



## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาสิทธิทั้งหลายของมนุษย์นั้น “ สิทธิส่วนบุคคล ” จัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์และเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันกับคุณค่าอื่น ๆ ของมนุษย์ด้วย เป็นต้นว่า สิทธิในทรัพย์สินและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ฉะนั้น การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลไว้ตามกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายของนานาประเทศ ซึ่งรวมทั้งมีความสำคัญในระดับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย และโดยที่สิทธิส่วนบุคคลเป็นสิทธิที่มีความหมายและขอบเขตค่อนข้างกว้างขวาง ดังนั้น การให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจึงสามารถทำได้หลายวิธีการ ซึ่งวิธีการที่สำคัญวิธีการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล คือ การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจาก หากบุคคลใดไม่สามารถควบคุมหรือจำกัดการเปิดเผยหรือการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคนได้แล้ว เราก็ไม่อาจกล่าวได้เลยว่า บุคคลนั้นจะยังมีความเป็นส่วนตัวอยู่ เพราะเขาย่อมจะถูกคุกคามชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัวได้โดยง่าย โดยนัยนี้ ถ้าจะกล่าวว่าข้อมูลส่วนบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน<sup>1</sup> ก็คงจะไม่เกินเลยความจริงแต่ประการใด

ฉะนั้น การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในระดับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศและในระดับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย เช่นเดียวกับกับความสำคัญของสิทธิส่วนบุคคล ดังจะเห็นได้จาก ในระบบกฎหมายภายในของหลายๆ ประเทศ ได้มีการบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (ซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลด้วย) ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแต่ละประเทศและมีกฎหมายลูกบทอีกหลายฉบับที่มีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล และข้อมูลส่วนบุคคลไว้ใน มาตรา 18 ส่วนที่ 4 ความว่า “ กฎหมายจะจำกัดการใช้ประโยชน์จากการประมวลผลข้อมูลได้เพื่อที่จะคุ้มครอง เกียรติยศ ชื่อเสียงส่วนบุคคล ( personal honour ) คุณความดีงามทางศีลธรรม ( integrity ) และสัมพันธภาพระหว่างกัน ( relationship ) ของพลเมือง ”

---

<sup>1</sup> ในคำราชของ Raymond Wacks อธิบายว่า “ ความเป็นส่วนบุคคล ” เป็นสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งซึ่งหมายความว่าความสามารถของบุคคลในการควบคุมข้อมูลเกี่ยวกับคนด้วย ( Raymond Wacks , Personal Information : Privacy and The law , ( Oxford : Clarendon Press , 1989 ) , pp. 14 – 15 . )

และในมาตราที่ 18 ส่วนที่ 3 ได้กำหนดว่า “ การติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ โทรเลข และ โทรศัพท์ เป็นสิ่งที่ต้องเก็บรักษาเป็นความลับ ( Secrecy is established ) เว้นแต่จะมีคำสั่งศาลแสดงว่าเป็นสิ่งที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ”<sup>2</sup>

ในประเทศฮังการี ก็ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ความว่า “ ในสาธารณรัฐแห่งชาวฮังการีเรียน ทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของตน ”<sup>3</sup> ดังนี้เป็นต้น

ส่วนในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ก็เช่นเดียวกัน มีอนุสัญญาและแนวทางขององค์การระหว่างประเทศหลายแนวทางที่ต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนในแต่ละรัฐ ยกตัวอย่างเช่น แนวทางขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองเพิ่มข้อมูลส่วนบุคคลในคอมพิวเตอร์ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ก็เช่นเดียวกันกับนานาประเทศ ได้มีการบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 34 และมาตรา 58 ความว่า

มาตรา 34 “ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีการใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ”

---

<sup>2</sup> James Michael , Privacy and Human Right : International and comparative study , with Special Reference to Development information Technology ( Paris : UNESCO Publishing and Dartmouth Publishing Ltd. , 1994 ) , p. 119.

<sup>3</sup> Ibid. , p. 124.

มาตรา 58 “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

นอกจากนี้ก็มีกฎหมายลูกบทอีกหลายฉบับด้วยกันที่คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของประชาชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่มีความสำคัญมากที่สุดฉบับหนึ่งในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหลักการของพระราชบัญญัตินี้ กล่าวได้ว่าเป็นหลักการใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยและเป็นหลักการใหม่ในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนด้วย โดยรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้น ซึ่งเหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏตามคำอธิบายเหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติมีด้วยกัน 3 ประการ ดังนี้<sup>4</sup>

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อจะสามารถแสดงความคิดเห็นและสิทธิในทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงและส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือประโยชน์ที่สำคัญของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่า ที่ไม่เปิดเผยเพราะเหตุใด
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการที่เคียงคู่กับหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็คือ หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล นั่นเอง

<sup>4</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2541 ), หน้า 12.

โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการจะให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการคุ้มครองแบบป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การจัดเก็บ การรักษา การแก้ไข เปลี่ยนแปลง การเปิดเผย เป็นต้น ส่วนข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลโดยหน่วยงานภาคเอกชน เช่น ธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในหน่วยงานภาคเอกชน จึงเป็นไปตามหลักทั่วไปในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งการคุ้มครองมีลักษณะเป็นการเยียวยาแก้ไขด้วยการกำหนดให้ ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพิจารณาเฉพาะการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ การเปิดเผย ” ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น

ซึ่งวิธีการทั้งหลายในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กล่าวได้ว่า “ การเปิดเผย ” เป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นทางให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเผยแพร่ไปสู่สาธารณะ ซึ่งหากเป็นเรื่องส่วนตัวหรือความลับที่ประสงค์จะปกปิดของผู้ใด ย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว หรือเกียรติยศ ชื่อเสียงของผู้นั้นได้ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ใด ย่อมจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิส่วนบุคคลของผู้นั้น ด้วยเหตุนี้ ในหลักกฎหมายของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงกำหนดเป็นหลักการว่า “ ข้อมูลส่วนบุคคลจะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติ ” ซึ่งข้อยกเว้นตามกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของนานาประเทศรวมทั้งของประเทศไทยด้วยนั้น ก็คือ “ ประโยชน์สาธารณะ ”

“ ประโยชน์สาธารณะ ” จึงเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ และหลักการดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการด้วยเช่นกัน ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยอาศัยเหตุ “ ประโยชน์สาธารณะ ” นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ควบคุมดูแลข้อมูลจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของประชาชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตาม “ หลักความได้สัดส่วน ” ซึ่ง

เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ

แต่โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกฎหมายใหม่ และเป็นการเปลี่ยนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการจากเดิมที่มุ่งปกปิดเป็นหลัก เปลี่ยนเป็น “การปกปิดเป็นเพียงข้อยกเว้น” ดังนั้น การใช้กฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่หลายกรณี เป็นต้นว่า กรณีการขอคูเอกสารการสอบของโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งประเด็นสำคัญของเรื่องอยู่ที่ว่าเอกสารการสอบเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้หรือไม่ หรือกรณีการขอคูผลการตรวจสอบคุณสมบัติผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายสถาบันการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นสำคัญว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในกรณีนี้ เข้าข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้หรือไม่

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะศึกษาหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งจากหลักกฎหมายของประเทศไทยเองและหลักกฎหมายของต่างประเทศ และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักความได้สัดส่วน เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งส่วนรวมและส่วนบุคคล

## 1.2 สมมุติฐาน

ข้อมูลส่วนบุคคล โดยหลักจะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือเข้าเงื่อนไขอันเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องพิจารณาให้ได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ มิฉะนั้นแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ

ดังนั้น จึงสมควรศึกษาหลักเกณฑ์ของหลักความได้สัดส่วน หลักกฎหมายของต่างประเทศ และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายของไทยให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถรักษาได้ทั้งประโยชน์ส่วนบุคคลของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิที่สำคัญของมนุษย์ ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ทั้งจากกฎหมายภายในของแต่ละประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ และแนวทางในการบังคับใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล
4. เพื่อศึกษาหาหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจซึ่งนำหน้ากระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น ไม่รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายอื่นๆ และการวิจัยจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก

สำหรับการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายของต่างประเทศ ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
2. ทราบถึงลักษณะต่าง ๆ ของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
3. ทราบถึงหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล
4. ทราบถึงหลักกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาวิจัย เพื่อเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายของไทย
5. ทราบถึงหลักกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาวิจัย ตลอดจนแนวทางในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

## 1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

การดำเนินการวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยการวิจัยเชิงคุณภาพ ( Qualitative Research ) ในลักษณะของการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้มาจากการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ ( ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ) วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น