

การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



นาย วีระพงษ์ บึงไกร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2543
ISBN 974 - 13 - 1207 - 5
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

16 พ.ค. 2546

I 19689 500

**DISCLOSURE OF PERSONAL INFORMATION UNDER
THE OFFICIAL INFORMATION ACT B.E. 2540**

Mr. Weerapong Bungkrai

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws**

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974 - 13 - 1207 - 5

นายวีระพงษ์ บึงไกร : การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (DISCLOSURE OF PERSONAL INFORMATION UNDER THE OFFICIAL INFORMATION ACT B.E. 2540)

อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์วิทิต มันทารมณ์ ; 304 หน้า.

ISBN 974 - 13 - 1207 - 5

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐ และให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกฎหมายใหม่และเป็น หลักการใหม่ในการปฏิบัติราชการของประเทศไทย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และจากข้อหารือของส่วนราชการต่างๆ ก็คือ ปัญหาการวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่ ถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะสามารถเปิดเผยได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด กรณีเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือไม่ และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง จากรายงานสรุปการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประจำปี 2542 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการและวิธีการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาที่กล่าวมา โดยศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และนิวซีแลนด์ ตลอดจนหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และหลักความได้สัดส่วน พบว่า การนำเอาหลักกฎหมายของต่างประเทศและ หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการตีความและบังคับใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และนำเอาหลักความได้สัดส่วนมาเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จะช่วยให้สามารถคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น สอดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2543.....

ลายมือชื่อนิติศ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4086125134 : MAJOR LAW

KEYWORD : PRIVACY / DATA PROTECTION

MR. WEERAPONG BUNGKRAI : DISCLOSURE OF PERSONAL
INFORMATION UNDER THE OFFICIAL INFORMATION ACT B.E. 2540

THESIS ADVISOR : PROFESSOR VITIT MUNTARBHORN , 304 pp.

ISBN 974 - 13 - 1207 - 5

The Official Information Act , B.E. 2540 has the objective of enabling citizens to access official information about the administration of State affairs and protect the right to privacy in respect of the official information which State agencies or State officials must not disclose to others.

However , as the Official Information Act is a new law and posits new principles for officials in Thailand , law enforcement is faced with problems concerning the performance of official duties. One important area that appears in the decision of the Information Disclosure Tribunals and in the consultations with other parts of the government is the problem whether information is to be classified as personal information. If it is personal information , how much can be disclosed and whether it falls under the exception to the rule ? Moreover , according to the Official Information Board 's annual report B.E. 2542 under this Act , it is evident the State officials lack skill in their work on this matter , especially about the process and methods of exercise of their decision under the law. These problems may lead to easy infringement of the right to privacy concerning information.

Therefore , this thesis studies and researches ways of addressing those problems. It studies the privacy law of U.S.A. , England , New Zealand and international law which relate to the topic researched and the principle of proportionality. It is found that resort to principles derived from international law and from different legal system provide directions for interpretation of the provisions of the Official Information Act. Further , the principle of proportionality offers a guideline for exercising the discretion on the part of State officials in the disclosure of personal information. It will help citizens' privacy concerning information in conformity with the law.

Department.....Law.....

Field of study...Law.....

Academic year...2543.....

Student's signature.....

Advisor's signature.....

Weerapong Bungkrai
Vitit Muntarbhorn

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือเป็นอย่างดีของศาสตราจารย์ วิจิต มันทาภรณ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัยมาด้วยดีตลอด

ส่วนทางด้านเอกสารข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการทำวิจัย ผู้วิจัยก็ได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ช่วยเป็นธุระจัดหาให้ และในขณะที่ผู้วิจัยปฏิบัติราชการอยู่ที่วิทยาลัยพัฒนศึกษการบางนา ก็ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านเวลาในการทำวิจัยเป็นอย่างดีเช่นกันจากอาจารย์ เวก ศิริพิมพ์ลวาทิน จึงขอขอบพระคุณท่านมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา ซึ่งสนับสนุนในด้านการเงินและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา จนสำเร็จการศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่

1	บทนำ.....	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	1.2 สมมุติฐาน.....	5
	1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
	1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	6
	1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
	1.6 วิธีการวิจัย.....	7
2	สิทธิส่วนบุคคล : รากฐานของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.....	8
	2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล.....	8
	2.2 ความหมายและประเภทของสิทธิส่วนบุคคล.....	11
	2.2.1 ความหมายของคำว่า “ ความเป็นส่วนตัว ”.....	12
	2.2.1.1 พิจารณาด้านสถานภาพ.....	12
	2.2.1.2 พิจารณาด้านลักษณะสำคัญ.....	12
	2.2.1.3 พิจารณาด้านความเกี่ยวพันของคุณค่า.....	13
	2.2.2 ความหมายของสิทธิส่วนบุคคล.....	14
	2.2.2.1 ตามหลักกฎหมายระดับระหว่างประเทศ.....	15
	2.2.2.2 ตามหลักกฎหมายระดับภายในประเทศ.....	18
	2.2.3 ประเภทของสิทธิส่วนบุคคล.....	20
	2.2.3.1 สิทธิส่วนบุคคลที่แสดงถึงการตัดสินใจ.....	20
	2.2.3.2 สิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการพักผ่อน หรือการมีภาวะ หรือช่วงเวลาที่สูงบสุข.....	21
	2.2.3.3 สิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการคุ้มภัย.....	21

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

2.6	เหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บหรือการมีไว้ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคล ของหน่วยงานของรัฐ.....	36
2.7	เหตุผลและความจำเป็นในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.....	37
2.8	แนวความคิดในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล	37
3	การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และ หลักกฎหมายของต่างประเทศ.....	40
3.1	การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ.....	40
3.1.1	อนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองบุคคลในเรื่องการประมวลผล ข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ.....	41
3.1.2	อนุสัญญาว่าด้วย สิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป.....	45
3.2	การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ.....	48
3.2.1	ความเป็นมาและขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผย ข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศ.....	48
3.2.1.1	Privacy Act 1974 ของประเทศสหรัฐอเมริกา	48
3.2.1.2	Data Protection Act 1984 ของประเทศอังกฤษ.....	52
3.2.1.3	Privacy Act 1993 ของประเทศนิวซีแลนด์.....	55
3.2.2	ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล.....	58
3.2.2.1	หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	58
3.2.2.2	หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ.....	61
3.2.2.3	หลักกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์.....	63
3.2.3	การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล.....	64
3.2.3.1	หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	64
3.2.3.2	หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ.....	67
3.2.3.3	หลักกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์.....	69
3.2.4	องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล.....	72
3.2.4.1	หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	72
3.2.4.2	หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ.....	73

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

3.2.4.3	หลักกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์.....	78
3.2.5	หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล.....	80
3.2.5.1	หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล	
	Privacy Act 1974 ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	80
3.2.5.2	หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล	
	Data Protection Act 1984 ของประเทศอังกฤษ.....	97
3.2.5.3	หลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล	
	Privacy Act 1993 ของประเทศนิวซีแลนด์.....	115
4	การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายของประเทศไทย.....	123
4.1	การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	124
4.2	การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	
	และประมวลกฎหมายอาญา.....	126
4.3	การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ.....	139
4.3.1	การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484.....	139
4.3.2	การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท์ พ.ศ. 2477.....	142
4.3.3	การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508.....	146
4.3.4	การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477.....	147
4.3.5	การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525.....	152
4.4	การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	154
4.4.1	แนวความคิดเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	154
4.4.2	ความเป็นมาของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	156
4.4.3	หลักการและเหตุผลของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	166
4.4.4	ขอบเขตการใช้บังคับของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	167
4.4.4.1	ข้อมูลที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย.....	167
4.4.4.2	หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย.....	169
4.4.4.3	บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย.....	171

บทที่	สารบัญญ (ต่อ)	หน้า
4.4.5	อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครอง ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	173
4.4.5.1	การจัดเก็บและการรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	173
4.4.5.2	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	178
4.4.5.3	การตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยเจ้าของข้อมูล.....	180
4.4.5.4	การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	183
4.4.5.5	การชดเชยความเสียหายและศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี.....	178
5	การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	188
5.1	บทนิยาม.....	188
5.1.1	ความหมายของข้อมูลข่าวสาร.....	188
5.1.2	ความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	189
5.1.3	ความหมายของการเปิดเผย.....	194
5.2	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแล ของหน่วยงานของรัฐ.....	195
5.2.1	กรณีหน่วยงานของรัฐเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของประชาชน.....	195
5.2.2	กรณีเจ้าของข้อมูลเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตน.....	197
5.2.3	กรณีบุคคลที่สามเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่น.....	203
5.3	องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	205
5.3.1	เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	205
5.3.2	คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร.....	208
5.3.3	องค์กรตุลาการ.....	214
5.3.4	องค์กรอื่น ๆ.....	216
5.4	การบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	221
5.4.1	หลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	221
5.4.2	ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล.....	223

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.4.2.1	223
5.4.2.2	233
5.5	246
6	248
ราชการอ้างอิง.....	259
ภาคผนวก.....	264
ภาคผนวก ก	
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	
ประกาศ และกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร	
ของราชการ พ.ศ. 2540.....	265
ภาคผนวก ข	
ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจ	
หน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของ	
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542.....	294
ประวัติผู้วิจัย.....	304