คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค ๖๐ /๒๕๕๓

เรื่อง **อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคม เกี่ยวกับข้อมูลของผู้ประกันตน**

.....

ผู้อุทธรณ์ : บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
โดยนายธีรภัทร บุญญาธิการ ทนายความผู้รับมอบอำนาจ

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : สำนักงานประกันสังคม

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมขอทราบสถานที่ทำงานและอัตราเงินเดือนของลูกหนี้ตามคำพิพากษา จำนวน ๒ ราย คือ [redacted] และ [redacted]

สำนักงานประกันสังคมมีหนังสือ ที่ รง ๐๖๐๔/๖๑๕ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงผู้อุทธรณ์ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ทำงานของผู้ประกันตนถือเป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของนายจ้างจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย การเปิดเผยมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม และเป็นข้อมูลที่มีกฎหมายคุ้มครองห้ามมิให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๑๐๐ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๖) จึงไม่อาจเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลได้

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคมดังกล่าว

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐ /๒๕๕๓

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของ นาย ก. และ นาย ข. จึงถือว่าบริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ไม่ยอมชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงมีสิทธิยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามหลักกฎหมายที่กำหนดว่าทรัพย์สินทุกชนิดของลูกหนี้ที่มีอยู่ย่อมเป็นประกันการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๗๓๓ เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะให้ชำระหนี้ของตนจากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย" ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๖ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (๓) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (๒) คือ เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาลและเงินสงเคราะห์หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้นหรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร" ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวแล้วจะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถบังคับชำระหนี้จากเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน ซึ่งเป็นจำนวนเงินรวมกันเกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท โดยการให้กรมบังคับคดีอายัดเงินดังกล่าวมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ นอกจากนี้แม้ว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานที่ทำงานและอัตราเงินเดือนของลูกหนี้ตามคำพิพากษาถือเป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของนายจ้างจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย แต่ข้อมูลดังกล่าวถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมกระทำได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของ

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐ /๒๕๕๓

ข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้ (๘) ต่อศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว" นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ณ. ภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ไม่พบทรัพย์สินใด ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้บังคับชำระหนี้ได้ หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาบางรายก็มิได้พักอาศัยอยู่ ณ. ภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านแต่อย่างใด ซึ่งจากการสอบถามข้อมูลจากเจ้าของบ้านที่มีชื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้านหรือเพื่อนบ้านข้างเคียงก็ได้รับแจ้งว่าเป็นญาติหรือเป็นคนรู้จัก ผู้อุทธรณ์พยายามสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอย่างสุดความสามารถแล้ว แต่ก็ไม่พบทรัพย์สินใด ๆ ของลูกหนี้ที่จะบังคับชำระหนี้ได้ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมขอทราบสถานที่ทำงานและอัตราเงินเดือนของลูกหนี้ตามคำพิพากษา จำนวน ๒ รายดังกล่าว แต่สำนักงานประกันสังคมปฏิเสธการเปิดเผย ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งสำนักงานประกันสังคมที่มิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการฯ สำนักงานประกันสังคมมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ รง ๐๖๐๔/๑๓๓๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงคณะกรรมการฯ ชี้แจงเพิ่มเติมดังนี้ ข้อมูลที่สำนักงานประกันสังคมจัดเก็บไว้ คือ ข้อมูลนายจ้างและผู้ประกันตนที่นายจ้างยื่นต่อสำนักงานประกันสังคมโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ นับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และสำนักงานประกันสังคมต้องจัดเก็บรักษาและให้ความคุ้มครองข้อมูลซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๑๐๐ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๕ กรณีตามอุทธรณ์เป็นการขอข้อมูลที่มิได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองแรงงานหรือการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี จึงไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทน นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมได้พิจารณาและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ หากเปิดเผยข้อมูลไปเพื่อประโยชน์ในการบังคับชำระหนี้ก็จะมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งอาจทำให้นายจ้างและลูกจ้างเสื่อมศรัทธาและขาดความเชื่อมั่นต่อระบบประกันสังคมได้ ในขณะเดียวกันก็จะทำให้สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลเพื่อการติดตามหนี้ของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคมที่มีอยู่มิใช่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งการชำระหนี้โดยตรง คดีนี้ศาลได้พิพากษา

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐ /๒๕๕๓

ถึงที่สุด และศาลได้มีหมายบังคับคดีเพื่อให้โจทก์ไปดำเนินการติดต่อที่กรมบังคับคดีแล้ว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ คือ สถานที่ทำงานของและอัตราเงินเดือนของลูกหนี้ตามคำพิพากษา คือ นาย ก. และ นาย ข. เป็นข้อมูลข่าวสารที่สำนักงานประกันสังคมได้มาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อประโยชน์ของนายจ้างและลูกจ้างตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนายจ้างและลูกจ้างไม่ประสงค์จะให้เปิดเผยต่อบุคคลภายนอก และหากผู้อุทธรณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปเพื่อประโยชน์ในการบังคับชำระหนี้ก็จะกระทบต่อสภาพการทำงานของลูกจ้างและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งอาจทำให้นายจ้างและลูกจ้างขาดความเชื่อถือต่อระบบประกันสังคมได้ ในขณะเดียวกันก็จะทำให้สำนักงานประกันสังคมกลายเป็นสำนักงานติดตามชำระหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ นอกจากนี้ข้อมูลข่าวสารที่สำนักงานประกันสังคมมีอยู่ก็มิใช่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งการชำระหนี้โดยตรง การบังคับชำระหนี้ของผู้อุทธรณ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ยังมีหนทางอื่นในการดำเนินการเพื่อบังคับชำระหนี้ หรือวางระบบการประกันการชำระหนี้เพื่อให้การบังคับชำระหนี้มีประสิทธิภาพ และในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอถึงขนาดที่จะให้ผู้อุทธรณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่นที่อยู่ในระบบฐานข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มิอาจเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

หัวหน้าคณะที่ ๓

(นายสมยศ เชื้อไทย)

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐ /๒๕๕๓

กรรมการ

(นายธรรมรักษ์ การพิศิษฎ์)

กรรมการ

(นายฮึกหาญ โตมรศักดิ์)

กรรมการ

(นายสุพจน์ ไพบูลย์)

กรรมการ

(นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์)

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

(ศาสตราจารย์ ปรีดี เกษมทรัพย์)

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓