



บทที่ 4

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายของประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า “ การเปิดเผย ” จัดว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงจะได้ศึกษาภาพรวมเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายของประเทศไทย เสียก่อน โดยจะเป็นการศึกษามาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ดี ในระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งประเทศไทยเองก็เช่นเดียวกัน นอกจากจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักการใหม่ในระบบกฎหมายของไทยแล้ว ก็ยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆ อีก ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะทำการศึกษากฎหมายฉบับอื่นๆ เหล่านั้นพอเป็นสังเขปด้วย เพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย ซึ่งการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายของประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกกฎหมายออกได้เป็น 4 ประเภทตามลักษณะของกฎหมาย ดังนี้ คือ

1. การคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้
2. การคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองในแง่ของการให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายในทางแพ่งและลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญา
3. การคุ้มครองตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคุ้มครองเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี
- และ 4. การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีลักษณะเป็นการคุ้มครองโดยทั่วไปด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐโดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นการใหม่ในระบบกฎหมายของประเทศไทย

4.1 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ได้รับควบคุมตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ให้เปิดเผยแก่ผู้ไม่มีสิทธิรับรู้ โดยได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ในมาตรา 15 (5) ความว่า

“ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ”

ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครอง “ ข้อมูลส่วนบุคคล ” และ “ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ” ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ในมาตรา 34 ดังนี้

“ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 34 วรรค 2 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เปิดเผยมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และข้อมูลส่วนบุคคลนี้ ควรหมายรวมถึงข้อมูลของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติโดยตรง เนื่องจากการนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปเปิดเผยอาจเป็นผลร้ายแก่ชื่อเสียงของผู้ตายและแก่ชื่อเสียงของญาติและวงศ์ตระกูลของผู้ตายนั้นด้วย¹

¹ ฤทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 19.

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในเรื่องของการติดต่อสื่อสารถึงกันด้วย โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ความว่า

“ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 34 และมาตรา 37 แล้ว จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลยิ่งกว่ากรณีทั่วไป ด้วยการกำหนดให้การจำกัดสิทธิอาจทำได้ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายพิเศษ ซึ่งข้อยกเว้นสำคัญที่ทำให้บุคคลไม่อาจอ้างความคุ้มครองสิทธิของตนในส่วนนี้ได้ ก็คือ ถ้าการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหมายความรวมถึง ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลย่อมไม่อาจมีสิทธิส่วนบุคคลในกรณีเช่นนี้ได้

อย่างไรก็ดี มีปัญหาว่า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 34 และมาตรา 37 นี้ จะหมายความรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของคนต่างด้าวหรือไม่ เนื่องจาก โดยปกติรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในหมวด 3 เป็นชื่อหมวดว่า “ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ” ดังนั้น เมื่อสิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด 3 ฉะนั้น จะหมายความว่า เฉพาะแต่บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นหรือไม่ที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 34 และมาตรา 37

สำหรับปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิส่วนบุคคลและข้อมูลส่วนบุคคลนั้น เป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ก็ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งปฏิญญานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ แม้ปฏิญญานี้ จะมิได้มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่ก็มีค่าบังคับมากกว่าเป็นเอกสารชี้แนะอยู่บ้าง เพราะในมาตรา 56 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้น

รัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกัน...ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 ซึ่งที่สำคัญก็คือ “ การส่งเสริมให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชน ”² เมื่อประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการรับรองคุ้มครอง และเคารพในสิทธิมนุษยชนด้วย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของการให้ความคุ้มครอง การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 34 และมาตรา 37 จึงไม่ควรจำกัดเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยควรจะรวมถึงคนต่างด้าวด้วย แต่ในแง่ของการใช้สิทธิต่าง ๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล คนต่างด้าวจะใช้สิทธิได้มากน้อยเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายภายในกำหนด

4.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา

4.2.1 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะละเมิด โดยเป็นการให้ความคุ้มครองในลักษณะของการเสียหายแก่ใจ กล่าวคือ มุ่งให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิด ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับการจัดการแก้ไขให้กลับคืนดี ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 447³ โดยมีมาตรา 420 เป็นหลักการทั่วไปของการให้ความคุ้มครองสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคล ซึ่งมาตรา 420 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ”

² โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 91.

³ มาตรา 447 บัญญัติว่า “ บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือสั่งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้ ”

จากบทบัญญัติของมาตรา 420 จะเห็นได้ว่า การกระทำละเมิดที่จะเป็นเหตุให้ผู้กระทำได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย จะต้องมียุติกรรมประกอบ 3 ประการ ดังนี้ คือ⁴

1. เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย โดย “ การกระทำ ” หมายถึง การเคลื่อนไหวของร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น กล่าวคือ เป็นการกระทำของร่างกายที่อยู่ในบังคับของจิตใจ⁵

2. เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ “ การประมาทเลินเล่อ ” หมายถึง เป็นการกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่⁶

3. เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย โดย “ ความเสียหาย ” นี้ หมายถึง ความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลทั้งสิ้น ซึ่งรวมถึงสิทธิส่วนตัว (right of privacy) ด้วย สิทธิส่วนตัวเช่นว่านี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้ใครเข้ามายุ่งเกี่ยวจนเกินสมควร เกินขอบเขต สิทธิที่ว่านี้ รวมทั้งสิทธิที่จะไม่ให้ผู้ใดล่วงล้ำยุ่งเกี่ยวโดยที่บุคคลต้องการอยู่คนเดียวด้วย⁷

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากมีการกระทำใดที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใด และเป็นเหตุบุคคลนั้นได้รับความเสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของเขา (ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว เป็นสิทธิส่วนบุคคล) บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ทำละเมิดได้ตามมาตรา 420 เป็นต้นว่า การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น เช่น ภาพเปลือยกาย เสียงสนทนาทางโทรศัพท์ หรือข้อมูลอื่นใดอันเป็นเรื่องส่วนตัวของเขา โดยไม่ได้รับความยินยอม

⁴ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ , 2540), หน้า 6.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁷ ไพจิตร บุญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ , 2538), หน้า 33.

อย่างไรก็ดี นอกจากการคุ้มครองตามหลักทั่วไปในมาตรา 420 แล้ว “ข้อมูลส่วนบุคคล” ยังได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติเฉพาะในมาตรา 423 ด้วย ซึ่งมาตรา 423 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ดังนี้

“ผู้ใดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงเป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างใด อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อคนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรจะได้รู้ได้

ผู้ใดส่งสาส์นอันคนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากตนเองหรือผู้รับข่าวสาส์นมีทางได้เสีย โดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสาส์นเช่นนั้น หากทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่”

จากบทบัญญัติของมาตรา 423 การ “กล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย” หมายถึง การแสดงข้อความใดๆ ให้บุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอก ซึ่งไม่ใช่ผู้ต้องเสียหายนั่นเองได้ทราบ จะเป็นด้วยถ้อยคำพูด คำที่เขียน หรือด้วยกิริยาอาการหรือวิธีอื่นใดก็ได้⁸ โดยการกล่าวหรือไขข่าวนั้น ไม่จำกัดว่าต้องทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แม้ไม่ตั้งใจให้เป็นการทำให้เสียหายหรือเพื่อการตลกขบขัน ก็ไม่เป็นข้อแก้ตัว ถ้ามีการกระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำนั้น และการกล่าวหรือไขข่าวที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 423 นี้ ข้อความที่กล่าวหรือไขข่าวต้องเป็นข้อความที่ฝ่าฝืนที่ฝ่าฝืนความจริง คือ ไม่ตรงกับความจริง แม้จะไม่มีใครเชื่อว่าเป็นความจริงตามที่กล่าวหรือไขข่าวนั้นและข้อความที่กล่าวหรือไขข่าวนั้นจะต้องเป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของผู้อื่นประการหนึ่ง หรือเสียหายแก่ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญอย่างอื่นของเขาอีกประการหนึ่ง⁹

จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 423 นั้น เป็นการคุ้มครองในลักษณะของการห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งข้อมูลนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็น

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

การฝ่าฝืนความจริงและเป็นที่ยุติโทษแก่ชื่อเสียง หรือเกียรติคุณ หรือทางทำมาหาได้ของผู้อื่นแล้ว ผู้กล่าว หรือ ใจข่าวต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามวรรค 2

มีปัญหาว่า ถ้าข้อมูลที่ถูกลกล่าวหรือ ใจข่าวหรือนัยหนึ่งข้อมูลที่เปิดเผยนั้น เป็นเรื่องจริง ผู้กล่าว หรือ ใจข่าว ยังจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่

ข้อปัญหานี้ แม้มาตรา 423 จะบัญญัติถึงการกระทำละเมิดอย่างหนึ่งเป็นเอกเทศนอกเหนือจาก มาตรา 420 อันรับรองว่าชื่อเสียง เกียรติคุณ และทางทำมาหาได้ ทางเจริญของบุคคล เป็นสิทธิซึ่งอาจ ถูกละเมิดได้ แม้จะมีใช้สิทธิตามมาตรา 420 ก็ตาม แต่การกล่าวหรือ ใจข่าวด้วยข้อความจริง ซึ่งไม่เป็น ละเมิดตามมาตรา 423 นี้ ถ้าหากทำให้เสียหายแก่สิทธิของผู้อื่น ก็อาจเป็นละเมิดตามมาตรา 420 ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487) และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 34 ซึ่งบัญญัติว่า

“ สิทธิของบุคคลในเกียรติยศ ชื่อเสียงย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหรือ ใจข่าวแพร่หลายซึ่ง ข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ”

ดังนั้น การกล่าวหรือ ใจข่าวต่อสาธารณชนอันกระทบถึงเกียรติยศหรือชื่อเสียงของผู้อื่น ไม่ว่าจะ เป็นความจริงหรือหรือฝ่าฝืนต่อความจริงย่อมเป็นละเมิด เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน¹⁰

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 423 นี้ มีข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในวรรค สอง กล่าวคือ ถ้าผู้กล่าวไม่รู้ว่ข้อความที่กล่าวไม่จริง ผู้กล่าวก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ในกรณีเช่นนี้ จะมีความ รับผิดชอบทางละเมิดก็เฉพาะเมื่อได้กล่าวเท็จโดยจงใจ ถ้ากล่าวโดยสุจริต แม้ประมาทเลินเล่อควรจะรู้ว่ ข้อความ ที่กล่าวไม่เป็นความจริง ผู้กล่าวก็ไม่ต้องรับผิดชอบ¹¹

¹⁰ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทาง ละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 73.

¹¹ ไทจิร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 54 – 55.

ข้อยกเว้นตามมาตรา 432 วรรค 2 นี้ น่าจะมาจากเหตุผลในทางที่จะคุ้มครองส่วนได้เสียของบุคคลผู้รับและส่งข่าวสารข้อมูล โดยจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบ (Legal interest) ซึ่งจะต้องพิเคราะห์เป็นกรณีๆ ไป แต่ทั้งนี้คงจะไม่ไกลไปจากหลักสุจริต การกล่าวข้อความใดๆ ที่ผู้ส่งข่าวสารข้อมูลเข้าใจว่าผู้รับควรได้ประโยชน์โดยถูกต้องตามกฎหมายจากการส่งข่าวนั้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายยอมรับธรรมชาติของ การอยู่ร่วมกันในสังคมที่จะต้องมีการปกป้องผลประโยชน์ซึ่งกันและกันแม้ว่าจะมีผู้เสียหาย แต่ความเสียหายนั้นต้องมีได้เกิดจากการกระทำที่ไม่สุจริต¹²

แต่มีข้อพิจารณาว่า ถ้าการกระทำเข้าหลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 423 วรรค 2 แล้ว แต่ยังสร้างความเสียหายให้แก่ผู้ถูกกล่าวถึงอยู่ ผู้กระทำจะมีความรับผิดชอบตามมาตรา 420 หรือไม่ เพราะความรับผิดชอบตามมาตรา 420 นี้ มิได้คำนึงถึงความสุจริตใจของผู้กระทำ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 420 แล้ว จะเห็นได้ว่า การกระทำที่จะเป็นละเมิดนั้น จะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าได้กระทำโดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย ดังนั้น ถ้ากระทำโดยมีสิทธิตามกฎหมาย แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นๆ ก็ไม่เป็นผิดกฎหมาย¹³ ด้วยเหตุนี้ หากการกระทำเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 423 วรรค 2 นี้แล้วจึงไม่ผิดมาตรา 420 อีก เนื่องจากการกระทำที่มีข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้

4.2.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญา

การคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นการมุ่งให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษทางอาญา ซึ่งการลงโทษทางอาญานี้ อาจเป็นการให้ความคุ้มครองในลักษณะของการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็ได้ เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งข่มขู่ (deterrence) กล่าวคือ การข่มขู่หรือยับยั้ง มิให้กระทำความผิดอาญาขึ้นอีกในอนาคต สำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญาอาจพิจารณาได้จากความผิดฐานต่าง ๆ ดังนี้

¹² ชื่นอารี มาลีศรีประเสริฐ, “ การคุ้มครองสิทธิส่วนตัวกับการสื่อสารสนเทศ, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 71.

¹³ ไทจิตร ปุณณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. หน้า 15.

4.2.2.1 ความผิดฐานเปิดเผยจดหมาย โทรเลข หรือเอกสาร

มาตรา 322 บัญญัติว่า “ ผู้ใดเปิดผนึกหรือเอาจดหมาย โทรเลข หรือเอกสารใด ๆ ซึ่งปิดผนึกของผู้อื่น ไปเพื่อล่วงรู้ข้อความก็ดี เพื่อนำข้อความในจดหมาย โทรเลขหรือเอกสารเช่นว่านั้นออกเปิดเผยก็ดี ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานนี้ ไม่ใช่ความลับโดยตรง แต่เป็นสิทธิส่วนตัวของบุคคล¹⁴ ซึ่งความผิดตามมาตรานี้ เกี่ยวกับจดหมาย โทรเลข หรือเอกสารเท่านั้น โดยจดหมายและเอกสารในที่นี้ ไม่จำกัดว่าจะต้องเขียนด้วยมือ แต่ต้องเป็นจดหมายหรือเอกสารที่มีเรื่องส่วนตัวของบุคคลอยู่ในนั้น ดังนั้น ถึงพิมพ์จำนวนมากที่หาได้ทั่วไปที่ปราศจากเรื่องส่วนตัวของบุคคล จึงไม่ใช่วัตถุแห่งการกระทำของความผิดมาตรานี้ เช่น ใบปลิวโฆษณาสินค้า และจดหมาย โทรเลขหรือเอกสารนั้นต้องปิดผนึกโดยจะปิดผนึกด้วยวิธีการใดๆ ก็ได้¹⁵ การปิดผนึก แสดงว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ประสงค์จะให้ผู้อื่นทราบข้อความ ฉะนั้น ประมวลกฎหมายอาญาจึงถือว่าเป็นความลับในตัวของมันเอง แม้ความจริงข้อความจะไม่เป็นความลับ การเปิดผนึกหรือเอาไปก็เป็นความผิด¹⁶ “ การเปิดผนึก ” คือ การทำให้ผนึกที่ปิดไว้มันเปิดออก ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นว่าจะล่วงรู้ข้อความหรือไม่ การพยายามใช้เทคโนโลยีเพื่อล่วงรู้ข้อความโดยไม่มีการเปิดผนึกก็เป็นการเปิดผนึก แต่การเอาจดหมายส่องไฟดู ไม่ใช่การเปิดผนึก¹⁷

¹⁴ คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 117 – 118.

¹⁵ สัจชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2525), หน้า 430.

¹⁶ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 237.

¹⁷ คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 118.

ความผิดมาตรานี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด¹⁸ โดยความเสียหายในที่นี้ หมายถึงความเสียหายในทุกทาง¹⁹ และความเสียหายที่ว่านี้ยังไม่จำเป็นต้องเกิดแล้ว เป็นแต่ “น่าจะเกิด” ก็เป็นความผิดได้²⁰ ซึ่งความผิดมาตรานี้ สำเร็จเมื่อมีการเปิดผนึกหรือมีการเอาไป แม้ผู้กระทำจะยังไม่ทันได้ล่วงรู้ข้อความหรือยังไม่ทันเอาข้อความออกเปิดเผย²¹

4.2.2.2 ความผิดฐานเปิดเผยความลับที่ได้มาในหน้าที่หรือจากอาชีพ หรือจากการศึกษาอบรม

มาตรา 323 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของผู้อื่นโดยเหตุที่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ โดยเหตุที่ประกอบอาชีพเป็น แพทย์ เภสัชกร คนจำหน่ายยา นางผดุงครรภ์ ผู้พยาบาล นักบวช หมอความ ทนายความ หรือผู้สอบบัญชี หรือโดยเหตุที่เป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพนั้น แล้วเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับการศึกษาอบรมในอาชีพดังกล่าวในวรรคแรก เปิดเผยความลับของผู้อื่น อันตนได้ล่วงรู้หรือได้มาในการศึกษาอบรมนั้นในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน”

ความผิดตามวรรคแรกของมาตรานี้ เกี่ยวกับความลับของผู้อื่น อันตนได้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับนั้น โดยเหตุที่ตนเป็น

(ก) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่

(ข) ประกอบอาชีพเป็น แพทย์ เภสัชกร คนจำหน่ายยา นางผดุงครรภ์ ผู้พยาบาล นักบวช หมอความ (solicitor) ทนายความ (attorney) หรือผู้สอบบัญชี (auditor)

¹⁸ สัจชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง, หน้า 431.

¹⁹ คณิศ ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 118.

²⁰ สัจชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง, หน้า 431.

²¹ หุศ แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 238.



หรือ (ค) เป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพดังกล่าว²² แล้วเปิดเผยความลับนั้น

การเปิดเผยความลับต้องอยู่ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด กฎหมายใช้คำว่า “ ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหาย ” ฉะนั้น แม้ความเสียหายจะยังไม่เกิดขึ้น ก็เป็นความผิดได้แล้ว ในเมื่อเปิดเผยความลับ²³

การเปิดเผยความลับ คือ การนำไปแจ้งแก่บุคคลอื่นต่อไป ทั้งนี้โดยผู้กระทำเองไม่จำเป็นต้องทราบความลับมาก่อน เช่น ข้อความที่เป็นความลับใส่อยู่ในซองที่ผนึกอยู่ ผู้กระทำได้มอบให้บุคคลอื่นไป ทั้งซองโดยมิได้อ่านข้อความนั้นมาก่อน ส่วนคำว่า “ ความลับ ” นั้น หมายถึง ข้อความซึ่งผู้มีประโยชน์ได้เสียประสงค์จะปกปิด โดยยอมให้รู้ภายในวงบุคคลอันจำกัด ฉะนั้น สิ่งซึ่งเป็นความลับของบุคคลหนึ่ง อาจไม่ใช่ความลับของบุคคลอีกคนหนึ่งก็ได้²⁴

อนึ่ง การเปิดเผยความลับต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา การกระทำโดยประมาทไม่เป็นความผิด²⁵ กล่าวคือ ผู้กระทำต้องทราบว่า สิ่งที่ตนเปิดเผยนั้นเป็นความลับ แต่เจตนาไม่จำเป็นต้องคลุมถึงว่า การเปิดเผยความลับนั้นน่าจะเกิดความเสียหายให้แก่ผู้ใดได้หรือไม่ เพียงมีเจตนาเปิดเผยความลับอันตนได้ล่วงรู้มา ก็เป็นความผิด²⁶

²² หุค แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 239.

²³ ศัญชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ และความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง, หน้า 432.

²⁴ หุค แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 239.

²⁵ ศัญชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ และความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง, หน้า 432.

²⁶ หุค แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 240.

ส่วนวรรคสองของมาตรานี้ ได้บัญญัติรวมถึงผู้รับการอบรมในอาชีพดังกล่าวในวรรคแรก เปิดเผยความลับของผู้อื่น อันคนล่วงรู้หรือได้มาในการศึกษาอบรมนั้น ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ใดผู้หนึ่งด้วย²⁷

4.2.2.3 ความผิดฐานเจ้าพนักงาน เปิด กัก หรือทำลายจดหมายหรือโทรเลขของผู้อื่น หรือเปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข หรือโทรศัพท์

มาตรา 163 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โทรเลข หรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เปิด หรือยอมให้ผู้อื่นเปิดจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข
- (2) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข
- (3) กัก ส่งให้ผิดทาง หรือส่งให้แก่บุคคลซึ่งรู้ว่ามิใช่เป็นผู้ควรรับ ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข หรือ
- (4) เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข หรือทางโทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

มาตรานี้เอาผิดกับเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โทรเลขหรือโทรศัพท์ไม่ว่าเจ้าพนักงานจะสังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด

ตาม (1) คำว่า “ผู้อื่น” หมายถึง ผู้ไม่มีสิทธิรับจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ หรือโทรเลข²⁸

ตาม (2) คำว่า “ทำให้เสียหาย” หมายความว่า ทำให้ทรัพย์สินชำรุดหรือบุบสลาย หรือทำให้หมดความสวยงามหรือทำให้ความสวยงามลดลง

²⁷ ศัญชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง, หน้า 432.

²⁸ หตุศ แสงสุทธิ, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 71.

“ทำลาย” หมายความว่า ทำให้ทรัพย์สินหมดไป ไม่ว่าจะเมื่อทำลายแล้วจะมีซากหรือซากเหลืออยู่หรือไม่ก็ตาม แต่ทรัพย์สินที่ถูกทำลายไม่อยู่ในลักษณะที่เป็น “ทรัพย์สิน” ตามที่เป็นอยู่ก่อนทำลาย²⁹

“ทำให้สูญหาย” หมายความว่า ทำให้หาไม่พบ³⁰

ตาม (3) คำว่า “ส่งให้ผิดทาง” หมายความว่า ส่งให้ผิดสถานที่ที่ควรส่ง

ตาม (4) คำว่า “เปิดเผย” อาจกระทำโดยผู้กระทำเองไม่รู้ข้อความก็ได้ เช่น ผู้กระทำอ่านภาษาอังกฤษไม่ออก แต่เอาข้อความที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษไปเปิดเผยโดยให้ผู้อื่นอ่าน เป็นต้น³¹

4.2.2.4 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับในราชการ

มาตรา 164 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

ผู้กระทำความผิดฐานนี้ คือ เจ้าพนักงานผู้รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ³² คำว่า “อาจรู้ความลับในราชการ” หมายถึง บุคคลที่อยู่ในฐานะที่อาจรู้ความลับได้ เช่น เป็นผู้ปกครองรักษาเอกสารอันปกปิดไว้เป็นความลับ แต่เจ้าตัวเองอาจไม่รู้ก็ได้ เช่น เป็นเพราะยังไม่ได้อ่านเอกสารนั้น หรือเป็นเอกสารภาษาต่างประเทศ ซึ่งตนเองอ่านเอกสารนั้นไม่ออก³³

“ความลับในราชการ” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความลับในราชการหรือมีระเบียบราชการกำหนดลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นความลับในราชการ³⁴ ซึ่งความลับในราชการนี้

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 350.

³⁰ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 313.

³¹ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 71.

³² คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 314.

³³ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 72.

³⁴ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 314.

บางเรื่องย่อมเป็นข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ข้อมูลของผู้ป่วย ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 นอกจากนี้ ความลับในราชการยังรวมถึงสิ่งใดๆ ที่โดยธรรมชาติของสิ่งนั้น จำเป็นต้องรักษาไว้เป็นความลับในราชการ เช่น ข้อสอบไล่³⁵

“ การทำให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับ ” อาจกระทำโดยตนเองไม่ได้ล่วงรู้ความลับด้วยก็ได้ หรืออาจกระทำโดยตนเองล่วงรู้ความลับมาก่อนก็ได้ ความผิดสำเร็จเมื่อผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น³⁶

4.2.2.5 ความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 326 บัญญัติว่า “ ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

คุณธรรมทางกฎหมายในความคิดเกี่ยวกับเรื่องหมิ่นประมาทหรือความผิดต่อเกียรตินี้ คือ เกียรติ ซึ่งความผิดต่อเกียรติเป็นความผิดฐานประกาศให้รู้กัน ไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น

“ เกียรติ ” ประกอบอยู่ในคุณค่าที่ยอมรับนับถือที่มนุษย์มีอยู่เกี่ยวเนื่องกับความสมบูรณ์ทางจริยธรรมของเขา และเกียรตินี้ เป็นส่วนหนึ่งหรืออุปการณอันหนึ่งของเกียรติภูมิของมนุษยชาติที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่เนื่องจากความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ นิติบุคคลจึงไม่ใช่ผู้ทรงเกียรติไม่อาจเป็นกรรมของการกระทำความผิดต่อเกียรติได้³⁷ แต่อย่างไรก็ดี ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า นิติบุคคล ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “ ผู้อื่น ” และการหมิ่นประมาทนิติบุคคล ย่อมเป็นความผิดตามมาตรานี้เหมือนหมิ่นประมาท

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 314.

³⁶ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 72.

³⁷ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 81, 83.

บุคคลธรรมดา³⁸ สำหรับผู้เขียน เห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรก เนื่องจาก เกียรติเป็นรูปการณ์อันหนึ่งของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่พึงมิได้แต่เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น

การกระทำที่จะเป็นความผิดฐานนี้ คือ “ การใส่ความ ” ซึ่งหมายถึง การกล่าวยืนยันข้อเท็จจริงถึงบุคคลอื่น จะเท็จหรือจริงก็เป็นการใส่ความทั้งนั้น ส่วนข้อเท็จจริงที่ยืนยันนั้น จะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตหรือปัจจุบัน ส่วนข้อความในอนาคต เป็นแต่คำทำนาย³⁹ เว้นแต่ว่า การกล่าวอ้างหรือทำให้ปรากฏข้อเท็จจริงในอนาคต ถ้าอาจอนุมานให้เห็นถึงปัจจุบันได้ ก็เป็นการใส่ความได้ เช่น คำพูดที่ว่า “ พรุ่งนี้ นาย ก. จะปล้นทรัพย์ ” ย่อมอนุมานให้เห็นว่า แม้ปัจจุบันนาย ก. ก็ได้มีเจตนาจะปล้นทรัพย์อยู่แล้ว ฉะนั้น การมีเจตนาปล้นทรัพย์ จึงเป็นการใส่ความ⁴⁰

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ยืนยัน จะเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่มีใช้ส่วนตัวของผู้อื่นก็ได้ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในเรื่องหมิ่นประมาท จึงเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลในทางหนึ่งด้วย ซึ่งการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องหมิ่นประมาทนี้ เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติของ มาตรา 330 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีหมิ่นประมาท ถ้าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด พิสูจน์ได้ว่าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาท นั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้น เป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัว และการ พิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ”

และข้อมูลส่วนบุคคลนี้ย่อมรวมถึงข้อมูลของผู้ตายด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 327 ฉะนั้น “ ผู้ใดใส่ความผู้ตายต่อบุคคลที่สามและการใส่ความนั้นน่าจะเป็นเหตุให้ บิดา มารดา คู่สมรส

³⁸ หุค แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 243. และ สัตยชัย สัจจวานิช, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วย ความคิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความคิดเกี่ยวกับทรัพย์ และความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง. หน้า 450.

³⁹ หุค แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 242.

⁴⁰ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความคิด, หน้า 84.

หรือบุตรของผู้ตายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกจำคุกไว้ตามมาตรา 326 นั้น ”

แต่อย่างไรก็ดี ความผิดฐานหมิ่นประมาทนี้ มีข้อยกเว้นในเรื่องเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 157 และมาตรา 158 และตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 และมาตรา 331 ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 157 ได้บัญญัติว่า

“ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแกล้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่ง ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุม ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถานนั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถานนั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสถานนั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสถานนั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล ”

ซึ่งความคุ้มครองตามมาตรา 157 นี้ ขยายไปถึง ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสถานนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 158

ส่วนประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 และมาตรา 331 ได้กำหนดข้อยกเว้นในความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ ดังนี้

มาตรา 329 ได้บัญญัติว่า “ ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต

- (1) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม
- (2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่
- (3) ดิชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ

หรือ

(4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาล หรือในการประชุม

ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ”

มาตรา 331 บัญญัติว่า “ คู่ความ หรือทนายความของคู่ความ ซึ่งแสดงความคิดเห็น หรือข้อความในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเพื่อประโยชน์แก่คดีของตน ไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ”

4.3 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ

ในระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย มีกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้นำมาศึกษาพอเป็นสังเขปเป็นบางเรื่องเท่านั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบกฎหมายของไทย เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

4.3.1 พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกรอบหรือแนวทางที่รัฐกำหนดไว้สำหรับควบคุมผู้ที่มีอาชีพผลิตสิ่งพิมพ์ ออกจำหน่ายแจกแก่ประชาชนให้ปฏิบัติตนอยู่ในขอบเขต มิให้เกิดการก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น โดยเนื้อหาสาระของสิ่งพิมพ์⁴¹

⁴¹ ชันอารี มาลีศรีประเสริฐ, “ การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับการสื่อสารสนเทศ ,” หน้า 95.

สิ่งที่กฎหมายการพิมพ์พิจารณาให้ความคุ้มครอง คือ “ สิ่งพิมพ์ ”⁴² และคำว่า “ สิ่งพิมพ์ ” ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) สิ่งพิมพ์ที่มีใช้หนังสือพิมพ์ เป็นสิ่งพิมพ์ที่มีรายการออกโฆษณาไม่แน่นอน ชื่อและรูปแบบมีต่าง ๆ กัน เช่น สารคดี นวนิยาย คำรา แผ่นปลิว บทเพลง สมุดภาพ แผ่นเสียง เป็นต้น

(ข) หนังสือพิมพ์ หมายถึง สิ่งพิมพ์ที่มีชื่อถาวร จำนวนหน้าเช่นเดียวกันตลอด และออกตามวาระที่กำหนด เรื่องราวที่ลงพิมพ์จะต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ได้ เช่น หนังสือพิมพ์รายวัน (Newspaper) และหนังสือพิมพ์รายคาบ ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า Magazine⁴³

ซึ่งตามมาตรา 6 สิ่งพิมพ์ที่อยู่นอกเหนือการบังคับของกฎหมายการพิมพ์ มี 3 ประเภท คือ

(ก) สิ่งพิมพ์ของทางราชการ

(ข) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จัดทำได้

(ค) สิ่งพิมพ์ประเภท บัตร เอกสาร แบบพิมพ์ รายงาน ซึ่งใช้การตามปกติเป็นการส่วนตัว หรือการสังคม การเมือง การค้า หรือกิจกรรมส่วนตัว

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายการพิมพ์แล้ว ปรากฏว่ามีเฉพาะในกรณีที่เป็นสิ่งพิมพ์ประเภท “ หนังสือพิมพ์ ” เท่านั้น สิ่งพิมพ์อื่นนอกจากหนังสือพิมพ์ ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 41 ดังนี้

มาตรา 41 บัญญัติว่า “ หนังสือพิมพ์ใดโฆษณาเรื่องเกี่ยวกับบุคคลใดคลาดเคลื่อนจากความจริง และอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น บุคคลนั้นอาจแจ้งเป็นหนังสือขอให้บรรณาธิการหนังสือพิมพ์นั้นแก้ไข หรือลงพิมพ์หนังสือซึ่งแก้หรือปฏิเสธเรื่องนั้น การแก้หรือลงพิมพ์หนังสือซึ่งแก้หรือปฏิเสธเรื่องที่ว่านี้จะต้องพิมพ์ในฉบับที่จะออกโฆษณาต่อไปจากเวลาที่ได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว หรือฉบับถัดไป

เมื่อได้แก้หรือลงพิมพ์หนังสือซึ่งแก้หรือปฏิเสธเรื่องที่ว่านี้โดยถูกต้องแล้ว สิทธิในการฟ้องของบุคคลผู้ขอแก้ ทั้งทางแพ่งและทางอาญาเป็นอันระงับลง ”

⁴² ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ให้นิยามของคำว่า “ สิ่งพิมพ์ ” หมายความว่า สมุด แผ่นกระดาษหรือวัตถุใดๆ ที่พิมพ์ขึ้นรวมตลอดทั้งบทเพลง แผ่นที่ แผ่นคัง แผ่นภาพ ภาพวาด ภาพระบายสี ใบประกาศ แผ่นเสียงหรือสิ่งอื่นใดอันมีลักษณะเช่นเดียวกัน

⁴³ ชันอารี มาลีศรีประเสริฐ, “ การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับการสื่อสารสนเทศ , ” หน้า 97.

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 41 ซึ่งกฎหมายการพิมพ์ให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคล เฉพาะในสื่อ “ หนังสือพิมพ์ ” ที่ได้โฆษณา คือ ทำให้แพร่หลายเฉพาะเรื่องเกี่ยวแก่บุคคลที่ไม่เป็นความจริงและอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น ทำนองเดียวกับที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด มาตรา 423 ได้ให้ความคุ้มครองไว้ หากแต่ในกฎหมายการพิมพ์ได้กำหนดวิธีการบรรเทาความเสียหายแก่บุคคลไว้โดยตรง กล่าวคือ ให้บรรณาธิการหนังสือพิมพ์นั้น แก้อ้อความเองหรือลงพิมพ์หนังสือซึ่งแก้หรือปฏิเสธข้อความที่คลาดเคลื่อนจากความจริงนั้น โดยให้ลงข้อความให้ละเอียดตามที่ มาตรา 43 ได้กำหนดวิธีการไว้ ทั้งนี้ สิทธิขอให้แก้ข้อความดังกล่าวมีกำหนดเวลาใช้สิทธิได้ ภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่หนังสือพิมพ์นั้นออกโฆษณา และหากบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ละเลยไม่ปฏิบัติตามแก้ไขตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษอาญาไว้ คือ โทษปรับ ตามมาตรา 65

การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายการพิมพ์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายมหาชน ลักษณะเฉพาะแล้ว จะเห็นว่า มีการให้ความคุ้มครองเพียงบางส่วน กล่าวคือ เฉพาะสารสนเทศส่วนตัวที่คลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริงเท่านั้น หากโฆษณาเรื่องราวส่วนตัวของบุคคลที่เป็นความจริงและไม่เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น สื่อหนังสือพิมพ์ย่อมกระทำได้ โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายมหาชนฉบับนี้

แต่อย่างไรก็ตาม เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการโฆษณาสารสนเทศส่วนตัว ก็ยังสามารถใช้กฎหมายมหาชนที่เป็นบทบัญญัติทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญาฐานหมิ่นประมาท มาตรา 326 ในการกระทำเดียวกันของหนังสือพิมพ์ และพร้อมกันนี้ในฐานะที่เป็นเอกชนด้วยกันระหว่างหนังสือพิมพ์ และผู้ที่ได้รับความเสียหาย เอกชนผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถใช้กฎหมายเอกชนที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดตามมาตรา 423 หรือมาตรา 420 แล้วแต่กรณี เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ด้วย และสามารถร้องขอให้ศาลสั่งให้จัดการตามสมควรเพื่อให้ชื่อเสียงกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหาย หรือให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 447⁴⁴

นอกจากนี้แล้ว การให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ยังพิจารณาได้จากมาตรา 9 และมาตรา 33 ดังนี้ คือ ถ้าปรากฏว่าได้มีการโฆษณาหรือเตรียมโฆษณา

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99 - 100.

สิ่งพิมพ์ใดๆ ที่มีข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่า อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น ภาพเปลือยกายของบุคคล เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งห้ามการขาย หรือแจกสิ่งพิมพ์นั้นได้⁴⁵ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 2 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

และถ้าหากข้อมูลส่วนบุคคลนั้น มีลักษณะเป็นความลับของราชการ กฎหมายการพิมพ์ก็ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองไว้ โดยบัญญัติห้ามมิให้โฆษณาก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ⁴⁶ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.3.2 พระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท พ.ศ. 2477

พระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท พ.ศ. 2477 เป็นกฎหมายที่วางข้อกำหนดในการทำการโทรเลขและโทรศัพทในประเทศไทย โดยถือเป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐที่จะดำเนินการเท่านั้น โดยมอบอำนาจในการกระทำได้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข⁴⁷ ให้มีอำนาจตามกฎหมายในการตั้งเสา ชิ่งสายโทรเลขหรือโทรศัพทในเขตอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้เป็นกรณีพิเศษ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนในกิจการค้าพาณิชย์ที่เจริญขึ้น ย่อมต้องอาศัยการสื่อสารทางโทรเลขและโทรศัพทที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึงพอเพียงต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการการสื่อสารที่ฉับไวและเท่าทันกับสถานการณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางในการส่งข่าวสารสนเทศที่ผ่าน

⁴⁵ มาตรา 9 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าได้มีการโฆษณาหรือเตรียมโฆษณาสิ่งใด ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานเห็นว่าอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งทั่วไปโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือหนังสือพิมพ์รายวัน ห้ามการขายหรือแจกสิ่งพิมพ์นั้น ทั้งจะให้ยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์นั้นด้วยก็ได้”

⁴⁶ มาตรา 33 บัญญัติว่า “ห้ามโฆษณาความลับของราชการในหนังสือพิมพ์ก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ”

⁴⁷ พระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท พ.ศ. 2477 มาตรา 5 วรรคท้าย และได้มีพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ตั้งองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องโทรศัพทขึ้นเฉพาะ โดยโอนบรรดาทรัพย์สินและหนี้สิน ความรับผิดชอบและธุรกิจของกองโทรศัพท กรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่องค์การโทรศัพทดำเนินกิจการต่อไป รวมทั้งรับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจแก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการ โทรศัพทให้้องค์การ โทรศัพท

เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ มิให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และยกเว้นความเสียหายที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดขึ้นจากเครื่อง โทรเลขและโทรศัพท์บกพร่องหรือใช้การไม่สะดวกหรือพนักงานคนใดบกพร่องต่อหน้าที่อันเกี่ยวแก่การ รับ ส่ง หรือการส่งมอบข่าวสารใด ๆ⁴⁸

สำหรับในส่วนของมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้ ปรากฏในมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 28 ดังนี้

มาตรา 24 บัญญัติว่า “ ผู้ใดใช้ข้อมูลอย่างใด ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย เพื่อล่วงรู้หรือติดต่อกันซึ่งเนื้อความในข่าวสาร โทรเลข โทรศัพท์ใดๆ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ”

มาตรา 25 บัญญัติว่า “ ผู้ใดเอาความหมายของอาณัติสัญญาณ หรือข่าวสาร โทรเลขทั้งหมดหรือบางส่วนไปแพร่พรายแก่บุคคลใด ๆ ผู้ไม่มีสิทธิจะรู้ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

มาตรา 28 บัญญัติว่า “ ผู้ใดส่งหรือจัดให้ส่งโดยทางโทรเลขหรือโทรศัพท์ซึ่งข่าวสารอันตนรู้อยู่ว่าเป็นเท็จหรือที่ตนแต่งขึ้น และน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

จากบทบัญญัติที่กล่าวมา มาตรา 24 ได้กำหนดให้การล่วงรู้หรือติดต่อกันซึ่งเนื้อความในข่าวสารทางโทรเลขหรือโทรศัพท์โดยวิธีการที่มีขอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น

- การดักฟังข้อความที่พูดได้ตอบกันทางโทรศัพท์ของบุคคลโดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใดๆ
- การแอบฟังข้อความที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพูดทางโทรศัพท์
- การแอบอ่านหรือขโมยข้อความที่บุคคลส่ง โทรเลขถึงกัน
- การยึดเทปข้อความที่พูดคุยกันทางโทรศัพท์ของผู้อื่น ฯลฯ

⁴⁸ ชันอารี มาลีศรีประเสริฐ, “ การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับการสื่อสารสนเทศ ,” หน้า 104 - 105.

โดยกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลและการสื่อสารส่วนบุคคลโดยโทรศัพท์และโทรเลขให้ปราศจากการสอดแทรกหรือสอดรู้ของผู้อื่น เนื่องจากความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารนี้ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องการมี การใช้อุบายเพื่อล่วงรู้ข้อความจากการสื่อสารผ่านสื่อโทรเลข โทรศัพท์จึงเป็นความผิด⁴⁹

ส่วนความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 25 กล่าวถึงความผิดที่เกิดจากการนำข่าวสาร อาณัติ สัญญาณ โทรเลข โทรศัพท์ ไปแพร่กระจายแก่บุคคลที่ไม่มีสิทธิจะรู้ ดังนั้น การทำให้รู้ซึ่งข่าวสาร ข้อความที่ส่งถึงกัน หรือสัญญาณ โทรเลข ไม่ว่าจะป็นทั้งหมดหรือบางส่วนก็เป็นความผิดตามกฎหมายนี้แล้ว

สำหรับความผิดตามมาตรา 28 กำหนดให้ ผู้ส่ง หรือจัดให้ส่งข่าวสารทางโทรเลขหรือโทรศัพท์ ที่ตนรู้ว่าเป็นเท็จหรือไม่มีมูลความจริง เนื่องจากแต่งขึ้นมาเอง เป็นความผิด จะเห็นว่าบทบัญญัติใน มาตรา นี้ สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจากการเผยแพร่สารสนเทศที่ไม่เป็นความจริง ซึ่ง กฎหมายบัญญัติว่าเพียงแต่ “ น่าจะก่อความเสียหายขึ้น ” ก็เป็นความผิดแล้ว

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ถึงกรณีที่บุคคลไม่อาจมีสิทธิส่วนบุคคลหรือได้รับความคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ เนื่องจากมีประโยชน์ส่วนรวม คือ ความมั่นคงแห่งรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ความว่า

“ ในเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ข่าวสารใดเกี่ยวข้องกับกลอุบายใด ๆ ที่จะชักจูงให้เกิดการกระทำ หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำอย่างใด ๆ อันเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่โทรเลขอาจ

- (1) งดการส่งข่าวสารนั้นไว้ แล้วรีบรายงานไปยังรัฐมนตรี เพื่อจะได้ออกคำสั่งเป็นเด็ดขาด หรือ
- (2) ส่งข่าวสารไป แต่ให้ส่งสำเนาข่าวสารนั้นแก่พนักงานปกครองท้องถิ่น ”

จากมาตรา 10 จะเห็นว่า การสื่อสารทางโทรเลข สิ่งพิมพ์ หรือเอกสารอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ และโทรเลขเท่านั้น ที่บุคคลอาจถูกแทรกแซงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวได้

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 106 - 107.

แต่ทั้งนี้ การสื่อสารทางโทรศัพท์ที่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจเข้ารบกวนสิทธิ จึงกล่าวได้ว่า การสื่อสารส่วนบุคคลโดยสื่อโทรศัพท์เป็นสิทธิส่วนตัวของเอกชนที่ไม่ว่ารัฐหรือเอกชนอื่นใดจะก้าวล่วงมิได้

อย่างไรก็ตาม ความผิดตามกฎหมายโทรเลข โทรศัพท์ มาตรา 38 กำหนดว่า “การฟ้องร้องขอให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้ฟ้องได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่โทรเลขหรือโทรศัพท์ได้ร้องขอให้ว่ากล่าว”

ฉะนั้น หากมีการกระทำต่อบุคคลผ่านเครื่องโทรเลข โทรศัพท์แล้ว บุคคลใดได้รับความเสียหายจากการใช้อุบายเพื่อล่วงรู้ข้อความตามมาตรา 24 หรือได้รับความเสียหายจากการเผยแพร่ข้อความที่เป็นความจริงตามมาตรา 25 หรือได้รับความเสียหายจากการส่งหรือจัดให้ส่งซึ่งสารสนเทศที่เป็นเท็จตามมาตรา 28 ดังที่กล่าวมาข้างต้น หากบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้น ต้องการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ย่อมไม่สามารถทำการฟ้องร้องได้ด้วยตนเอง แต่กลับต้องรอให้เจ้าหน้าที่โทรเลขหรือเจ้าหน้าที่โทรศัพท์ดำเนินคดี ซึ่งทำให้กฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะฉบับนี้ ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้โดยตรง จึงยังเป็นความจำเป็นที่ผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาตามหลักกฎหมายทั่วไปในบทบัญญัติกฎหมายอาญาฐานหมิ่นประมาท และ/หรือตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาตรา 420 หรือ 423 เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแล้วแต่กรณี⁵⁰

ส่วนในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิส่วนบุคคลในการสื่อสาร ปรากฏในมาตรา 22 ทวิ ดังนี้

มาตรา 22 ทวิ บัญญัติว่า “ให้องค์การ โทรศัพท์มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ จัดพิมพ์โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์

ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การ โทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งจัดทำหรือจัดพิมพ์รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์เพื่อใช้ในราชการและเอกชน ซึ่งจัดทำหรือจัดพิมพ์รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์เพื่อใช้ในกิจการของตน”

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107 - 109.

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เช่าโทรศัพท์ เฉพาะในส่วนที่เป็นชื่อและหมายเลขโทรศัพท์เท่านั้น ที่จะให้มีการเผยแพร่ไม่ได้ หากไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถือข้อมูล คือ องค์กรโทรศัพท์

การได้มาหรือเข้าถึงข้อมูลโดยมิชอบย่อมเป็นความผิด ซึ่งรวมไปถึงการนำไปเผยแพร่ก็เป็นความผิดเช่นกัน ส่วนข้อยกเว้นที่บุคคลไม่อาจได้รับความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้ คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดทำรายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์กรโทรศัพท์ เพื่อใช้ในราชการ บุคคลย่อมไม่อาจจะห้ามรัฐในกรณีนี้ได้⁵¹

4.3.3 พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508

กฎหมายสถิตินี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสถิติเพื่อให้การบริหารงานสถิติของชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁵² โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 (มาตรา 3) และกำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการเกี่ยวกับงานด้านสถิติ (มาตรา 5) เช่น รวบรวมสถิติจากหน่วยสถิติ จัดวางผังสำมะโนและจัดทำสำมะโน ส่งเสริมและพัฒนางานด้านสถิติของรัฐ จัดหรืออำนวยความสะดวกวิจัยในทางวิชาการสถิติ เป็นต้น

สำหรับมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติสถิติ ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 21 ความว่า

“บรรดาข้อความหรือตัวเลขเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้กรอกในแบบหรือใบกำหนดข้อความนั้น ถือเป็นความลับโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใดๆซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ เพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่บุคคลนั้นต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ ”

⁵¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 109 - 110.

⁵² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 , ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 82 ร.จ. 693 ตอนที่ 73 , (วันที่ 7 กันยายน 2508).

หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ตามมาตรา 24

จากมาตรา 21 จะเห็นได้ว่า กฎหมายสถิติได้บัญญัติให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดย กำหนดให้ข้อมูลของบุคคลที่ได้กรอกในใบแบบหรือใบกำหนดข้อความลับโดยเคร่งครัด และ ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้เปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลใดๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตาม กฎหมายนี้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่ทำให้บุคคลไม่อาจอ้างความคุ้มครองข้อมูลเกี่ยวกับคนได้ กล่าวคือ ถ้าการเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่บุคคล นั้นต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ ก็สามารถเปิดเผย ข้อมูลได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อยกเว้นที่กำหนดไว้แล้ว แม้กฎหมายสถิติจะบัญญัติให้สามารถเปิดเผยข้อมูล ส่วนบุคคลได้ ผู้เขียนก็เห็นว่า อีกนัยหนึ่งก็เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ จะเปิดเผยข้อมูลนั้นได้ เฉพาะเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายนี้ เท่านั้น หากเป็นคดีอื่นๆ แล้ว ย่อมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 21 และผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ ย่อมไม่อาจเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในใบแบบหรือใบกำหนดข้อความนั้นได้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย เฉพาะกรณี กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

4.3.4 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477

ปัจจุบันแม้ว่าการติดต่อสื่อสารด้านโทรคมนาคมจะมีความเจริญก้าวหน้าไปมาก แต่การติดต่อ สื่อสารด้านการไปรษณีย์⁵³ ก็ยังจัดว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอยู่ในการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคล ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงได้เข้ามาดำเนินการจัดระเบียบด้านการไปรษณีย์และคุ้มครองสิทธิของผู้ส่งถึงของทาง ไปรษณีย์หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิส่วนบุคคลในการติดต่อสื่อสารถึงกัน ซึ่งได้รับการ คุ้มครองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 37

⁵³ ตามประกาศการสื่อสารแห่งประเทศไทย เรื่อง ให้ใช้ไปรษณีย์เทศ พ.ศ. 2534 ข้อ 43 สิ่งของส่งทาง ไปรษณีย์แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ไปรษณีย์ภัณฑ์ ทัศนไปรษณีย์ และไปรษณีย์ด่วนพิเศษ

สำหรับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติ
 คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นี้ ได้กำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองไว้หลายประการด้วยกัน คือ

มาตรา 20 บัญญัติว่า “ผู้ฝากมีสิทธิที่จะถอนไปรษณีย์ภัณฑ์⁵⁴ นั้น คืนจากที่ทำการไปรษณีย์ หรือ
 เปลี่ยนชื่อหรือที่อยู่ หรือให้จัดการแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นเป็นอย่างอื่นได้ตลอดเวลาที่ไปรษณีย์ภัณฑ์นั้น
 ยังอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์”

บทบัญญัติมาตรานี้ ให้สิทธิแก่ผู้ฝากส่งที่จะจัดการเป็นประการใด ๆ แก่ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ตนส่งได้
 ตลอดเวลาที่ยังอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งในบางครั้ง ผู้ฝากส่งอาจเปลี่ยนใจไม่ต้องการที่จะเปิดเผย
 เรื่องราวส่วนตัวของตน หรือต้องการที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารบางประการที่มีอยู่ใน
 ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ตนส่งไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไปรษณีย์ภัณฑ์ประเภทจดหมาย⁵⁵ ซึ่งมีเรื่องราวหรือข้อเท็จ
 จริงส่วนตัวของบุคคลได้มากที่สุด ผู้ฝากส่งก็มีสิทธิที่จะถอนคืนหรือให้จัดการแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นเป็น
 อย่างอื่นได้ตลอดเวลาเท่าที่อยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์⁵⁶ ฉะนั้น มาตรา 20 จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญใน
 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ฝากส่ง

สำหรับกรณีไปรษณีย์ภัณฑ์ส่งไม่ได้ กฎหมายก็กำหนดมาตรการในการคุ้มครองข้อมูล
 ส่วนบุคคลไว้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ความว่า

⁵⁴ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2534 ข้อ 44 “ไปรษณีย์ภัณฑ์” หมายถึง บรรดาสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ซึ่งฝากส่งตาม
 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของไปรษณีย์ภัณฑ์ แบ่งออกเป็น 5 ชนิด คือ จดหมาย ไปรษณีย์บัตร ของตีพิมพ์ หัตถ์ย่อ
 และเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ

⁵⁵ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2534 ข้อ 45 “จดหมาย” คือ ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นข่าวสารส่วนตัว ไม่ว่าจะ
 เข้าห่อซองปิดผนึกหรือไม่ปิดผนึกหรือมิได้เข้าซองเลขก็ตาม นอกจากนั้น ยังหมายถึงสิ่งของทุกชนิดที่ไม่เข้าอยู่ใน
 หลักเกณฑ์ของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ประเภทหรือชนิดอื่นที่มีค่าไปรษณียากรต่ำกว่าและสิ่งของทุกชนิดที่ผู้ฝากส่ง
 ประสงค์จะส่งตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราค่าไปรษณียากรของจดหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ปฏิบัติต่อสิ่งนั้น
 เสมือนจดหมาย

⁵⁶ พ.ร.บ. ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 19 บัญญัติว่า ไปรษณีย์ภัณฑ์นั้น ให้ถือว่าอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์
 ตั้งแต่เวลาที่ได้ออกลงในตู้ไปรษณีย์หรือได้มอบให้แก่เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์จนถึงเวลาที่ได้นำส่งผู้รับ
 หรือส่งกลับคืนมาซึ่งผู้ฝาก หรือได้จัดการเป็นอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

“ ไปรษณีย์ภัณฑ์ส่งไม่ได้ ที่ไม่สามารถจะจัดการให้เป็นไปตามมาตรา 36 ให้กักไว้มีกำหนดเวลาต่อไปอีก หรือให้จัดการสถานใดแล้วแต่จะได้วางไว้ในข้อบังคับ แต่ถ้า

(1) เป็นจดหมายและไปรษณียบัตรให้ทำลายเสีย

(2) เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อาจเสื่อมสูญโดยสภาพ ซึ่งพบในไปรษณีย์ภัณฑ์ส่งไม่ได้ ให้กักไว้มีกำหนดหนึ่งปี เมื่อพ้นกำหนดเวลานั้นแล้ว ไม่มีผู้ใดมาอ้างว่ามีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิของรัฐบาล⁵⁷ ”

จากมาตรา 37 (1) จะเห็นว่า เป็นมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ดีประการหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าจดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่สามารถส่งได้ หลังจากที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 36 แล้ว ก็ให้ทำลายจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นเสีย ทำให้ข้อความที่อยู่ในจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น ซึ่งอาจมีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย ไม่อาจถูกเปิดเผยหรือเผยแพร่ออกไปได้อีก

นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัติไปรษณีย์ ยังได้กำหนดมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลมิให้ถูกเปิดเผยโดยมิชอบ คือ การกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าพนักงานที่เปิดเผยไปรษณีย์ภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์โดยไม่มีอำนาจ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ดังนี้

“ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานกระทำผิดหน้าที่ของตน เปิดหรือยอมให้ผู้อื่นเปิดดูไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ หรือตั้งใจกักหรือหน่วงเหนี่ยว หรือยอมให้ผู้อื่นกักหรือหน่วงเหนี่ยวดูไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ ผู้นั้นมีผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินพันบาท

แต่มาตรานี้ไม่กินความถึงการเปิด หรือกัก หรือหน่วงเหนี่ยวดูไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือตามคำสั่งของรัฐมนตรี หรือศาลที่มีอำนาจ ”

จากบทบัญญัติมาตรา 58 วรรคสอง จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิให้ถูกเปิดเผยนั้นมีข้อยกเว้น กล่าวคือ ถ้าการเปิดเผยนั้นทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ ก็สามารถทำได้ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 36 และมาตรา 25 ดังนี้

⁵⁷ คำว่า “ รัฐบาล ” ทั้ยมาตรา 37 ให้หมายความถึง “ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ” ตาม พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย มาตรา 4 (1) วรรคสาม

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่กรม⁵⁸ ได้รับไว้ตามมาตรา 35 ให้จัดการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าสามารถจะส่งได้ ให้สลักหลังเสียใหม่แล้วส่งไปยังผู้รับโดยทางไปรษณีย์

(2) ถ้าจะทำการดังกล่าวมาแล้วไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานผู้ถือรับ⁵⁹ ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อการนี้เปิดไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นออก เพื่อให้ทราบชื่อและที่อยู่ของผู้ฝาก แต่จำต้องสงวนข้อความที่ได้ทราบนั้นไว้เป็นความลับ แล้วให้ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นคืนไปยังผู้ฝากทางไปรษณีย์ โดยมีต้องเสียค่าธรรมเนียม หรือจะต้องเสียอีกตามแต่จะกำหนดไว้ในข้อบังคับ ”

ส่วนมาตรา 25 บัญญัติว่า “ ไปรษณีย์ภัณฑ์ใดที่ส่งทางไปรษณีย์เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้⁶⁰ อธิบดีอาจมีคำสั่งตามควรแก่กรณี กล่าวคือ

(1) ให้กักไว้ หรือส่งต่อไป หรือส่งกลับคืนไปยังผู้ฝาก หรือให้จำหน่ายเป็นอย่างอื่น

(2) ให้เปิดตรวจ หรือทำลายเสียได้ ถ้าจำเป็น และเมื่อทำลายแล้วให้แจ้งไปให้ผู้ฝากทราบ

(3) ให้ส่งตรงไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุสงสัยว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อจัดการฟ้องร้อง ”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 36 (2) กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานเปิดไปรษณีย์ภัณฑ์เพียงเพื่อทราบชื่อและที่อยู่ของผู้ฝากเท่านั้น จะเปิดเพื่อวัตถุประสงค์อื่นไม่ได้ ส่วนข้อความอื่นที่ทราบก็ต้องสงวนไว้เป็นความลับด้วย มิฉะนั้น อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้

⁵⁸ คำว่า “ กรม ” ในมาตรา 36 หมายถึง “ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ” ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาตรา 4 (1)

⁵⁹ คำว่า “ อธิบดี ” ตามมาตรา 36 หมายถึง “ ผู้ว่าการ ” ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาตรา 4 (1) วรรคหก

⁶⁰ ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ต้องห้ามส่งทางไปรษณีย์ ได้แก่ ไปรษณีย์ภัณฑ์ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 24 ดังนี้ มาตรา 23 บัญญัติว่า “ ห้ามมิให้บุคคลใดส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งวัตถุมีคมซึ่งไม่มีเครื่องหุ้มห่อป้องกันพอ หรือวัตถุระเบิด หรือสิ่งโสโครก หรือสิ่งมีพิษ หรือสัตว์มีชีวิต หรือสิ่งของที่มีสภาพอันน่าจะก่อให้เกิดอันตราย หรือเสียหายแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ หรือแก่เจ้าพนักงาน เว้นไว้แต่จะมีข้อบังคับหรือเงื่อนไขกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ”

มาตรา 24 บัญญัติว่า “ ห้ามมิให้บุคคลใดส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งไปรษณีย์ภัณฑ์อันเห็นได้ประจักษ์ว่ามีถ้อยคำ เครื่องหมายหรือลวดลายเป็นเสี้ยนหนามแผ่นดิน หรือหยาบช้าลามก หรือเป็นที่ขุ่ยงส่งเสริมให้มีการกำเริบหรือหยาบคาย หรือขู่เข็ญ หรือกรร โขก หรือผิดสุภาพอย่างแรง หรือสิ่งอื่นที่ผิดกฎหมาย ”

อย่างไรก็ดี นอกจากการเปิดเผยโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้แล้ว ไปรษณีย์ภัณฑ์ก็อาจถูกเปิดเผยโดยคำสั่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 105 ดังนี้

“จดหมาย ไปรษณีย์บัตร โทรเลข สิ่งพิมพ์หรือเอกสารอื่นซึ่งส่งทางไปรษณีย์และโทรเลข จากหรือถึงผู้ต้องหรือจำเลย และยังมีได้ส่ง ถ้าเจ้าหน้าที่ต้องการเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้อง พิจารณาหรือกระทำการอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายนี้ให้ขอคำสั่งจากศาลถึงเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์โทรเลขให้ส่งเอกสารนั้นมา

ถ้าอธิบดีกรมตำรวจหรือข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าเอกสารนั้นต้องใช้เพื่อการตั้งกล่าวแล้วระหว่างที่ขอคำสั่งต่อศาลมีอำนาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไปรษณีย์โทรเลขเก็บเอกสารนั้นไว้ก่อน

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ไม่ใช้ถึงเอกสาร ได้ตอบระหว่างผู้ต้องหาหรือจำเลยกับทนายความของผู้นั้น ”

นอกจากการคุ้มครองในลักษณะของการกำหนดมาตรการมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว พระราชบัญญัติไปรษณีย์ยังได้ให้ความคุ้มครองในลักษณะของการเยียวยาแก้ไขอีกด้วย โดยกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฝากส่ง ถ้าไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ส่งนั้นสูญหายหรือถูกทำลาย หรือหลงทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด แล้วแต่กรณี ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 56 ดังนี้

มาตรา 29 บัญญัติว่า “ กรมจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการที่ไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเลเบียนสูญหายไป หรือไปรษณีย์ภัณฑ์รับประกันแตกหัก หรือสูญหายไปในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ตามข้อบังคับที่ใช้อยู่ในเวลานั้น เว้นแต่การแตกหักหรือสูญหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดแต่สภาพแห่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั่นเอง หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ฝาก หรือผู้รับ ”

ส่วนมาตรา 56 บัญญัติว่า “ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานไปรษณีย์ หรือเป็นผู้มีหน้าที่ราชการติดต่อกับที่ทำการไปรษณีย์หรือตู้ไปรษณีย์ เซียนแซ หรือทำให้เนิ่นช้าในการนำส่ง หรือส่งมอบถุงไปรษณีย์ หรือไปรษณีย์ภัณฑ์หรือธนาณัติ หรือกระทำให้เกิดเสียหายแก่สิ่งเหล่านั้นโดยเจตนา ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบห้าวัน หรือปรับไม่เกินสองร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

4.3.5 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนให้รัดกุมยิ่งขึ้น⁶¹ เนื่องจาก การประกอบวิชาชีพนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งถ้าหากเกิดความผิดพลาดหรือความบกพร่องขึ้นมา ย่อมเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชนได้เป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลด้วยการกำหนดให้มี “แพทยสภา” ขึ้น (มาตรา 6) เพื่อควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม⁶² ให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม (มาตรา 7 (1))

สำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วย การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 หมวด 3 ว่าด้วย การประกอบวิชาชีพเวชกรรม ข้อ 9 ความว่า

“ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม⁶³ ต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยซึ่งตนทราบมาเนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ด้วยความยินยอมของผู้ป่วย หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือตามหน้าที่ ”

ซึ่งจริยธรรมแห่งวิชาชีพข้อนี้ ก็สอดคล้องกับคำประกาศสิทธิของผู้ป่วย ซึ่งแพทยสภา สภา การพยาบาล สภากาชาดฯ ทันตแพทยสภา คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ได้ร่วมกันออกประกาศรับรองสิทธิของผู้ป่วยไว้ กล่าวคือ คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย ข้อ 7 กำหนดไว้ว่า

⁶¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 , ราชกิจจานุเบกษา , เล่มที่ 99 ตอนที่ 111 , (วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2525).

⁶² ตามมาตรา 4 “ วิชาชีพเวชกรรม ” หมายความว่า วิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดโรค การป้องกันโรค การหุงครรภ์ การปรับสายตาด้วยเลนส์สัมผัส การแทงเข็มหรือการฝังเข็ม เพื่อบำบัดบำบัด โรคหรือเพื่อระงับความรู้สึก และหมายความรวมถึงการกระทำทางศัลยกรรม การใช้รังสี การฉีดยา หรือ สสาร และสอดใส่วัตถุใด ๆ เข้าไปในร่างกาย ทั้งนี้ เพื่อการคุมกำเนิด การเสริมสวย หรือการบำรุงร่างกายด้วย

⁶³ ตามมาตรา 4 “ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากแพทยสภา

“ ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะได้รับการปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับตนเอง จากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพอย่างเคร่งครัด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ป่วยหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ”

ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมทุกคน มีหน้าที่ต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา (มาตรา 31) หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่รักษาไว้ซึ่งจริยธรรมแห่งวิชาชีพ คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจลงโทษตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ได้ตามมาตรา 39 ดังนี้

1. ว่ากล่าวตักเตือน
2. ภาคทัณฑ์
3. พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสองปี
4. เพิกถอนใบอนุญาต

นอกจากนี้ การไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพและคำประกาศสิทธิของผู้ป่วย ยังนำไปสู่ความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญา กล่าวคือ การเปิดเผยความลับของผู้ป่วยโดยไม่มีอำนาจ ยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 323 อีกด้วย ฉะนั้น นอกจากจะถูกลงโทษในทางวิชาชีพแล้ว ผู้กระทำยังอาจต้องรับโทษทางอาญาอีกด้วย และถ้าหากผู้กระทำต้องรับโทษทางอาญา ก็อาจเข้าข่ายเป็นผู้ประพฤติน่าเกลียด นามาชึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพได้ ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภาโดยความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ⁶⁴ อาจมีมติให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้ ตามมาตรา 25 ประกอบกับมาตรา 13 (3)⁶⁵ และมาตรา 11 (3) และถ้าหากมีความเสียหายประการใดเกิดขึ้นแก่ผู้ป่วย ผู้กระทำก็จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ป่วยตามหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดด้วย

⁶⁴ ตามมาตรา 10 และมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษแห่งแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

⁶⁵ มาตรา 13 บัญญัติว่า “ สมาชิกภาพของสมาชิกย่อมสิ้นสุดเมื่อ....

(3) คณะกรรมการให้พ้นจากสมาชิก เพราะเห็นว่า เป็นผู้นำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ตามมาตรา 11 (3) หรือ (4) ”

ซึ่งมาตรา 11 ได้กำหนดให้สมาชิกแพทยสภา ได้แก่ ผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้....

(3) ไม่เป็นผู้ประพฤติน่าเกลียด ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(4) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกในคดีที่

คณะกรรมการเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

4.4 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่น กล่าวคือ การคุ้มครองมีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงกับข้อมูลส่วนบุคคลบางประเภทหรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานเท่านั้น และมีลักษณะเป็นการคุ้มครองแบบป้องกัน ได้แก่ มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐถูกเปิดเผยโดยไม่มีเหตุอันควร เช่น มาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บ การรักษา และการเปิดเผยข้อมูล เป็นต้น

และเนื่องจากการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับประเด็นที่ศึกษาวิจัย ฉะนั้น ในส่วนนี้จึงจะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด ความเป็นมา หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย เพื่อให้เห็นภาพรวมของกฎหมายฉบับนี้เป็นเบื้องต้น

4.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นที่ยอมรับกันในวงวิชาการและสื่อมวลชนว่า สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด “เนื่องจากคำว่า “ความลับทางราชการ” มักจะเป็นอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของประชาชนในการที่จะเข้าถึงเอกสารของทางราชการ เมื่อเป็นดังนี้ ประชาชนมักจะไม่ได้รับทราบหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติในการติดต่อกับทางราชการ และเป็นช่องทางซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำเภอใจ ปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงมักเกิดขึ้นเสมอ จนสามารถกล่าวได้ว่า หลักการก็คือ “การห้ามเปิดเผยเอกสาร เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นอนุญาตให้เปิดเผยได้” ดังจะเห็นได้จากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่า การขอตรวจดูเอกสาร ความเห็น ข้อวินิจฉัยต่างๆ ในกระทรวง ทบวง กรม ของไทย

⁶⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2541) , หน้า 13.

ไม่มีสภาพเป็นสิทธิ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆว่าจะอนุญาตหรือไม่⁶⁷ ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด⁶⁸ นอกจากนี้ ระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารก็ไม่มีระบบชัดเจน ด้อยประสิทธิภาพ ไม่มีการจัดการและการบริหารข้อมูลข่าวสาร ทำให้การบริหารราชการและการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปโดยขาดข้อมูล และดำเนินไปอย่างไม่เป็นระบบ ตามแต่ดุลพินิจหรืออำเภอใจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สภาพการณ์อันไม่น่าพอใจนี้ดำเนินมาอย่างช้านาน จนกระทั่งคราวเหตุการณ์ 17 พฤษภาคม 2535 ปรากฏว่ามีการปิดกั้นการเผยแพร่และมีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารอย่างช้านานใหญ่ ทำให้เกิดความสับสนในข้อเท็จจริงและเกิดความไม่โปร่งใสในการตัดสินใจทางการเมือง เกิดความเคลือบแคลงต่อการใช้อำนาจอธิปไตย และกลายเป็นความไม่ไว้วางใจทางการเมืองจนลุกลามเกิดการชุมนุมประท้วงรัฐบาลจนถึงกับมีการใช้กำลังปราบปรามด้วยความรุนแรง และเกิดการต่อต้านรัฐบาลขยายเป็นวงกว้าง เหล่านี้เป็นเหตุให้นักวิชาการและสื่อมวลชนเรียกร้องให้มีกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบ และมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมรับรู้ในการดำเนินงานของราชการ กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ได้เสียของเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งก็ได้มีการดำเนินการต่าง ๆ จนนำมาสู่การตรา พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นผลสำเร็จในสมัยรัฐบาลที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ และจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความ

⁶⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, สารานุกรมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2540) , หน้า 25.

⁶⁸ เรือรบชัย ณ นคร , สมุดปกขาว ฉบับที่ 11 ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา , 2536) , หน้า 1.

เสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน⁶⁹ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมีผลบังคับใช้ แนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ถือว่า “การเปิดเผยเป็นเพียงข้อยกเว้น” กลายมาเป็น “การเปิดเผยเป็นหลัก การไม่เปิดเผยเป็นเพียงข้อยกเว้น” ซึ่งสอดคล้องกับการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ⁷⁰

อย่างไรก็ดี สิทธิตามรัฐธรรมนูญและสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมีข้อแตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการขยายความคุ้มครองรวมไปถึงข้อมูลข่าวสารในครอบครัวหรือในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่จำกัดว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่⁷¹

4.2.2 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ได้มีการพัฒนาในการที่จะรับรู้สิทธิของประชาชนที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการมากขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามกระแสของวิวัฒนาการในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁷² โดยการดำเนินการต่างๆ ที่นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นผลสำเร็จนี้ ได้ดำเนินการมาโดยลำดับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ดังนี้

⁶⁹ เหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก, (วันที่ 10 กันยายน 2540).

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58 บัญญัติว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

⁷¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 17.

⁷² ชาญชัย แสงศักดิ์, สาระนำรู้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 28.

4.4.2.1 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

การดำเนินการในสมัยนี้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เน้นความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารงานและการปฏิบัติราชการ โดยการริเริ่มสำคัญได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ โทรศัพท์สองด้านเลขหมายแก่บุคคลที่สนใจ โดยสามารถขอสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการประมูลโครงการและรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ รัฐบาลในสมัยนี้ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 194 / 2534 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 แต่งตั้ง “ คณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ” ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการร่างกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทางปกครอง โดยนำกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของเยอรมันเป็นแนวทางในการพิจารณา

คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างกฎหมายในเรื่องนี้ควรประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องสิทธิของประชาชนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการขั้นแรก คณะกรรมการดังกล่าวจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ขึ้น โดยยังไม่คลุมถึงเรื่องสิทธิของประชาชนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

ต่อมารัฐบาลดังกล่าว ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 236 / 2534 แต่งตั้ง “ คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ” มีนาย อภิลาศ โอสถานนท์ เป็นประธานกรรมการ⁷³ โดยคณะกรรมการดังกล่าว ได้กำหนดหลักการและแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 3 ประการ คือ⁷⁴

1. กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ ตรวจสอบ ค้นคว้า หรือคัดสำเนา เพื่อ

1.1 เปิดโอกาสให้สาธารณชน (ที่สนใจ) ได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ (โดยให้

⁷³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 29 – 31.

⁷⁴ เรือราชย์ ณ นคร , สมุดปกขาว ฉบับที่ 11 ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. , หน้า 5 - 6.

เทียบเคียงกับข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายของต่างประเทศ) ทั้งนี้ เพื่อต้องการจำกัดข้อยกเว้นให้มีได้ตามความจำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหาย หรือประโยชน์ของสังคม โดยส่วนรวม หรือเพราะเหตุผลอื่น เช่น เพื่อคุ้มครอง “ สิทธิส่วนบุคคล ”

1.2 และเพื่อให้ “ สิทธิในการรับรู้ ” เป็น “ กลไก ” ที่สาธารณชนสามารถใช้ในการควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ได้ด้วยตนเอง นอกเหนือไปจาก “ กลไก ” ในการควบคุมหรือตรวจสอบตามวิถีทางการเมือง (การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและระบบราชการประจำโดยรัฐสภา ทั้งในทางนโยบาย การบริหารทั่วไป และทางการเงิน) หรือโดยวิถีทางอื่น (การเปิดโอกาสให้ร้องเรียนหรือทบทวนการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสายการบังคับบัญชา การพิจารณาทบทวนการดำเนินงาน หรือความเห็นของส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยระบบคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายหรือตามคำสั่งทางบริหาร หรือการพิจารณาทบทวนหรือชี้ขาดความเห็น โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง เช่น ศาลปกครอง)

2. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำ เก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่างๆ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการจัดวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ เก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งให้มีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะ

2.1 ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งมีผลทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ ต้องกลายเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการ ทั้งที่ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นบางส่วน ไม่จำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับของราชการตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว และ

2.2 อุปสรรคในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ควรเก็บรักษาไว้เป็นจดหมายเหตุเพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าวิจัยหรืออ้างอิงต่อไปในอนาคต

3. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการ หรือที่ส่วนราชการจัดทำ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครอง “ สิทธิส่วนบุคคล ” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย

โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ คาดว่าจะได้รับผลจากการตรากฎหมายตามหลักการและเหตุผลดังกล่าว 3 ประการ คือ⁷⁵

1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทต่าง ๆ ให้สาธารณชนได้รับรู้ จะเป็นการกระตุ้นหรือส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ตามหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของชุมชนและเสรีภาพของปัจเจกชน จะทำให้สาธารณชนและปัจเจกชนสามารถตรวจสอบและป้องกันการกระทำของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของชุมชนหรือต่อสิทธิเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง

3. ส่วนราชการมีระบบงานข้อมูลข่าวสารที่สามารถใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ขึ้นในตอนปลายสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน โดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Information Act 1966) ประเทศแคนาดา (Access of Information Act 1982) ประเทศออสเตรเลีย (Freedom of Information Act 1982) และประเทศนิวซีแลนด์ (Official Information Act 1982) เป็นแบบอย่าง⁷⁶ และได้ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จัดให้มีการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 9 - 10 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งในการสัมมนาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและสื่อมวลชน ได้เห็นพ้องกันในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ยังมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขร่าง

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁷⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. หน้า 15.

พระราชบัญญัติดังกล่าวในหลายประเด็น ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการก็ได้นำมาพิจารณาปรับปรุงจนเป็นร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.⁷⁷

4.4.2.2 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 247 / 2535 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง” โดยให้มีอำนาจหน้าที่ยกร่างกฎหมายกำหนดให้เอกชนมีสิทธิได้รู้ข่าวสารต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐด้วย

ในระหว่างนั้น นายสุทิน นพเกตุ และนายอาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังธรรม ได้นำร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ที่ได้มีการจัดทำเสนอในการสัมมนาเมื่อวันที่ 9 – 10 ธันวาคม 2534 ไปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐบาลได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งปรากฏว่ากระทรวงศึกษาธิการเห็นชอบในหลักการ แต่มีข้อสงสัยบางมาตรา ส่วนกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยเห็นควรไม่รับหลักการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาพร้อมกับการพิจารณาของ “คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง” แล้วได้ยกร่างขึ้นใหม่เป็น “ร่างพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ พ.ศ.” โดยได้พิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศซึ่งกฎหมายในเรื่องนี้บังคับใช้อยู่ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา ออสเตรเลีย อังกฤษ นิวซีแลนด์ และสวีเดน เป็นต้น แต่เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะอนุกรรมการฯ จึงได้เลือกนำเอาเฉพาะมาตรการที่สำคัญของกฎหมายต่างประเทศจำนวนหนึ่งมา

⁷⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, สารบัญชั้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 32.



พิจารณาจัดทำเป็นแนวทางของการยกร่าง โดยคำนึงถึงสภาพที่เป็นอยู่ของประเทศไทยและกรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะยอมรับได้

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2537 ได้พิจารณา “ร่างพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ พ.ศ.” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำขึ้นแล้วมีมติเห็นชอบและให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป และให้ส่ง “ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.” ที่นายสุทิน นพเกตุ และนายอาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา เป็นผู้เสนอซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการขึ้นไปยังสภาฯ ภายในกำหนดเวลา

ในระหว่างรอการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 ได้มีมติอนุมัติหลักการว่าเมื่อสำนักงานฯ ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้ส่งคณะกรรมการประสานงานประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2537 เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป โดยรัฐบาลได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ พ.ศ.” ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและ “ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.” ที่นายสุทิน นพเกตุ และนายอาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา เป็นผู้เสนอแล้ว มีมติรับหลักการและให้ส่งคณะกรรมการสามัญพิจารณา แต่เนื่องจากมีการยุบสภาฯ เสียก่อน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป⁷⁸

4.4.2.3 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในข้อ 1.8.1 ดังนี้

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32 - 36.

“ ส่งเสริมให้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ”

ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 48 ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้น อาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน ” ซึ่งรัฐบาลในสมัยนี้โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มอบหมายให้สำนักงานฯ นำร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ซึ่งได้มีการนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อนแล้ว แต่ต้องตกไปเพราะมีการยุบสภาเสียก่อน มาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2538 ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างนั้นนายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ และนายสุรสิทธิ์ นิดิวฒิวรรัักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ กับคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2538 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งเป็นเรื่องทำนองเดียวกันรวมกันไปแล้ว มีมติรับหลักการทั้ง 3 ฉบับ และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และในคราวประชุมเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2539 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้เสนอต่อวุฒิสภาต่อไป ซึ่งวุฒิสภาในคราวประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2539 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีมติเห็นชอบ และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2539 วุฒิสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสาระสำคัญหลายประการ และวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2539

ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2539 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ลงมติว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันฯ ก็ได้มีการยุบสภาฯ เสียก่อนเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2539 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป⁷⁹

4.4.2.4 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ในข้อ 2.3.1 ดังนี้

“ให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ซึ่งนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เห็นว่า มีร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีความสำคัญและจำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการประกาศใช้บังคับโดยด่วนตามระยะเวลาซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 และบางฉบับเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งจำเป็นต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อ มิให้แผนงานหรือโครงการพัฒนาอันจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องล่าช้า ร่างกฎหมายเหล่านี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีชุดก่อนไปแล้ว บางฉบับสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการและอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ บางฉบับคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จแล้ว และบางฉบับได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงมีบัญชาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจำนวน 7 ฉบับ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ด้วย เพื่อขอให้รัฐมนตรีพิจารณา หากมิได้มีข้อทักท้วงภายในวันที่ 13 ธันวาคม 2539 เวลา 12.00 น. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้ยื่นย่นมติคณะรัฐมนตรี จัดทำรายงานการประชุมและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 37 – 39.

เป็นเรื่องด่วนต่อไป ซึ่งในระหว่างนั้น นายประยูร ศรีพานิช และนายสุรสิทธิ์ นิติวชิวรักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค ประชาธิปไตย กับคณะ ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทน ราษฎรเช่นเดียวกัน

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2539 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น ทั้งสามฉบับ แล้วลงมติรับหลักการและให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา โดยในระหว่างนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอว่า ตามที่นายกรัฐมนตรีปรารถนา เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะ ให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่าที่จะพึงเปิดเผยได้ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเป็นไปได้เกี่ยวกับการเปิดเผย สัญญาต่างๆ ที่รัฐทำกับเอกชนนั้น ในเรื่องนี้เมื่อ พ.ศ. 2537 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเคยเสนอเรื่องนี้ ต่อนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) แล้ว และจากการเชิญเชิญผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ มาหารือ ปรากฏว่าส่วนราชการหลายแห่งไม่เห็นชอบที่จะให้เปิดเผยสัญญาดังกล่าว เพราะเกรงว่าคู่สัญญาฝ่าย เอกชนอาจไม่ประสงค์จะให้ล่วงรู้ไปถึงบุคคลภายนอก นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นควร ระงับเรื่องนี้ไว้ก่อน โดยให้รอกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการยกร่าง และคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2537 เห็นชอบตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยที่เรื่องนี้เป็น นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่แถลงต่อรัฐสภาแล้ว เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 และรัฐบาลก็ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีจะอาศัยมติ คณะรัฐมนตรีผ่านคลายไปก่อนโดยให้เปิดเผยสัญญาสัมปทาน สัญญาร่วมทุนหรือสัญญาต่างๆ ที่รัฐทำ กับเอกชนได้ ก็จะเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาล และแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของรัฐบาลที่เน้น เรื่องความโปร่งใสและการเปิดให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้โดยไม่ต้องรอขั้นตอน ตามกฎหมาย ซึ่งการเปิดเผยสัญญาดังกล่าวน่าจะเหมาะสมและเป็นไปได้ จึงเห็นสมควรเสนอขอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อปรารถนาของนายกรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทุกแห่งเปิดเผยข้อความในเอกสารสัญญาสัมปทาน สัญญาร่วมทุนหรือดำเนินการ สัญญาตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจทำกับเอกชน

ตลอดจนเอกสารแนบท้ายทุกชนิดเฉพาะที่ได้รับการลงนามแล้วต่อผู้ร้องขอได้ ทั้งอาจอนุญาตให้คัดลอกหรือถ่ายเอกสารได้ โดยผู้ร้องขอเสียค่าใช้จ่ายเองตามที่ เป็นจริง เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ จะเห็นว่า เป็นเรื่องยังไม่ควรเปิดเผยในขณะนั้น โดยแจ้งเหตุผลให้ผู้ร้องขอทราบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2540 เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 แล้วมีมติเห็นชอบด้วย และให้เสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งวุฒิสภาในคราวประชุมเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2540 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว มีมติรับหลักการในวาระที่ 1 แล้วให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2540 วุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนแล้วในหลายมาตรา และให้ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2540 และสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีมติว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยนายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540

ซึ่งก่อนหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 10 กันยายน 2540 ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนทราบ และในบางเรื่องหน่วยงานต้องส่งมาลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งกำหนดระเบียบ เงื่อนไข และวิธีการต่างๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ จึงให้รัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงและทบวง รับไปศึกษาและพิจารณาตรวจสอบกับส่วนราชการในสังกัดเพื่อจะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป⁸⁰

4.4.3 หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 (มาตรา 2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ) โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งเหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏตามคำอธิบายเหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติ มีด้วยกันสามประการ ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจน และจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

การยืนยันหลักการและเหตุผลของกฎหมายข้างต้นนี้ นับว่าสะท้อนให้เห็นสาระสำคัญทางความคิดหลายประการ เพราะหลักการและเหตุผลข้างต้นไม่เพียงแต่เป็นการยืนยันว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีประชาชนที่ตื่นตัวรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างจริงจังเท่านั้น แต่การที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายนี้ออกใช้บังคับยังนับเป็นการผลจากแนวคิดประชาธิปไตยโดยผู้แทนราษฎรที่ตกทอดมาแต่เดิมไปสู่แนวคิดสมัยใหม่ นับได้ว่าเป็นการรับรองหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมยิ่งขึ้น เห็นได้ชัดว่ากฎหมายได้ละจากความคิดที่ตั้ง

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39 – 43.

ข้อจำกัดไว้ว่าประชาชนย่อมมีส่วนร่วมในการปกครองผ่านการเลือกตั้งเท่านั้น มาสู่ความคิดว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และย่อมมีส่วนร่วมกำหนดเจตจำนงทางการเมือง และมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองได้โดยตรงและตลอดเวลา และด้วยเหตุนี้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงนับเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ กฎหมายยังรับรองต่อไปด้วยว่าการใช้อำนาจปกครองจะต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผย หรือโปร่งใสต่อสาธารณชนอยู่เสมอ จะมีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยได้ ก็เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไว้โดยแจ้งเท่านั้น ทั้งนี้โดยกฎหมายรับรองไว้ด้วยว่าสิทธิส่วนบุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครอง โดยห้ามหน่วยงานของรัฐไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก่บุคคลอื่นใด⁸¹

4.4.4 ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คงได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีที่มาจากแนวความคิดในเรื่องการปฏิรูประบบราชการให้มีความโปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ตรวจสอบได้ มีระบบที่ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินงานของรัฐ และในขณะเดียวกัน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามสมควรในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น กฎหมายนี้จึงมิได้ใช้กับข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของบุคคลทั่วไป⁸² หากแต่มีขอบเขตใช้บังคับเฉพาะข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด และให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลตามที่กำหนดไว้ด้วยเท่านั้น ดังจะได้อธิบายต่อไป

4.4.4.1 ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้นิยามของ “ ข้อมูลข่าวสาร ” ไว้ในมาตรา 4 ความว่า

⁸¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 11 - 13.

⁸² อุทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 9.

“ สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั่นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ ”

จากความหมายในมาตรา 4 จะเห็นว่า ข้อมูลที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นข้อมูลในลักษณะของ “ information ” เช่นเดียวกับ Privacy Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศนิวซีแลนด์ กล่าวคือ กฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลที่จัดเก็บไว้ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ซึ่งรวมถึงข้อมูลในลักษณะของ “ data ” ด้วย โดยสาระสำคัญของการเป็น “ ข้อมูลข่าวสาร ” เน้นที่การสื่อความหมายได้เป็นหลัก เช่น ชื่อ ความ ตัวเลข สัญลักษณ์ เสียง แสง ประจุแม่เหล็กไฟฟ้า ถ้ามนุษย์สามารถใช้สื่อความหมายได้ ก็จะเป็นข้อมูลข่าวสารทั้งหมด⁸³

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็น “ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ” นั่นคือ “ อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ” (มาตรา 4) ซึ่ง “ การครอบครอง ” คือ การที่เราสามารถใช้กำลังทางกายภาพในการยึดถือไว้ได้ แต่กรณี “ ควบคุมดูแล ” นั้น การครอบครองเป็นของผู้อื่นแต่เราควบคุมดูแลได้ว่าจะให้เปิดเผยแก่ใคร เมื่อใด เช่น เอกสารฝากไว้ที่ธนาคาร แต่เรามีกุญแจที่จะไปไขเปิดออกได้ อนึ่ง “ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ” นี้ เน้นที่การอยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ มิได้เน้นที่สาระของข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น สาระของข้อมูลข่าวสารอาจจะเกี่ยวกับเรื่องของรัฐ เช่น รายงานการทำงานของหน่วยราชการ หรืออาจเกี่ยวกับเรื่องของเอกชนก็ได้ เช่น รายงานการประกอบธุรกิจเอกชนที่ต้องแจ้งให้รัฐทราบ เป็นต้น⁸⁴

อย่างไรก็ดี ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ อันอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำกัดเฉพาะข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ เก็บไว้ในครอบครองตามอำนาจหน้าที่ แต่ไม่ขยายความเลยไปถึงข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของ

⁸³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 , ” วารสารกฎหมายปกครอง 17 ตอน 2 (สิงหาคม 2541) : 5.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 5.

รัฐทำขึ้นหรือครอบครองเป็นส่วนตัว เช่น บ้านที่กส่วนตัวในการทำงาน ข้อสังเกตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บ้านที่กไว้ด้วยลายมือ⁸⁵

ฉะนั้น จึงจำต้องพิจารณาต่อไปว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามความหมายของกฎหมายนี้ หมายถึงหน่วยงานใดบ้าง

4.4.4.2 หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 4 ว่า ได้แก่หน่วยงานดังต่อไปนี้⁸⁶

- (1) ราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา
- (4) รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้มีความหมายกว้าง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (5) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (6) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้เพราะหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลในการพิจารณาคดีนั้น การเปิดเผยข้อมูลในการพิจารณาคดี เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การขอตรวจเอกสารทั้งหมดหรือบางฉบับในสำนวนคดีของศาลในคดีแพ่ง หรือการขอคัดสำเนาหรือ

⁸⁵ อุทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 16.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 - 13.

การขอให้ศาลคัดค้านและรับรองดำเนินถูกต้องของเอกสารในระหว่างการพิจารณานั้นก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 54 เป็นต้น

(7) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา

(8) หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(9) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ในความหมายที่ได้ระบุไว้ในข้อ (1) - (8) แต่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวแก่กิจการสาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นภารกิจของรัฐ ไม่ใช่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการเอกชนโดยแท้ ยกตัวอย่างเช่น สภากาชาดไทย องค์การทางศาสนาต่าง ๆ สหกรณ์ มูลนิธิ หรือสมาคม รวมไปถึงบริษัทมหาชนต่าง ๆ เช่น ธนาคาร หรือบริษัทประกันด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้จะต้องอยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็ต่อเมื่อได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้วเท่านั้น แต่มีข้อพิจารณาว่า การตรากฎกระทรวงเพื่อยกขอบเขตบังคับของกฎหมายอย่างกว้างขวางอาจทำให้ความแน่นอนชัดเจนทางกฎหมายเสียไปและยากที่จะหลีกเลี่ยงข้อพิพาทขัดแย้งว่า การตรากฎกระทรวงขยายขอบเขตบังคับของกฎหมายเช่นนั้น จะเกินกว่าอำนาจที่กฎหมายให้ไว้หรือไม่⁸⁷

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่าหน่วยงานของรัฐจะมีความหมายกว้างดังที่กล่าวมา แต่ก็ไม่รวมถึงสหกรณ์ ออมทรัพย์ ซึ่งมีทุนมาจากเงินค่าหุ้นของสมาชิก แม้สหกรณ์ดังกล่าวจะตั้งขึ้นในส่วนราชการและถือว่าเป็นเรื่องสวัสดิการภายในของส่วนราชการนั้นก็ตาม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สหกรณ์เมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งแล้ว สหกรณ์ดังกล่าวก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานหรือส่วนหนึ่งของส่วนราชการนั้น ดังนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์จึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ⁸⁸

⁸⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 47 - 48.

⁸⁸ อุทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 13.

เมื่อพิจารณาจากขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นว่ากฎหมายนี้ใช้บังคับเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่กฎหมายก็ยังเปิดช่องให้มีการขยายขอบเขตไปใช้บังคับกับหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐได้ด้วย โดยตราเป็นกฎกระทรวง แต่ทั้งนี้ หากจะมีการขยายขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายไปยังหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานนั้นก็ควรเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย ไม่ใช่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการเอกชนโดยแท้ มิฉะนั้นแล้ว จะเป็นการกระทำที่เกินกว่าอำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการได้

4.4.4.3 บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

อาจแยกพิจารณาได้ตามลักษณะของสิทธิที่กฎหมายฉบับนี้ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ดังนี้

(1) สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

เป็นสิทธิของบุคคลทั่วไป โดยไม่จำกัดเฉพาะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยเฉพาะการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในราชกิจจานุเบกษาหรือจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารให้แพร่หลายตามสมควรตามมาตรา 7 นั้น เป็นการประกันสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลทั่วไป

(2) สิทธิตรวจดู ขอให้จัดหา และขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิเฉพาะบุคคลสัญชาติไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดว่าคนต่างด้าวนั้น จะมีสิทธิตรวจดูหรือขอข้อมูลข่าวสารของราชการหรือขอสำเนาได้เพียงใด ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 9 วรรคท้าย และมาตรา 11 วรรคท้าย)

(3) สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ในด้านสิทธิรับรู้ กฎหมายก็กำหนดให้ “บุคคล” หมายความว่าเฉพาะ บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย หรือหรือบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจำกัดขอบเขตการคุ้มครอง⁸⁹ แต่ถ้าพิจารณาในด้านของข้อมูลของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรจำกัดเฉพาะบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น คนต่างด้าวก็ควรได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้ ขยายความรวมไปถึงข้อมูลเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย (มาตรา 4) แต่อย่างไรก็ดี การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้เป็นการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคล เนื่องจาก ตามมาตรา 21 ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย”⁹⁰

นอกจากนี้ บุคคลผู้มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิเข้าตรวจดูหรือขอข้อมูลอื่นใด ก็ไม่ถูกจำกัดด้วยว่า ผู้ใช้สิทธิจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ (มาตรา 9 วรรค 3) แต่มีปัญหาที่น่าสนใจว่า ผู้ขอใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วหรือไม่ ในปัญหานี้ มีผู้เห็นว่า โดยที่การใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไม่ใช่นิติกรรม ดังนั้น แม้เป็นผู้เยาว์ก็สามารถใช้สิทธิได้ แต่การขอสำเนาหรือคำรับรองสำเนาที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นนิติกรรม ผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม⁹¹ แต่ด้วยความเคารพ ผู้เขียนเห็นว่า การใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ขอใช้สิทธิจะต้องเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วเท่านั้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้ ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ (มาตรา 22 (1)) เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่ง

⁸⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 56 - 57.

⁹⁰ อุทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 88.

⁹¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 57.

และในกรณีนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องนำหลักทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ⁹² ด้วยเหตุนี้ ผู้เยาว์จึงไม่สามารถใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยลำพัง ไม่ว่าจะเป็นการขอสำเนาหรือคำรับรองสำเนาที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่ก็ตาม แต่ต้องให้ผู้ใช้อำนาจปกครองซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการแทน

4.4.5 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

การปฏิบัติต่อข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ มีทั้งลักษณะที่เป็นอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

4.4.5.1 การจัดเก็บและการรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะต้องดูแลให้มีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเฉพาะเท่าที่จำเป็น และให้ถูกต้องอยู่เสมอ ทั้งจะต้องยกเลิกการจัดให้มีระบบข้อมูลดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น และหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดระบบคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไม่ให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเกิดผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลด้วย ทั้งนี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ดังนี้

มาตรา 23 บัญญัติว่า “ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวเนื่องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

(2) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

⁹² อุทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 144.

(3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้

- (ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
- (ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- (ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- (ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
- (จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล
- (ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล

(4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(5) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ในกรณีที่เกี่ยวข้องข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่อาจให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการจัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นว่า ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐนั้นมีหลักที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้⁹³

(1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวข้อและจำเป็นแก่การดำเนินงาน

โดยหลักแล้ว ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่เจ้าของข้อมูลข่าวสารเท่านั้นที่ควรรู้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐโดยหลักไม่ควรจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เว้นแต่จะเกี่ยวข้องและจำเป็นกับการ

⁹³ อุทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, หน้า 89 - 92.

ดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐเป็นเรื่องที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่จะต้องจัดเก็บเพียงเท่าที่เกี่ยข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และต่อมาหากหมดความจำเป็นต้องใช้เพื่อการดำเนินงาน ก็ต้องยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าว เนื่องจากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของใครก็ย่อมเป็นสิทธิของบุคคลนั้น

(2) เก็บข้อมูลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล

บุคคลที่จะรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่สุดก็คือ เจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้น ดังนั้น ในการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จะต้องพยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่คลาดเคลื่อนและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด น่าสังเกตว่า กฎหมายใช้คำว่า “พยายาม” เนื่องจากในบางกรณีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากเจ้าของข้อมูลโดยตรงนั้น ก็ไม่แน่ว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตรงกับความจริง เนื่องจากเจ้าของข้อมูลอาจจะมีประโยชน์ได้เสียในการให้ข้อมูลหรือไม่อยากให้ข้อมูลที่ต้องแก่หน่วยงานของรัฐ เช่น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้มีการสืบเสาะประวัติและความประพฤติของจำเลยในคดีเพื่อที่จะนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาของศาลว่าจะลงโทษมากน้อยเพียงใด หรือจะรอลงโทษหรือไม่ ในกรณีนี้ จำเลยก็มีแนวโน้มจะให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่จำเลย ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความเป็นจริงทั้งหมดหรืออาจจะตรงกันข้ามกับความเป็นจริงก็ได้ เป็นต้น ดังนั้น ในการจัดเก็บข้อมูล หน่วยงานของรัฐก็อาจจะจัดเก็บจากตัวเจ้าของข้อมูลโดยตรงบ้าง จากบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้า หรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่อาจให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับ เพื่อให้เจ้าของข้อมูลทราบว่า จะขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปเพื่อประโยชน์อะไร เพื่อให้เจ้าของสามารถติดตามและควบคุมการนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้หรือเปิดเผยให้อยู่ในวัตถุประสงค์ที่ขอหรือที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ หากไม่ใช่กรณีที่กฎหมายบังคับว่าต้องให้ข้อมูล เจ้าของข้อมูลจะได้พิจารณาว่า ควรจะให้ข้อมูลตามที่ขอหรือไม่ หรือควรจะให้ข้อมูลมากน้อยเพียงใด

(3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาซึ่งลักษณะของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จัดเก็บ

ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของเอกชนไว้มากมาย และเอกชนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่ถูกเก็บข้อมูลไว้ ในบางครั้งก็ไม่ทราบว่าหน่วยงานของรัฐใดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนไว้บ้าง มีการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอย่างไรต่อใครบ้าง ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เก็บไว้นั้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ เก็บไว้เพื่อประโยชน์อะไร ซึ่งเดิมเอกชนไม่รู้และไม่มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ และแม้จะทราบอย่างไม่เป็นทางการว่ามีการเก็บข้อมูลข่าวสารนั้นไว้ไม่ถูกต้อง ก็ไม่สิทธิหรือไม่รู้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขข้อมูลข่าวสารดังกล่าวที่บันทึกไว้ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่เอกชนจะแก้ไขได้เอง ดังนั้นจากแนวความคิดที่ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคล และบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิบางประการในข้อมูลข่าวสารดังกล่าว พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เก็บข้อมูลข่าวสารต้องจัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้ เช่น หน่วยงานบางหน่วยได้จัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง กรรมการของรัฐวิสาหกิจ อนุกรรมการต่าง ๆ ผู้รับทุนการศึกษา หรือบุคคลประเภทอื่น ๆ ไว้ ก็ต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับประเภทของบุคคลดังกล่าวไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ขอให้สังเกตว่า กฎหมายให้นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ “ ประเภทของบุคคล ” เท่านั้น ไม่ใช่ต้องนำข้อมูลของทุกคนไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับประวัติของบุคคล ประวัติการทำงาน เป็นต้น

(ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ เช่น ในกรณีของข้าราชการอาจจะเก็บข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือเพื่อพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญของบุคคล เป็นต้น

(ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล เช่น การขอตรวจดูจะต้องมีขั้นตอนหรือวิธีดำเนินการอย่างไร จะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานใด

(จ) วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล เช่น หากตรวจดูข้อมูลข่าวสารแล้วเห็นว่าบันทึกไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าของข้อมูลจะมีวิธีการหรือขั้นตอนในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลได้อย่างไร เนื่องจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดว่า ถ้าบุคคลใดเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลส่วนนั้นได้ และหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอนั้น และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้าว่าจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ เป็นต้น

(ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล เช่น มีการได้ข้อมูลดังกล่าวมาจากที่ใด จากเจ้าของข้อมูล จากอดีตผู้บังคับบัญชาของเจ้าของข้อมูล เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 แล้ว หน่วยงานของรัฐยังต้องนำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 23 นี้ด้วย

อนึ่ง การจัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวข้างต้น มีข้อยกเว้นสำหรับหน่วยงานของรัฐบางแห่งที่ไม่ต้องปฏิบัติตามก็ได้ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลข่าวสารบางอย่างเป็นความลับ เพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอาจกระทบต่อการปฏิบัติงานได้ คือ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หน่วยงานดังกล่าวนี้ อาจออกกระเบื้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ไม่ต้องนำข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลตามมาตรา 23 วรรคแรก (3) นี้ ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

(4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ถูกต้องอยู่เสมอ

นอกจากจะต้องแก้ไขข้อมูลข่าวสารที่บันทึกผิดพลาดในกรณีที่เอกชนขอให้แก้ไขแล้ว หน่วยงานของรัฐที่จัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอด้วย เนื่องจากอาจมีการนำข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลมาใช้พิจารณาประกอบในการออกคำสั่งทางปกครองใดๆ หากข้อมูลนั้นผิดพลาดก็ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่

ชอบด้วยกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการตัดสิทธิของบุคคลนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง^{๙๔}

(5) การจักระบบรักษาความปลอดภัย

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยหลักการจะไม่เปิดเผยแก่บุคคลทั่วไป ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้องจักระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล โดยหน่วยงานอาจมีการออกระเบียบการเก็บรักษาและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เพื่อรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

4.4.5.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 15 ดังนี้

มาตรา 24 บัญญัติว่า “ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผน หรือการสถิติ หรือสำมะโนต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

^{๙๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ,” วารสารกฎหมายปกครอง, 17 ตอน 2 : 22.

- (4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด
- (5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจคุณค่าในการเก็บรักษา
- (6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดีไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม
- (7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล
- (8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว
- (9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติในมาตรา 24 มีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 (3)–(9) ต้องจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น เพื่อให้เจ้าของข้อมูลสามารถรู้ได้ว่ามีผู้ใดหรือหน่วยงานใดมาขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตน การที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยเฉพาะกรณีตาม (3)–(9) เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้จัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยในกรณีตามมาตรา 24 (1)–(2) ด้วยนั้น ก็เพราะว่า ทั้งสองกรณียดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าของข้อมูลทราบอยู่แล้วว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังกล่าวในลักษณะใด หรือจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใด จากการที่หน่วยงานได้ประกาศข้อความเกี่ยวกับลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติลงในราชกิจจานุเบกษา หรือจากการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีที่ขอข้อมูลจากเจ้าของข้อมูลโดยตรง”⁹⁵

⁹⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 98.

อย่างไรก็ดี แม้กรณีที่มีผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 24 กฎหมายก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ดังนี้⁹⁶

มาตรา 15 บัญญัติว่า “ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตาม
กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ”

4.4.5.3 การตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยเจ้าของข้อมูล

เพื่อมิให้มีการนำข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ผิดพลาดไปใช้ให้เกิดผลร้ายแก่บุคคล พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องยอมให้เจ้าของข้อมูลขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคแรก และวรรคท้าย ดังนี้

มาตรา 25 วรรคแรก บัญญัติว่า “ ภายใต้งบบังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะ
ได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่
ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้สำเนา
ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับ
โดยอนุโลม ”

ส่วนวรรคท้าย บัญญัติว่า “ ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23
มาตรา 24 และมาตราแทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลได้ถึง
แก่กรรมแล้วได้ ”

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

จากมาตรา 25 วรรคแรก และวรรคท้าย การขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยเจ้าของข้อมูล มีหลักเกณฑ์ ดังนี้⁹⁷

(1) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ขอตรวจดูต้องไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยไม่ได้

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่จะขอตรวจดูได้นี้ จะต้องไม่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแม้เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลหากเข้ากรณีที่ถูกกฎหมายห้ามเปิดเผย บุคคลแม้จะเป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้น ก็จะขอตรวจดูไม่ได้

อนึ่ง หากข้อมูลข่าวสารที่ขอตรวจดูนั้น มีเพียงบางส่วนที่ต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ก็สามารถขอตรวจดูและขอสำเนาได้ แต่หน่วยงานของรัฐก็ต้องลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เช่นเดียวกันในกรณีที่เอกสารใดมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่นรวมอยู่ด้วย ก็ต้องลบหรือตัดทอนข้อความดังกล่าวออก

(2) ผู้มีสิทธิตรวจดู

ผู้มีสิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้โดยปกติ ได้แก่ เจ้าของข้อมูลข่าวสาร โดยการตรวจดูนี้หน่วยงานของรัฐจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมก็ได้

อนึ่ง ในการที่เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถหรือเจ้าของข้อมูลไม่ถึงแก่กรรม ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิดำเนินการให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (มาตรา 24) รับแจ้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (มาตรา 23) และตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 25) แทน คือ

“ ข้อ 1 ในกรณีเจ้าของข้อมูลเป็นผู้เยาว์ ให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 25 วรรคห้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้เยาว์มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เยาว์ด้วย

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

ข้อ 2 ในกรณีเจ้าของข้อมูลเป็นคนที่ไร้ความสามารถ ให้ผู้อนุบาลมีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 25 วรรคห้า

ข้อ 3 ในกรณีเจ้าของข้อมูลเป็นคนที่เสมือนไร้ความสามารถ ไม่สามารถทำการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 ด้วยตนเอง เพราะเหตุมีกายพิการ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีเหตุอื่นทำนองเดียวกัน ให้ผู้พิทักษ์มีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 25 วรรคห้า

ข้อ 4 ในกรณีเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรม และมีได้ทำพินัยกรรมไว้เป็นอย่างอื่น ให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 24 ได้ ตามลำดับก่อนหลัง ดังต่อไปนี้

- (1) บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรม
- (2) คู่สมรส
- (3) บิดาหรือมารดา
- (4) ผู้สืบสันดาน
- (5) พี่น้องร่วมบิดามารดา
- (6) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในกรณีตามมาตรา 23 และมาตรา 25 ให้บุคคลตามข้อ 4 (1) (2) (3) (4) และ (5) มีสิทธิดำเนินการแทนได้ ไม่ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะมีความเห็นเช่นใดก็ตาม ”

จะเห็นได้ว่า ในภาพรวม การกำหนดตัวบุคคลที่จะให้ความยินยอมในการเปิดเผย รับแจ้งการเปิดเผย และการตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น ก็ยึดหลักของผู้มีอำนาจทำการแทนตามกฎหมาย เช่น ผู้ใช้อำนาจปกครอง เช่น บิดา มารดา ทำการแทนผู้เยาว์ ผู้อนุบาลทำการแทนคนไร้ความสามารถ ผู้พิทักษ์ทำการแทนคนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น เพียงแต่ในกรณีของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ที่ถึงแก่กรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ของผู้ที่เป็นทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปบ้าง

(3) วิธีการขอตรวจดู

ในการขอตรวจดู เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นจะต้องมีคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น และหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น

อนึ่ง การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ามีกรณีมีเหตุอันสมควร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้ เพราะบางครั้งรายงานการแพทย์มีการใช้คำหรือข้อความที่เฉพาะแพทย์เท่านั้นที่สามารถเข้าใจได้ การให้เปิดเผยต่อแพทย์ที่บุคคลมอบหมายเสียก่อนเพื่อจะได้อธิบายให้เจ้าของข้อมูลรายงานการแพทย์เข้าใจได้อย่างถูกต้อง ไม่สับสน

4.4.5.4 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐ ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนให้ถูกต้องตามที่เป็นจริงตามคำขอของเจ้าของข้อมูล ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 วรรคสาม และวรรคสี่ ดังนี้

มาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า “ ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่เป็นจริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวและแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า ”

ส่วนวรรคสี่ บัญญัติว่า “ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบท้ายไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ”

จากมาตรา 25 วรรคสาม และวรรคสี่ ถ้าบุคคลใดเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่เป็นจริง ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสาร แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอนั้นจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวและมีคำสั่งว่าจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลอ้างว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่ตามที่มีผู้ขอ ผู้ยื่นคำขอมีสិทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในกรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็จะพิจารณาและวินิจฉัยว่าจะให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐไม่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้น หรือไม่ว่ากรณีใดๆ เจ้าของข้อมูลก็ยังมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของคนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้⁹⁸

4.4.5.5 การชดเชยความเสียหายและศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้มีการกำหนดทางเยียวยาทางทรัพย์สินแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิ และในพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่มีบทลงโทษทางอาญาผู้กระทำความผิด เช่น เปิดเผยความลับของราชการ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยมิชอบ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบโดยตรง แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้ถูกละเมิดจะไม่มีทางได้รับการเยียวยาความเสียหาย หรือไม่มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพราะเมื่อไม่มีการบัญญัติไว้โดยตรง หลักความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาของผู้ที่ละเมิดสิทธิและฝ่าฝืนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายทั้งทางแพ่ง เช่น ละเมิด และทางอาญา เช่น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งและอาญา แล้วแต่กรณี⁹⁹

แต่ข้อสังเกตว่า ถ้ามีกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในทางทรัพย์สินให้แก่เจ้าของข้อมูล เช่น หน่วยงานของรัฐทำให้ข้อมูลของเอกชนสูญหาย หรือถูกทำลาย หรือเปิดเผยโดยไม่มีอำนาจ หากเจ้าของข้อมูลได้รับความเสียหายจะดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ จะต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคแรก ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103 - 104.

⁹⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, หน้า 59.

มาตรา 11 วรรคแรก บัญญัติว่า “ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตาม มาตรา 5 ¹⁰⁰ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของ หน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ”

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ เมื่อได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ”

แต่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้ให้นิยามของคำว่า “ หน่วยงานของรัฐ ” แคบกว่า คำนียามในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวคือ “ หน่วยงานของรัฐ ” ที่อยู่ใน บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่รวมถึง “ องค์การควบคุมการประกอบ วิชาชีพ ” ¹⁰¹ ดังนั้น หากองค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพทำละเมิด เช่น เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดย ไม่มีอำนาจ และการเปิดเผยนั้นไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือกิจการทางปกครอง อันจะทำให้ องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพอยู่ในความหมายของ “ หน่วยงานทางปกครอง ” ตามพระราชบัญญัติ

¹⁰⁰ มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติว่า “ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของ คน ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ”

¹⁰¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยาม “ หน่วยงาน ของรัฐ ” ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วน ภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งได้มีพระราช กฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันวิจัยระบบ สาธารณสุข สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และองค์การ สงเคราะห์ทหารผ่านศึก

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰² เช่น ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการวางกฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อมีการกระทำความผิด และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น¹⁰³ เจ้าของข้อมูลผู้ได้รับความเสียหาย จึงต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแพ่ง และดำเนินคดีอย่างคดีแพ่งสามัญ ซึ่งศาลแพ่งและศาลปกครอง ย่อมมีวิธีพิจารณาความและนิติวิธีที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงอาจเป็นไปได้ว่า จะมีการตีความ “ ข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกัน ” แต่ศาลอาจวินิจฉัยไม่เหมือนกัน ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรจะมีการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นการประกันสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ระบบการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข้อมูลข่าวสารตามหลักกฎหมายของประเทศไทยนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับในหลายๆ ประเทศ กล่าวคือ มีทั้งกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการไปรษณีย์ การควบคุมการประกอบวิชาชีพ เป็นต้น และกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเป็นการทั่วไป อันได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ และเป็นหลักการใหม่ในการปฏิบัติราชการของประเทศไทย โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองไว้หลายประการด้วยกัน เช่น มาตรการเกี่ยวกับการ

¹⁰² “ หน่วยงานทางปกครอง ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

¹⁰³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 47.

จัดเก็บข้อมูล การแก้ไขเปลี่ยนแปลง การลบ การเปิดเผย เป็นต้น ซึ่งมาตรการเกี่ยวกับ “ การเปิดเผย ” ข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้ จะมีหลักเกณฑ์และการบังคับใช้อย่างไร จะได้พิจารณาในบทต่อไป