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 16 มิถุนายน 2559.

กับข้อมูลส่วนบุคคลในทุกภาคส่วน จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประเด็นที่เกี่ยวกับขอบเขตและการบังคับใช้ของกฎหมายสองฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กับ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น

- ปัญหาการตีความว่า กฎหมายฉบับใดบ้างจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของ “กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” ตาม 15 (6)

- ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ จะถือได้ว่าเป็นกรณี “กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” ภายใต้มาตรา 15 (6) ด้วยหรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลมีผลบังคับเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว

- ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 15 ซึ่งมีใช้ข้อยกเว้นเด็ดขาด แต่ให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่ นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ ในกรณีข้อมูลส่วนบุคคล

ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ ข้างต้นโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป

## 2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น อยู่บนพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิได้รู้ (Right to know) ที่มีหลักสำคัญว่า ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ ที่รัฐครอบครองอยู่ สิทธิดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of speech หรือ Freedom of expression) และการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารเป็นพื้นฐานสำคัญ ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิได้รู้ อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นการเปิดเผยข้อมูลและข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อไป

## 2.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิได้รู้ ในบริบททางด้านการเมืองการปกครอง

หากพิจารณา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิได้รู้ ในบริบทแนวคิดทางการเมืองการปกครองและบทบาทของสื่อมวลชนจะพบว่า แต่เดิมแนวคิดทางการเมืองนั้นอธิบายที่มาแห่งอำนาจว่า มาจากปัจจัยต่างๆ ที่อยู่เหนือประชาชน ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองจำต้องยอมรับอำนาจนั้น นอกจากนี้ จากแนวคิดทฤษฎีอำนาจนิยม (Authoritarian Theory) ที่มีต่อสื่อมวลชนในระยะแรกนั้นจะเห็นได้ว่าบทบาทของสื่อมวลชนในบริบทนี้เป็นไปเพื่อตอบสนองและสนับสนุนรัฐ มิใช่ตอบสนองต่อสิทธิได้รู้ของประชาชน ดังนั้นตามแนวคิดนี้จึงไม่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของสื่อมวลชนตลอดจนสิทธิได้รู้ของประชาชน<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมา นักคิดผู้มีชื่อเสียงด้านการเมืองการปกครองหลายคน เช่น Tomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean Jaque Rousseau ได้เสนอแนวคิดที่ รัฐบาลโดยชอบนั้น จะต้องได้รับอำนาจการปกครองมาจากผู้ใต้ปกครอง<sup>4</sup> แนวคิดทางการเมืองการปกครองดังกล่าวเป็นการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญ แนวคิดเกี่ยวกับสื่อมวลชนจึงพัฒนาไปตามแนวทฤษฎีอิสรภาพของสื่อ (Free Press Theory)<sup>5</sup> ซึ่งทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ (Freedom) ของสื่อมวลชน กล่าวคือ สื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพในการทำหน้าที่เพื่อสื่อสารข้อมูลต่างๆ ให้สาธารณะ ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนจึงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression) นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่สื่อมวลชนควรเป็นอิสระจากการควบคุมจากรัฐเพื่อให้สื่อมวลชนทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแท้จริง อีกทั้งเป็นการส่งเสริมสิทธิได้รู้ (Right to know) ของ

<sup>3</sup> คณาธิป ทองรวีวงศ์, “กฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน”, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555, หน้า 67-68.

<sup>4</sup> Clifford Orwin and Thomas Pange, “The Philosophical Foundation of Human Rights”, Human Rights in our time, Edited by Marc F. Platiner, London, Westview Press, 1984.

<sup>5</sup> คณาธิป ทองรวีวงศ์, เพิ่งอ้าง, หน้า 69.

ประชาชนซึ่งเมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญในการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย

## 2.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิได้รู้ ในบริบทของสิทธิมนุษยชน

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิได้รู้ จัดเป็นสิทธิที่ติดตัวคนมาตั้งแต่กำเนิด จึงเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง หากพิจารณาความตกลงระหว่างประเทศ จะพบหลักการที่รับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN's Universal Declaration of Human Rights 1948) ได้กำหนดรับรองเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น ในมาตรา 19<sup>6</sup> ซึ่งวางหลักว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง รวมถึงสามารถแสวงหา ได้รับ และ สื่อสาร ข้อมูลและความคิดจากสื่อใดๆ โดยไม่คำนึงถึงเขตแดน

กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมืองของสหประชาชาติ (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) ได้วางหลักเช่นเดียวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ กล่าวคือ ในมาตรา 19 ของกติกาสากลนี้มีหลักว่า<sup>7</sup>

- 1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
- 2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงสามารถแสวงหา ได้รับ และ สื่อสาร ข้อมูลและความคิดทุกชนิดโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน หรือการพิมพ์ ในรูปแบบใดๆ

<sup>6</sup> Article 19 Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers

<sup>7</sup> Article 19 1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.  
2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

หรือทางสื่อใดๆ ตามอัธยาศัยของบุคคลนั้น

จะเห็นได้ว่า หลักการนี้ยังได้ขยายความจาก ปริญญาสากล่าว ด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว โดยเน้นย้ำ ถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆ และทางสื่อต่างๆ ด้วย

สำหรับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Convention on Human Rights) ก็ได้วางหลักรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นกัน ซึ่งปรากฏในมาตรา 10 ว่าด้วย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยวางหลักว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในความคิดเห็นและสิทธิที่จะได้รับ สื่อสาร ข้อมูลและความคิดโดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐ<sup>8</sup>

### 2.3 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิได้รับรู้ในบริบทของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

จากการพิจารณาสิทธิได้รับรู้และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในบริบททางการเมืองการปกครองและในบริบทของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สิทธิทั้งสองประการนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ จากแนวคิดของ John Stuart Mill<sup>9</sup> จะเห็นได้ว่า เสรีภาพในการพูดหรือแสดงออกซึ่งความคิดเห็น (Freedom of speech) นั้นเป็นสิทธิที่มีความหมายหลายนัย (Multi-faceted right) กล่าวคือ

- 1) สิทธิในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารและความคิด (the right to seek information and ideas)
- 2) สิทธิในการได้รับข้อมูลและความคิด (the right to receive information and ideas)

<sup>8</sup> Article 10 – Freedom of expression ...1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

<sup>9</sup> Andrew Puddephatt, Freedom of Expression, The essentials of Human Rights, (Hodder Arnold, 2005)

3) สิทธิในการสื่อสารข้อมูลและความคิด (the right to impart information and ideas)

จากการพิจารณาหลักที่ปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นก็ จะเห็นได้ว่า สิทธิในการแสดงความคิดเห็น นั้นรวมถึงสิทธิทั้ง 3 นัยนี้ ดังนั้นสิทธิในการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร เป็นสิทธิที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็น และสิทธิได้รู้ของประชาชน กล่าวคือ หากสื่อมวลชนหรือประชาชนไม่สามารถแสวงหาข้อมูลข่าวสารได้แล้ว ก็จะทำให้ขาดพื้นฐานข้อมูลที่จะแสดงความคิดเห็นต่อไปได้

สำหรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะเผยแพร่ (Dissemination) นั้นในระยะแรกมักจะเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) และเสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of printing) ต่อมาเมื่อช่องทางการสื่อสารเป็นไปอย่างหลากหลายมากขึ้น สิทธิในการเผยแพร่ย่อมรวมถึงสิทธิในการเผยแพร่ข้อมูลและความคิดทางสื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามระบอบประชาธิปไตย หลายประเทศจึงมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยมุ่งเน้นรับรองสิทธิดังกล่าวโดยเฉพาะในส่วนของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (Public information) ดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ในอีกหลายประเทศก็มีการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น สาธารณรัฐอินเดีย<sup>10</sup> สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในมาตรา 34 และรับรองสิทธิในการเข้าถึง “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ไว้ในมาตรา 41 สำหรับกฎหมายลำดับรองก็คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดการคุ้มครองสิทธิได้รู้ (Right to know) ของประชาชน โดยรับรองสิทธิในการแสวงหาข้อมูลและได้รับข้อมูล

<sup>10</sup> Roberts, Alasdair. “A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India’s Right to Information Act” *Public Administration Review* 70 (6), 2010, p. 925–933



แต่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะ ข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยอยู่บนพื้นฐานแนวคิด “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างสมดุลกับการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อื่น

### 3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้จะได้ชี้ให้เห็นหลักกฎหมายที่สำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการและพระราชบัญญัติความลับทางการค้า เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลต่อไป

#### 3.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

โดยหลักแล้วกฎหมายนี้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้วยวิธีการต่างๆ 3 วิธีการ กล่าวคือ

- (1) การเปิดเผยโดยการนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไปพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา
- (2) การเปิดเผยโดยการจัดข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้สำหรับให้ประชาชนมาตรวจดูได้
- (3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของประชาชนเป็นการเฉพาะราย

จะเห็นได้ว่า การเปิดเผยสองวิธีการแรกนั้น กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เปิดเผยแก่สาธารณะโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องขอ แต่ในกรณีหลังเป็นการเปิดเผยเมื่อมีผู้ประสงค์จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้ยื่นคำร้องขอ

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักสำคัญ แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์อื่น เช่น ความมั่นคงของรัฐ สิทธิส่วนบุคคล ดังสะท้อนให้เห็นจากข้อยกเว้นมาตรา 15 ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

#### 3.2 ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

แม้ว่าหลักสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันเป็นการสนับสนุนสิทธิรับรู้ของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อตอบสนอง

ต่อสิทธิดังกล่าวไว้ 3 วิธีการดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ ได้วางข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยเช่นกัน สำหรับข้อจำกัดหรือ ข้อยกเว้นนั้นอาจจำแนกพิจารณาดังนี้

1) **ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามมิให้เปิดเผย** ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร ของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>11</sup> ข้อมูล ข่าวสารลักษณะนี้ จัดเป็นข้อยกเว้นของหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการ โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจใดๆ ได้เนื่องจากกฎหมายกำหนด ห้ามเปิดเผยไว้อย่างเด็ดขาด

2) **ข้อมูลข่าวสารที่อาจมีคำสั่งให้เปิดเผยก็ได้** ข้อมูลข่าวสาร ประเภทนี้ แม้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการเปิดเผยข้อมูลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ เป็นข้อยกเว้นที่ห้ามการเปิดเผยอย่างเด็ดขาดเหมือนกรณีแรกที่กำลังกล่าวมา ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่ อย่างไร ก็ตาม กฎหมายได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจว่า ข้อมูลข่าวสารลักษณะใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งมิให้เปิดเผย นอกจากนี้ยังได้กำหนดว่า ในการใช้ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกันด้วย

สำหรับข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจ พิจารณาว่าจะไม่เปิดเผยนั้น มาตรา 15 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของ ประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ การคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูล ข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

<sup>11</sup> มาตรา 14 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>12</sup> มาตรา 15 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายยังได้กำหนดว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและให้เหตุผลในการไม่เปิดเผยด้วยว่าเป็นเพราะเหตุใด

มาตรา 15 ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญประการหนึ่งจากหลักการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับบทความนี้จะมุ่งศึกษาข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกรณีมาตรา 15 (5) ซึ่งมีได้กล่าวถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงแต่กล่าวถึงสิทธิส่วนบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ และ 15 (6) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่จะมีการบัญญัติขึ้นในฐานะ “กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” ตามมาตรา 15 (6) ดังกล่าว

### 3.3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้หลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น คือข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว หน่วยงานราชการอาจครอบครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของประชาชน

ไว้ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ไว้ว่า

“ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปร่าง และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย”<sup>13</sup>

สำหรับคำว่า “บุคคล” ตามกฎหมายฉบับนี้ หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย<sup>14</sup>

นอกจากกฎหมายฉบับนี้ได้นิยามความหมายของ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเอาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ยังได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้เฉพาะอีกด้วย โดยอาจแบ่งหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสามกลุ่ม กล่าวคือ

- (1) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคล
- (2) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล และ
- (3) หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิได้รับรู้ข้อมูลส่วนบุคคล สำหรับสอง

กลุ่มแรกมุ่งเน้นไปที่หน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล สำหรับกลุ่มหลังนั้นมุ่งเน้นไปที่การกำหนดหลักการเพื่อรับรองสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล

<sup>13</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>14</sup> มาตรา 21 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

#### 4. วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารทางราชการของไทยกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร โดยจำแนกการวิเคราะห์เป็นสองระดับกล่าวคือ ในระดับแรก จะทำการวิเคราะห์เงื่อนไขและหลักการทั่วไปของข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูล (หัวข้อ 4.1) ในระดับที่สอง จะทำการวิเคราะห์เงื่อนไขและหลักการของข้อยกเว้นเฉพาะกรณีข้อมูลส่วนบุคคล (หัวข้อ 4.2)

##### 4.1 วิเคราะห์ข้อยกเว้นทั่วไปของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ในส่วนนี้จะได้วิเคราะห์ข้อยกเว้นทั่วไปของกฎหมายข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายต่างประเทศ

##### 4.1.1 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา: วิเคราะห์เปรียบเทียบเงื่อนไขและหลักการทั่วไปของข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูล

กฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาคือ “The Freedom of Information Act หรือ FOIA”<sup>15</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (Federal law) นอกจากนี้ในแต่ละมลรัฐยังมีกฎหมายในลักษณะดังกล่าวซึ่งมีหลักการสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายระดับสหรัฐแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป ในส่วนนี้จะได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายข้อมูลข่าวสารทางราชการของไทยกับกฎหมาย FOIA ในส่วนของข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูล โดยจะวิเคราะห์หลักทั่วไปของข้อยกเว้น และข้อยกเว้นเฉพาะประเภท สำหรับประเด็นวิเคราะห์ในกรณีหลักทั่วไปของข้อยกเว้นมีดังนี้

- กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐ (Freedom of Information Act) กำหนดให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำขอ (Request) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีหลักการที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของไทย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดข้อยกเว้นที่จะไม่ต้อง

<sup>15</sup> Title 5 of United States Code

เปิดเผยข้อมูลไว้เช่นกัน ในส่วนนี้จะได้อธิเคราะห์เปรียบเทียบข้อยกเว้นตามกฎหมาย FOIA ซึ่งโดยหลักแล้วมี 9 ข้อ<sup>16</sup>

- ข้อยกเว้นตามกฎหมาย FOIA มีวัตถุประสงค์หลักคือการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (National defense) นโยบายต่างประเทศ (Foreign policy) สิทธิส่วนบุคคลของประชาชน (individual privacy interest) ผลประโยชน์ทางธุรกิจของเอกชน รวมทั้งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของภาครัฐ (the efficient operation of governmental functions) ซึ่งมีหลักการคล้ายคลึงกับข้อยกเว้นตามมาตรา 15

- ขอบเขตข้อมูลที่จะขอให้เปิดเผยตามกฎหมาย FOIA คือ ข้อมูลของหน่วยงานรัฐ (Agency record) ซึ่งขอบเขตนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายไทยที่ครอบคลุมเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการ

- ในการอ้างข้อยกเว้นนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความข้อยกเว้นดังกล่าวว่ากรณีนั้นจะเข้าข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลหรือไม่<sup>17</sup> แม้ว่าการตีความคำขอข้อมูลนั้นจะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลนั้น ทั้งนี้ศาลมักจะตีความข้อยกเว้นดังกล่าวอย่างเคร่งครัดหรืออย่างแคบ<sup>18</sup> จะเห็นได้ว่าการใช้ข้อยกเว้นลักษณะนี้เป็นเช่นเดียวกับมาตรา 15 ของกฎหมายไทยที่เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจกับกรณีข้อมูลที่เข้าข้อยกเว้น กล่าวคือ แม้ว่าโดยลักษณะหรือสภาพแล้วข้อมูลที่ยื่นคำขอจะเข้าข้อยกเว้น เช่น เป็นข้อมูลส่วนบุคคล แต่กฎหมายมิได้กำหนดห้ามอย่างเด็ดขาด โดยประชาชนยังมีสิทธิยื่นคำขอและเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้

- กรณีข้อยกเว้นเกี่ยวกับความมั่นคง (National security) นั้น มีปรากฏทั้งในกฎหมายสหรัฐอเมริกาและกฎหมายไทย<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก

<sup>16</sup> 5 U.S.C. § 552(b) (1) -(9) .

<sup>17</sup> Chrysler Corp. v. Brown, 441 U.S. 281, 293 (1979) .

<sup>18</sup> Dept. of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 361 (1976) .

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

คำว่า “ความมั่นคง (National security)” นั้นอาจตีความได้กว้าง กฎหมายสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนขึ้นโดย หมายถึง “การป้องกันประเทศและความสัมพันธ์ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (National defense and foreign relations of the United States)”<sup>20</sup> ในขณะที่กฎหมายไทยยังคงเขียนไว้ในลักษณะกว้างอันนำไปสู่ปัญหาการตีความทำให้สามารถใช้ข้อยกเว้นในการไม่เปิดเผยข้อมูลได้กว้าง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านเห็นว่าการอ้างข้อยกเว้นได้กว้างในกรณีนี้มีได้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนแต่เป็นการอ้างเพื่อความมั่นคงของรัฐซึ่งอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้<sup>21</sup>

- กรณีข้อมูลที่ยื่นคำขอนั้นมีบางส่วนที่เข้าข้อยกเว้น ในขณะที่บางส่วนของข้อมูลนั้นไม่เข้าข้อยกเว้น กรณีเช่นนี้กฎหมาย FOIA กำหนดว่าข้อมูลในส่วนที่ไม่ได้รับการยกเว้นนั้นสามารถเปิดเผยได้ (Non-exempt portions)<sup>22</sup> โดยใช้หลักการคัดแยกอย่างสมเหตุผล (Reasonably segregable) กล่าวคือ คัดแยกหรือคัดเลือกข้อมูลโดยเปิดเผยเฉพาะส่วนที่ไม่เข้าข้อยกเว้น ประเด็นนี้มีความสำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิเสธการเข้าถึงเอกสารราชการทั้งหมดหรือทั้งชุดหากมีข้อมูลเพียงบางส่วนหรือบางหน้าเท่านั้นที่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้น เช่น ในข้อมูล 100 หน้า มีเพียง 2 หน้าที่เกี่ยวข้องกับความลับทางการค้า กรณีเช่นนี้ก็จะต้องเปิดเผยโดยคัดแยกเฉพาะส่วน 2 หน้าดังกล่าวออกไปไม่เปิดเผย ประเด็นนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยนั้น ไม่ได้กำหนดหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 15 ดังเช่นที่กฎหมาย FOIA กำหนดไว้ชัดเจนในดวบท

<sup>20</sup> US Department of Justice, “Brief amici curiae of the reporters committee for freedom of the press and the society of professional journalists in support of respondent”, The Reporters Committee for Freedom of the Press, Virginia [Online] Available URL: <http://www.rcfp.org/news/documents/weatherhead.pdf>

<sup>21</sup> Christina E. Wells, “National Security” Information and the Freedom of Information Act, 56. Administrative Law Review. 1195, (2004) 1214. , Bradley Pack, Note, FOIA Frustration: Access to Government Records Under the Bush Administration, 46 Arizona Law Review 815, (2004) 826-827.

<sup>22</sup> 5 U.S.C. § 552(b) .

กฎหมาย<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามจากการศึกษาคำวินิจฉัยคณะกรรมการพบว่า คณะกรรมการใช้หลักการเช่นเดียวกับกฎหมาย FOIA กล่าวคือ หากข้อมูลที่มีผู้ยื่นคำขออนุญาตประกอบไปด้วยข้อมูลส่วนที่เข้าข่ายมาตรา 15 และมีส่วนที่ไม่เข้าข่ายมาตรา 15 คณะกรรมการจะให้เปิดเผยเฉพาะในส่วนที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นมาตรา 15 เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค. 190/2552 ตัดสินว่า “ในส่วนที่เป็นประเด็นข้อเท็จจริงของข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และรายการที่ 4 จังหวัดตราดอนุญาตให้คัดสำเนาโดยไม่ให้คัดสำเนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกนั้น” จะเห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสารบางส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น คณะกรรมการจึงไม่ให้เปิดเผยเฉพาะในส่วนนั้นโดยให้เปิดเผยในส่วนอื่นที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นมาตรา 15

- สำหรับการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลนั้น กฎหมาย FOIA มีหลักการคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว แต่พบว่ามีข้อแตกต่างที่สำคัญในส่วนของการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูล ซึ่งตามกฎหมายไทยนั้น มิได้มีการกำหนดโทษสำหรับกรณีเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผย แต่มีการกำหนดโทษในกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย FOIA พบว่า มีการกำหนดโทษทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่อนุญาต (Withholding) ให้เปิดเผยข้อมูลหากเป็นการกระทำตามอำเภอใจหรือตามอารมณ์ (Arbitrarily or capriciously) จึงเห็นได้ว่า กฎหมาย FOIA มุ่งเน้นหลักการสนับสนุนสิทธิได้รู้ (Right to know) โดยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากกว่ากรณีของกฎหมายไทย

#### 4.1.2 กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร: วิเคราะห์เปรียบเทียบเงื่อนไขและหลักการทั่วไปของข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูล

- กฎหมายสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 2000) มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมาย

<sup>23</sup> ในการแก้ไขกฎหมายปี ค.ศ. 1996 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องระบุว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นมี ส่วนใดที่ถูกกลบหรือปกปิดไว้ตามข้อยกเว้น



FOIA ของสหรัฐอเมริกาและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของไทย กล่าวคือแม้ว่าโดยหลักการแล้วเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิได้รับรู้ของประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร<sup>24</sup> แต่กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักรก็มีการ กำหนดข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลเช่นกัน มีประเด็นวิเคราะห์ดังนี้

กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร กำหนดข้อยกเว้น การเปิดเผยข้อมูลโดยจำแนกข้อยกเว้นเป็นสองกลุ่มคือ กรณี “Absolute exemptions” และ “Qualified exemptions”

กรณีข้อมูลนั้นอยู่ในกลุ่มของ “Absolute exemptions” หรืออาจเรียกว่าเป็น “ข้อยกเว้นเด็ดขาด” กล่าวคือ ข้อมูลเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับ ประโยชน์สาธารณะ จึงไม่จำเป็นต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูล ดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะ ข้อมูลที่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นกลุ่มนี้ เช่น ข้อมูล เกี่ยวกับความมั่นคง ข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะกระทบเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภา ข้อมูลซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น

กรณีข้อมูลนั้นอยู่ในกลุ่มของ “Qualified exemptions” จะเป็นข้อมูลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ กฎหมายจึงวางหลัก ว่าจะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียจากการเปิดเผยข้อมูลกลุ่มนี้ โดยการชั่ง น้ำหนักประโยชน์จากการเปิดเผยข้อมูล กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณาว่าข้อมูลนั้นสมควรเปิดเผยหรือไม่ ทั้งนี้ในการพิจารณาว่าจะ เปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในกลุ่มข้อยกเว้นนี้ได้หรือไม่นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้ หลักการ ประเมินผลได้ผลเสีย ของการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น ซึ่ง หลักการดังกล่าวเรียกว่า “Prejudice Test” หรือ “Harm Test” ซึ่งหลักการ ดังกล่าวจะเป็นการชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการ เปิดเผยข้อมูลนั้นกับผลประโยชน์ในการไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น หากผลประโยชน์ สาธารณะมากกว่า เจ้าหน้าที่จึงจะเปิดเผยข้อมูลในกลุ่มข้อยกเว้นนี้<sup>25</sup> ในการ

<sup>24</sup> Worthy, Ben. “More Open But No More Trusted? The Impact of FOI on British Central Government” *Governance*, 23 (4), 2010, p. 561-582.

<sup>25</sup> Vleugels, R. “Overview of all FOI Law Around the World - 2011 update” [Online], Available URL: <http://www.llrx.com/features/foilawsoverview.htm>

ประเมินผลได้ผลเสียดังกล่าว กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร ได้แบ่งระดับของความเป็นไปได้ในการเกิดความเสียหาย (likelihood of prejudice) จากการเปิดเผยข้อมูลไว้ 2 ระดับ คือ<sup>26</sup>

- ระดับต่ำสุดที่ “มีโอกาที่จะเกิดและเป็นที่ยอมรับได้ (would be likely to prejudice)” โอกาสเกิด

- ระดับที่ “อาจจะเกิด (would prejudice)”

ตัวอย่างของข้อมูลที่อยู่ในกลุ่มข้อยกเว้น “Qualified exemptions” เช่น กรณีความลับทางการค้า (Trade secrets)<sup>27</sup> ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลความลับทางการค้าตามกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักรนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยได้เช่นเดียวกับมาตรา 15 ของไทย แต่ข้อแตกต่างก็คือกฎหมายสหราชอาณาจักรกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจว่า จะต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียตามหลัก “Prejudice Test” หรือ “Harm Test” ดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีของสถานีโทรทัศน์ BBC ที่มีผู้ร้องขอรายละเอียดเกี่ยวกับการเก็บค่าใบอนุญาตการออกอากาศ (TV License fees) แต่ BBC ได้เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนของเนื้อหาหลักของสัญญา แต่ปฏิเสธในการเปิดเผยข้อมูลบางส่วน ผู้ร้องขอข้อมูลนั้นยังไม่พอใจกับการเปิดเผยข้อมูลของ BBC และได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Information Commissioner’s Office หรือ ICO) ในสองประเด็นที่สำคัญได้แก่ (1) BBC ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลบางส่วนตามที่ร้องขอ และ (2) ผู้ร้องเห็นว่าเหตุผลในการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลที่ BBC กล่าวอ้าง ยังมิใช่เหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลเกี่ยวกับการเกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้า (prejudice to commercial interests)<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Information Commissioner’s Office. 30 March 2011. Freedom of Information Act 2000 (Section 50), Decision Notice Reference: FS50296349. [Online], Available URL: [http://ico.org.uk/for\\_organisations/freedom\\_of\\_information/guide/~-/media/documents/decisionnotices/2011/fs\\_50296349.ashx](http://ico.org.uk/for_organisations/freedom_of_information/guide/~-/media/documents/decisionnotices/2011/fs_50296349.ashx)

<sup>27</sup> Section 43(1)

<sup>28</sup> Information Commissioner Office (ICO), “Freedom of Information Act 2000 (Section 50) Decision Notice” [Online], Available URL: [https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2011/595966/fs\\_50296349.pdf](https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2011/595966/fs_50296349.pdf)

ประเด็นหนึ่งที่สำคัญของข้ออ้างไม่เปิดเผยข้อมูลของ BBC คือการเปิดเผยข้อมูลซึ่งได้แก่ โครงสร้างการคิดคำนวณค่าบริการ (Pricing structure) อัตราค่าให้บริการ วันหมดสัญญา และสัดส่วนผลกำไร จะทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าของ BBC และบริษัทคู่ค้าได้แก่ RMS และ Capita ดังนั้น คณะกรรมการ ICO ดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอนดังนี้

- การพิจารณาความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) โดย ICO จะพิจารณาในขั้นแรกก่อนว่าข้ออ้างของ BBC ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเข้าข่ายที่จะอ้างตามกฎหมายได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการขอข้อมูลตามกฎหมาย

- ICO นำหลัก Prejudice Test มาพิจารณาถึงลักษณะของความเสียหาย (nature of the prejudice) จากการเปิดเผยข้อมูลนี้ กล่าวคือการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายจริงตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ (causal link between the disclosure and the prejudice claimed) และความเสียหายนั้นมีนัยสำคัญ (real and significant) หรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิสูจน์ความเป็นไปได้ของความเสียหาย (likelihood of the prejudice) ที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นว่าอยู่ในระดับที่มีเหตุผลหรือไม่ ซึ่ง ICO เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้ก่อนการประกวดราคาครั้งใหม่ (Retendering) ของ BBC ที่จะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้ มีเหตุผลพอที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าสำหรับ BBC และบริษัทคู่ค้าทั้งสองจริง และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้อย่างมาก กล่าวคือ คู่แข่งของ RMS และ Capita อาจลอกเลียนแบบรูปแบบทางธุรกิจ เช่น โครงสร้างต้นทุน ราคาขาย เป็นต้น จนทำให้การแข่งขันในการประกวดราคาของ BBC บิดเบือนไป ดังนั้น หากพิจารณาตามหลัก Prejudice Test จะเห็นได้ว่า BBC มีเหตุผลเพียงพอที่จะปกปิดข้อมูลดังกล่าว

- ICO พิจารณาต่อไปโดยชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบผลได้ของสาธารณะจากการเปิดเผยและการปกปิดข้อมูล (Public Interest Test) เพื่อแสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าการ

ปกปิดข้อมูลด้วย ในการพิจารณาเช่นนี้ ICO ให้เหตุผลว่า การเปิดเผยข้อมูลของ BBC นั้นเป็นการแสดงความโปร่งใสให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานของรัฐได้ และการเปิดเผยข้อมูลของ RMS และ Capita นี้ไม่ได้เป็นการทำให้บริษัททั้งสองแห่งเสียเปรียบในการประกวดราคาครั้งต่อไปของ BBC แต่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันมากขึ้น เนื่องจาก RMS และ Capita จะได้ปรับปรุงประสิทธิภาพภายในของตนเองมากขึ้นเพื่อการแข่งขันในการประกวดราคา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ICO พิจารณาซึ่งน้ำหนักถึงความเสียหายของการเปิดเผยข้อมูล (Prejudice Test) แล้วชี้ให้เห็นว่า BBC มีเหตุผลเพียงพอที่ปกปิดข้อมูล แต่ ICO ก็ต้องชั่งน้ำหนักของประโยชน์ต่อสาธารณะของการเปิดเผยและปกปิดข้อมูลด้วย ทำให้ ICO วินิจฉัยให้ BBC เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดหลังจากชั่งน้ำหนักแล้วให้น้ำหนักไปในทางผลประโยชน์จากการเปิดเผยนั้นจะมีต่อประชาชนมากกว่าการปกปิดข้อมูลนั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยจะพบว่า มาตรา 15 มีลักษณะคล้ายคลึงกับการกำหนดข้อยกเว้นกลุ่ม “Qualified exemptions” ตามกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยแต่ข้อแตกต่างคือ กฎหมายไทยมิได้กำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการประเมินความเป็นไปได้ในความเสี่ยงจากการเปิดเผย ดังเช่นกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร ซึ่งกรณีสหราชอาณาจักรนั้นในการที่ ICO จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลที่ผู้ร้องขอ นั้น จะต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ที่สำคัญกล่าวคือ “Prejudice Test” หรือ “Harm Test” และชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของการปกปิดข้อมูลนั้นประกอบด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยจะพบว่า มาตรา 15 มีลักษณะคล้ายคลึงกับการกำหนดข้อยกเว้นกลุ่ม “Qualified exemptions” ตามกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยแต่ข้อแตกต่างคือ กฎหมายไทยมิได้กำหนดแนวทางหรือ

หลักเกณฑ์ในการประเมินความเป็นไปได้ในความเสี่ยงจากการเปิดเผยดังเช่นกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร

#### 4.2 วิเคราะห์ข้อยกเว้นเฉพาะกรณีข้อมูลส่วนบุคคล

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะเป็นข้อยกเว้นจากการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น มีการบัญญัติไว้โดยตรงในมาตรา 15 (5) อย่างไรก็ดีตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลมีผลใช้บังคับ จะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ ดังนั้นนอกจากมาตรา 15 (5) แล้ว กรณีข้อยกเว้นข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องพิจารณาตามมาตรา 15 (6) ด้วย ในส่วนนี้จะได้จำแนกวิเคราะห์ข้อยกเว้นทั้งสองกรณีเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

##### 4.2.1 วิเคราะห์ข้อยกเว้นเฉพาะของการเปิดเผยข้อมูลกรณี 15

##### (5) กับข้อยกเว้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา

มาตรา 15 (5) กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลไว้ว่า “รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร” เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย FOIA ของสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่าการบัญญัติข้อยกเว้นนี้ไว้เช่นเดียวกัน โดยอยู่ในข้อยกเว้นที่ 6 ของกฎหมาย FOIA <sup>29</sup> ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกาก็จะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่อาจให้เปิดเผยก็ได้ แตกต่างจากกฎหมายสหราชอาณาจักรซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มข้อยกเว้นเด็ดขาด

##### 4.2.2 วิเคราะห์ข้อยกเว้นเฉพาะของการเปิดเผยข้อมูลกรณี 15

##### (6) กับข้อยกเว้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา

หากเปรียบเทียบกับกฎหมาย FOIA ของสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า มีการบัญญัติ “กฎหมายอื่นที่ห้ามเปิดเผย” ไว้เป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย FOIA ซึ่งทำให้ข้อยกเว้นดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีมาตรา 15 (6) ของไทย โดยกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา หรือ FOIA นั้นมีการกำหนด

<sup>29</sup> Exemption 6 : “personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy.”

ข้อยกเว้นในลักษณะนี้เช่นเดียวกันในมาตรา 552(b) (3) หรือเรียกว่า “ข้อยกเว้นที่สาม (Exemption 3)” กล่าวคือ “ข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นอย่างเฉพาะเจาะจงตามกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีการกำหนดเกณฑ์สำหรับการไม่เปิดเผยหรือมีการอ้างอิงถึงชนิดของข้อมูลที่จะไม่เปิดเผยไว้อย่างชัดเจน”<sup>30</sup> อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ข้อแตกต่างกับกฎหมายไทยกล่าวคือ กฎหมาย FOIA กำหนดเกณฑ์การพิจารณากฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลเอาไว้ โดยมีหลักสำคัญคือ กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ใช่กฎหมาย FOIA กล่าวคือเป็นกฎหมายฉบับอื่นที่มีหลักห้ามเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องห้ามการเปิดเผยโดยไม่มีการเปิดให้ใช้ดุลพินิจใดๆ ได้ และกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ (Criteria) โดยอ้างอิงถึงชนิดของข้อมูลที่จะไม่เปิดเผยไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ในการแก้ไขกฎหมายปี 2009 ได้มีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ว่า กฎหมายที่จะอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นนี้ (กฎหมายที่กำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูล) หากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลังปี 2009 จะต้องมีการระบุในกฎหมายนั้นอย่างชัดเจนโดยอ้างอิงถึงข้อยกเว้นตามมาตรา 552(b) (3) ด้วย<sup>31</sup> ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 15 ของไทยแล้วพบว่า มิได้กำหนดเกณฑ์ของกฎหมายที่จะอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นมาตรา 15 ว่าจะต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบอย่างไร แต่ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมาย FOIA จะมีการกำหนดขอบเขตของกฎหมายซึ่งห้ามเปิดเผยข้อมูลไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่ก็ยังมีคามกว้างทำให้เกิดปัญหาการตีความเช่นเดียวกับกฎหมายไทย

ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา นั้น มิได้กำหนดบัญชีรายชื่อของกฎหมายที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลไว้อย่างชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจง (List of Statutes) อย่างไรก็ตาม กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ได้

<sup>30</sup> specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title) , provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld

<sup>31</sup> (B) if enacted after the date of enactment of the OPEN FOIA Act of 2009 (i.e., Oct. 29, 2009) , specifically cites to this paragraph

จัดทำบัญชีรายชื่อกฎหมายที่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าวไว้ แต่บัญชีรายชื่อกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นการรวบรวมกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เคยมีคำพิพากษาของศาลสหพันธรัฐ (Federal Court) ตัดสินไว้แล้วว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้น กล่าวคือเป็นกฎหมายที่ห้ามเปิดเผยข้อมูล แต่ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีหลักห้ามเปิดเผยข้อมูลโดยศาลยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยว่าจะอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของกฎหมาย FOIA หรือไม่ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันบัญชีรายชื่อกฎหมายที่จัดทำโดยกระทรวงยุติธรรมได้ใช้เป็นแนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลที่ต้องห้ามตามกฎหมายที่ระบุในบัญชีนี้นั้นรวมทั้งเป็นแนวทางอ้างอิงในการปรับใช้กฎหมาย FOIA

เมื่อพิจารณาบัญชีรายชื่อกฎหมายที่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล มีดังต่อไปนี้

- กฎหมายการแลกเปลี่ยนสินค้า (Commodity Exchange Act) ซึ่งกำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูลดังนี้ “ข้อมูลซึ่งเปิดเผยธุรกรรมในทางธุรกิจของบุคคลใดๆ และข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลการค้าที่รวบรวมขึ้นจากการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายการแลกเปลี่ยนสินค้า”<sup>32</sup>
- กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและสัญชาติ (Immigration and Nationality Act) ซึ่งกำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการออกหรือการปฏิเสธวีซ่าเพื่อเข้าสหรัฐอเมริกา<sup>33</sup>
- ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าของสถาบันการเงินตามกฎหมาย Gramm-Leach-Bliley Act<sup>34</sup>

<sup>32</sup> U.S.C. § 12(Commodity Exchange Act) ซึ่งมีคำพิพากษาวินิจฉัยรองรับคือ คดี Hunt v. Commodity Futures Trading Comm’n, 484 F. Supp. 47, 49 (D.D.C. 1979)

<sup>33</sup> 8 U.S.C. § 1202(f) (Immigration and Nationality Act) ซึ่งมีคำพิพากษาวินิจฉัยรองรับ เช่น Beltranena v. U.S. Dep’t of State, 821 F. Supp. 2d 167, 177-78 (D.D.C. 2011) ; Badalamenti v. U.S. Dep’t of State, 899 F. Supp. 542, 547 (D. Kan. 1995)

<sup>34</sup> 15 U.S.C. § 6801(Gramm-Leach-Bliley Act) ซึ่งมีคำพิพากษาวินิจฉัยรองรับ เช่น Hodes v. HUD, 532 F. Supp. 2d 108, 117 (D.D.C. 2008) .

- กฎหมาย Federal Victim Protection and Rights Act ซึ่งกำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูลที่อาจระบุตัวตนของเด็กซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม<sup>35</sup>

- ประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code) ซึ่งกำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคืนภาษี ข้อมูลหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีของบุคคลที่สาม<sup>36</sup>

กฎหมายเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ห้ามการเปิดเผยข้อมูลตามข้อยกเว้นของกฎหมาย FOIA ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้รวบรวมขึ้นจากแนวคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม ยังอาจมีกฎหมายฉบับอื่นซึ่งมีหลักห้ามการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งอาจตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของกฎหมาย FOIA อีกได้

นอกจากบัญชีรายชื่อกฎหมายที่กระทรวงยุติธรรมรวบรวมขึ้นแล้ว พบว่า ยังมีองค์กรอื่นที่ได้ศึกษาวิจัยและทำการรวบรวมกฎหมายฉบับต่างๆ ที่อาจตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นนี้ เช่น มหาวิทยาลัย American University Washington College of Law ได้ทำการศึกษาวิจัยและจัดทำบัญชีรายชื่อกฎหมายที่อาจตกอยู่ในข้อยกเว้นนี้ได้อีก อย่างไรก็ตามกฎหมายตามบัญชีรายชื่อนี้ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลรองรับหรือตัดสินมาก่อนว่าเป็นกฎหมายตามความหมายของข้อยกเว้นตาม FOIA แต่บัญชีรายชื่อดังกล่าวก็เป็นที่น่าสังเกตทางวิชาการโดยทั่วไป จากบัญชีดังกล่าวมีรายชื่อกฎหมายที่อาจตกอยู่ในข้อยกเว้นนี้ 156 ฉบับ<sup>37</sup> เช่น

- ลายนิ้วมือและข้อมูลลงทะเบียนของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองตามกฎหมายสหรัฐ<sup>38</sup>

<sup>35</sup> 18 U.S.C. § 3509(d) (Federal Victims' Protection and Rights Act) ซึ่งมีคำพิพากษาวินิจฉัยรองรับ เช่น *Tampico v. EOUSA*, No. 04-2285, slip op. at 8 (D.D.C. Apr. 29, 2005)

<sup>36</sup> 26 U.S.C. §§6103, 6105 (Internal Revenue Code) ซึ่งมีคำพิพากษาวินิจฉัยรองรับ เช่น *Leonard v. U.S. Dep't of Treasury*, No. 10-6625, 2013 WL 4517912, at \*2 (D.N.J. Aug. 26, 2013)

<sup>37</sup> [https://www.wcl.american.edu/lawandgov/cgs/existing\\_exemption\\_3\\_statutes.cfm](https://www.wcl.american.edu/lawandgov/cgs/existing_exemption_3_statutes.cfm)

<sup>38</sup> 8 U.S.C. § 1304(b)



- ข้อมูลเกี่ยวกับการคืนภาษี<sup>39</sup>

จากการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับตามกฎหมาย FOIA จะเห็นได้ว่า สำหรับกรณีข้อมูลส่วนบุคคลนั้น อาจอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นการเปิดเผยตามกฎหมายบางฉบับ ลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นกฎหมายกลางที่มีผลใช้บังคับทั่วไปทุกภาคส่วนดังเช่นสหราชอาณาจักรหรือหลายประเทศในยุโรป แต่สหรัฐอเมริกามีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหลายฉบับซึ่งมีขอบเขตเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลในบางภาคส่วน

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย มาตรา 15 (6) พบว่า มีหลักการเช่นเดียวกับข้อยกเว้นตามกฎหมาย FOIA คือ “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยมีข้อแตกต่างจากกฎหมายสหรัฐคือ

- ไม่มีการกำหนดเกณฑ์พิจารณาว่า กฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยนั้น จะต้องมີลักษณะ องค์ประกอบ อย่างไร

- หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อของกฎหมายที่อยู่ในขอบเขต มาตรา 15 (6) นอกจากนี้ยังไม่พบแนวคำพิพากษาของศาลที่ตัดสินว่ากฎหมายใดอยู่ภายใต้ขอบเขตมาตรานี้ ทำให้ในทางปฏิบัติยังมึปัญหาในการพิจารณาว่า กฎหมายใดที่ตกอยู่ภายใต้มาตรา 15 (6)

#### 4.2.3 วิเคราะห์ข้อยกเว้นเฉพาะของการเปิดเผยข้อมูลกรณี 15

##### (5) กับข้อยกเว้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร

มาตรา 15 (5) กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลไว้ว่า “รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร” เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักรแล้วจะพบว่ามีได้มีการกำหนดข้อยกเว้นลักษณะนี้ เนื่องจากสหราชอาณาจักรมีพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ และได้มีการกำหนดให้ข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดของกฎหมาย FOIA แล้ว

<sup>39</sup> 26 U.S.C. § 6103

#### 4.2.4 วิเคราะห์ข้อยกเว้นเฉพาะของการเปิดเผยข้อมูลกรณี 15

##### (6) กับข้อยกเว้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในข้อยกเว้นมาตรา 15 (6) นั้นกฎหมายกำหนดว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” ประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ “กฎหมาย” ที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยนี้ ครอบคลุมกฎหมายฉบับใดบ้าง กฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล จะจัดอยู่ในความหมายของ “กฎหมาย” ที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลอันจะตกอยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรานี้หรือไม่ หากสามารถจัดอยู่ในความหมายของมาตรานี้ ข้อมูลที่ดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองตามข้อยกเว้นมาตรา 15 แต่หากไม่อยู่ในความหมายของ “กฎหมาย” นี้ก็จะไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักการที่จะต้องเปิดเผย หากวิเคราะห์ประเด็นนี้เปรียบเทียบกับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือ FOIA ของสหราชอาณาจักรพบว่า กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลไว้เช่นเดียวกับมาตรา 15 ของไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักรมิได้กำหนด “กฎหมายอื่นที่ห้ามเปิดเผย” เอาไว้เป็นข้อยกเว้นในการเปิดเผย ดังเช่นกฎหมายไทย เนื่องจากกฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร กำหนดข้อยกเว้นไว้สองกลุ่มหลักคือ

กลุ่มแรก ข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยโดยเด็ดขาด (Absolute exemption) ข้อมูลในกลุ่มนี้เจ้าพนักงานไม่อาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผย เนื่องจากกฎหมายห้ามไว้เด็ดขาด เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง<sup>40</sup> รวมทั้งข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล (The data protection Act)

กลุ่มที่สอง ข้อมูล “Qualified exemptions” ซึ่งเจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจให้เปิดเผยได้ ข้อมูลในกลุ่มนี้เช่น ข้อมูลความลับทางการค้า (Trade secrets) จะเห็นได้ว่า กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร มิได้กำหนดกรณี “กฎหมายอื่นที่ห้ามเปิดเผย” เอาไว้ทั้งในข้อยกเว้นกลุ่มเด็ดขาด และกลุ่ม “Qualified exemptions” สำหรับกรณีข้อมูลส่วนบุคคลนั้น กฎหมายสหราชอาณาจักรจัดอยู่ในกลุ่มข้อยกเว้นเด็ดขาด กล่าวคือ เจ้าพนักงานไม่อาจใช้

<sup>40</sup> Information relating to or dealing with security matters, section 23

ดุลพินิจตามกฎหมาย FOIA ในการเปิดเผยข้อมูลนี้ได้ การเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (The Data Protection Act 1998) โดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยปัจจุบันจะเห็นได้ว่า หากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีผลใช้บังคับ ประเทศไทยจะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร แต่สำหรับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐยังคงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการเปิดเผยหรือเข้าถึงข้อมูลนี้ไว้เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักรซึ่งกำหนดข้อยกเว้นข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายเฉพาะออกไปจากหลักการกฎหมาย FOIA ทำให้กรณีของไทยนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองของรัฐได้ จึงนำไปสู่ผลของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างกันระหว่างข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐและเอกชน

## 5. บทสรุป

อาจสรุปได้ว่า การกำหนดข้อยกเว้นในส่วน of ข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ปัจจุบันนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยในปัจจุบันทั้งไทยและสหรัฐอเมริกาต่างก็ไม่มีกฎหมายกลางที่มีผลเป็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป เนื่องจากมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะบางภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลมีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายไทยจะแตกต่างกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา แต่จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายสหราชอาณาจักรซึ่งมีพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกฎหมายกลางใช้กับข้อมูลทั่วไป แม้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่กฎหมายสหราชอาณาจักรก็กำหนดข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเจ้าพนักงานไม่อาจใช้ดุลพินิจเปิดเผย

ตามกฎหมาย FOIA ได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังคงกำหนดข้อยกเว้นไว้ทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา ทำให้อาจเกิดผลว่าเจ้าพนักงานยังคงสามารถใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐได้ อันจะส่งผลให้เกิดมาตรฐานที่แตกต่างกันระหว่างข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐและเอกชน แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลจะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม

## 6. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการใน 3 ระดับคือ

### ระดับแรก การปรับปรุงแก้ไขเงื่อนไขทั่วไปของมาตรา 15

- มาตรา 15 ให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่กว้าง โดยมีได้กำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินผลกระทบจากการให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หากเปรียบเทียบกฎหมายสหราชอาณาจักรจะพบว่า มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ICO ใช้เกณฑ์ประเมินผลกระทบ คือ “Prejudice Test” หรือ “Harm Test” รวมทั้งชี้แจงน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของการไม่เปิดเผยข้อมูล ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเป็นเกณฑ์ในการกำกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนและตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะมากขึ้น ผู้เขียนจึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 15 โดยกำหนดรายละเอียดด้านเกณฑ์การใช้ดุลพินิจตามกฎหมายสหราชอาณาจักร

- ข้อมูลตามมาตรา 15 มิได้แบ่งแยกเป็นข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยเด็ดขาดหรือข้อมูลที่เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาให้เปิดเผยได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหราชอาณาจักรแล้วพบว่า กฎหมายได้จำแนกข้อมูลเป็นสองประเภท ซึ่งผู้เขียนเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงกฎหมายไทยโดยจำแนกข้อมูลเป็นสองประเภทดังกล่าว

## ระดับที่สอง การปรับปรุงแก้ไขข้อยกเว้นเฉพาะ กรณี มาตรา 15

(6)

- สำหรับกรณีข้อมูลที่ “กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” ตามมาตรา 15 (6) นั้น มีข้อเสนอแนะสองแนวทางดังนี้

แนวทางแรก เมื่อเปรียบเทียบกับ กฎหมาย FOIA ของสหราชอาณาจักร พบว่า มิได้กำหนดกรณี “กฎหมายอื่นที่ห้ามเปิดเผย” เอาไว้ทั้งในข้อยกเว้นกลุ่มเด็ดขาดและกลุ่ม “Qualified exemptions” จึงไม่มีปัญหาในการตีความว่า กฎหมายใดบ้างจะอยู่ในขอบเขตของ “กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” หรือมีกฎหมายอื่นมิให้เปิดเผยนั่นเอง ทั้งนี้กรณีสหราชอาณาจักรนั้น หากกฎหมาย FOIA จะยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ก็จะมีข้อยกเว้นที่ชัดเจน เช่น กรณีกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล (DPA) ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแรกว่า หากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ยังคงมีข้อยกเว้นกรณี “กฎหมายอื่นมิให้เปิดเผย” ก็เสนอให้บัญญัติกฎหมายอื่นที่ห้ามเปิดเผยอันเข้าข้อยกเว้นมาตรา 15 (6) ไว้โดยชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความ ดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักร

แนวทางที่สอง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย FOIA ของสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า มีการกำหนดข้อยกเว้นในลักษณะนี้เช่นเดียวกับมาตรา 15 (6) กล่าวคือ มาตรา 552(b) (3) หรือเรียกว่า “ข้อยกเว้นที่สาม (Exemption 3)” กล่าวคือ “ข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นอย่างเฉพาะเจาะจงตามกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีการกำหนดเกณฑ์สำหรับการไม่เปิดเผยหรือมีการอ้างอิงถึงชนิดของข้อมูลที่จะไม่เปิดเผยไว้อย่างชัดเจน”<sup>41</sup> อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ข้อแตกต่างกับกฎหมายไทยที่สำคัญก็คือ กฎหมาย FOIA กำหนดเกณฑ์การพิจารณากฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลเอาไว้ โดยมีหลักสำคัญคือ

<sup>41</sup> specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title) , provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld

- กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ใช่กฎหมาย FOIA กล่าวคือเป็นกฎหมายฉบับอื่นที่มีหลักห้ามเปิดเผยข้อมูล
- กฎหมายดังกล่าวจะต้องห้ามการเปิดเผยโดยไม่มีการเปิดให้ใช้ดุลพินิจใดๆ ได้
- กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ (Criteria) โดยอ้างอิงถึงชนิดข้อมูลที่จะไม่เปิดเผยไว้อย่างชัดเจน
- หากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลังปี ค.ศ. 2009 จะต้องมีการระบุในกฎหมายนั้นอย่างชัดเจนโดยอ้างอิงย้อนกลับตามมาตรา 552(b) (3) ด้วย<sup>42</sup>

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 15 ของไทยแล้วพบว่า มิได้กำหนดเกณฑ์ของกฎหมายที่จะอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นมาตรา 15 ว่าจะต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบอย่างไร ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 15 (6) โดยนำเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ด้วย เพื่อให้การพิจารณาว่ากฎหมายใดจะอยู่ภายใต้ความหมายของ “กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย” มีแนวทางที่ชัดเจนและไม่กว้างเกินไป

**ระดับที่สาม สำหรับกรณีข้อมูลส่วนบุคคล** ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยปัจจุบันมีหลักการคล้ายคลึงกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจเหมาะสมในช่วงที่ไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีผลใช้บังคับแล้ว ลักษณะการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยจะไปคล้ายคลึงกับกฎหมาย FOIA ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลในประเภทที่ห้ามเปิดเผยเด็ดขาด ดังนั้น ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

- ยกเลิกมาตรา 15 (5) ซึ่งมีหลักการคล้ายคลึงกับกฎหมาย FOIA ของสหรัฐอเมริกา โดยเจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้

<sup>42</sup> (B) if enacted after the date of enactment of the OPEN FOIA Act of 2009 (i.e., Oct. 29, 2009) , specifically cites to this paragraph

- แก้ไขปรับปรุงมาตรา 15 (6) โดยกำหนดอย่างชัดเจนให้ข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจัดอยู่ในกฎหมายเฉพาะคุ้มครองมิให้เปิดเผย

ดังนั้น หากแก้ไขข้อยกเว้นเช่นนี้ จะเกิดผลคือเมื่อเป็นข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ถือเป็นข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยโดยเด็ดขาด ซึ่งเจ้าพนักงานจะไม่สามารถใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้อีก เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไปอยู่ภายใต้กระบวนการของพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะ

## เอกสารอ้างอิง

คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2555). “กฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

\_\_\_\_\_. (2553). “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว : ศึกษากรณีการรบกวนสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว โดยธุรกิจขายตรง” บทบัณฑิตย, เล่มที่ 66 ตอนที่ 4, ธันวาคม 2553.

\_\_\_\_\_. (2558). “ศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเดือนมกราคม พ.ศ. 2558” รายงานสืบเนื่องในการประชุมวิชาการ 1<sup>st</sup> National and International Conference on Education Research and Social Development April 24, 2015, KU Home, Bangkok, THAILAND  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). “ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” [Online], Available URL: <http://www.senate.go.th/w3c/senate/lawdraft.php?keyword=&page=2&orby=&orrg=ASC>

Andrew Puddephatt, “Freedom of Expression, The essentials of Human Rights” (Hodder Arnold, 2005)

Bradley Pack, Note, “FOIA Frustration: Access to Government Records Under the Bush Administration”, 46 Arizona Law Review 815, 826-27 (2004).

Christopher M. Mason, Comment, Developments Under the Freedom of Information Act—1981, 1982 Duke Law Journal, 423, 425

Christina E. Wells, “National Security” Information and the Freedom of Information Act, 56. Administrative Law Review. 1195, 1214 (2004)

Information Commissioner Office (ICO), “Freedom of Information Act 2000 (Section 50) Decision Notice” [Online], Available URL: [https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2011/595966/fs\\_50296349.pdf](https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2011/595966/fs_50296349.pdf)

John Podesta, Need To Know: Governing in Secret, in The War on Our Freedoms : Civil Liberties in an Age of Terrorism 220, 223 (Richard C. Leone & Greg Anrig, Jr. eds., 2003) .

Roberts, Alasdair. (2010). ‘A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India’s Right to Information Act’. Public Administration Review 70 (6) , 925–933

Thongraweewong, Kanathip. (2014). “The legal protection of right to privacy in case of “Google street view”: A comparative study of Thai and E.U. Laws” conference proceedings of Burapha University International Conference 2014 (BUU2014), July 3-4.



- Thongraweewong, Kanathip. (2014). “Data Breach Notification Laws as a preventive approach to Identity related Crimes: Lessons from the US to Thailand’s data privacy laws” Proceedings of ‘International Conference on Financial Criminology (ICFC) 2014, June 5-7, 2014. Rangsit University (RSU), Thailand collaborating with Universiti Teknologi MARA (UiTM) and Accounting Research Institute (ARI), Malaysia.
- Vleugels, R. “Overview of all FOI Law Around the World - 2011 update” [Online], Available URL: <http://www.llrx.com/features/foilawsoverview.htm>
- Worthy, Ben. (2010). “More Open But No More Trusted? The Impact of FOI on British Central Government” Governance 23(4), p.561-582