



รายงานวิจัย
เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ
และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

Legal measures to access and utilize State Information and
Protecting Information Providers.

เสนอ

สถาบันพระปกเกล้า

โดยนายธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ

รายงานวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิเสรีภาพ

และการมีส่วนร่วมทางกฎหมายแก่ประชาชน ประจำปีงบประมาณ 2560



รายงานวิจัย
เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ
และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

Legal measures to access and utilize State Information and
Protecting Information Providers.

เสนอ

สถาบันพระปกเกล้า

คณะผู้วิจัย

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. นายธนาชัย สุนทรอนันต์ชัย | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ |
| 2. นายปรกรณ์ ปาลวงษ์พานิช | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ |
| 3. นางสาวกษมา สุขนิวัฒน์ชัย | สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |

รายงานวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิเสรีภาพ

และการมีส่วนร่วมทางกฎหมายแก่ประชาชน ประจำปีงบประมาณ 2560

คำนำ

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล” ฉบับนี้ คณะผู้วิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า ภายใต้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางกฎหมายแก่ประชาชน ประจำปีงบประมาณ 2560 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาวิจัยเพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลในประเด็นที่ครอบคลุมทั้งในแง่ของกรบัญญัติกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและจะเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างแนวทางในการให้ประชาชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล อันมีส่วนสำคัญในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางกฎหมายและการทางเมืองต่อไป

ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าในการให้ทุนสนับสนุนการวิจัย และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ข้อเสนอแนะและข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงเพิ่มเติมรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นตลอดช่วงระยะเวลาของการศึกษาวิจัย

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	1
Abstract	2
บทสรุปผู้บริหาร	3
Executive Summary	11
บทที่ 1 บทนำ	19
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย	19
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	24
1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย	24
1.4 คำถามการวิจัย	26
1.5 ขั้นตอนและวิธีการวิจัย	26
1.6 นิยามศัพท์	28
1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	28
บทที่ 2 ข้อความคิดเบื้องต้น และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	29
2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	29
2.1.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสาร	29
2.1.2 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง	32
2.1.3 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน	35
2.1.4 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการเข้าสู่ระบบดิจิทัล	39
2.1.5 ความหมายและประเภทข้อมูลข่าวสารของรัฐ	40
2.1.5.1 ความหมายและความแตกต่างของ “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ”	40
“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ”	
2.1.5.2 ประเภทของข้อมูลข่าวสารของรัฐ	44
2.1.6 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	46
ในทางระหว่างประเทศ	

	หน้า
2.1.6.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	46
2.1.6.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง	46
2.1.7 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ในกฎหมายต่างประเทศ	47
2.1.7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	47
2.1.7.2 ประเทศอังกฤษ	52
2.1.7.3 ประเทศญี่ปุ่น	56
2.2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	61
2.2.1 สิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล	61
2.2.2 สิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคลกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	62
2.2.3 ข้อจำกัดของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	66
2.2.4 ความหมายและประเภทข้อมูลส่วนบุคคล	67
2.2.4.1 ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล	67
2.2.4.2 ประเภทของข้อมูลส่วนบุคคล	70
2.2.5 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในทางระหว่างประเทศ	71
2.2.5.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	71
2.2.5.2 Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data ปี 2013 ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)	71
2.2.5.3 ข้อตกลง 108 ของรัฐสภาแห่งยุโรป (Convention 108)	73
2.2.5.4 กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR)	75
2.2.5.5 แนวทางการควบคุมดูแลแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคล ทางคอมพิวเตอร์ของสหประชาชาติ (Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files)	78

	หน้า
2.2.5.6 หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค) ปี 2015 (APEC Information Privacy Principles 2015)	81
2.2.6 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายต่างประเทศ	86
2.2.6.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	88
2.2.6.2 ประเทศอังกฤษ	98
2.2.6.3 ประเทศญี่ปุ่น	104
บทที่ 3 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย	110
3.1 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐตามกฎหมายไทย	110
3.1.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	110
3.1.2 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	113
3.1.3 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540	117
3.1.4 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.	129
3.1.5 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตามร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.	134
3.1.6 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตามพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	140
3.1.6.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	140
3.1.6.2 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550	142

	หน้า
3.1.6.3 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558	143
3.1.6.4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518	145
3.1.6.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530	146
3.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามกฎหมายไทย	147
3.2.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย	147
3.2.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	148
3.2.3 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	150
3.2.4 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.	153
3.2.5 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	160
3.2.5.1 กลุ่มกฎหมายที่ให้การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล	160
3.2.5.2 กลุ่มกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล	175
3.3 สถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย	181
3.3.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540	181
3.3.2 ปัญหาการขัดกันของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 กับกฎหมายเฉพาะ	186
3.3.3 ปัญหาความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	188
3.3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ	194

	หน้า
3.3.5 ปัญหาการถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคล	195
3.3.6 ปัญหาการถูกฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก	196
บทที่ 4 ผลการวิจัยภาคสนาม	200
4.1 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	200
4.1.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ	200
4.1.2 การใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	212
4.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	213
4.2.1 แนวคิดพื้นฐานของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	214
4.2.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ.2540	216
4.2.3 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและกฎหมายอื่นๆ	218
บทที่ 5 ผลการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะ	227
5.1 ผลการศึกษาวิจัย	227
5.1.1 ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	227
5.1.2 ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	232
5.2 ข้อเสนอแนะ	236
5.2.1 ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ	236
5.2.2 ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล	238
บรรณานุกรม	240
ภาคผนวก	245
ประวัติผู้เขียน	249

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การที่ประชาชนจะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐได้นั้น อยู่ภายใต้การได้รับการรับรองคุ้มครองตาม “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” (Right to Information) ในขณะที่คนทุกคนในฐานะผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ หรือเอกชน ก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนได้ให้อันเป็นการคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล” (Right to Privacy) ด้วยเช่นกัน สิทธิทั้งสองประการข้างต้นเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครองทั้งในทางระหว่างประเทศ กฎหมายประเทศต่าง ๆ รวมถึงในประเทศไทย สิทธิดังกล่าวมีความสำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นำไปสู่พัฒนาอย่างยั่งยืน และสัมพันธ์กับการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อเข้าสู่ยุคดิจิทัล อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว อาทิ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาการขัดกันระหว่างกฎหมาย ปัญหาความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ ปัญหาการถูกล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ เช่น ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยเฉพาะการกำหนดนิยามข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การกำหนดประเภทข้อมูลข่าวสารที่ต้องเผยแพร่เป็นการทั่วไป และการแก้ไขมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและนิยามข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ ควรมีการจัดรูปของข้อมูลข่าวสารของรัฐเพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ตลอดจนการเร่งตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.... โดยกำหนดขอบเขตของกฎหมาย กลไกการทำงาน บทลงโทษ และพิจารณาความเชื่อมโยงกลไกการทำงานขององค์กรภายใต้กฎหมายฉบับนี้กับกลไกการทำงานขององค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้เป็นไปอย่างชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสม

Abstract

The objectives of this research are to reexamine and analyze the law regarding access and utilization of state information and also the law as to informant protection. Moreover, this paper will suggest guidelines and legal measures to access and utilize of state information and informant protection. The qualitative research methods are documentary research and state agencies, academics, officers in private section or public sector organization interviews concerning the research issues.

The results have been found that Thai citizens are able to access and utilize of state information under affirmation and protection of “Right to Information” Meanwhile, an informant providing information to state or private section has received “Right to Privacy” protection. These rights mentioned above have been affirmed and protected by the international community and national law of various jurisdictions including Thailand. These rights are significant to promote public participation in politics, sustainable development and adaptation of public and private sectors to the Digital Age. However, the researcher discovered that there are several crucial obstacles with respect to law enforcement to protect such rights such as the problem of state officer discretion, conflict of laws, right security of decisions of Information Disclosure Tribunals, ineffective law enforcement, right to privacy violation and so on. Suggestions are stated in this paper which are the revision of Official Information Act, B. E. 2540 especially the definition of “Public Information,” Information types stipulation that has to be widely disseminated and private information protection standard is supposed to be revised and the meaning of “Personal Information in State Agency” shall be defined. Furthermore, the state information should be reformed to be able to utilize, the discretion in making decisions of state officers is supposed to be appropriate and the Private Information Protection enactment, B.E. ... shall be accelerated and specified the scope of this act, work mechanism, sanctions and consideration of work mechanism connection between entities subjected to this act and other organizations according to the Official Information Act, B.E. 2540 to be apparent, correspondent and appropriate.

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาวิจัยเอกสาร และการเจ้าหน้าที่ภาครัฐ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาวิจัย จำนวน 10 ท่าน โดยมีผลการศึกษาวิจัย และมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ผลการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยพบว่า การที่ประชาชนจะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐได้นั้น ต้องอยู่ภายใต้การรับรองคุ้มครองตาม “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” (Right to Information) ซึ่งจุดมุ่งหมายของสิทธิดังกล่าวมิได้เพียงต้องการให้บุคคลรับรู้และเข้าถึงในข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่รวมถึงการเห็นคุณค่าของการนำข้อมูลที่ได้รับนั้นไปใช้ประโยชน์ อันเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันบุคคลในฐานะผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ หรือเอกชน ก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองปกป้องข้อมูลที่ตนได้ให้ไว้ หากข้อมูลนั้นมีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล” (Right to Privacy) นั่นเอง

1.1 ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

1.1.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สิทธิในข้อมูลข่าวสารมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองจากการให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ประชาชนก็ไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ในอีกมุมหนึ่งการที่ประชาชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของรัฐ ก็ได้สร้างกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.1.2 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการเข้าสู่ระบบดิจิทัลของประเทศไทย

การเข้าสู่ระบบดิจิทัลของประเทศไทยมีส่วนช่วยในการส่งเสริมสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยเฉพาะการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในแง่

ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่ว่าเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ต่อจัดเก็บ ใช้ และเผยแพร่ ข้อมูลเหล่านั้นสู่สาธารณะ และให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเมื่อมีการร้องขอ

1.1.3 สิทธิในข้อมูลข่าวสารในทางระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

สิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นหลักการสากลในทางระหว่างประเทศที่ให้การยอมรับ สิทธิในข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ มิได้มุ่งหมายให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) เท่านั้น แต่ยังมุ่งหมายให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ นั้นด้วย ซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศที่ผู้วิจัยได้นำเสนอทั้งสามประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก โดยถือว่าการปกปิดเป็นข้อยกเว้น ที่ต้องมีเหตุตามกฎหมายเท่านั้น

1.1.4 สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยืนยันหลักการในการ รับรองคุ้มครองสิทธิในข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้นแล้ว ยังมุ่งหมายในเชิงคุณค่าของข้อมูลข่าวสารที่ประชาชน เข้าถึงที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น การพิจารณาการดำเนินโครงการใดๆ ที่กระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน การพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค การร่วมกันป้องกันและจัดการ ทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การติดตามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ ทั้งในแง่ทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างบทบาทแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง และในแง่การพิทักษ์ สิทธิประโยชน์ เพื่อคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน อย่างไรก็ตาม พบปัญหาอุปสรรคจากการบังคับ ใช้กฎหมาย เช่น ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการขัดกับ กฎหมายเฉพาะ ปัญหาความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกันไม่เป็นระบบ ปัญหาการไม่ทราบถึงโครงสร้างของ ข้อมูลที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านเว็บไซต์ยัง ไม่ทันสมัยและยังไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการตื่นตัวของประชาชนในการเห็นความสำคัญของการใช้กฎหมาย รูปแบบของข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที เป็นต้น

1.1.5 สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายอื่น ๆ

ผู้วิจัยพบว่ามีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น ซึ่งการกำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารนับว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการที่จะทราบถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของตนทั้งในแง่ของสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม และสามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ด้านอื่น ๆ ที่ตนมีตามกฎหมาย ตลอดจนยังเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ นอกจากนั้นแล้ว บทบาทของสื่อมวลชนก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐต่าง ๆ ออกสู่สาธารณะ ดังนั้น ร่างกฎหมายที่จะเข้ามาควบคุมสื่อมวลชนนั้น จึงควรอยู่บนพื้นฐานของการส่งเสริมสนับสนุนการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนให้อยู่บนจรรยาบรรณวิชาชีพ แต่มิใช่มุ่งหวังไปในทางการควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน หรือแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนจนเกินไป อันส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยภาคประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ไปด้วย ท้ายที่สุด ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตว่าแม้ประชาชนจะมีโอกาสเข้าถึง และสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐแล้วก็ตาม แต่การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก (Anti-SLAPP Law) อาจส่งผลให้การนำข้อมูลข่าวสารของรัฐไปใช้ประโยชน์เพื่อการสาธารณะนั้นเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากถูกหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนที่ถูกตรวจสอบร้องเรียนนั้น ฟ้องร้องดำเนินคดี

1.2 ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

1.2.1 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

แม้หลักการสากลและกฎหมายสูงสุดของประเทศจะได้กำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ แต่ในอีกมุมหนึ่ง บุคคลแต่ละคนก็มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล (Right to Privacy) ในข้อมูลส่วนบุคคลของตน กล่าวคือ ถึงแม้ประชาชนจะมีสิทธิในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เป็น “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ซึ่งได้มาจากการดำเนินงานที่ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ หรือมาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่หากข้อมูลสาธารณะที่ได้มาจาก “ผู้ให้ข้อมูล” นั้น มีลักษณะเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล” ผู้ให้ข้อมูลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองปกป้องในสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของตน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาว่าข้อมูลสาธารณะของผู้ให้ข้อมูลนั้นเข้าข่ายลักษณะข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้หรือไม่ และการเปิดเผยนั้น

จะกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลหรือไม่ด้วย เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล และเป็นการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นสิทธิมนุษยชน ประเภทหนึ่ง ที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าไม่อาจพรากจากความมนุษย์ไปได้ ดังนั้น เมื่อ “ผู้ให้ข้อมูล” ได้ยินยอมให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นแก่หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าความยินยอมนั้นเกิดจากหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ก็ตาม สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของ “ผู้ให้ข้อมูล” ย่อมได้รับการคุ้มครองปกป้องตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลจะคุ้มครองปกป้อง “ผู้ให้ข้อมูล” ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคลที่ได้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าการให้ข้อมูลนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวในการประกอบกิจการของนิติบุคคลเอง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะในการที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ก็ตาม อันเนื่องมาจากนิติบุคคลมิได้มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลแต่อย่างใด

1.2.2 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในทางระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

ผู้วิจัยพบว่าพัฒนาการของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลกอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสถานการณ์ทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จาก Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data ปี 2013, General Data Protection Regulation: GDPR ปี 2016 APEC Information Privacy Principles ปี 2015 และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ที่เพิ่งมีการปรับปรุงแก้ไขในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการป้องกันและเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องมีการถ่ายโอนระหว่างกัน โดยล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาที่มีความสอดคล้องในการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่ครอบคลุมการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ การส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ การเก็บ ประมวลผล และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล การแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ และการรักษาความปลอดภัยอย่างเพียงพอที่จะป้องกันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกำหนดให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นมีสิทธิต่าง ๆ ที่สำคัญหลายประการ

1.2.3 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิส่วนบุคคลซึ่งรวมถึงผู้ให้ข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 32 มาตรา 36 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ได้ให้คำนิยามของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จากการศึกษาพบสภาพปัญหาในการบังคับใช้ในประเด็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ในกรณีที่ข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคน ปัญหาการถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคล ปัญหาความไม่เชื่อมั่นในระบบการจัดเก็บ และเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของภาครัฐ ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลของนิติบุคคลบางประเภท (สมาคม มูลนิธิ วัด) โดยอ้างเหตุว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคล การใช้และเคลื่อนย้ายข้อมูลส่วนบุคคลที่ยังไม่มีความปลอดภัย เป็นต้น

1.2.4 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. และกฎหมายอื่นๆ

ผู้วิจัยพบว่ามีความคิดในการตราร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในความควบคุมดูแลในภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสากลในทางระหว่างประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อศึกษาสภาพปัญหาจากการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในภาคเอกชนแล้ว พบว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ที่อาจมีต่อภาคเอกชนบางประเภท ปัญหาการเก็บรักษาและการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่กระทบสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล เป็นต้น แต่แม้ขณะนี้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก็ตาม ทว่าภาคเอกชนในธุรกิจหลายประเภทก็ได้มีการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ดำเนินการ หรือเป็นไปตามมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่ต้องดำเนินการภายใต้ธุรกิจที่ผู้รับบริการเป็นชาวต่างชาติ เช่น ธุรกิจธนาคาร ธุรกิจโรงพยาบาล ธุรกิจสายการบิน เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อมาตรการทางกฎหมายการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

2.1 ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าประชาชนยังไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยในส่วนนี้จึงเน้นไปในประเด็นการเสนอแนะในทิศทางที่ต้องการให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวคือ

2.1.1 ผู้วิจัยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแม่บทนั้น โดยภาพรวมมีความเหมาะสมอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีการยกเลิก และตราเป็นร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ขึ้นมาใหม่แต่ประการใด เพียงแต่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย หรือเรียกว่าเป็น “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ซึ่งควรมีการกำหนดนิยามให้หมายถึงข้อมูลข่าวสารทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่ได้มาจากดำเนินการโดยใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณารูปแบบในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่นอกจากจะต้องเปิดเผยต่อเมื่อประชาชนตรวจดูแล้ว ควรดำเนินการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน อันเป็นไปตามกระแสของ Digitalization ด้วย

2.1.2 การพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องยึดหลักประการสำคัญ คือเปิดเผยเป็นหลัก และปกปิดเป็นข้อยกเว้น และในการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ควรต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะ กับประโยชน์ของเอกชนเป็นประการสำคัญ

2.1.3 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณาและวินิจฉัยได้ว่าข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการใดสามารถเปิดเผยได้ เพื่อเป็นการลดข้อวินิจฉัยที่จะเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.1.4 ข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นลักษณะข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยได้นั้น ควรอยู่ในรูปของข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ รวมถึงมีการแปลผลข้อมูลที่ง่ายต่อการเข้าถึง

2.1.5 ควรมีการกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นลักษณะข้อมูลข่าวสารสาธารณะบางประเภทที่มีความสำคัญ ต้องมีการเผยแพร่แก่ประชาชนผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้าขอตรวจดู เช่น แผนงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือโครงการที่รัฐให้สัมปทานซึ่งมีมูลค่าสูง รายงานและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม เป็นต้น

2.1.6 ควรนำแนวคิดของกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก (Anti-SLAPP Law) มาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนที่นำข้อมูลของรัฐไปใช้ประโยชน์ในกิจการสาธารณะนั้น ไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

2.2 ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

2.2.1 ควรต้องมีการเร่งการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(1) พิจารณาถึงความเหมาะสมในการช้อยกเว้นของการบังคับใช้กฎหมายว่าจะไม่ครอบคลุมภาคเอกชนส่วนใด เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภาคเอกชนที่ควบคุมดูแลคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมากจนเกินไป โดยเฉพาะธุรกิจรายย่อย ทั้งนี้ อาจกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้เพื่อให้ภาคเอกชนมีเวลาเตรียมการตามความเหมาะสม

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองส่วนบุคคล ต้องพิจารณาถึงความมีอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดและการดำเนินการให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีลักษณะงานที่ต้องทำทั้งเชิงรุก เพื่อสร้างให้ภาคเอกชนมีความรู้ความเข้าใจและตื่นตัวในการจัดระบบการคุ้มครองดูแลข้อมูลส่วนบุคคล ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการฯ ก็มีหน้าที่ในการต้องพิจารณาเพื่อวินิจฉัยอันเป็นการสร้างเกณฑ์เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม

(3) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมเท่านั้น และอาจได้รับการยกเว้นบางกรณีตามกฎหมายเฉพาะโดยพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม ไม่ควรตีความขอบเขตของความมั่นคงกว้างขวางจนไปรุกรานสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล การให้อำนาจรัฐในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำได้อย่างจำกัด เฉพาะเจาะจงบุคคล และต้องได้รับอนุญาตจากศาลด้วย

(4) ต้องกำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และกระบวนการในการจัดการและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ทำการอันเป็นการละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคล

2.2.2 พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางระหว่างประเทศ และมีมาตรฐานทัดเทียมกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภาคเอกชน

2.2.3 ควรกำหนดให้การอ้างความคุ้มครองในข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีขอบเขตเฉพาะ บุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยไม่รวมถึงข้อมูลของนิติบุคคลเอกชน เช่น บริษัท สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น ซึ่งมีได้มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล (Right to Privacy) แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนิติบุคคลเอกชนนั้นได้รับงบประมาณจากรัฐในการดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ ข้อมูลในการดำเนินกิจกรรมโครงการดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้

2.2.4 ต้องพิจารณาความเชื่อมโยงของกลไกการทำงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ให้สามารถประสานการทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. เพื่อให้การดำเนินการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน

Executive Summary

The objectives of this research are to reexamine and analyze the law regarding access and utilization of state information and also the law as to informant protection. Moreover, this paper will suggest guidelines and legal measures to access and utilize of state information and informant protection. The qualitative research methods are documentary research and state agencies, academics, officers in private section or public sector organization interviews concerning the research issues of 10 subjects. Results and suggestions are stated below.

1. Results

The results have been revealed that Thai citizens are able to access and utilize of state information under affirmation and protection of “Right to Information” The purpose of this right is not only to provide information for individuals’ perception and access but also to illustrate the value of information utilization empowering and promoting participatory democracy. Whereas, on the condition of personal information, the informants for state or private section are entitled to be safeguarded by the right to privacy protection.

1.1 Access and Utilization of State Information

1.1.1 Right to Information with public political participation and sustainable development

“Right to Information” relates to public political participation encouragement considerably. To illustrate, people are unable to access or have not been safeguarded from giving out information, they cannot completely participate in political participation process. On the other side, the Thai citizen’s ability to access and utilize of state information creates public participation in national development consistent with sustainable development concept.

1.1.2 Right to Information with the digitalization of Thailand influences

The digitalization of Thailand influences on “Right to Information” of people promoting especially the incline of ways for the citizen to access and utilize of information. Nonetheless, there is a notice concerning the readiness of state agency and state official in the aspect of acknowledgement, ability and remaining resource whether there are proper and sufficient to be collected, utilized and disseminated such information to the public to provide information upon people’s requests.

1.1.3 Right to Information in the International and foreign law

“Right to Information” is the universal principle admitted from international sector. “Right to Information” especially the access to state access not only has the aim for people to access to information but also to utilize state information pertinent to national laws of other countries including United States of America, United Kingdom and Japan emphasizing the duty of state agency to disclose information as the standard and undisclosed as the only exception by-laws.

1.1.4 Right to Information in accordance with The Constitution of Thailand B.E. 2560 and The Official Information Act, B.E. 2540

The Constitution of Thailand B.E. 2560 ascertains the principle to affirm the “Right to Information” and has the objective in the aspect of value, information that people can access to utilize e. g. project procurement consideration affecting on environmental quality, public health and society, consumer right protection, co-operation in preventing and suppressing corruption and misconduct on both of public and private sections, and following up the operation of local administrative organizations, local councils, and local administrations.

The Official Information Act, B.E. 2540 has objectives both, in the political aspect, to promote people a role to have administrative participation and, with the regard of benefits protection, to protect individuals’ right. However, the obstacles from law enforcement have been remarked. The problem on, for instance, discretion of state officer to

reject information disclosure requests, conflicts between this act and specific laws, certainty of right from decisions of Information Disclosure Tribunals, difference on unsystematic documents collection among state agencies, lack of knowledge about information structure subjected to supervision of state agency, information dissemination of state agency via out of date and ineffective websites, people's acknowledgement in the importance of law enforcement and information patterns from state agency that cannot be suddenly used.

1.1.5 Right to Information in other acts

It is also established that other acts imposed "Right to Information" of people to access and utilize of state information. For example, Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, National Health Act B.E. 2550 and Town Planning Act B.E. 2518. "Right to Information" recognition is beneficial to the public to have knowledge of state information that may affect lifestyles in terms of health and environment and be able to utilize of information for interests protection according to the law and people's participation in state policies formulation which might have an impact on citizens. In addition, the media plays an important role in providing state information. So the law that governs the mass media should be based on the promotion of the media's role in the professional ethics. It is not intended to restrict the rights of the media or to interfere with the media's work. As a result, the process of participation and monitoring of government work by the public sector cannot be fully implemented. Finally, it can be remarked that although citizens are able to access and utilize the State Information yet the Anti - SLAPP Law has not been enacted in the jurisdiction of Thailand. As a result, utilization of the State Information for public interests are inefficient because of prosecutions of the inspected sector.

1.2 Protecting Information Providers.

1.2.1 Right to Privacy with protecting information providers

Though the universal principle and the constitution assured 'Right to Information' of people but, in another aspect, individuals are entitled to 'Right to Privacy' for

their personal information. To illustrate, even if the citizen can access and utilize of state information which is public information obtaining from the proceeding using public funds or resources and obtained from the delegation of authority and duty to the private sector acting on behalf of the public agency for the sake of public interest, should such public data receiving from “the informant” can be categorized as “personal information”, right to privacy of such information provider will be protected. ‘Right to privacy’ mentioned above safeguards both personal information and the informants simultaneously. As a consequence, the public agency or the private sector acting on behalf of it has responsibility to consider whether such public data of the informant includes in the character of personal information that cannot be disclosed and such disclosure will affect on information providers or not. The objective of such duty is to prevent the effect of right to privacy and to protect the informants.

Right to privacy with regards to personal information is human right universally admitted. When the informants, thereby, provide their personal data to the public agency or private sectors with their consent complying with the duty according to the statute, right to privacy concerning personal information of the informant will be protected subsequently. However, it could be postulated that ‘The Informant,’ who is safeguarded for right to privacy of personal data, can be a natural person, excluding a juristic person, who consents to provide information for public or private sections both for commercial private benefits of private corporates and for public interests to perform official duty according to the law since a juristic person is not entitled to right to privacy.

1.2.2 Right to Privacy with Protecting Information Providers in the International and foreign law

It has been discovered that international informant protection, especially personal information provider, development has changed dramatically in accordance with worldwide situations especially occurrences as to technology and international economy as it can be seen from Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data A.D. 2013, General Data Protection Regulation: GDPR A.D.

2016, APEC Information Privacy Principles A.D. 2015 and Japanese law which has been polished recently. Due to the international economic dynamics, it is essential to have measures to protect and keep personal information that needs to be transferred. Overall, the content of those documents conforms with informant protection including information storage, confidential information protection, international information transmission, processing storage, information disclosure of the person who is the subject thereof, information revision to be up to date and adequate information security to be accessed without permission by stipulating various significant rights of the person who is the subject thereof.

1.2.3 Right to Privacy in accordance with The Constitution of Thailand B.E. 2560 and The Official Information Act, B.E. 2540

The Constitution of Thailand B.E. 2560 provides for the protection of individual rights, including protecting information providers, especially personal information, in Section 32, Section 36 and the Official Information Act, B.E. 2540 defines the meaning of “Personal Information” and orders state agency to perform official duty regarding personal information systematization and personal information disclosure. This research found that the dilemma form law enforcement in the aspect of discretions of state officer not to disclose information according to the Official Information Act, B.E. 2540. In the case that such information is relevant to many persons, the problems have been observed such as encroachment upon personal information, uncertainty in storage system, information retention of public sector, undisclosed of some types of a juristic person (association, foundation and temple) by claiming that there are personal information and unsafety of utilization and transmission of personal information.

1.2.4 Right to Privacy in accordance with the concept of Personal Information Protection Bill, B.E. ... and other acts

The concept of Personal Information Protection Bill, B.E. ... Proposition has been noticed to protect personal information in the control of private sector and to conform with current international principles. After problems of personal information

protection in the private sector had been researched, several problems have been revealed such as effects of Personal Information Protection Bill, B.E. ... on some kinds of private entity and personal information storage and disclosure affecting the right to privacy and so on. Although, nowadays, there is no enactment about personal information protection yet various types of business in the private sector have established standard to protect personal information since some specific laws imposed such duty or international regulations enforced them to set a standard in the case of any business having foreign customers such as banks, hospitals, and airlines

2. Suggestions

From the results, it should be recommended the legal measures to access and utilize state information and protect informant as follows;

2.1 Access and Utilization of State Information

This paper discovers that people still not be able to utilize such information considerably. Suggestions of this research, thereby, emphasize on guidelines giving people the direction to be able to utilize of state information or official information, which is;

2.1.1 It can be stated that the Official Information Act, B.E. 2540 enforced as a fundamental law is generally appropriate hence it is unnecessary to abolish this act and enact Public Information Bill, B.E. ... but this act should be revised in the issue of official information that has to be disclosed or “Public Information.” The meaning of “Public Information” can be defined as all types of information including official information, personal information and electronic information, if such information is received from the proceeding using public funds or resources and obtained from the delegation of authority and duty to the private sector, acting on behalf of the public agency. Moreover, the state agency has to consider public information disclosure pattern which is supposed to be disclosed upon citizens’ request and disseminated via agencies’ website according to Digitalization Trend.

2.1.2 State officer of each state agency has to consider people’s motions to access information by holding important principles which are disclosure is the standard and

undisclosed is the exception. In addition, they should weight public interests and the interests of the private individual significantly.

2.1.3 The Office of the Official Information Board shall make work procedure manual for the state agency to consider whether such information should be revealed or not and to reduce disputes to the Information Disclosure Tribunals.

2.1.4 State information or official information which is public information that is able to be disclosed should be in usable forms including easily accessible information interpretation.

2.1.5 State information or official information that is some virtual types of public information shall be imposed to be published via each state agency's website without any requests from the citizen to access such as budget planning, procurement planning, government procurement project, concession project with high financial amount, reports and information regarding the analysis of effects on environment, health and society.

2.1.6 The concept of anti-SLAPP Law should be introduced to amend the relevant law so that people are not prosecuted for using public information in public affairs.

2.2 Informant Protection

2.2.1 The Personal Information Protection Bill, B.E. ... should be enacted urgently and the points should be considered as follows;

(1) Consideration of appropriation to enforce the law among the private sector except some sections shall be occurred for preventing the effect on private sector excessive personal information protection especially small enterprise that might set the period for law enforcement in order to let private entity prepare properly

(2) The members of Personal Information Protection Committee have to be independent on making decisions and performing their duty rapidly since personal information protection is an active work bringing private sector to understand and alert about systematization of personal information protection. While there are disputes that need to be resolved, the Committee has the duty to consider for making a decision which is a regulation to be the standard for relevant people to perform.

(3) Personal information shall be disclosed upon the consent of the person who is the subject thereof or some exceptions according to specific laws considering necessity and suitability and the extent of security should not be construed too widely leading to the right to privacy violation. The authority to access personal information must be limited to a specific person and must be authorized by the court.

(4) The law requires the regulator to regulate personal information, the process of managing and remedying the damage caused by personal data breaches. Sanctions should be regulated for a person who commits personal information infringement.

2.2.2 The Official Information Act, B.E. 2540 should be revised in the section of “Personal Information” to have a standard corresponding with international guidelines on personal information protection and to have a standard similar to personal information protection of private sector.

2.2.3 The person who can claim personal information protected under the control of state agency shall be restricted merely to a natural person excluding other private juristic persons such as corporation, association and foundation which are not entitled to have the right to privacy, especially, should such private juristic persons have got the budget from the government to procure their projects, information of those activities has to be public information that is able to be disclosed

2.2.4 The connection of working mechanism of the Official Information Board according to the Official Information Act, B.E. 2540 shall be considered to be able to coordinate with the Committee established from the Personal Information Protection Bill, B.E. ... in order to have consistency in the aspect of personal information protection subject to the control of state agency and private organizations.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและ
การใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐไว้หลายประการ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันที่ได้มีบัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ในหลายมาตรา ได้แก่

(1) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ ทั้งนี้ การตรวจ การกัก หรือการ
เปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคล
สื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 36)

(2) บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ
หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41(1))

(3) บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ
หรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ
อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รวมถึง
รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือ
ชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมา
ประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 58)

(4) รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูล
เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชน
เข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 59)

(5) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้น
การรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน (มาตรา 60)

(6) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค
ด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง... (มาตรา 61)

(7) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 253)

ภายใต้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้างต้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นถึงเจตนารมณ์เบื้องหลังของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐซึ่งในทางวิชาการแล้วมีการใช้คำที่แตกต่างกัน อาทิ สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know Information) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ผู้วิจัยจะมุ่งไปใช้คำว่า “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” (Right to Information) อันเนื่องมาจากหากพิจารณาสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) จะเน้นไปที่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) จะมองไปถึงคุณค่าของการนำข้อมูลที่ได้รับนั้นไปใช้ประโยชน์ อันเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย¹ ซึ่งผู้วิจัยให้ความสำคัญในประเด็นนี้

ในแง่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) ถือเป็นขั้นต้นของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) จากทั้งหมด 6 ระดับ² อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ และจะนำไปสู่การสร้างระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเปิดรับความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชน นอกจากนั้นแล้ว ในอีกฐานะหนึ่ง สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) ก็เป็นสิทธิที่ทำหน้าที่ในเชิงกระบวนการ (Procedural right) และใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่สิทธิในเชิงเนื้อหา (Substantive Rights)³ ยกตัวอย่างเช่น หากการมีสิทธิในสุขภาพที่ดี (Right to Health) เป็นสิทธิในเชิงเนื้อหา การที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าโครงการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน บุคคลและชุมชนก็มีสิทธิที่จะรับรู้ในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการนั้น อันเป็นกระบวนการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิในกระบวนการที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

¹ ดูเพิ่มเติมได้จาก The history of international Right to Know Day (<https://www.oic.qld.gov.au/training-and-events/right-to-information-day/the-history-of-international-right-to-know-day>)

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 29 - 30.

³ ศุนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559), บทสรุปผู้บริหาร.

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) ถือเป็นหลักการสากลในทางระหว่างประเทศที่ให้การยอมรับ ดังที่ปรากฏในข้อ 19 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในข้อ 19 วรรคสองและวรรคสาม ในอีกแห่งหนึ่งนั้น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) โดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ มิได้มุ่งหมายให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) เท่านั้น แต่ยังมุ่งหมายให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐนั้นด้วย อันนำไปสู่การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งหากพิจารณาประโยชน์ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐแล้ว สามารถพิจารณาได้ในสองประการใหญ่ ๆ⁴ ได้แก่

(1) เป็นสิทธิในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าการสร้างบทบาทให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

(2) เป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ส่วนบุคคล อันเนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจมีการออก “กฎ” ในการปกครอง หรือ “คำสั่งทางปกครอง”

สำหรับประชาชนทั่วไปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐมักจะเป็นไปเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ซึ่งอาจจะนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ประโยชน์ในการร้องเรียน การอุทธรณ์ หรือการต่อสู้คดีทางศาลอันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบจากใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ดังนั้น การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐจึงเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการที่ประชาชนจะใช้กระบวนการของสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) นี้ ในการให้ได้มาซึ่งสิทธิทางเนื้อหาอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยถือว่าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก ส่วนการไม่เปิดเผยจะเป็นเพียงข้อยกเว้น และปกปิดได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

หากพิจารณาในแง่คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่ายังมีคำนิยามดังกล่าวไว้โดยตรง แต่อาจเทียบเคียงได้กับคำนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ไว้หลายประการ ดังนั้น ภาครัฐจึงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้างต้น โดยพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดที่เข้าข่ายต้องประกาศเป็นสาธารณะผ่านราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนรับรู้ หรือต้องจัดไว้สำหรับให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

⁴ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, **สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ** [ออนไลน์], 1 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา http://ddcenter.ddc.moph.go.th/infoc/download/201407271406474063_Attachments25.pdf

หรือต้องจัดหาบริการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นเมื่อประชาชนมีความประสงค์และได้ยื่นคำขอตามกฎหมาย อันเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อส่งเสริมสนับสนุนสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชนนั่นเอง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องเปิดเผย (หมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) ดังนั้น รัฐจึงอาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนได้หากเข้ากรณียกเว้นตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการแทรกหลักการเกี่ยวกับสิทธิข้างต้นไว้ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

แม้หลักการสากลและกฎหมายสูงสุดของประเทศจะได้กำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ แต่ในอีกมุมหนึ่ง บุคคลแต่ละคนก็มี**สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล (Right to Privacy)** ซึ่งได้ปรากฏหลักการดังกล่าวในข้อ 12 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และข้อ 17 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และยังได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศโดยเฉพาะแนวคิดการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งปรากฏในแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ข้อตกลงของรัฐสภายุโรป กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลของสหภาพยุโรป และแนวทางการควบคุมดูแลแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลทางคอมพิวเตอร์ของสหประชาชาติ

กฎหมายแม่บทอย่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับการ**คุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล** (หมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) และต้องจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ความดูแลของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้น เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น หากข้อมูลที่ผู้ให้ข้อมูลให้มานั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ผู้ให้ข้อมูลย่อมได้รับการคุ้มครองปกป้องในข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้ให้ไว้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากกฎหมายข้างต้นแล้ว ก็ยังมีมาตรการทางกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลแก่ภาครัฐ ได้แก่ การกำหนดมาตรการคุ้มครองไว้ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 หรือกระทั่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541 เรื่องการดำเนินการเรื่องราร้องทุกข์กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น อันสอดคล้องกับหลักการที่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว และบุคคลต้องไม่ถูกกระทำการอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ภาครัฐเองนอกจากมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของภาครัฐแล้ว แต่ก็ต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลควบคู่กันไปด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่านอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ประเทศไทยก็ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อเอื้อให้เกิดการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายข้างต้นจะมีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้วก็ตาม แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็พบสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งปรากฏตามผลศึกษาวิจัยและเอกสารทางวิชาการต่างๆ เช่น ปัญหาบทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ปัญหาความรู้ความเข้าใจ และปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคของการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จากการไม่มีความรู้หรือความเข้าใจถึงความสำคัญของกฎหมาย ขั้นตอนการขอข้อมูลข่าวสารที่ใช้เวลานาน ติดขัดกับระเบียบของทางราชการ ผู้บริหารหน่วยงานราชการระดับสูง และกฎระเบียบนโยบายไม่ตระหนักในสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) ของประชาชน ปัญหาการถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองเป็นจำนวนมาก และยังไม่ได้รับการคุ้มครองเยียวยาอย่างเพียงพอ เป็นต้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีความพยายามในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ(สปท.)) รวมถึงร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในอนาคต

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นการทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งครอบคลุมทั้งการศึกษาแนวคิดทฤษฎี กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายไทย และสภาพปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายในประเทศ โดยนอกจากจะศึกษาวิจัยเชิงเอกสารแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นควรที่จะดำเนินการวิจัยภาคสนาม เพื่อให้การเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ มีความครอบคลุมครบถ้วนและเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ได้จริงต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยทั้งการวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ ดังนี้

1.3.1 การวิจัยเอกสาร

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัย ดังนี้

- (1) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล” “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” และ “ข้อมูลส่วนบุคคล”

(2) กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปณิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

(3) กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล จำนวน 3 ประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ได้แก่ ประเทศอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น

(4) กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

(5) ร่างกฎหมายของไทยที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือเคยอยู่ในระหว่างการพิจารณา ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ(สปท.)) ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

(6) แนวคำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(7) งานวิจัย และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 การวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ผู้วิจัยได้กำหนด ซึ่งในการสัมภาษณ์นั้นผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือแนวคำถามสัมภาษณ์ที่จัดทำขึ้น และได้ผ่านคณะกรรมการจริยธรรมวิจัยในคนแล้ว โดยผู้วิจัยเป็นผู้เก็บข้อมูลเอง ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลมี 2 กลุ่ม รวม 10 ท่านประกอบด้วย

(1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือนักวิชาการด้านกฎหมาย จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

(1.1) รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย องค์คณะที่ 3

(1.2) อาจารย์เอียรชัย ณ นคร คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1.3) นายโกลม จิรัชย์สุทธิกุล กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1.4) นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1.5) อาจารย์ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(2) ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านสื่อสารมวลชนที่มุ่งนำเสนอข้อมูลข่าวสารของรัฐ และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

(2.1) นายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ผู้แทนจากโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)

(2.2) นายอาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล ผู้แทนจากเครือข่ายพลเมืองเน็ต (Thai Netizen Network)

(2.3) นายกมล ขวาลวิทย์ ผู้แทนจากสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า

(2.4) นางสาวดา จักรพิสุทธิ์ ผู้แทนจากศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ)

(2.5) นายพงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ ผู้แทนจากสำนักข่าวประชาไท

1.4 คำถามการวิจัย

1.4.1 การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในปัจจุบัน มีปัญหาอุปสรรค และช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร

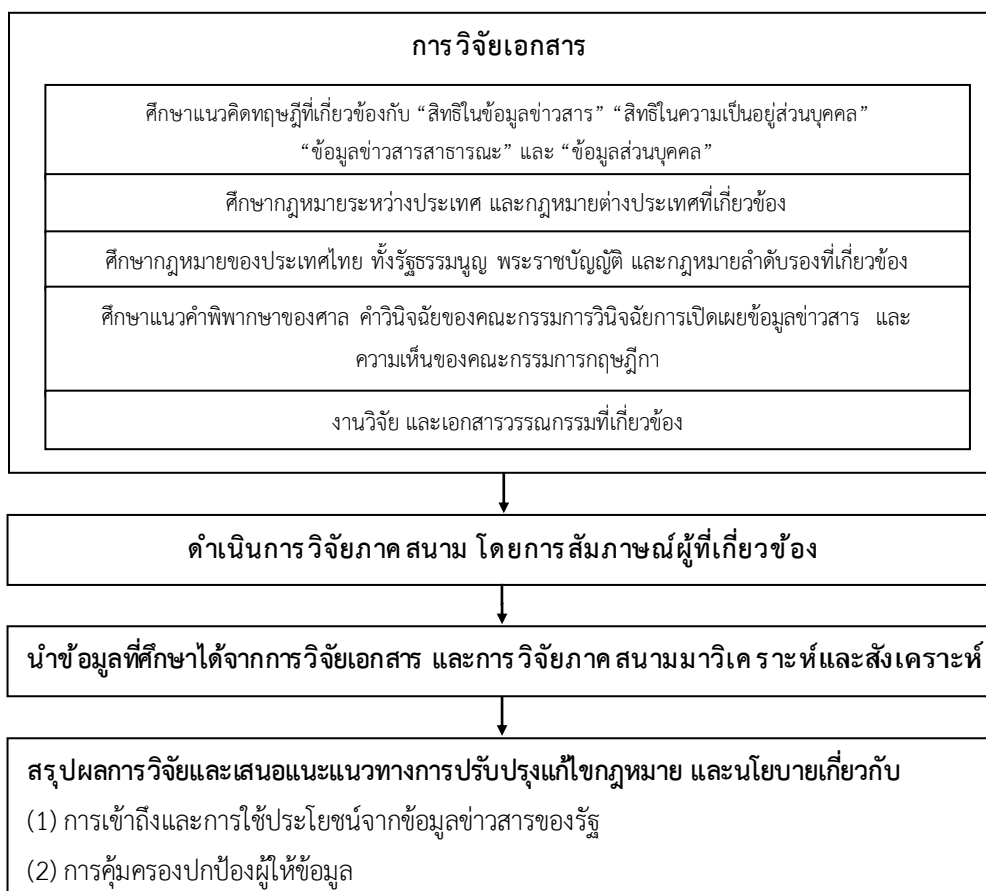
1.4.2 ควรมีแนวทางการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในปัจจุบันอย่างไร เพื่อเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิในข้อมูลข่าวสารและสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของประชาชน และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น

1.5 ขั้นตอนและวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัย โดยในส่วนของการศึกษาวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรม ตลอดจนวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยเอกสารตามข้อ 1.3.1 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลของประเทศไทย และกำหนดเป็นประเด็นเพื่อประกอบการจัดทำเป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์

ส่วนการศึกษาวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ผู้วิจัยได้กำหนดตามข้อ 1.3.2 ผู้วิจัยได้ดำเนินการบันทึกเสียงโดยใช้เครื่องบันทึกเสียง ควบคู่กันกับการใช้สมุดบันทึกภาคสนามระหว่างการสัมภาษณ์ เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยสามารถทบทวนข้อมูลเหตุการณ์ และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลว่ามีความครบถ้วน ตรงประเด็น และยืนยันกับข้อมูลการบันทึกว่ามีข้อมูลที่ตกหล่นหรือจดบันทึกไม่ทัน ระหว่างการดำเนินการ และเมื่อดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยจะลบข้อมูลดังกล่าวเพื่อเป็นการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการถอดถ้อยคำจากการสัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการตีความข้อมูล และการกำหนดประเด็นที่สำคัญได้อย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ร่วมกับการวิเคราะห์แก่นสาร

ทั้งนี้ สามารถสรุปขั้นตอนและวิธีการวิจัยได้ตามแผนภาพ ดังนี้



1.6 นิยามศัพท์

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือ ข้อมูลข่าวสารของรัฐ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ (หรือข้อมูลข่าวสารของรัฐ) ข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินการโดยใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ

ผู้ให้ข้อมูล หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้ให้ข้อมูลของตนไว้ให้อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน ไม่ว่าจะเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในการที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ผู้ให้ข้อมูลได้ให้นั้นอาจเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลจะได้รับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลนั้น และหากข้อมูลที่ผู้ให้ข้อมูลได้ให้นั้นเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินการโดยใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ รวมถึงมาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ข้อมูลนั้นถือเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะด้วย

การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หมายถึง การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่ได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน ดังนั้น การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในศึกษาวิจัยนี้จึงไม่รวมถึงผู้ให้ข้อมูลที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล หรือไม่รวมถึงข้อมูลของบุคคลธรรมดาที่ได้เป็นข้อมูลส่วนบุคคล

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.7.1 ได้ฐานข้อมูลทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

1.7.2 ได้ข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อการปฏิรูปด้านกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

บทที่ 2

ข้อความคิดเบื้องต้น และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยครอบคลุมแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง หลักการในทางระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศที่ผู้วิจัยได้ยกเป็นกรณีศึกษาจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

2.1.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

สิทธิตามความหมายทั่วไป คือ ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย¹ มิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย² นอกจากนั้นแล้วยังมีสิทธิอีกลักษณะหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งนั่นคือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญ อันมีลักษณะเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลจะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน³

สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ โดยที่องค์กรจะต้องให้ความเคารพ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคลเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ⁴

สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ เช่น สิทธิส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิชุมชน สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 21.

² สุเทพ เอี่ยมคง, *สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย* [ออนไลน์], 1 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย>

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 49.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

โดยสิทธิที่มีความสำคัญอันเกี่ยวเนื่องด้วยงานวิจัยฉบับนี้ คือ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การรับรู้และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้งการปฏิบัติราชการในทางปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ⁵

ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาต่อมาก็คือ ข้อมูลข่าวสารที่ตกอยู่ภายใต้คำว่า “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” หมายถึงอะไร ซึ่งมีการให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” ว่าหมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ส่วน “ข้อมูลข่าวสารราชการ” หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน⁶

จากคำนิยามข้างต้น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) จึงอาจเป็นอำนาจซึ่งกฎหมายรับรองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2560 ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐไว้หลายลักษณะ เช่น รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 59) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน (มาตรา 60) เป็นต้น

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) ในทางวิชาการนั้นมีการใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูล (Right to Know), สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know Information), สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงสิทธิในการรับรู้ (Right to Know)

⁵ สุเทพ เอี่ยมคง, **สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย** [ออนไลน์], 1 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย>

⁶ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน Rights in connection with Information and Complaints** [ออนไลน์], 4 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=34912

นั้นเป็นการเน้นถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) จะมองถึงคุณค่าของการนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ อันเป็นการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตย⁷

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) ถือเป็นหลักการสากลในทางระหว่างประเทศ ที่ให้การยอมรับ ดังที่ปรากฏในข้อ 19 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดผ่านสื่อใดและโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสิทธิในข้อมูลข่าวสารล้วนมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันสิทธิเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออกอันเป็นสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาดังกล่าว และยังสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 19 วรรคสองและวรรคสาม ที่กำหนดหลักการว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือกนอกจากนั้นแล้ว การใช้สิทธิตามที่กล่าวข้างต้น ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย โดยการใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้น ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อการเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน

นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายของหลายประเทศก็ได้ให้การยอมรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกัน อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสารในปี 1966 (Freedom of Information Act 1966) ประเทศสวีเดนได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพแห่งการพิมพ์ (Freedom of the Press Act) ประเทศฝรั่งเศสที่มีการตราบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารและข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาล⁸

สาระสำคัญของสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) จำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง รับรองไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล แต่ไม่ใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ คือ อาจถูกจำกัดโดยการออกกฎหมายเป็นบทบัญญัติเฉพาะเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสม

⁷ ดูเพิ่มเติมได้จาก The history of International Right to Know Day (<https://www.oic.qld.gov.au/trainig-and-events/right-to-information-day/the-history-of-international-right-to-know-day>)

⁸ สรุปลงความจากบัญญัติ เขียวต่าย, การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536)

ประการที่สอง สิทธิที่ได้รับความคุ้มครอง คือ สิทธิที่จะได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ

ประการที่สาม ข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สี่ ข้อยกเว้นที่บุคคลไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ คือ การเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁹

2.1.2 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีประชาชนเป็นตัวแสดงสำคัญ ในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ¹⁰ ซึ่งในทางวิชาการรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีการจำแนกไว้เป็นหลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบใดก็ล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่นได้อย่างทั่วถึงก่อนจะมีการตัดสินใจร่วมกัน¹¹

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อนำไปสู่จุดหมายสูงสุด คือ การร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดูแล ปกป้อง จัดสรรทรัพยากรในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติ¹²

⁹ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน Rights in connection with Information and Complaints** [ออนไลน์], 4 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=34912

¹⁰ ปกรณ์ ปลายงษ์พานิช, **กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษากรณีการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 11.

¹¹ C. Pateman, **Participation and Democratic Theory**, (Cambridge: Cambridge University press, 1970) อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, **พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย**, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 299.

¹² ปกรณ์ ปลายงษ์พานิช, **กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษากรณีการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 14.

การมีส่วนร่วมในทางทฤษฎีสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก¹³ ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตย คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. การมีส่วนร่วมในการพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการบริหาร

ซึ่งการมีส่วนร่วมแต่ละกิจกรรมต่าง ๆ นั้น จะประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีเงื่อนไข 3 ประการ¹⁴ คือ

ก. มีอิสรภาพ (Freedom) หมายถึง ประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีอิสระ ไม่ถูกบังคับในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น

ข. มีความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ประชาชนผู้เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมทุกคนต้องมีสิทธิที่เท่าเทียมกันกับผู้อื่น ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไปจนกระทั่งการควบคุมตรวจสอบ ผู้ดำเนินการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมไม่สามารถเลือกให้ข้อมูล หรือรับฟังความเห็นจากคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

ค. มีความสามารถ (Capacity) หมายถึง ประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น กล่าวคือ กิจกรรมที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นจะต้องคำนึงด้วยว่าเป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมนั้น มีความสามารถที่จะเข้าใจและตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกิจกรรมสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองนั้นจะสามารถแบ่งแยกระดับได้อย่างชัดเจนตามแผนภาพดังนี้

¹³ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการส่งเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 13.

¹⁴ เฉลิม เกิดโมลสี, “แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย”, ใน เอกสารประกอบการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพฯ: 2543), หน้า 2. อ้างถึงใน คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการส่งเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 13.

แผนภาพ

แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง¹⁵



จากแผนภาพข้างต้น ได้จำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง โดยเริ่มจากลักษณะกิจกรรมทางการเมืองตั้งแต่ระดับที่ 1 คือ การแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่น้อยที่สุด ไปจนถึงระดับที่ 14 การดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองขั้นสูงสุด

ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองในระดับใดก็ตาม ต้องมีจุดเกาะเกี่ยวกัน อย่างหนึ่ง ที่เรียกว่าเงื่อนไข 3 ประการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพ (Freedom) และต้องมีความเสมอภาค (Equality) ในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองในบางระดับขั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับขั้นที่สูงขึ้นไป อาจจะต้องคำนึงถึงเรื่องความสามารถ (Capacity) ของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับนั้น เนื่องจากเป็นระดับขั้นของการมีส่วนร่วมที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นพิเศษ ซึ่งการคำนึงถึงเรื่องความสามารถของผู้มีส่วนร่วมนี้ อาจแสดงออกในลักษณะของการกำหนดอายุของผู้ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ ก็ได้

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นระดับขั้นใดก็ตาม คือ การที่ประชาชนจะสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้

¹⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค, 2537), หน้า 337.

มากหรือน้อยเพียงใด เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้เองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประชาชนตัดสินใจมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในลักษณะของการส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองจากการให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ประชาชนก็ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่

2.1.3 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสิ่งที่มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในยุคปัจจุบัน ซึ่งหากพิจารณาความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว ราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันประกอบด้วยแนวความคิดอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

(1) **ความต้องการของมนุษย์** การพัฒนาอย่างยั่งยืนคำนึงถึงแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ ซึ่งอาจเป็นความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต และความต้องการที่จะมีมาตรฐานที่ดีกว่าเดิม

(2) **ขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อม** ระบบสภาพแวดล้อมมีขีดจำกัดในการให้ทรัพยากร และมีขีดจำกัดในการรองรับของเสีย

(3) **ความยุติธรรมในสังคมทั้งระหว่างชนรุ่นเดียวกันกับชนรุ่นต่อ ๆ ไป** ความยั่งยืนนั้น อาจไม่มั่นคงอยู่ได้หากปราศจากนโยบายการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมและทางวัฒนธรรมเข้ามาพิจารณาด้วย จึงต้องคำนึงถึงหลักการความยุติธรรมระหว่างชนรุ่นปัจจุบันกับชนรุ่นต่อ ๆ ไป และหลักความยุติธรรมระหว่างชนรุ่นเดียวกัน

สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้กล่าวถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ดังนี้ “การพัฒนาที่ยั่งยืนคือการพัฒนาที่เน้นให้มนุษย์คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติบนโลก และให้มีการดำเนินการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนทั้งในยุคปัจจุบัน และยุคต่อ ๆ ไปอย่างเท่าเทียมกัน” ซึ่งหลักการสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การสร้างสมดุลระหว่าง 3 มิติของการพัฒนา ได้แก่¹⁶

(1) **มิติการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน** ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพกระจายรายได้ให้เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยเฉพาะคนที่มีรายได้น้อย

¹⁶ สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน**, (กรุงเทพฯ: บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2556)

(2) มิติการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาคนให้มีความรู้ มีสมรรถนะและมีผลิตภาพสูงขึ้น ส่งเสริมให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพและเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

(3) มิติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีระบบสังคมที่เป็นสังคมธรรมรัฐ มีระบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอก มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ประชาชนรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นฐานในการผลิต เพื่อนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ หากพิจารณากระแสของโลกเกี่ยวกับความตื่นตัวของแนวคิดการพัฒนายั่งยืนแล้วพบว่าแนวคิดดังกล่าวมีมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 โดยเริ่มตั้งแต่องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเรียกร้องให้ทั่วโลกได้คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกิดขีดจำกัดของทรัพยากรโลก ผลจากการประชุมดังกล่าว ทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมกันอย่างกว้างขวาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 สหประชาชาติได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา¹⁷ โดยได้มีการเผยแพร่รายงานที่มีชื่อว่า “Our Common Future” ซึ่งได้เสนอแนะว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนคือรูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง

การพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ผลการประชุมนี้ ผู้แทนของ 178 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก โดยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล พร้อมทั้งกระตุ้นให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ สร้างกลยุทธ์การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อ

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย [ออนไลน์], 15 มกราคม 2561. แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20150813133735.pdf

ผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนร่วมกันต่อไปได้¹⁸

เป้าหมายของการพัฒนายังนั้นมีทั้งหมด 17 เป้าหมาย ได้แก่¹⁹

เป้าหมายที่ 1: ขจัดความยากจน

เป้าหมายที่ 2: ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการสำหรับทุกคนในทุกวัย

เป้าหมายที่ 3: สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย

เป้าหมายที่ 4: สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เป้าหมายที่ 5: บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง

เป้าหมายที่ 6: สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคนและมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 7: สร้างหลักประกันให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ที่ยั่งยืนในราคาที่ย่อมเยา

เป้าหมายที่ 8: ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ มีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 9: สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม

เป้าหมายที่ 10: ลดความไม่เสมอภาคภายในประเทศและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 11: ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิคุ้มกันและยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12: สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 13: เร่งต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนายั่งยืน. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs. [ออนไลน์], 15 มกราคม 2561. แหล่งที่มา: <https://sdgmove.com/aboutsdgs/>

เป้าหมายที่ 14: อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 15: ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 16: ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพรับผิดชอบและครอบคลุมในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 17: เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากเป้าหมายสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่ม ประกอบด้วย:²⁰

กลุ่ม People ที่ว่าด้วยเรื่องคุณภาพชีวิตของผู้คน (เป้าหมายที่ 1, 2, 3, 4, 5)

กลุ่ม Prosperity ที่ว่าด้วยเรื่องความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุม (เป้าหมายที่ 7, 8, 9, 10, 11)

กลุ่ม Planet ที่ว่าด้วยเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เป้าหมาย 6, 12, 13, 14, 15)

กลุ่ม Peace ที่ว่าด้วยเรื่อง สันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (เป้าหมาย 16)

กลุ่ม Partnership ที่ว่าด้วยเรื่องการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (เป้าหมาย 17)

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดการพัฒนายั่งยืนนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลหรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างมิติต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นองค์ประกอบที่จะรวมกันหรือองค์รวมในการทำให้ชีวิตมนุษย์สามารถอยู่ดีมีสุขได้ ทั้งสำหรับคนในรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต โดยมนุษย์ทุกภาคส่วนในสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางให้มากที่สุด เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนายั่งยืนร่วมกันต่อไปได้ ซึ่งการที่มนุษย์จะมีส่วนร่วมในการพัฒนายั่งยืนได้อย่างเต็มที่มีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) เพื่อสร้างการรับรู้ในข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของรัฐ นำมาซึ่งการตัดสินใจ การร่วมตรวจสอบ และเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนายั่งยืนกับภาครัฐ และทุกภาคส่วนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

2.1.4 สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการเข้าสู่ระบบดิจิทัล

การก้าวเข้าสู่ระบบดิจิทัล หรือ Digitalization เป็นสิ่งที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลปัจจุบันมีแนวคิดในการนำประเทศไทยสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 สอดคล้องกับมาตรา 258 ข ที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตลอดจนให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

จากการศึกษาสภาพปัญหาของระบบ Digitalization ของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของประชาชนยังไม่มี การรวมศูนย์ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและเหมาะสม ข้อมูลมีปริมาณมาก และยังมีความหลากหลายและซับซ้อนในหลายหน่วยงานที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน กฎระเบียบที่จำกัดการบูรณาการข้อมูลในเชิงปฏิบัติ ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารยังไม่เอื้อต่อการจัดเก็บ และบริหารฐานข้อมูลแบบบูรณาการ และการบริการภาครัฐยังไม่สามารถตอบสนองประชาชนและผู้ประกอบการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว แม่นยำ โดยยังต้องใช้สำเนาเอกสาร²¹ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีแนวคิดในการขับเคลื่อนระบบราชการ 4.0 ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2560 โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินงานแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) โดยกำหนดแนวทางในการดำเนินการดังนี้

(1) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยในแง่ของการจัดการภายในภาครัฐ ให้มีการจัดทำระบบ G-Chat ซึ่งเป็นระบบสื่อสารภายในภาครัฐที่มีความมั่นคงปลอดภัย และระบบ e-Meeting ระบบบริหารการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ ลดการใช้กระดาษและระยะเวลาในกระบวนการจัดประชุมทุกขั้นตอน ส่วนในการให้บริการประชาชนนั้น ต้องจัดให้มีการใช้แนวคิด Design Thinking ผลักดันให้เกิดการให้บริการแบบ Automation Process (Digital Transformation Program) การพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจแบบครบวงจร (Doing Business Portal) และศูนย์รับคำขออนุญาต ตามพ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกฯ

²¹ อารีย์พันธ์ เจริญสุข, แนว วัติการดำเนินการปรับเข้าสู่ความเป็นดิจิทัลของภาครัฐ (Digitalization) และการปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็น รัฐบาลดิจิทัล PMQA 4.0. [ออนไลน์], 15 มกราคม 2561. แหล่งที่มา: <http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/opdc.pdf>

(2) การบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐ โดยในแง่ของการจัดการภายในภาครัฐ ต้องจัดให้มี Open Government Data/Big Data เป็นการจัดทำกรอบการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญของประเทศ (National Data Set) พัฒนา Application สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลและกำหนดให้มี Chief Data Officer เพื่อรับผิดชอบการจัดทำข้อมูล Province Benchmarking จัดทำตัวชี้วัดระดับการพัฒนาจังหวัดที่บูรณาการกับตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และการบูรณาการฐานข้อมูลประชาชน โดยการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานผ่านระบบ Linkage Center ส่วนในการให้บริการประชาชนนั้น ต้องลดการเรียกสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้จากประชาชน โดยใช้ข้อมูลจากบัตร Smart Card หรือเชื่อมโยงฐานข้อมูลประชาชนกลาง (Linkage Center) แทนการเรียกใช้สำเนาเอกสารต่าง ๆ

จากนโยบายของภาครัฐภายใต้แนวทางการเข้าสู่ระบบดิจิทัล (Digitalization) จึงนับว่าเป็นการก้าวสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร ทำให้เห็นแนวโน้มของการที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

2.1.5 ความหมายและประเภทข้อมูลข่าวสารของรัฐ

2.1.5.1 ความหมายและความแตกต่างของ “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ” “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ”

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายของไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรองลงไปอย่างเช่นพระราชบัญญัติไม่มีการใช้คำว่าข้อมูลข่าวสารของรัฐ มีเพียงแต่การใช้คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของรัฐมากที่สุด กล่าวคือ

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540)

นอกจากนั้นแล้ว หากพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังกำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐ” นั้นหมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสามารถให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ” เทียบเคียงกับความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ได้ อันเนื่องมาจากข้อมูลข่าวสารของราชการก็คือข่าวสารที่อยู่ใน “ความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ” นั่นเอง

สำหรับนิยามความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ผู้วิจัยพบว่าคำดังกล่าวได้ปรากฏในรายงานของสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ ซึ่งได้มีการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง “การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูล และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.” โดยรายงานการศึกษาดังกล่าว ได้มีการนิยามความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ว่าหมายความรวมถึง ข้อมูลข่าวสารทุกประเภท รวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจของหน่วยงานรัฐ สิทธิหรือหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนเพื่อประโยชน์สาธารณะ²²

ในขณะที่ หากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีการเสนอให้มีการแก้ไข²³ พบว่า ได้มีการนิยามความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” เช่นเดียวกัน กล่าวคือหมายถึง “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ” และยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามการเสนอแก้ไขมาตรา 9 วรรคหนึ่ง²⁴

²² สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงาน ของคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เรื่อง เรื่อง “การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูล และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.”, (กรุงเทพฯ: สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559), หน้า 4.

²³ รายละเอียดปรากฏใน <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-independent-entity/item/1185-2018-01-19-07-05-50> (19 มกราคม 2561)

²⁴ “มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7(4)
- (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- (4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาและการบริหารสัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาอนุญาต และใบอนุญาตที่มีลักษณะเป็นการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นบริการสาธารณะและเงื่อนไขของการประกอบกิจการนั้น

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

- (8) ข้อมูลข่าวสารสาธารณะอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด...

จากคำนิยามข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายความว่า รวมถึงข้อมูลข่าวสารทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินการโดยใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ

อนึ่ง ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” (ซึ่งเทียบเคียงความหมายเช่นเดียวกับ “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ”) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ที่สภาปฏิรูปประเทศเสนอ และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอ มีการให้นิยามความหมายที่เหมือนกัน กล่าวคือ เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ดังนั้น ลักษณะของ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หรือ “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ” จึงต้องพิจารณาถึงการอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ แต่ให้พิจารณาถึงการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารนั้นว่ามาจากการดำเนินงานที่ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ หรือมาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นประการสำคัญ กล่าวคือ หากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน แต่เข้าหลักเกณฑ์ประการสำคัญดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะได้ อันส่งผลให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นต้องเปิดเผยแก่ประชาชน หรือประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ในขณะที่หากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีได้เข้าหลักเกณฑ์ประการสำคัญข้างต้น หากข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ก็เป็นเพียงข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือ “ข้อมูลข่าวสารของรัฐ” เท่านั้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หรือ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบนิยาม “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ”

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ที่สภาปฏิรูปประเทศเสนอ	ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอ
“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูล ข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน	“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูล ข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของ หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน	“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูล ข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของ หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน
- (ไม่มีการกำหนดนิยามข้อมูลข่าวสารสาธารณะ แต่มีการกำหนดข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้)	“ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายความว่า รวมถึง ข้อมูล ข่าวสารทุกประเภท รวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ บุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจของ หน่วยงานรัฐ สิทธิหรือหน้าที่ของหน่วยงาน รัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อ ประโยชน์สาธารณะ	“ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายความว่า ข้อมูล ข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่ จำเป็นต้องร้องขอ

2.1.5.2 ประเภทของข้อมูลข่าวสารของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า ข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เทียบเคียงจากความหมายของคำว่าข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วสามารถแยกประเภทของข้อมูลข่าวสารของรัฐได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ เช่น²⁵

- โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน เช่น กระทรวงคมนาคมมีการแบ่งส่วนราชการภายในอย่างไร การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีการจัดหน่วยงานภายในอย่างไร เป็นต้น

- กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความของหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่าง ๆ

- แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับเอกชน เช่น²⁶

- จำนวนและรายชื่อสถานที่ตั้ง ประเภทกิจการ และจำนวนคนต่างด้าวของสถานประกอบการที่ขออนุญาตจ้างคนต่างด้าว

- เวชระเบียนหรือประวัติการตรวจรักษาคนไข้ของโรงพยาบาลของรัฐ

- ประวัติคนหางานและบัญชีรายชื่อของลูกจ้างของสถานประกอบการต่าง ๆ

- ประวัติส่วนตัวของนักศึกษามหาวิทยาลัย เป็นต้น

สาระสำคัญของข้อมูลข่าวสารของรัฐจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่²⁷ หากเป็นข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมของหน่วยงานรัฐถึงแม้จะเป็นข้อมูลของเอกชนก็จัดว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐทั้งสิ้น

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ หน่วยงานใดบ้างที่จัดเป็นหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เอาไว้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วน

²⁵ ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542), หน้า 10.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ได้แก่ สำนักงานศาลต่าง ๆ เพราะหากเป็นในส่วนของการพิจารณาคดีของศาล การเปิดเผยข้อมูลในการพิจารณาคดีจะไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอยู่แล้ว

องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ

หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ยังมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น และองค์การมหาชนต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดขึ้นในภายหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้แล้ว

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งมีทุนมาจากค่าหุ้นของสมาชิก แม้จะจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการและถือว่าเป็นเรื่องสวัสดิการภายในของส่วนราชการนั้น เมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์ดังกล่าวได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สหกรณ์ออมทรัพย์จึงมีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากส่วนราชการ ไม่ใช่ส่วนราชการอีกต่อไป²⁸

ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายที่ได้กล่าวไปนี้ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ หากมีข้อมูลหรือข่าวสารใดอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หน่วยงานรัฐก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

2.1.6 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐในทางระหว่างประเทศ

2.1.6.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ได้รับการยอมรับ โดยปฏิญญาดังนี้ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยเฉพาะสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) ดังที่ปรากฏในข้อ 19 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็น และการแสดงออก ทั้งนี้สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสาร และข้อคิดผ่านสื่อใดและโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน”

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ภายใต้หลักการข้างต้น บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นผ่านสื่อไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ โดยไม่มีขอบเขตของดินแดนมาจำกัดกัน อันหมายถึง การที่บุคคลจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ และสามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะไม่มีผลบังคับในฐานะกฎหมายลายลักษณ์อักษรระหว่างประเทศเหมือนอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่นั่นก็ทำให้รัฐต่าง ๆ ไม่ปฏิเสธข้อกำหนดในปฏิญญานี้ และใช้ปฏิญญานี้เป็นเครื่องมือในการตีความเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ นอกจากนั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าปฏิญญานี้ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไปภายในรัฐ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้นมักจะกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้²⁹

2.1.6.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยเฉพาะสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยปรากฏในข้อ 19 วรรคสองและวรรคสาม ที่กำหนดหลักการว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก นอกจากนั้นแล้ว การใช้สิทธิตามที่กล่าวข้างต้น ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบ

²⁹ อธิป จันทนโรจน์, การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 33.

พิเศษควบคู่ไปด้วย โดยการใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้น ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อการเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน

ดังนั้น ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่า บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นผ่านสื่อไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ โดยไม่มีขอบเขตของดินแดนมาจำกัดกัน อันหมายรวมถึง การที่บุคคลจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ และสามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับปฏิกฎาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้กำหนดว่าสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้เช่นกัน แต่ทว่าการจำกัดนั้นต้องตราเป็นกฎหมาย และจำเป็นที่ต้องจำกัดเพื่อการเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนเท่านั้น

2.1.7 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐในกฎหมายต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงกฎหมายของต่างประเทศ พบว่าประเทศต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่ได้ให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนควรมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร ดังจะเห็นได้จากก่อนที่ประเทศไทยจะมีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการตรากฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร เช่น ประเทศสวีเดนมีกฎหมาย Freedom of the Press Act ค.ศ. 1949 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Freedom of Information Act ค.ศ.1966 ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมาย The Law of July 17, ค.ศ.1978 ประเทศแคนาดามีกฎหมาย Access of Information Act ค.ศ. 1982 ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมาย Freedom of Information Act ค.ศ. 1982 และประเทศนิวซีแลนด์มีกฎหมาย Official Information Act ค.ศ. 1982³⁰ โดยในที่นี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องใน 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น

2.1.7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) ความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รองรับสิทธิในการรับรู้ (Right to know) ของประชาชนไว้กฎหมายโดยเริ่มตั้งแต่ปี 1946 ซึ่งปรากฏครั้งแรกในมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act 1946 ที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องพิมพ์กฎ ข้อบังคับ และเอกสารการทำงาน การบริหารเพื่อเผยแพร่ โดยจะต้องมีการจัดให้ประชาชนสามารถตรวจค้นได้ แต่หากข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวเป็น

³⁰ ปราโมทย์ ประजनปัจจุบัน, “สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 27(2): 24.

ความลับอันจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) หรือเพื่อเหตุผลอันสมควรอาจไม่เปิดเผยก็ได้ อย่างไรก็ตามกลับพบว่าอำนาจในการไม่เปิดเผยกว้างมากเกินไปจนทำให้รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมากกว่า อีกทั้งบรรดากฎหมายรวมทั้งความเห็น คำสั่งของราชการที่เปิดเผยได้ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยสมควรเท่านั้น³¹ จากอุปสรรคของกฎหมายดังกล่าวจึงได้มีการตรากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการหรือที่เรียกว่าพระราชบัญญัติความเป็นอิสระของข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act 1966 (FOIA)) ขึ้น นอกจากนั้นยังได้ประกาศรับรองสิทธิของบุคคลในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยได้ประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติความเป็นส่วนตัว (The Privacy Act) ที่ให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ มีอยู่ พระราชบัญญัติรัฐบาลในแสงอาทิตย์ (The Government in the Sunshine Act) ซึ่งกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานราชการบางแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีคณะกรรมการบริหารดูแล และพระราชบัญญัติคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งรัฐ (The Federal Advisory Committee Act) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการต่าง ๆ ที่เป็นที่ปรึกษาแก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูล นอกจากนั้นมลรัฐต่าง ๆ ทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีพระราชบัญญัติความเป็นอิสระของข้อมูลข่าวสารเป็นของตนเองด้วย โดยการเข้าถึงเอกสารจากข้อมูลข่าวสารของรัฐจะบังคับตามพระราชบัญญัติความเป็นอิสระของข้อมูลข่าวสาร หรือ Freedom of Information Act 1966 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(2) ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสาร (Record) ตาม Freedom of Information Act 1966 (FOIA) ได้กำหนดนิยามไว้ใน (2) แห่งอนุมาตรา (f) โดยได้ให้ความหมายว่า ข้อมูลใดที่เป็นข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเก็บไว้โดยงานของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดและให้รวมถึงรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย นอกจากนั้นยังให้รวมถึงหน่วยงานที่เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารภายใต้สัญญาของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการเก็บรักษาข้อมูลด้วย จะเห็นได้ว่าคำว่าข้อมูลข่าวสารนั้นครอบคลุมข้อมูลข่าวสารทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของรัฐที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์มุ่งบังคับใช้กับข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐจึงทำให้คำว่า “ข้อมูลข่าวสาร (Record)” หมายถึงข่าวสารของราชการด้วย

โดยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้นิยามไว้ใน (1) แห่งอนุมาตรา (f) โดยหมายถึงว่า “หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย

³¹ ชาญชัย แสงศักดิ์และคณะ, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 6-7.

กระทรวง ทบวง กรม ของฝ่ายบริหาร กองทัพ รัฐวิสาหกิจ บริษัทที่รัฐเป็นผู้ควบคุม หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดตั้งภายใต้อำนาจบริหารของรัฐบาล (รวมถึงสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี) หรือหน่วยงานอิสระต่าง ๆ

(3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

FOIA ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อเป็นการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐให้ทำงานอย่างโปร่งใส ปราศจากการทุจริตของหน่วยงานของรัฐ FOIA ได้กำหนดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยการพิมพ์เผยแพร่ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิมพ์เผยแพร่ ดังนี้³²

(3.1) รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะ และโครงสร้างขององค์กร และสถานที่ตั้ง และวิธีที่ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล โดยอาจทำเป็นคำขอหรือให้วินิจฉัย

(3.2) การดำเนินการของหน่วยงานรวมถึงอำนาจหน้าที่ทั่วไปของหน่วยงาน

(3.3) กฎหรือระเบียบซึ่งเป็นรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือสถานที่ที่จะติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร และคำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารทั้งหมด

(3.4) กฎที่สามารถมีผลเป็นการทั่วไป เช่น กฎหมาย นโยบาย หรือการตีความที่รับรองโดยหน่วยงานของรัฐ

(3.5) ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

(4) การจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูล³³

เนื่องจากข้อมูลข่าวสารบางประเภทไม่มีความสำคัญถึงระดับที่ต้องให้มีการพิมพ์เผยแพร่ FOIA จึงได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ และทำสำเนา

(4.1) ผลการพิจารณา รวมถึงความเห็น ความเห็นแย้ง และคำสั่งระหว่างพิจารณา

(4.2) นโยบายหรือการตีความของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ลงตีพิมพ์

(4.3) คู่มือหรือคำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี

ผลกระทบต่อประชาชน

³² Section (a) (1)

³³ Section (a) (2)

(4.4) สำเนาทั้งหมดของข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ที่ได้เปิดเผยแก่บุคคลที่ขอตรวจค้นเป็นการเฉพาะรายเนื่องจากลักษณะโดยปกติของเอกสารนั้น และได้มีการขอค้นข้อมูลดังกล่าวในครั้งต่อ ๆ มา

(4.5) ดัชนีหลักของข้อมูลข่าวสาร

(5) การขอค้นดูข้อมูลของบุคคล³⁴

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์เผยแพร่และข้อมูลที่ต้องจัดให้ประชาชนได้ค้นแล้ว เมื่อประชาชนร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลหากเป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย โดย FOIA ได้กำหนดวิธีการให้ตรวจค้น คือ เป็นข่าวสารที่นอกจากข้อมูลที่ต้องพิมพ์เผยแพร่และข้อมูลที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้ค้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตามที่ได้มีคำขอ โดยในคำขอนั้นต้องบรรยายถึงรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารนั้นเพียงพอ และได้ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ เช่น การเผยแพร่ สถานที่ ค่าธรรมเนียม และวิธีการปฏิบัติ ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารให้ผู้ร้องขอตรวจค้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารให้ในรูปแบบที่บุคคลนั้นมีคำขอ หากข้อมูลอยู่ในรูปแบบดังกล่าว ซึ่งการร้องขอดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ หรือถิ่นที่อยู่ของผู้ขอข้อมูล ดังนั้นชาวต่างชาติก็มักใช้พระราชบัญญัตินี้อยู่บ่อย ๆ

(6) ข้อมูลข่าวสารราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้³⁵

ข้อมูลข่าวสารราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้นี้เป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูล โดยเป็นข้อมูลดังกล่าวหน่วยงานของรัฐมีสิทธิจะปฏิเสธการขอให้เปิดเผยได้ ซึ่ง FOIA ได้กำหนดหลักของข้อมูลข่าวสารราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ ดังนี้

(6.1) ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยข้อมูลใดเป็นความลับประเภทนี้จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร

(6.2) ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของบุคลากรภายในหน่วยงาน

(6.3) ข้อมูลสำคัญซึ่งถูกต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยโดยกฎหมายอื่น

(6.4) ความลับทางการค้าและข้อมูลอื่น ๆ ทางธุรกิจซึ่งมีความลับ

(6.5) ข้อมูลติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานราชการ

(6.6) แฟ้มข้อมูลส่วนบุคคล ประวัติทางการแพทย์ และแฟ้มข้อมูลอื่น ๆ ซึ่ง

เกี่ยวกับความเป็นส่วนบุคคล

³⁴ Section (a) (3) (A)

³⁵ Section (b) (7)

(6.7) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย

(6.8) ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลควบคุมสถาบันการเงิน

(6.9) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปิโตรเลียม

(7) การพิจารณาในการเปิดเผยข้อมูล

การร้องขอข้อมูลข่าวสาร บุคคลสามารถร้องขอข้อมูลข่าวสารได้โดยขึ้นอยู่กับธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับความชัดเจนและกฎระเบียบในการดำเนินการที่กำหนดโดยหน่วยงานที่ผู้ร้องได้ร้องขอข้อมูล โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาการได้รับข้อมูลโดยหากคำร้องนั้นสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายและไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใด ๆ จะได้รับการดำเนินการทันทีซึ่งมักจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันทำการ³⁶ และในกรณีพิเศษระยะเวลาอาจถูกขยายออกไปได้อีก 10 วันทำการ โดยต้องมีจดหมายแจ้งไปยังผู้ขอเป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งผู้ร้องขอว่าไม่สามารถให้ข้อมูลที่ต้องการได้ภายใน 20 วันทำการปกติ และผู้ร้องขอสามารถลดขอบเขตของคำร้องขอหรือเปลี่ยนแปลงระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการดังกล่าว โดยกรณีพิเศษ หมายถึง ความจำเป็นที่ต้องมีการค้นหาเอกสารของทางราชการจากหน่วยงานราชการที่อยู่ในท้องถิ่น ความจำเป็นที่จะต้องค้นหาเอกสารจากเอกสารที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือความจำเป็นต้องปรึกษาหน่วยงานอื่น ๆ หรือสำนักงานสาขาของหน่วยงานราชการนั้น ๆ สองหรือสามสาขา สำหรับระยะเวลาที่กำหนดเพื่อการพิจารณาให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดขอบเขตไว้แน่นอน แต่ทว่าหน่วยงานของรัฐสามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวได้โดยการอุทธรณ์ ถ้ารัฐบาลสามารถแสดงให้เห็นว่ามีเหตุผล ความจำเป็น หรือมีสถานการณ์พิเศษ และหน่วยงานราชการได้ปฏิบัติอย่างสมเหตุสมผลต่อคำร้องแล้ว ศาลก็อนุญาตให้หน่วยงานราชการขยายระยะเวลาออกไปได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคำร้องขอ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุกระบวนการพิจารณาคำร้องขอโดยให้อยู่บนพื้นฐานปริมาณงานที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับระบุถึงกระบวนการดำเนินการคำร้องขอพิเศษที่ผู้ร้องขอได้แสดงให้เห็นว่าการได้รับข้อมูลมีความจำเป็นจริง ๆ โดยคำร้องขอที่อ้างว่ามีความจำเป็นต้องได้รับทราบข้อมูลอย่างยิ่งจะได้รับการพิจารณาภายใน 10 วัน โดยผู้ร้องขอต้องมีจดหมายแจ้งว่าคำร้องของตนดังกล่าวมีความจำเป็นต้องได้รับข้อมูลอย่างยิ่ง ซึ่งข้อมูลที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง คือ ข้อมูลที่ถ้าไม่ได้มีการเปิดเผยแล้วจะทำให้เกิดการคุกคามต่อชีวิตและความปลอดภัยของบุคคล หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่จำเป็นต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ หรือข้อมูลที่ผู้ร้องขอข้อมูลมีส่วนเกี่ยวข้องในข้อมูลที่เผยแพร่โดยตรง

³⁶ Section (e) (1) (G) (i)

การแจ้งของหน่วยงานของรัฐไปยังบุคคลที่ร้องขอ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องระบุเหตุผลในการพิจารณาตัดสินใจและสิทธิของผู้ร้องขอที่สามารถอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวได้ และหากมีการปฏิเสธคำร้องขอไม่ว่าส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด จะต้องแจ้งชื่อและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาตัดสินใจในการเปิดเผยข้อมูล พร้อมทั้งแจ้งประมาณการปริมาณข้อมูลที่ถูกปฏิเสธด้วย ยกเว้นว่าข้อมูลดังกล่าวจะเป็นความลับที่เข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย

สำหรับค่าธรรมเนียม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจะต้องวางกฎระเบียบเกี่ยวกับการคิดค่าธรรมเนียมการขอข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนและแนวทางการได้รับยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อนด้วย โดยค่าธรรมเนียมจะต้องสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่ผู้อำนวยการสำนักงานการบริการและงบประมาณจัดทำขึ้นที่ได้กำหนดแบบแผนการคิดค่าธรรมเนียมสำหรับใช้ในหน่วยงานราชการทุกแห่ง

(8) การอุทธรณ์คำปฏิเสธ

การอุทธรณ์คำปฏิเสธ ผู้ร้องขอต้องอุทธรณ์คำปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลไปยังหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานราชการต้องตัดสินใจภายใน 20 วันทำการ และหากหน่วยงานราชการปฏิเสธคำอุทธรณ์ร้องขอข้อมูลไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมด จะต้องมีการแจ้งถึงความเป็นไปได้ในการพิจารณาทบทวนของศาล โดยในกรณีพิเศษอาจขยายระยะเวลาไปได้อีก 10 วัน ซึ่งต้องมีการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร หากหน่วยงานราชการไม่พิจารณาหรือไม่มีคำตอบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ร้องขอสามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้โดยตรง

2.1.7.2 ประเทศอังกฤษ

(1) ความเป็นมา

ก่อนมี Freedom of Information Act 2000 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศอังกฤษถือเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมักไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนได้รับทราบเพราะถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของทางราชการ (Crown privilege) ซึ่งสามารถอ้างแก่ประชาชนเพื่อไม่เปิดเผยได้³⁷ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายราชการจะอ้างเอกสิทธิ์ที่จะไม่เปิดเผยเอกสารที่ถือว่าเป็นความลับของทางราชการก็ตาม แต่ศาลได้เข้ามามีบทบาทที่จะพิจารณาว่าเอกสารที่ฝ่ายราชการอ้างนั้นเป็นเอกสารลับของทางราชการหรือไม่ เพราะไม่เช่นนั้นราชการหรือฝ่ายปกครองก็มักจะอ้างเอกสิทธิ์ของทางราชการเรื่อยไปซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ จนกระทั่งปี 2000 ประเทศอังกฤษได้ออก

³⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์และคณะ, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 5.

กฎหมายเพื่อรองรับสิทธิการรับรู้ข้อมูลของประชาชนโดยการออก Freedom of Information Act 2000 ที่อนุญาตให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในการครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

(2) ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายความว่า ข้อมูลใด ๆ ที่ถูกจัดเก็บไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอยู่ในเวลาที่ร้องขอ ซึ่งจากนิยามดังกล่าวข้อมูลข่าวสารคือบรรดาข้อมูลใด ๆ ก็ตามที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด สถานะใด และไม่ว่าข้อมูลนั้นจะจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐนั้นหรือไม่ก็ตาม นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ข้อมูลนั้นหมายความรวมถึงข้อมูลใด ๆ ที่มีผู้อื่นจัดเก็บไว้แทนหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลแทนบุคคลใด ๆ ด้วย โดยถือว่าเป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ หน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถปิดความรับผิดชอบของตนในกรณีที่ให้ผู้อื่นเก็บรักษาข้อมูลได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ Data Protection Act 1998 จะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไม่ได้

จากนิยามดังกล่าวกฎหมายฉบับนี้จะครอบคลุมข้อมูลข่าวสารที่มีการบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร รูปภาพ แผ่นผิง เป็นต้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความทรงจำ เป็นต้น

ในส่วนของ “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารราชการ ได้แก่ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้

(2.1) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่รวมข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจควบคุมข้อมูลข่าวสารนั้น)

(2.2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อหน่วยงานของรัฐ

สรุปได้ว่า Freedom of Information Act 2000 ให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐครอบครองไว้เอง หรือกรณีที่บุคคลอื่นหรือหน่วยงานของรัฐครอบครองเพื่อบุคคลอื่น

(3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

Freedom of Information Act 2000 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั้งที่มีสัญชาติอังกฤษและคนต่างด้าวในการทำคำขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้มีคำขอมีสหสิทธิสองประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่าหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอหรือไม่ และสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

หากหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ขอไม่มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารเพราะข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าข่ายเว้นไม่ให้เปิดเผย ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่ยกเว้นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการยืนยันหรือปฏิเสธว่าหน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอหรือไม่ เว้นแต่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีการดำเนินการของข้อมูลนั้นเสร็จสิ้นแล้ว และไม่ใช่อข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นไม่ให้เปิดเผย

(4) ข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการตาม Freedom of Information Act 2000 อาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ข้อยกเว้นเด็ดขาด (absolute exception) และข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exception) ซึ่งหากเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐจะไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอเลย แต่หากเป็นข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติ หน่วยงานของรัฐยังต้องมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอ ยกเว้นพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ไม่เปิดเผยมากกว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีที่เปิดเผย

(4.1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด (absolute exception) หากเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐจะไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอเลย เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคง

(4.2) ข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (qualified exception)

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่นั้นไม่ได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายข้อยกเว้นเด็ดขาด แต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรุกราน ข้อมูลข่าวสารที่เป็นพยานหลักฐานอันได้มาจากการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดทางอาญา ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนทางอาญา เป็นต้น โดยหลักหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นให้แก่ผู้ยื่นคำขอ การที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับการยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต้องพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ ถ้าหากเกิดประโยชน์มากกว่าหน่วยงานของรัฐก็จะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เป็นพยานหลักฐานอันได้มาจากการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดทางอาญา การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่เปิดเผยได้นั้นต้องพิจารณาได้ว่าการไม่เปิดเผยอาจทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีหรือหลีกเลี่ยงการจับกุมทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมา

ลงโทษได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะประโยชน์มากกว่า เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(5) การพิจารณาในการเปิดเผยข้อมูล

ผู้ที่ประสงค์จะขอข้อมูลสามารถยื่นคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร แจ่มชัด ที่อยู่ และรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องการ ถ้าคำขอนั้นส่งทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จะต้องอยู่ในรูปของข้อความที่ชัดเจน และสามารถใช้อ้างอิงได้ในภายหลังได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ขอตามความเหมาะสมแม้ว่าจะไม่มีการระบุถึงขอบเขตภาระหน้าที่ของหน่วยงาน โดยอย่างน้อยหน่วยงานต้องให้คำแนะนำในการบรรยายข้อมูลที่ต้องการอย่างถูกต้อง และช่วยเหลือในการเขียนคำร้องขอหากผู้ขอไม่สามารถกระทำได้ เช่น เป็นผู้ไม่รู้หนังสือหรือเป็นผู้พิการ เมื่อหน่วยงานได้รับคำร้องดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาว่าจะให้ข้อมูลตามที่ร้องขอหรือปฏิเสธ โดยต้องพิจารณาอย่างรวดเร็วภายใน 20 วันทำการ โดยช่วงระหว่างแจ้งผู้ขอในการให้มาชำระค่าธรรมเนียมจนถึงวันที่ได้รับชำระค่าธรรมเนียมจะไม่ถูกนับระยะเวลารวมเข้าด้วย โดยระยะเวลาในการพิจารณา 20 วันนั้น รัฐมนตรีสามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ถึง 60 วัน โดยพิจารณาจากประเภทของข้อมูลที่ร้องขอ สำหรับการชำระค่าธรรมเนียม ผู้ร้องขอต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในสามเดือน โดยการชำระค่าธรรมเนียมเป็นไปตามกฎที่รัฐมนตรีกำหนดไว้โดยในบางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องชำระค่าธรรมเนียม

(6) การอุทธรณ์คำปฏิเสธ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดระดับการอุทธรณ์ไว้ 3 ระดับ

ดังนี้

ระดับแรก การอุทธรณ์ภายในหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลดังกล่าว

ระดับสอง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อมูลข่าวสาร

ระดับสาม การอุทธรณ์ต่อศาลพิเศษทางด้านข้อมูลข่าวสาร (Special Information Tribunal)

คณะกรรมการพิจารณาข้อมูลข่าวสารและศาลพิเศษทางด้านข้อมูลข่าวสารเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตาม The Data Protection Act 1998 ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาข้อมูลข่าวสารแต่งตั้งโดยพระราชินีอลิซาเบธ ส่วนศาลพิเศษทางด้านข้อมูลข่าวสารนั้นประกอบด้วยผู้ว่าการและผู้ช่วยผู้ว่าการจำนวนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับคณะกรรมการของศาลซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี แม้หน่วยงานทั้งสองหน่วยจะแต่งตั้งมาโดยวิธีการดังกล่าวแต่การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานมีความเป็นอิสระ

2.1.7.3 ประเทศญี่ปุ่น³⁸

(1) ความเป็นมา

ประเทศญี่ปุ่นได้มีความพยายามในการเรียกร้องให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานราชการเป็นผู้จัดเก็บ อันเนื่องมาจากกระแสของความพยายามในการเปิดโปงความล้มเหลวของการบริหารประเทศของรัฐบาล และหลายการปกปิดข้อมูลแก่ประชาชน จนกระทั่งได้ตรากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม ปีค.ศ. 1999 ซึ่งมีชื่อว่า “Information Disclosure Law” โดยวัตถุประสงค์ที่เป็นจุดมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ปรากฏในมาตรา 1 ที่ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยของข้อมูลว่าเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลญี่ปุ่นรับผิดชอบต่อประชาชนในการดำเนินการของตนและมีส่วนช่วยส่งเสริมการบริหารงานที่ยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย โดยขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่ถูกต้องและการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศในเดือนเมษายน ปี 2001

(2) ความหมายของเอกสารของทางราชการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ความหมายของเอกสารของทางราชการว่าหมายถึง เอกสารใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นบันทึกทางแผ่นบันทึกข้อมูลหรือบันทึกที่วาดขึ้น ตระเตรียมโดยเจ้าพนักงานตามหน้าที่ของตนหรือที่ได้มา หากว่าเอกสารเหล่านั้นเป็นไปเพื่อการใช้ในหน่วยงานราชการโดยเจ้าพนักงาน คำนิยามตามนี้มีข้อจำกัดในความครอบคลุมของคำนิยามเพราะว่าข้อมูลอาจถูกจัดเก็บอยู่ในรูปแบบอื่น ๆ และตามนิยามนี้ครอบคลุมเฉพาะสิ่งบันทึกที่มีอยู่เพื่อวัตถุประสงค์ของทางราชการเท่านั้น อย่างไรก็ตามมีเอกสารที่ได้รับยกเว้นอยู่ 2 ประเภทคือบันทึกของทางราชการที่ได้นำมาตีพิมพ์เผยแพร่เพื่อขาย และจดหมายเหตุของทางราชการที่มีคำสั่งคณะรัฐมนตรี ให้เก็บรักษาไว้ในฐานะเอกสารทางประวัติศาสตร์หรือทางวัฒนธรรมหรือเอกสารเพื่อการศึกษาวิจัย การที่เอกสารทั้งสองประเภทข้างต้นอยู่ในข้อยกเว้นนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยพบเห็นในกฎหมายลักษณะเดียวกันนี้ของประเทศอื่น ๆ

ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ที่นิยามเป็น “หน่วยงานราชการ” ในพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ สำนักงานของคณะรัฐมนตรี หรือสำนักงานต่าง ๆ ภายใต้กำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่กำหนดโดยกฎหมายต่าง ๆ และคณะกรรมการการตรวจสอบ

³⁸ สรุปความจากกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทย: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)

(3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับคำร้องขอดังกล่าว หัวหน้าส่วนราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูล ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเข้าข่ายข้อยกเว้นห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ โดยคำร้องขอต้องระบุชื่อผู้ร้องขอ (หรือชื่อตัวแทนของบริษัทที่ร้องขอ) ที่อยู่ และรายละเอียดของเอกสารทางราชการที่ต้องการเพื่อให้สามารถค้นหาได้ เมื่อใดก็ตามที่คำร้องขอนั้นขาดรายละเอียดและไม่สมบูรณ์ หน่วยงานราชการจะแจ้งผู้ร้องขอให้ทราบและให้เวลาที่เหมาะสม เพื่อการแก้ไข ขณะเดียวกัน หน่วยงานต้องใช้ความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือด้วย (มาตรา 4) โดยคำร้องขออาจจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานราชการอื่น ๆ เมื่อมีเหตุผลที่เหมาะสมโดยต้องมียกข้อยกเว้นไปยังผู้ร้องขอด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขหลายประการอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาบุคคลที่สาม หากข้อมูลที่ร้องขอนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม เพื่อจะได้รับโอกาสให้ชี้แจงอย่างเป็นทางการ และได้รับจดหมายแจ้งเป็นเวลาสองอาทิตย์ก่อนที่จะข้อมูลจะถูกเปิดเผยเพื่อให้สามารถอุทธรณ์คำตัดสินให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้ (มาตรา 13) ทั้งนี้ คำตัดสินให้เปิดเผยข้อมูลต้องกระทำขึ้นภายในระยะเวลาสามสิบวัน และผู้ร้องขอต้องได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงคำตัดสินดังกล่าว เมื่อใดก็ตามที่คำร้องขอถูกส่งกลับไปยังผู้ร้องขอเพื่อให้แก้ไขหรือทำให้ชัดเจนขึ้น เวลาที่ใช้ในการแก้ไขคำร้องขอดังกล่าว จะไม่นับรวมอยู่ในเวลาสามสิบวันข้างต้น “เมื่อมีเหตุผลที่เหมาะสม เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจ” อาจมีการขยายระยะเวลาออกไปอีกสามสิบวัน โดยผู้ร้องขอจะต้องได้รับจดหมายแจ้งถึงการขยายระยะเวลาเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมระบุเหตุผล (มาตรา 9 และมาตรา 10)

หากคำร้องขอนั้นครอบคลุมถึงเอกสารทางราชการจำนวนมาก และมีความเป็นไปได้ว่าประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการในการให้ข้อมูลต่าง ๆ ภายในระยะเวลาหกสิบวันจะถูกมองว่ามีอุปสรรค หัวหน้าส่วนราชการอาจจะเปิดเผยข้อมูลบางส่วนที่เหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้วอาจให้ข้อมูลทั้งหมดที่เหลือภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ในกรณีนี้ผู้ร้องขอจะต้องได้รับจดหมายแจ้งถึงการปฏิบัติตามดังกล่าวข้างต้น และเวลาสิ้นสุดของระยะเวลาที่ขยายออกไปสำหรับเอกสารที่เหลือ (มาตรา 11)

ทั้งนี้ อาจมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการตามคำร้องขอและการให้ข้อมูลที่ต้องการตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรี บนเงื่อนไขว่าค่าธรรมเนียมจะต้องไม่เกินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการจัดหาข้อมูลที่ต้องการ โครงสร้างของค่าธรรมเนียมจะต้องพิจารณาถึงค่าธรรมเนียมที่เป็นจำนวนที่สามารถจ่ายได้จริง และตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรี โดยหัวหน้าส่วนราชการ สามารถลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในกรณีมีวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลสำคัญอื่น ๆ

(4) ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ระบุข้อยกเว้นจากภาระหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีอยู่ 6 ประการด้วยกัน ได้แก่

(4.1) เป็นข้อมูลของบุคคลซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะระบุตัวบุคคลหรือไม่ได้ระบุก็ตาม แต่อาจทำให้มีความเสี่ยงที่สิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลอาจได้รับการกระทบกระเทือน อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นนี้มีข้อจำกัดตรงที่ข้อมูลอาจถูกเปิดเผยได้หากการเปิดเผยนั้นเป็นไปตามกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ หรือการเปิดเผยเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการปกป้องชีวิต สุขภาพ การดำรงชีพ หรือ ทรัพย์สินสมบัติของบุคคล อย่างไรก็ตามข้อยกเว้นนี้ ไม่ใช้กับข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานซึ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอย่างหนึ่งของข้อยกเว้นนี้

(4.2) เป็นข้อมูลของบริษัทซึ่งมีความเสี่ยงต่อสิทธิ จุดแข็งในการแข่งขันหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ถูกกฎหมายของบริษัทซึ่งอาจจะได้รับการกระทบกระเทือน หรือข้อมูลที่เป็นความลับของบริษัท ข้อยกเว้นข้อนี้มีข้อจำกัดที่ข้อมูลอาจนำมาเปิดเผยได้หากว่าจำเป็นต่อการปกป้องชีวิต สุขภาพ การดำรงชีพหรือทรัพย์สินของบุคคล

(4.3) เป็นข้อมูลซึ่งมีเหตุผลที่เพียงพอที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าหากเปิดเผยไปแล้ว จะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงของรัฐ หรือต่อความสัมพันธ์กับประเทศอื่น หรือองค์กรระหว่างประเทศ หรือทำให้เกิดความเสียหายเปรียบเทียบในการเจรจากับประเทศอื่น หรือองค์กรระหว่างประเทศ

(4.4) เป็นข้อมูลซึ่งมีเหตุผลที่เพียงพอที่การเปิดเผยนั้น ทำให้เกิดอันตรายต่อการป้องกัน การปกปิดความลับหรือการสืบสวนคดีอาชญากรรม การรักษากระบวนการพิสูจน์ความผิด การดำเนินการพิพากษา และความมั่นคงทางสังคม และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษากฎระเบียบของสังคม

(4.5) กรณีใช้กับความตั้งใจภายในรัฐบาลหรือการปรึกษาหารือ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลจะเสี่ยงต่อการกระทบกระเทือน การแลกเปลี่ยนทัศนะที่ยุติธรรมหรือความเป็นกลางในการตัดสินใจ เสี่ยงต่อทำให้เกิดความสับสนหรือเสี่ยงต่อการเกิดข้อโต้แย้ง หรือข้อเสียเปรียบที่ไม่ยุติธรรมต่อบุคคลใด ๆ

(4.6) มีจุดมุ่งหมายในการปกป้องอันตรายที่เกิดต่อการดำเนินงานธุรกิจโดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมทั้งอุปสรรคต่อการวิจัย อันตรายต่อผลประโยชน์ที่ถูกกฎหมาย ต่อการจัดการของบุคคล อันตรายต่อผลประโยชน์ของรัฐในสัญญาหรือการเจรจาต่อรอง และการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำผิดกฎหมายหรือการกระทำที่ไม่ยุติธรรม

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดว่า เมื่อใดก็ตามที่มีความจำเป็นในผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะอย่าง ให้ผลประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญมากกว่าข้อยกเว้น โดยหัวหน้าส่วนราชการสามารถเปิดเผยเอกสารทางราชการได้ (มาตรา 7)

(5) การอุทธรณ์การเปิดเผยข้อมูล

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทบทวนการเปิดเผยข้อมูล ภายใต้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แต่ก็มีความพยายามที่จะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นอิสระ คณะกรรมการทบทวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเก้าคน ซึ่งสามคนในเก้าคนเป็นกรรมการเต็มเวลา นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการดังกล่าวจากบุคคลที่มีความสามารถเป็นเลิศในการพิจารณาตัดสิน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งอย่างน้อยก็รับประกันการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คณะกรรมการทบทวนการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี และสมาชิกของคณะกรรมการดังกล่าวอาจได้รับการแต่งตั้งอีกวาระหนึ่งได้ สมาชิกอาจถูกเพิกถอนตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรีเมื่อได้รับการอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุผลในการเพิกถอนตำแหน่งมาจากการไร้ความสามารถ การกระทำผิดหรือได้กระทำในสิ่งที่ขัดต่อหน้าที่ของตน ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทบทวนการเปิดเผยข้อมูล สมาชิกจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองใด ๆ หรือสมาคมใด ๆ ท้ายที่สุดนี้ พระราชบัญญัติกำหนดว่าเงินเดือนของสมาชิกของคณะกรรมการ ดังกล่าวนั้นกำหนดโดยกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานที่ทำหน้าที่เลขานุการให้แก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วย

การอุทธรณ์การเปิดเผยข้อมูลนั้น อาจอุทธรณ์ต่อหัวหน้าส่วนราชการซึ่งจะต้องส่งคำอุทธรณ์นี้ต่อไปยังคณะกรรมการทบทวนการเปิดเผยข้อมูล ถ้าคำอุทธรณ์นั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือได้มีคำตัดสินให้เปิดเผยข้อมูลไปแล้ว ผู้ร้องขอซึ่งได้แก่บุคคลที่ต้องการให้มีการอุทธรณ์ และบุคคลที่สามซึ่งได้เป็นตัวแทนต้องได้รับการบอกกล่าวถึงคำอุทธรณ์ใด ๆ (มาตรา 18 และมาตรา 19)

เมื่อมีการพิจารณาคำอุทธรณ์ คณะกรรมการทบทวนการเปิดเผยข้อมูลอาจกำหนดให้หน่วยงานราชการส่งบันทึกของทางราชการที่เป็นต้นเรื่องมาพร้อมกับคำอุทธรณ์ หรือขอข้อมูลต่าง ๆ จากผู้ร้องขอ (มาตรา 27) พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้รายละเอียดในการกระบวนการพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งรวมถึงการเป็นตัวแทนหรือการสืบสวนคำอุทธรณ์อาจถูกพิจารณาโดยศาลประจำเขต (มาตรา 36)

(6) หน้าที่ของส่วนราชการที่ต้องดำเนินการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ตั้งกฎระเบียบที่กำหนดให้มีการจัดการเอกสารที่ถูกต้องสอดคล้องกับคำสั่งของคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่กฎระเบียบดังกล่าวต่อประชาชน คำสั่งของคณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการแยกประเภท การเตรียมการรักษา และการทำลายเอกสารทางราชการต่าง ๆ (มาตรา 37)

หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ จำต้องเอื้อให้มีการเปิดเผยข้อมูลโดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารทางราชการที่หน่วยงานมีอยู่ เช่นเดียวกับปฏิบัติตามขั้นตอนที่เหมาะสมอื่น ๆ โดยผู้อำนวยการทั่วไปของสำนักงานประสานงานและจัดการ (The Director-General of the Management and Coordination Agency) ต้องจัดตั้งสำนักงานเพื่อรับคำร้องขอข้อมูลทั่วไป สำนักงานดังกล่าวต้องกำหนดให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ส่งรายงานการปฏิบัติงานของตน และนำมารวบรวมและตีพิมพ์เอกสารสรุปของรายงานต่าง ๆ ปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 38 และมาตรา 39)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดถึงมาตรการทั่วไปต่าง ๆ ในการส่งเสริมการเปิดเผยของข้อมูล โดยทั่วไปนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นต้องพยายามส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหาข้อมูลที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ มีอยู่ ตลอดจนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องสร้าง และพยายามปฏิบัติตามมาตรการเปิดเผยข้อมูล ท้ายที่สุดนี้ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีผลบังคับใช้ครบสี่ปีแล้ว รัฐบาลจะต้องตรวจสอบประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูล และนำมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นมาใช้ เพื่อปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลการตรวจสอบ ประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว (มาตรา 40 มาตรา 41 และมาตรา 44)

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศของทั้งสามประเทศข้างต้น จึงเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศได้ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก โดยถือว่าการปกปิดเป็นข้อยกเว้นที่ต้องมีเหตุตามกฎหมายเท่านั้น อันมีส่วนสำคัญที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

2.2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

2.2.1 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล

“สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล” (Right to Privacy) จัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน และเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด เป็นสิทธิในการที่มนุษย์จะดำรงชีวิตรอยู่ได้อย่างเป็นปกติสุข ปราศจากการรบกวนหรือละเมิดจากบุคคลอื่น

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลนี้จัดเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่กำเนิดขึ้นมาพร้อมกับมนุษย์ทุกคนและไม่สามารถถูกพรากไปได้ โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์³⁹ หากต้องการจะพรากสิทธิมนุษยชนนี้ไปจากมนุษย์จะต้องทำลายความเป็นมนุษย์ไปด้วย

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลนี้เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ใช่สิทธิขั้นสมบูรณ์หรือสิทธิขั้นเด็ดขาด (Absolute Right) กล่าวคือ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลนี้เป็นสิทธิที่อาจถูกจำกัดหรือลดทอนได้โดยเงื่อนไขของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม การที่จะจำกัดสิทธิลักษณะนี้กฎหมายต้องเปิดช่องเอาไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองคุ้มครองให้บุคคลมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 32)

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลนี้ อาจเรียกได้อีกอย่าง เช่นว่า “สิทธิส่วนตัว” “สิทธิว่าด้วยความ” “สิทธิที่จะมีความเป็นส่วนตัว” หรือ “สิทธิในบุคลิกภาพ” ก็อยู่ในความหมายเดียวกับ “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล” หรือ Right to Privacy ทั้งสิ้น⁴⁰

หากพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลแล้ว คำว่า “ความเป็นอยู่ส่วนบุคคล” นั้น ครอบคลุมความเป็นส่วนตัวของบุคคลในหลายประการ ได้แก่⁴¹

(1) ความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล (Information Privacy) เป็นการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวบรวม และการบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคล

³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 32.

⁴⁰ ชื่นอารี มาลีศรีประเสริฐ, การคุ้มครองสิทธิส่วนตัวกับการสื่อสารสนเทศ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 49.

⁴¹ ชุติพร น่วมทอง, สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, (เอกสารวิชาการหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557), หน้า 5.

(2) ความเป็นส่วนตัวในชีวิตร่างกาย (Bodily Privacy) เป็นการให้ความคุ้มครองในชีวิตร่างกายของบุคคลในทางกายภาพที่จะไม่ถูกดำเนินการใด ๆ อันละเมิดความเป็นส่วนตัว อาทิ การทดลองทางพันธุกรรม การทดลองยา เป็นต้น

(3) ความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสาร (Communication Privacy) เป็นการให้ความคุ้มครองในความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางจดหมาย โทรศัพท์ ไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการติดต่อสื่อสารอื่นใดที่ผู้อื่นจะล่วงรู้ได้

(4) ความเป็นส่วนตัวในเคหสถาน (Territorial Privacy) เป็นการกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดที่บุคคลอื่นจะบุกรุกเข้าไปในสถานที่ส่วนตัวได้ ทั้งนี้ รวมถึงการติดกล้องวิดีโอ และการตรวจสอบรหัสประจำตัวบุคคล (ID Checks)

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นการศึกษาสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวในด้านข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจเนื่องจากในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทำให้มนุษย์สามารถรวบรวมข้อมูล ประมวลผลข้อมูล เผยแพร่ข้อมูล จัดเก็บข้อมูล ตลอดจนการเชื่อมโยงเคลื่อนย้ายข้อมูลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว แต่ในทางกลับกัน ความสะดวกรวดเร็วดังกล่าวก็อาจมีความเสี่ยงหากระบบการคุ้มครองป้องกันการเข้าถึง และการเก็บข้อมูลนั้นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้เกิดการนำเทคโนโลยีไปใช้ในทางมิชอบ เพื่อเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น และนำข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไปใช้ประโยชน์ที่อาจส่งผลกระทบต่อและทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูล อันเป็นการละเมิดและก้าวล่วงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั่นเอง

2.2.2 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดที่จะไม่ถูกผู้ใดมาล่วงละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของแต่ละคนได้ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลจึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญประการหนึ่งที่จะถูกพรากไปจากความเป็นมนุษย์ไม่ได้ และสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลนี้ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุด อย่างไรก็ตาม สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลโดยเฉพาะในข้อมูลส่วนบุคคลนี้เป็นสิทธิที่อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴²

หากพิจารณาถึงคำว่า “ผู้ให้ข้อมูล” แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ให้ข้อมูลสามารถเป็นไปได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยหากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้นได้ให้ข้อมูลของตนไว้อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน ไม่ว่าเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 32

ในการที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ก็ตาม ก็ถือว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นอยู่ในสถานะเป็นผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม “การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล” ที่ผู้วิจัยศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ จะมุ่งไปที่ “การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล” อันเนื่องมาจากข้อมูลที่ตนได้ให้หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนนั้นมีลักษณะเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล”

ดังนั้น เมื่อ “ผู้ให้ข้อมูล” ได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นแก่หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าความยินยอมนั้นเกิดจากหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ก็ตาม สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของ “ผู้ให้ข้อมูล” ย่อมได้รับการคุ้มครองปกป้องตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลจะคุ้มครองปกป้อง “ผู้ให้ข้อมูล” ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคลที่ได้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน อันเนื่องมาจากนิติบุคคลมิได้มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลแต่อย่างใด

หากพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” กับ “ข้อมูลส่วนบุคคล” จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ประชาชนจะมีสิทธิในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เป็น “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ซึ่งได้มาจากการดำเนินงานที่ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ หรือมาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่หากข้อมูลสาธารณะที่ได้มาจาก “ผู้ให้ข้อมูล” นั้น มีลักษณะเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล” ผู้ให้ข้อมูลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองปกป้องในสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของตน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาว่าข้อมูลสาธารณะของผู้ให้ข้อมูลนั้นเข้าข่ายลักษณะข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้หรือไม่ และการเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลหรือไม่ด้วย เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล และเป็นการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลด้วย ยกตัวอย่างเช่น การที่บริษัทเอกชนที่มีหน้าที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือการมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามระยะรอบเวลาที่กำหนด เช่นกรณีการจัดรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร : คำวินิจฉัยที่ วท 1/2554) ซึ่งการรายงานให้หน่วยงานของรัฐทราบดังกล่าวแล้ว บริษัทเอกชนนี้อยู่ในฐานะผู้ให้ข้อมูล ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งข้อมูลที่ให้ดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เป็นลักษณะข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ อันเนื่องจากข้อมูลดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ที่อาจได้รับผลกระทบแม้ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงก็ตาม โดยการที่ประชาชนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวถือเป็นประโยชน์สาธารณะที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ

และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายที่เป็นประเด็นสาธารณะ และพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม บริษัทเอกชนไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวบริษัทได้ อันเนื่องมาจากบริษัทที่เป็นนิติบุคคลนั้น มิได้มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลแต่อย่างใด แต่หากข้อมูลที่บริษัทถือครองเพื่อประกอบกิจการอยู่นั้นเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลธรรมดา ดังเช่นกรณีลูกค้าที่มารับบริการของบริษัท ลูกค้าดังกล่าวย่อมอยู่ในฐานะ “ผู้ให้ข้อมูล” ที่สมควรได้รับการคุ้มครองปกป้องในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองได้

เมื่อพิจารณาความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็จัดว่าเป็นรับรองคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลเช่นกัน เนื่องจากหากมีผู้เข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลใด ๆ ได้แล้ว เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอาจได้รับการกระทบกระเทือนหรือถูกล่วงละเมิดจากผู้อื่นในการดำรงชีพออยู่อย่างปกติสุข

รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ แต่เนื่องจากข้อมูลอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐนั้นมีทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการเอง และข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลทั่วไปที่หน่วยงานรัฐครอบครองหรือควบคุมดูแลอยู่ โดยหลักแล้วข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐจะนำออกเปิดเผยโดยเจ้าของข้อมูลไม่ยินยอมนั้นไม่ได้ และคำยินยอมจะต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อมิให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ดังนี้⁴³

(1) หลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีระบบข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

(1.1) กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และให้ยกเลิกเมื่อหมดความจำเป็น

(1.2) ให้หน่วยงานของรัฐพยายามจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากเจ้าของข้อมูลโดยตรง

(1.3) บังคับให้มีการประกาศรายการสำคัญหรือจำเป็นเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในรายการดังต่อไปนี้

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์, 2549), หน้า 16.

- ประเภทของบุคคลที่มีการจัดเก็บข้อมูลไว้
- ประเภทของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
- วิธีการขอให้เปลี่ยนแปลงข้อมูล
- แหล่งที่มาของข้อมูล

(1.4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดระบบรักษาความปลอดภัยและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอยู่เสมอ

(2) การนำข้อมูลไปใช้งาน

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีที่จะส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใด ซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลปกติ

(3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือเป็นการให้ข้อมูลซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลของบุคคลทั่วไปนั้นมีหลายหน่วยงาน ทุกหน่วยงานของรัฐตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของรัฐ กล่าวคือต้องเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก อย่างไรก็ตามข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยนั้นเป็นหลัก ส่วนข้อมูลบางอย่างนั้นภาครัฐต้องปกปิดเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ หากข้อมูลใดที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐและเป็นข้อมูลส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐนั้นต้องปกปิดจะเปิดเผยให้สาธารณชนทราบไม่ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองมิให้เปิดเผย ยกเว้นกฎหมายจะกำหนดให้เปิดเผยได้และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรการทางกฎหมายที่มุ่งให้ภาครัฐเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองและควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐนี้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน

กระบวนการต่าง ๆ ของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ไม่ใช่ข้อมูลทุกอย่างที่จะนำมาเป็นปัจจัยในการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงให้ความสำคัญคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลอีกทั้งประชาชนในฐานะเจ้าของข้อมูลที่ได้ให้ข้อมูลไว้กับหน่วยงานของรัฐก็จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองในฐานะผู้ให้ข้อมูลส่วนบุคคล คือ ข้อมูลของตนเองด้วย

2.2.3 ข้อจำกัดของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

ในการพิจารณาข้อจำกัดของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือข้อจำกัดของการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล เบื้องต้นต้องถือว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลจัดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุด และผู้ให้ข้อมูลก็ควรที่จะเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเองด้วย เพราะข้อมูลส่วนบุคคลที่มีคุณภาพมากที่สุดต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง โดยมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ คงไม่มีแหล่งข้อมูลใดที่น่าเชื่อถือเกินไปกว่าการเก็บข้อมูลจากเจ้าของข้อมูลเอง ดังนั้นในที่นี้ จึงนิยามความหมายของผู้ให้ข้อมูลว่า คือ เจ้าของข้อมูลนั่นเอง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลสำคัญที่สุดในปัจจุบัน โดยได้กำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิให้ถูกเปิดเผย ถึงแม้ข้อมูลส่วนบุคคลของเอกชนนั้นจะอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเก็บรวบรวมเอาไว้ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อมุ่งหมายในการใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการของรัฐตามแต่ละวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน แต่ต้องปิดเป็นความลับ ห้ามเปิดเผยต่อบุคคลอื่น หรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่น

แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 จะมีข้อยกเว้นที่ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองและควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้ คือ *เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ* ข้อยกเว้นจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาในมุมมองของนักกฎหมายเยอรมันแล้ว ความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ มีเหตุผล 3 ประการ คือ⁴⁴

- (1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

⁴⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 147.

(2) เพื่อดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ

(3) เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ

หากวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งบทกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไปยอมรับนั้นมีอยู่ 2 ประการ⁴⁵ คือ

(1) ข้อจำกัดในการแทรกแซงเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน และหมายความรวมถึง การจำกัดสิทธิเพื่อดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐได้ด้วย

(2) ข้อจำกัดในกรณีที่เป็นเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

ดังนั้น ปกติข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้ให้ข้อมูลในฐานะเจ้าของข้อมูลได้ให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องถูกเก็บไว้เป็นความลับตามระเบียบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การรักษาเป็นความลับก็ยังมีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นนั่นก็คือ หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วก็อาจถูกเปิดเผยได้ และการเปิดเผยนั้นต้องเป็นไปตามขั้นและวิธีการที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ผู้ให้ข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองนั้นไม่ถูกเปิดเผย ยกเว้นจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว

2.2.4 ความหมายและประเภทข้อมูลส่วนบุคคล

2.2.4.1 ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล

ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Information) เป็นคำที่มีความหมายกว้างและยังมีความเห็นที่หลากหลายว่าอะไรบ้างคือข้อมูลส่วนบุคคล⁴⁶ ดังจะขอยกตัวอย่างการให้คำจำกัดความของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

EU Directive

“ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึง ข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลธรรมดา อันระบุตัวหรืออาจระบุตัวบุคคลนั้นได้ ซึ่งบุคคลที่อาจถูกระบุตัวได้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมนี้ อาจทำได้โดยการอ้างอิงจากหมายเลขเฉพาะของบุคคล หรือจากปัจจัยอื่น ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะในทางร่างกาย จิตใจ ฐานะทางเศรษฐกิจเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและสังคมของบุคคลนั้น

The Organization for Economic Cooperation and Development:

OECD

ข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลใด ๆ อันระบุตัวหรืออาจระบุตัวบุคคลได้

⁴⁵ กิตติพงศ์ กมลธรรมาวงศ์, การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทย : ปัญหาและแนวทางแก้ไข, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 49.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

หากพิจารณาความเห็นในทางวิชาการในต่างประเทศเกี่ยวกับความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล ได้มีการอธิบายว่าประกอบด้วยองค์ประกอบสองประการหลัก ได้แก่ องค์ประกอบด้านเนื้อหา (Criterie materiel) และองค์ประกอบด้านรูปแบบ (Criterie formel) ซึ่งมีสาระสำคัญในแต่ละองค์ประกอบดังต่อไปนี้⁴⁷

องค์ประกอบด้านเนื้อหา ประกอบด้วยข้อมูล 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ตัวอย่างเช่น ชื่อที่อยู่ เพศอาชีพ
(2) ข้อมูลที่บ่งบอกให้รู้ตัวผู้นั้น เช่น รหัสหรือเลขประจำตัวประชาชน ลักษณะทางกายภาพ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ หรือรหัส DNA หรือสิ่งบ่งชี้อย่างอื่น เช่น จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หมายเลขโทรศัพท์ส่วนตัว เป็นต้น

(3) ข้อมูลที่เป็นความลับของบุคคล เช่น เชื้อชาติ ประวัติทางวินัย ประวัติทางการแพทย์ หรือสุขภาพอนามัย ประวัติทางอาชญากรรม ข้อมูลทางการเงินและหนี้สิน ข้อมูลเชิงทัศนคติของบุคคล เช่น ความเชื่อทางการเมือง การปกครอง การนับถือศาสนา รสนิยมในเรื่องต่าง ๆ ฯลฯ

ควรตั้งข้อสังเกตว่า ข้อมูลที่ยกมาข้างต้น อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือข้อมูลทั่วไป กับข้อมูลที่ละเอียดอ่อน (sensitive data) ซึ่งการล่วงละเมิดจะกระทบถึงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวที่ร้ายแรงกว่าประเภทแรกอย่างมาก

องค์ประกอบด้านรูปแบบ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

(1) ข้อมูลจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลได้ ต้องเป็นข้อมูลที่มีการจัดเก็บประมวลขึ้นมาอย่างเป็นระบบโดยบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น และสามารถสื่อเรื่องราวความหมายอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายเดิมถือว่าผู้ทำหน้าที่จัดเก็บเป็นผู้มีสิทธิ แต่หลังจากวิวัฒนาการในเรื่องนี้มาจนถึงปัจจุบัน ถือว่าองค์กรผู้จัดเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลมิใช่เจ้าของข้อมูล บุคคลธรรมดาผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมิได้สูญเสียสิทธิของตนแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกฎหมายกลับกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บประมวลผลข้อมูลซึ่งอาจเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน ต้องถูกควบคุมดำเนินการตามกฎหมาย และ

(2) ต้องมีวิธีการ ช่องทางหรือสื่อ หรือสิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการสื่อความหมายนั้นจะทำโดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏออกมาได้

⁴⁷ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 34 (4) (ธันวาคม 2547): 637-638.

ดังนั้น หากข้อมูลใดมีคุณลักษณะไม่ครบองค์ประกอบทั้งสองประการข้างต้น ก็จะไม่ถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นวัตถุแห่งสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ส่วนสำหรับประเทศไทยการจะให้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ต้องพิจารณาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้บทนิยามศัพท์ หรือกล่าวถึงข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ดังนี้

ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 12 บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่ อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกกลบเกลี่ยรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือลบหลู่ดังกล่าวนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงพอที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 4 “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะทางการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงานบรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แขนงบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

จากการศึกษาลักษณะความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ข้างต้นจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่าข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 นั้นมีความชัดเจนมากที่สุด

“ข้อมูลส่วนบุคคล” เป็นกลุ่มข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลนั้นได้อย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ข้อมูลส่วนบุคคลนี้เป็นข้อมูลเฉพาะและเป็นข้อมูลส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น ข้อมูลด้านการศึกษา ฐานะทางการเงิน ประวัติทางสุขภาพ ลายพิมพ์นิ้วมือ รูปถ่าย เป็นต้น ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้อย่างชัดเจน และส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลนั้น

ข้อมูลส่วนบุคคลบางข้อมูลจะอยู่ในความครอบครองและควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นข้อมูลที่ภาครัฐเป็นผู้ออกให้บุคคล เช่น หมายเลขบัตรประชาชน ข้อมูลประวัติการศึกษา หรืออาจเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่บุคคลเป็นผู้ให้ไว้แก่ภาครัฐเอง เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ ประวัติอาชญากรรม เป็นต้น ข้อมูลทั้งหลายเหล่านี้ หากอยู่ในความครอบครองและควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐก็จะได้รับความคุ้มครองมิให้ภาครัฐที่ถือครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่อธิบายความหมายของคำว่าข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังให้ความหมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าผู้ถึงแก่กรรมจะไม่มีสภาพบุคคลแล้วก็ตาม แต่กฎหมายยังเล็งเห็นความสำคัญของข้อมูลอันเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

2.2.4.2 ประเภทของข้อมูลส่วนบุคคล

เมื่อพิจารณาจากความหมายของข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงสามารถแยกประเภทของข้อมูลส่วนบุคคลออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล

มีลักษณะเป็นข้อมูลดิบที่สามารถระบุตัวบุคคลได้อย่างชัดเจนและเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคล เช่น ข้อมูลการศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม ประวัติการทำงานที่ปรากฏชื่อ มีหมายเลข มีรหัส หรือสามารถบ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นหรือผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้ว

(2) สิ่งที่ยกบ่งลักษณะที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้น

มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ไม่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล และยังเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวผู้นั้นได้อย่างชัดเจน แต่อาจจะต้องผ่านกระบวนการยืนยันตัวบุคคลนั้นด้วยการพิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์หรือทางใดทางหนึ่ง เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน รูปถ่าย ที่สามารถบ่งบอกลักษณะที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ หรือสามารถรู้ตัวผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วได้

ข้อมูลส่วนบุคคลจะมีความหมายมากน้อยเพียงใดต้องพิจารณาจากกฎหมาย จารีต ประเพณี ปกติประเพณี หรือพิจารณาจากความรู้สึกนึกคิดตามมาตรฐานวิญญูชนว่าสิ่งนั้น ๆ เป็นเรื่องส่วนบุคคล เป็นแดนอิสระที่บุคคลอื่นพึงให้ความเคารพ ไม่สอดแทรกเข้าไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลเสียก่อน ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน⁴⁸

⁴⁸ สมชัย วัฒนการุณ, การใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 42.

ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เช่น อายุ วันเดือนปีเกิด สถานภาพสมรส ประวัติการศึกษา ประวัติสุขภาพ ที่อยู่ ฯลฯ จึงนับเป็นสิ่งเฉพาะตัว แต่ข้อมูลเกี่ยวกับเพศ สัญชาติ ไม่ใช่สิ่งเฉพาะตัว⁴⁹ การฟังแถบบันทึกเสียงแล้วทำให้สามารถรู้ตัวผู้อภิปรายไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เพราะไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล⁵⁰ รายชื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งและผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล⁵¹ ชื่อและชื่อสกุลของคณะกรรมการไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคล⁵² และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใช้บังคับเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้นไม่รวมถึงนิติบุคคล⁵³

2.2.5 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในทางระหว่างประเทศ

2.2.5.1 ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้วางหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญในการนำมาสู่การกำหนดแนวทางการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในทางระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ ในภายหลัง โดยการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคลนั้น ปรากฏในข้อ 12 ที่วางหลักการว่า “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกลบลู่เกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือลบลู่ดังกล่าวนี้”

ดังนั้น บุคคลจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองในฐานะที่เป็นสิทธิในความเป็นส่วนตัว มิให้ถูกแทรกแซงหรือถูกลบลู่จากบุคคลอื่น หรือกระทั้รัฐก็ตาม

2.2.5.2 Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data ปี 2013 ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

ในปี 1980 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ออกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการดูแลการส่งผ่านข้อมูลระหว่างประเทศ (Transborder flow) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (personal data) และการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว (privacy) ซึ่งเริ่มต้นมาจากปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในบทบัญญัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในแต่ละ

⁴⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องรัฐบาลโปร่งใส มิติใหม่แห่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, วันศุกร์ที่ 15 พฤษภาคม 2541 ณ ดิกสันดิไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, หน้า 2.

⁵⁰ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ ส.ค. 23/2544

⁵¹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ ส.ค. 14/2542

⁵² คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ ส.ค. 15/2544

⁵³ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ ส.ค. 32/2543 และที่ ส.ค. 50/2543

ประเทศ อันเป็นการขัดขวางการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ วัตถุประสงค์หลักของแนวทางนี้ก็คือ เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสมาชิก OECD ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ภาคเอกชนและผู้ประกอบธุรกิจทั้งหลายในการติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า⁵⁴

แนวทางปฏิบัติของ OECD ฉบับนี้มีได้มีผลทางกฎหมายที่ผูกพันประเทศสมาชิก แต่เป็นแนวทางที่ OECD Council แนะนำให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายภายในของตนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล⁵⁵ เพื่อใช้บังคับกับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยวางหลักการสำคัญไว้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับการคุ้มครองที่เหมาะสม ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเก็บรวบรวม การเก็บรักษา และการเปิดเผย⁵⁶ โดยแนวปฏิบัติฉบับนี้ไม่ได้แยกระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน และไม่ได้แยกว่าเป็นการประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลโดยวิธีการอัตโนมัติหรือโดยวิธีการประมวลผลด้วยมือ⁵⁷

ต่อมาในเดือนกันยายนปี 2013 OECD ได้มีการแก้ไขปรับปรุงแนวปฏิบัติดังกล่าว โดยเน้นประเด็นการปรับปรุงในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ซึ่งรวมถึงความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ตลาด พฤติกรรมของมนุษย์ ตลอดจนการเติบโตที่สำคัญของ digital identities⁵⁸ อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงนี้ ยังคงกำหนดหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองส่วนบุคคลเช่นเดียวกับแนวทางปฏิบัติฉบับเดิม กล่าวคือ⁵⁹

(1) หลักข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องใช้วิธีการที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นต้องให้เจ้าของข้อมูลรู้เห็น รับรู้ หรือได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

(2) หลักคุณภาพของข้อมูล ข้อมูลที่เก็บรวบรวมนั้นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นว่า “จะนำไปใช้ทำอะไร” และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ

⁵⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและพัฒนาแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ประชาคมอาเซียน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2558), หน้า 14-15.

⁵⁵ LEE A. BYRRAVE, *Data Privacy Law An International Perspective*, (United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2014), p.43.

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์, คู่มือการจัดทำนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์, 2560), หน้า 7.

⁵⁷ นคร เสรีรักษ์, ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านข้อมูลส่วนบุคคล [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา : <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1410185737.news>

⁵⁸ LEE A. BYRRAVE, *Data Privacy Law An International Perspective*, (United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2014), p.44.

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์, คู่มือการจัดทำนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์, 2560), หน้า 7.

หน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นข้อมูลดังกล่าว จะต้องถูกต้องสมบูรณ์ หรือทำให้เป็นปัจจุบัน หรือทันสมัยอยู่เสมอ

(3) หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ ในการจัดเก็บต้องกำหนดวัตถุประสงค์ว่า ข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมนั้น เก็บรวบรวมไว้เพื่ออะไร พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่เก็บรวบรวมหรือรักษาข้อมูลนั้น ตลอดจนกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเช่นนั้นไว้ให้ชัดเจน

(4) หลักข้อจำกัด ในการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้นั้นจะต้องไม่มีการเปิดเผย ทำให้มีหรือปรากฏในลักษณะอื่นใด ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูล เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(5) หลักการรักษาความมั่นคงปลอดภัยข้อมูล จะต้องมีมาตรการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความเสี่ยงภัยใด ๆ ที่อาจจะทำให้ข้อมูลนั้นสูญหาย เข้าถึง ทำลาย ใช้ ดัดแปลง แก้ไข หรือเปิดเผยโดยมิชอบ

(6) หลักการเปิดเผยข้อมูล ควรมีการประกาศนโยบายฯ ให้ทราบโดยทั่วกัน หากมีการปรับปรุง แก้ไข หรือพัฒนาแนวนโยบาย หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลก็ควรเปิดเผย หรือประกาศไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งให้ข้อมูลใด ๆ ที่สามารถระบุเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐผู้ให้บริการ ที่อยู่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

(7) หลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ให้บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลได้รับแจ้งหรือยืนยันจากหน่วยงานของรัฐที่เก็บรวบรวม หรือจัดเก็บข้อมูลทราบว่า “หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้รวบรวมข้อมูล หรือจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม”

(8) หลักความรับผิดชอบ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องปฏิบัติตามนโยบาย และแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

2.2.5.3 ข้อตกลง 108 ของรัฐสภายุโรป (Convention 108)

รัฐสภายุโรปถือเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศแห่งแรกที่เริ่มต้นในการพัฒนา กฎเกณฑ์ที่ตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เกิดจากเทคโนโลยีทางคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเอกชน และถือเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศเพียงแห่งเดียวที่ได้ร่างสนธิสัญญาพหุภาคีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งก็คือข้อตกลง (Convention) ของรัฐสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) เมื่อปี 1981 โดยมี

การลงนามกันเมื่อวันที่ 28 มกราคม 1981 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 1985 ซึ่งมีการเรียกข้อตกลงนี้ในอีกชื่อหนึ่งว่า “Convention 108”⁶⁰

ข้อตกลงฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยวิธีอัตโนมัติ และในปี 2001 ข้อตกลงฉบับนี้ได้มีเพิ่มเติมเนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการในการควบคุมการไหลเวียนของข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างประเทศ และเพิ่มเติมบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองข้อมูล⁶¹

วัตถุประสงค์ของข้อตกลงฉบับนี้ เป็นการมุ่งที่จะเสริมสร้างความเป็นอยู่ส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคล และยังเป็นการเคารพต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลสอดคล้องกับบทบัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Convention on Human Rights) แต่ทว่าก็ค่อนข้างขัดแย้งกับความต้องการในการไหลเวียนของข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างประเทศอย่างอิสระ ดังนั้น การป้องกันสิทธินี้จึงปรากฏชัดในมาตรา 10 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปที่บัญญัติสิทธิในการรับและเผยแพร่ข้อมูลและแนวคิดโดยปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจและไม่คำนึงถึงขอบเขต⁶² หัวใจสำคัญของข้อตกลงนี้ปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 ที่ได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้เป็นจุดสำคัญในการอ้างอิง อธิบายหลักการ และจัดทำตราสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยหลักการพื้นฐานที่กล่าวถึงนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 5 กล่าวคือ ข้อมูลส่วนบุคคลที่ประมวลโดยวิธีอัตโนมัติควรที่จะ

- (1) ต้องเป็นข้อมูลที่ได้รับ และประมวลผลอย่างเป็นธรรมและถูกต้อง
- (2) การจัดเก็บข้อมูลต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ใช่ข้อมูลนั้นขัดต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- (3) ข้อมูลที่จัดเก็บเป็นไปอย่างเหมาะสม เพียงพอ ไม่มากจนเกินไป และเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการจัดเก็บ
- (4) ข้อมูลที่จัดเก็บต้องมีความถูกต้อง เก็บเท่าที่จำเป็น และมีความทันสมัยเป็นปัจจุบัน

⁶⁰ LEE A. BYRRAVE, *Data Privacy Law An International Perspective*, (United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2014), p.31-32.

⁶¹ *Ibid*, p.32.

⁶² *Ibid*, p.34.

(5) การเก็บรักษาข้อมูลต้องเก็บในรูปแบบที่อนุญาตให้มีการระบุข้อมูลส่วนบุคคล โดยเก็บรักษาไม่นานเกินกว่าความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูลนั้น⁶³

2.2.5.4 กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR)

ตั้งแต่ปี 1995 สหภาพยุโรปได้มีการออกข้อบังคับสหภาพยุโรป 95/46 (European Union Directive 95/46/EC) เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของข้อมูลภายในสหภาพยุโรป ทั้งยังให้การรับรองว่าข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือเพื่อให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป มีแนวทางการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลที่สอดคล้องกัน และเพื่อให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติในการส่งข้อมูลส่วนบุคคลภายในประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2016 ที่ผ่านมา รัฐสภาของสหภาพยุโรปได้มีการอนุมัติกฎระเบียบเกี่ยวกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิกในวันที่ 25 พฤษภาคม 2018 โดยกฎระเบียบฉบับนี้ถือเป็นการบัญญัติขึ้นแทนที่ข้อบังคับสหภาพยุโรป 95/46/EC ซึ่งได้รับการออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคลทั่วยุโรป เพื่อปกป้องและเพิ่มอำนาจด้านข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสหภาพยุโรป และเพื่อสร้างรูปแบบแนวทางใหม่ให้แก่องค์กรต่าง ๆ ทั่วทั้งภูมิภาคในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล⁶⁴

เป้าหมายสำคัญของ GDPR คือการปกป้องพลเมืองของสหภาพยุโรปทุกคนจากการถูกละเมิดข้อมูลและความเป็นส่วนตัว ท่ามกลางการขับเคลื่อนของข้อมูลบนโลกที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับช่วงเวลาที่มีการจัดทำข้อบังคับสหภาพยุโรป 95/46/EC ในปี 2015 ถึงแม้ว่าหลักการสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคลใน GDPR จะยังคงเป็นไปตามข้อบังคับฉบับเดิม แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหลายอย่าง รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาคธุรกิจ กล่าวคือ⁶⁵

(1) ขอบเขตทางด้านอาณาเขตที่เพิ่มขึ้น (การบังคับใช้ในอาณาเขตที่เพิ่มเติม)

การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ที่สุดในขอบเขตของกฎระเบียบของข้อมูลส่วนบุคคลมาพร้อมกับเขตอำนาจที่เพิ่มขึ้นของ GDPR เนื่องจากจะนำไปปรับใช้กับบริษัทเอกชนทั้งหมดที่มีการประมวลข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่อยู่ในสหภาพยุโรป โดยไม่คำนึงถึงสถานที่ตั้งของบริษัท ก่อนหน้านี้นขอบเขตของการบังคับใช้ของคำสั่งนั้นไม่ชัดเจนและมักอ้างการประมวลข้อมูลในบริบทของสถานประกอบการ ซึ่งประเด็นนี้

⁶³ Ibid, p.36.

⁶⁴ ศึกษาเพิ่มเติมได้ใน <http://www.eugdpr.org/key-changes.html>

⁶⁵ ศึกษาเพิ่มเติมได้ใน <http://www.eugdpr.org/key-changes.html>

นำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลเป็นจำนวนมาก GDPR ฉบับนี้จึงได้มีการแก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น โดยจะนำไปบังคับใช้กับการประมวลผลข้อมูลโดยผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลในสหภาพยุโรป ไม่ว่าการประมวลผลนั้นจะเกิดขึ้นในสหภาพยุโรปหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ GDPR ยังนำไปปรับใช้กับกระบวนการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่อยู่ในสหภาพยุโรป แม้ว่าผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลจะไม่ได้อยู่ในสหภาพยุโรปก็ตาม โดยรวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสนอสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองของสหภาพยุโรป โดยไม่คำนึงถึงว่าต้องชำระเงินหรือไม่

(2) บทลงโทษ

องค์กรภายใต้ GDPR ที่ละเมิดข้อบังคับใน GDPR อาจถูกปรับได้ถึง 4% ของยอดขายทั่วโลกประจำปี หรือ 20 ล้านยูโร (ขึ้นอยู่กับว่าจำนวนใดจะสูงกว่ากัน) ซึ่งเป็นค่าปรับสูงสุดที่สามารถกำหนดได้สำหรับการละเมิดที่ร้ายแรงที่สุด เช่น การไม่ได้รับความยินยอมจากลูกค้าเพียงพอในการประมวลผลข้อมูล หรือการละเมิดหลักการสำคัญของแนวคิดเรื่องความเป็นส่วนตัว ส่วนกรณีการละเมิดอื่น ๆ ที่มีค่าปรับที่ลดลงมานั้น เช่น บริษัทสามารถถูกปรับได้ 2% ในกรณีที่ไม่ได้มีการทบทวนข้อมูลที่เหมาะสม (มาตรา 28) การไม่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อมูล หรือการไม่ดำเนินการประเมินผลกระทบ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทราบว่ากฎหมายเหล่านี้ใช้กับทั้งผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผล ซึ่งหมายความว่า ระบบคลาวด์ (cloud) จะไม่ได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้ GDPR ด้วย

(3) ความยินยอม

ข้อตกลงฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการให้ความยินยอมที่เคร่งครัดขึ้น โดยบริษัทต่าง ๆ จะไม่สามารถใช้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ยาว อ่านได้ยากหรือเต็มไปด้วยภาษาทางกฎหมายได้อีกต่อไป การขอความยินยอมต้องจัดทำในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เข้าถึงได้ และใช้ภาษาธรรมดาที่ชัดเจน โดยมีจุดมุ่งหมายสำหรับการประมวลผลข้อมูลตามที่แนบมากับการขอความยินยอม ตลอดจนความยินยอมต้องชัดเจนและแตกต่างจากเนื้อความอื่น ๆ และต้องถอนความยินยอมได้อย่างง่ายดายเช่นเดียวกับที่จะให้ความยินยอม

(4) สิทธิเกี่ยวกับข้อมูล

(4.1) การแจ้งเตือนการฝ่าฝืน

ภายใต้ GDPR การแจ้งเตือนการฝ่าฝืนได้กลายเป็นข้อบังคับที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดที่พบการฝ่าฝืนข้อมูลซึ่งอาจจะ “ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล” ต้องดำเนินการ โดยผู้ที่ประมวลผลข้อมูลจะต้องแจ้งเตือนให้ลูกค้า และผู้ควบคุมข้อมูลทราบโดยไม่ล่าช้าเกินสมควรแต่ต้องภายใน 72 ชั่วโมงนับจากที่ทราบถึงการฝ่าฝืนนั้น

(4.2) สิทธิในการเข้าถึง

เป็นสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้รับจากผู้ควบคุมข้อมูลที่จะยืนยันว่าข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเกี่ยวกับการประมวลผลหรือไม่ ดำเนินการที่ใด และเพื่อวัตถุประสงค์ใด นอกจากนี้ ผู้ควบคุมข้อมูลต้องให้สำเนาข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลและเพิ่มสิทธิเกี่ยวกับข้อมูล

(4.3) สิทธิที่จะถูกลืม

อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าสิทธิในการลบข้อมูล สิทธิที่จะถูกลืมเป็นสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลที่ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลลบข้อมูลส่วนบุคคลได้ ตลอดจนการยุติการเผยแพร่ข้อมูลต่อไป และอาจให้บุคคลที่สามารถหยุดการประมวลผลข้อมูล โดยเงื่อนไขในการลบข้อมูลนั้นปรากฏในข้อตกลงตามมาตรา 17 ซึ่งรวมถึงข้อมูลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เริ่มต้นของการประมวลผลข้อมูลอีกต่อไป หรือกรณีที่มีการถอนความยินยอมเกี่ยวกับข้อมูล นอกจากนี้ ควรสังเกตสิทธิในการร้องขอผู้ควบคุมข้อมูลนี้เปรียบเทียบกับสิทธิ “ประโยชน์สาธารณะในการมีข้อมูลนั้น” เมื่อต้องมีการพิจารณาคำขอดังกล่าว

ทั้งนี้ การบัญญัติสิทธินี้สืบเนื่องมาจากการที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ตีความและชี้ชัดในคำพิพากษาเมื่อปี 2557 ว่า “สิทธินี้เป็นสิทธิของผู้บริโภคในยุโรป และมีผลให้ผู้ให้บริการใด ๆ ที่มีข้อมูลส่วนบุคคลในอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง ล้าสมัย หรือไม่มีความสำคัญใดๆ อีกต่อไป จำเป็นต้องลบข้อมูลดังกล่าวตามคำร้องขอของบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ๆ”⁶⁶

(4.4) การพกพาข้อมูล

GDPR ได้มีการอธิบายถึงการพกพาข้อมูล ซึ่งเป็นสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลในการรับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ให้ไว้ในรูปแบบที่ใช้กันทั่วไปและสามารถอ่านได้ด้วยตัวเครื่อง (commonly use and machine readable format) และมีสิทธิในการส่งข้อมูลนั้นไปยังตัวควบคุมข้อมูลอื่น

(4.5) การออกแบบความเป็นส่วนตัว

เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงมาหลายปีแล้ว แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้อกำหนดทางกฎหมายที่มีกับ GDPR เท่านั้น แต่ในข้อตกลงฉบับนี้ถือเป็นเรื่องหลักว่าการออกแบบความเป็นส่วนตัวเป็นส่วนตัวนั้นได้เรียกร้องให้รวมถึงการปกป้องข้อมูลตั้งแต่การเริ่มออกแบบระบบมากกว่าการเพิ่มเติมในภายหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ควบคุมข้อมูลควรใช้มาตรการทางเทคนิคและองค์กรที่เหมาะสมในวิธีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของข้อตกลงฉบับนี้ และคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับข้อมูล โดยมาตรา

⁶⁶ กรุงเทพมหานคร, กม.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลใหม่ยิ่ง จะมีผลต่อผู้ประกอบการไทย? [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/636860>

23 ของข้อตกลงฉบับนี้ ได้เรียกร้องให้ผู้ควบคุมเก็บและประมวลผลเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ให้เสร็จสิ้น และจำกัดการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลให้กับผู้ที่จำเป็นต้องดำเนินการในการประมวลผลเท่านั้น

(4.6) เจ้าหน้าที่ที่คุ้มครองข้อมูล

ปัจจุบันผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลของตนให้กับหน่วยงานคุ้มครองข้อมูล (Data Privacy Agency: DPA) ของท้องถิ่นทราบ ซึ่งสำหรับบริษัทข้ามชาติแล้วถือเป็นขั้นตอนตามระบบราชการที่ยุ่งยากโดยเฉพาะประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ก็มีข้อกำหนดในการแจ้งเตือนที่แตกต่างกันไป แต่ภายใต้ GDPR ฉบับนี้จะไม่จำเป็นต้องส่งการแจ้งเตือน หรือการจดทะเบียนเกี่ยวกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลไปยัง DPA ท้องถิ่นแต่ละแห่ง และยังไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือขอรับการอนุมัติสำหรับการถ่ายโอนตามข้อตกลงที่เรียกว่า the Model Contract Clauses : MCCs อีกต่อไป

แต่จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูล (Data Protection Officer: DPO) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะสำหรับการควบคุมและประมวลผลข้อมูล ซึ่งต้องมีการตรวจสอบควบคุมข้อมูลอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบ ทั้งข้อมูลในระดับภาพรวม หรือข้อมูลที่มีการจัดหมวดหมู่เป็นพิเศษ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความผิดและการลงโทษทางอาญา

2.2.5.5 แนวทางการควบคุมดูแลแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลทางคอมพิวเตอร์ของสหประชาชาติ

(Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files)

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกแนวทางการควบคุมดูแลแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลทางคอมพิวเตอร์ หรือ Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1990 เพื่อวางขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลทางคอมพิวเตอร์ และกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการบัญญัติกฎหมายของแต่ละรัฐสมาชิก ที่ต้องปฏิบัติภายใต้หลักการดังต่อไปนี้

(1) หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรม

ข้อมูลส่วนบุคคลไม่ควรถูกเก็บรวบรวมหรือดำเนินการด้วยวิธีการที่ไม่เป็นธรรมหรือผิดกฎหมาย และไม่ควรรู้ใช้ข้อมูลนั้นโดยขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ

(2) หลักแห่งความถูกต้อง

บุคคลที่รับผิดชอบในการรวบรวมไฟล์หรือผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษาข้อมูลเหล่านี้ มีหน้าที่ต้องตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับความถูกต้องและความเกี่ยวข้องของข้อมูลที่บันทึก และต้องมั่นใจว่าข้อมูลได้นั้นรับการเก็บรักษาไว้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดของ

ข้อมูลนี้อาจจะเกิดขึ้น โดยข้อมูลที่เก็บนั้นต้องมีความทันสมัยเป็นปัจจุบัน หรือเก็บได้ภายในระยะเวลาเท่าที่จะมีการใช้ข้อมูลหรือประมวลผลข้อมูลเหล่านั้น

(3) หลักการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ

ควรต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ของไฟล์ข้อมูลที่ให้บริการหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อมีการระบุแล้วต้องมีการประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง หรือต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องสนใจ และเพื่อให้เป็นไปตามนั้นต้องรับประกันว่า

(ก) ข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหมดที่เก็บรวบรวม และบันทึกไว้นั้นยังคงเกี่ยวข้องและเหมาะสมต่อวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้

(ข) ไม่มีการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเว้นแต่โดยได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นสำหรับกรณีที่ไม่เข้ากัับวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้

(ค) ระยะเวลาที่จัดเก็บ ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่เกินกว่าระยะเวลาการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

(4) หลักการเข้าถึงข้อมูลของผู้ที่สนใจ

บุคคลทุกคนที่มีหลักฐานแสดงตัวตนย่อมมีสิทธิที่จะรู้ว่าข้อมูลของตนเองนั้นอยู่ระหว่างการดำเนินการประมวลผลอยู่หรือไม่ โดยได้รับข้อมูลรูปแบบที่เข้าใจ ไม่ล่าช้าหรือเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด และสามารถขอให้แก้ไขข้อมูลอย่างเหมาะสมหรือลบข้อมูลได้ หากการได้มาซึ่งข้อมูลนั้นผิดกฎหมาย ไม่จำเป็น หรือมีการเข้าถึงที่ไม่ถูกต้อง และควรมีข้อกำหนดสำหรับการเยียวยาแก้ไข ถ้าหากจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่กำกับดูแลตามที่ระบุไว้ในหลักการข้อที่ 8 (การกำกับดูแล และการลงโทษ) ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายสำหรับการแก้ไขข้อมูลใด ๆ ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่จัดเก็บแฟ้มข้อมูล โดยบทบัญญัติตามหลักการนี้ควรบังคับใช้กับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ หรือถิ่นที่อยู่อาศัย

(5) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

ภายใต้กรณีข้อยกเว้นการจำกัดตามหลักการข้อที่ 6 ข้อมูลนี้อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยพลการ ซึ่งรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับเชื้อชาติ ชาติกำเนิด สีผิว พฤติกรรมทางเพศ ความคิดเห็นทางการเมือง ศาสนา ความเชื่อทางปรัชญา และความเชื่ออื่น ๆ รวมทั้งการเป็นสมาชิกของสมาคม หรือสหภาพทางการเมือง ไม่ควรถูกรวบรวมไว้

(6) อำนาจในการกำหนดข้อยกเว้น

การกำหนดข้อยกเว้นหลักการข้อที่ 1 ถึงข้อที่ 4 กระทำได้เฉพาะในกรณีที่เป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยของสังคม สาธารณสุข หรือศีลธรรม ตลอดจนสิทธิและ

เสรีภาพของผู้อื่น โดยเฉพาะบุคคลที่ถูกข่มเหง (ด้านมนุษยธรรม) โดยการกำหนดข้อยกเว้นนั้นต้องระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่น ๆ ที่ประกาศใช้เทียบเท่ากันตามระบบกฎหมายภายในของภูมิลำเนา ซึ่งต้องมีการระบุการจำกัดไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดมาตรการป้องกันที่เหมาะสม

การกำหนดข้อยกเว้นหลักการข้อที่ 5 (หลักการไม่เลือกปฏิบัติ) กระทำได้ในกรณีเช่นเดียวกันกับข้อยกเว้นหลักการข้อที่ 1 ถึงข้อที่ 4 ข้างต้น นอกจากนั้นแล้ว ยังอาจได้รับการยกเว้นได้อีกภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และเครื่องมือทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการป้องกันการเลือกปฏิบัติ

(7) หลักการรักษาความปลอดภัย

ควรใช้มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันไฟล์ข้อมูลจากอันตรายทั้งที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ เช่น การสูญเสียโดยอุบัติเหตุหรือการถูกทำลาย และภัยจากมนุษย์ เช่น การเข้าถึงข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาต การใช้ข้อมูลในทางที่ผิด หรือการที่ข้อมูลติดไวรัสทางคอมพิวเตอร์

(8) การกำกับดูแล และการลงโทษ

กฎหมายของทุกประเทศควรกำหนดผู้มีอำนาจตามระบบกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ ซึ่งจะรับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามหลักการสี่ข้อแรกข้างต้น โดยผู้มีอำนาจนี้ควรให้หลักประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประมวลผลและการสร้างข้อมูล ตลอดจนการใช้ความสามารถทางเทคนิค ในกรณีที่มีการ ละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศที่ใช้หลักการดังกล่าวข้างต้น ควรมีการลงโทษทางอาญาหรือโทษอื่นควบคู่ไปกับการเยียวยาในแต่ละกรณีอย่างเหมาะสม

(9) การส่งข้อมูลข้ามพรมแดน

เมื่อกฎหมายของสองประเทศหรือมากกว่าสองประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งข้อมูลข้ามพรมแดนมีมาตรการป้องกันในการปกป้องความเป็นส่วนตัวของข้อมูลในระดับเดียวกันแล้ว ข้อมูลนั้นควรที่จะแพร่กระจายไปได้อย่างเสรีภายในอาณาเขตของประเทศที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีมาตรการ ป้องกันซึ่งกันและกันแล้ว การจำกัดการแพร่กระจายข้อมูลดังกล่าวนั้นไม่อาจกำหนดได้อย่างเกินควร และทำได้เฉพาะเท่าที่ป้องกันความเป็นส่วนตัวเท่านั้น

(10) ขอบเขตของการใช้ข้อปฏิบัติ

หลักการในปัจจุบันควรใช้บังคับ โดยเบื้องต้นใช้กับกรณีไฟล์ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้จัดเก็บ และอาจขยายวิธีการทางเลือกโดยการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการจัดเก็บแฟ้มข้อมูลด้วยมือ ส่วนข้อกำหนดพิเศษนั้น อาจจะมีวิธีการทางเลือกที่ขยายหลักการ

ทั้งหมดหรือบางส่วนไปสู่การดำเนินการกับแฟ้มข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อมูลบางอย่างที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล

2.2.5.6 หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค) ปี 2015 (APEC Information Privacy Principles 2015)

กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก หรือเอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC) เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือและพึ่งพากันทางเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของภูมิภาคและของโลก และเพื่อให้ประเทศในภูมิภาคนี้มีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการเจรจาการค้าพหุภาคี และยังใช้เป็นเครื่องมือในการคานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป โดยในช่วงปีแรกๆ การประชุมเอเปคมีเป้าหมายหลักคือ เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นและข้อริเริ่มต่างๆ เพื่อผลักดันความคืบหน้าของความตกลงว่าด้วยการลดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าเท่านั้น ต่อมา ในการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปค ณ เมืองโบกอร์ ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี พ.ศ. 2537 ผู้นำเอเปคได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนขึ้น แต่ด้วยสมาชิกเอเปคต่างก็มีระดับการพัฒนาและความพร้อมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เอเปคจึงให้แต้มต่อแก่สมาชิกกำลังพัฒนา โดยการกำหนดเป้าหมายการเปิดเสรีด้านการค้าการลงทุนให้ช้ากว่าสมาชิกพัฒนาแล้ว 10 ปี คือ สมาชิกพัฒนาแล้วมีกำหนดการดำเนินการภายในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ.2010) และสมาชิกกำลังพัฒนาในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ.2020) หรือที่รู้จักกันในนามว่า “เป้าหมายโบกอร์” (Bogor Goals) การให้แต้มตอดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกกำลังพัฒนาได้มีระยะเวลาเพียงพอ ในการเตรียมความพร้อมและสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและทรัพยากรภายในของตน เพื่อรองรับการเปิดเสรี⁶⁷ โดยการดำเนินงานของเอเปคเป็นลักษณะของกลุ่มความร่วมมือ ไม่ได้เป็นการจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรถาวร ดังเช่น อาเซียน หรือสหภาพยุโรป แต่ยึดหลักการฉันทามติ (consensus) และความสมัครใจ (voluntarism) ของทุกฝ่าย ความเท่าเทียมกันและผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก⁶⁸

ในปี 2003 สมาชิกจำนวน 21 ประเทศของเอเปคได้มีการดำเนินการร่างหลักการทั่วไปเพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการนี้คือข้อตกลงใน

⁶⁷ สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, APEC : ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียและแปซิฟิก (วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง) [online], 20 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://www.apecthai.org/index.php/คลังความรู้/องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ/401-องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ/813-apec-ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก.html>

⁶⁸ ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค), [online], 20 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/business/th/customize/16530-ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก.html>

รูปแบบที่เรียกว่า “Privacy Framework” และมีการนำมาใช้เมื่อปี 2005 โดยการดำเนินการตามกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว เป็นการบ่งบอกถึงความพร้อมของเอเปกในการกำหนดแนวทางในการรักษาความเป็นส่วนตัวของข้อมูลให้เหมาะสมกับความต้องการของตนเองมากกว่าที่จะใช้แนวทางของทางยุโรป โดยกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้รับอิทธิพลมาจากแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Guidelines) มากกว่าแนวทางของสหภาพยุโรป (EU) หรือ CoE Instrument⁶⁹ โดยจะสังเกตได้จากวัตถุประสงค์หลักของกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้ คือ การรักษาความปลอดภัย และความต่อเนื่องของข้อมูลที่ส่งผ่านธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในภาคธุรกิจ ผู้บริโภค และรัฐบาล และเพิ่มประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายในการส่งผ่านข้อมูล ในขณะเดียวกัน ก็ช่วยลดข้อจำกัดในการไหลเวียนของข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างประเทศในเขตเศรษฐกิจของสมาชิก⁷⁰ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของ APEC นั้น พบว่าเน้นไปที่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัวในบริบทของการค้าระหว่างประเทศ ในลักษณะที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในภูมิภาค มากกว่าจะเน้นย้ำความสำคัญในฐานะสิทธิมนุษยชนตามแบบ UN หรือเน้นไปที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแบบของ EU⁷¹

ทว่าต่อมา ในปี 2015 เอเปกได้มีการปรับปรุงกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้ อันเนื่องมาจากความตระหนักของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับศักยภาพอันมหาศาลของเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีผลต่อการขยายโอกาสทางธุรกิจอย่างต่อเนื่อง การลดค่าใช้จ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการอำนวยความสะดวก ตลอดจนการมีส่วนร่วมมากขึ้นของธุรกิจขนาดเล็กในโลกพาณิชย์ การมีกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศจึงเป็นส่วนสำคัญ เพื่อให้สามารถถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคลในระดับภูมิภาค ทั้งข้อมูลผู้บริโภค ข้อมูลธุรกิจ และข้อมูลของรัฐบาล โดยการลงนามของประเทศสมาชิก ได้คำนึงถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบความเป็นส่วนตัวที่มีประสิทธิภาพเพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรคของการไหลเวียนข้อมูลการค้า และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในภูมิภาคเอเปก

กรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อส่งเสริมการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ทั่วทั้งเอเชียแปซิฟิก สอดคล้องกับค่านิยมหลักของแนวทางของ OECD ในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการไหลผ่านพรมแดนของข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักเกณฑ์ของ OECD และยืนยันคุณค่าของความเป็นส่วนตัวต่อบุคคลและสังคม ทั้งนี้ กรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับปี 2005 ได้สร้าง

⁶⁹ LEE A. BYRRAVE, *Data Privacy Law An International Perspective*, (United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2014), p.75.

⁷⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและพัฒนาแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ประชาคมอาเซียน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2558), หน้า 24.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28

ขึ้นตามหลักเกณฑ์ของ OECD ปี 1980 ซึ่งหลักเกณฑ์ในขณะนั้นเป็นเสมือนข้อตกลงที่แสดงให้เห็นถึงว่าอะไรคือการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นธรรมและน่าเชื่อถือ ส่วนในกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับนี้ (ปี 2015) ได้จัดทำขึ้นโดยยึดตามแนวทางของ OECD ปี 2013 ที่เพิ่งมีการแก้ไขปรับปรุง โดยกรอบฉบับนี้ได้คำนึงถึงลักษณะทางกฎหมายที่แตกต่างกันและบริบทของสมาชิกในภูมิภาคเอเปก

กรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ปี 2015 ได้มีการพัฒนาและปรับปรุง โดยเห็นถึงความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

- การดำเนินการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการรั่วไหลข้อมูลส่วนบุคคลและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลผิดประเภท
 - การไหลเวียนของข้อมูลเพื่อการค้าเสรีและการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาตลาดเศรษฐกิจ
 - เพื่อให้บริษัทในระดับโลกสามารถรวบรวม เข้าถึง ใช้ หรือประมวลข้อมูลทางเศรษฐกิจของสมาชิกเอเปก เพื่อพัฒนาและใช้แนวทางเดียวกันในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลส่วนบุคคล
 - การเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้สิทธิส่วนบุคคล เพื่อบรรลุเป้าหมายในการปกป้องความเป็นส่วนตัวของบุคคล
 - เพื่อสนับสนุนกลไกระดับนานาชาติและระดับภูมิภาครวมทั้งโครงการ APEC Cross Border Privacy Protection Framework (CBPPF) เพื่อส่งเสริม บังคับใช้ และรักษาความต่อเนื่องของกระแสข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างสมาชิกเอเปกและคู่ค้าของตน
 - สนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบส่วนบุคคลทั้งหมดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงาน
 - การส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้ และการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น CPEA และระบบ CBPR และการรักษาความเป็นส่วนตัวอื่น ๆ ในภูมิภาค
- ทั้งนี้ กรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้ได้กำหนดหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (APEC Information Privacy Principles) โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

(1) การป้องกันอันตราย (Preventing Harm) โดยการตระหนักถึงผลประโยชน์ของบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายในการคาดหวังความเป็นส่วนตัว ดังนั้น การป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลควรถูกออกแบบเพื่อป้องกันการรั่วไหลข้อมูลดังกล่าวในทางที่ผิด นอกจากนั้นแล้ว การยอมรับความเสี่ยงที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจเป็นผลจากการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในทางที่ผิด ภาระหน้าที่เฉพาะที่ต้องคำนึงความเสี่ยงดังกล่าว มาตรการ

แก้ไขเยียวยาที่มีความเป็นไปได้ตามสมควร และอันตรายรุนแรงที่ถูกคุกคามจากการรวบรวม การใช้ และการถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคล

(2) การแจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Notice) การควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำให้มีความชัดเจน และอธิบายให้เข้าถึงได้โดยง่ายทั้งการปฏิบัติและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ควรรวมถึง

- (2.1) ข้อเท็จจริงที่ว่าข้อมูลส่วนบุคคลกำลังถูกรวบรวม
- (2.2) วัตถุประสงค์ของการรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล
- (2.3) ประเภทของบุคคล หรือองค์กรที่ข้อมูลส่วนบุคคลอาจถูกเปิดเผย
- (2.4) ข้อมูลประจำตัวและที่ตั้งของผู้ควบคุมข้อมูล รวมถึงข้อมูลวิธีการติดต่อผู้ควบคุมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติและการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล

(2.5) ทางเลือกและวิธีการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ให้แก่บุคคลสำหรับการจำกัดการใช้และการเปิดเผยข้อมูล ตลอดจนการเข้าถึงและการแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคล

ทั้งนี้ ขั้นตอนการปฏิบัติที่สมเหตุสมผลทั้งหมดนั้นจะต้องดำเนินการโดยรับประกันว่าการแจ้งให้ทราบล่วงหน้านั้นได้ทำก่อนหรือในช่วงเวลาเดียวกับที่รวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล หรือมิเช่นนั้น ก็ควรแจ้งให้ทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าหากเป็นการรวบรวมหรือใช้ข้อมูลสาธารณะที่มีอยู่แล้ว

(3) ข้อจำกัดของการ เก็บรวบรวมข้อมูล (Collection Limitation) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ควรจำกัดเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการรวบรวม และข้อมูลดังกล่าวควรได้รับมาโดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยวิธีการที่เป็นธรรม และในสถานที่ที่เหมาะสม โดยการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือการให้ความยินยอมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(4) การใช้ข้อมูลส่วนบุคคล (Uses of Personal Information) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกรวบรวมแล้วควรใช้แต่โดยเฉพาะเพื่อตอบสนองตามวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูลและความสอดคล้องอื่น หรือเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์นั้น เว้นแต่

- (4.1) ด้วยความยินยอมของแต่ละบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น
- (4.2) เมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้บริการหรือผลิตภัณฑ์ตามการร้องขอของบุคคลนั้น
- (4.3) โดยอำนาจตามกฎหมายหรือตามกฎหมายอื่น ๆ คำแถลงหรือคำประกาศที่มีผลทางกฎหมาย

(5) **ทางเลือก (Choice)** เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะเลือกว่าจะยินยอมให้มีการจัดเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตน

(6) **ความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล (Integrity of Personal Information)** ข้อมูลส่วนบุคคลควรเป็นข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ และเก็บไว้ให้เป็นปัจจุบันในขอบเขตที่จำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ของการใช้นั้น

(7) **การ ป้องกันความปลอดภัย (Security Safeguards)** ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลควรปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลที่พวกเขาถือด้วยความเหมาะสม โดยมีการป้องกันความเสี่ยง เช่น การสูญเสีย การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาต การทำลายข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาต การใช้ การดัดแปลง หรือการเปิดเผยข้อมูลหรืออื่น ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย การป้องกันดังกล่าวควรเป็นค่านึงถึงความ เป็นไปได้และความรุนแรงของอันตรายที่ถูกคุกคาม ความไวของข้อมูล และบริบทที่เกิดขึ้น และควรต้องได้รับ การตรวจสอบและประเมินเป็นระยะ ๆ

(8) **การ เข้าถึงและการแก้ไข (Access and Correction)** บุคคลแต่ละคนควร สามารถ

(8.1) ได้รับการยืนยันจากผู้ควบคุมข้อมูลว่าข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้ควบคุม ข้อมูลถืออยู่นั้น เป็นข้อมูลส่วนบุคคลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนหรือไม่

(8.2) ได้รับการติดต่อสื่อสาร หลังจากที่บุคคลนั้นได้ให้หลักฐานการพิสูจน์ที่ แสดงตัวตนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของพวกเขาภายในเวลาอันสมควร โดยหากมีค่าใช้จ่าย ต้องไม่ได้ มากจนเกินไป ในลักษณะที่สมเหตุสมผล ในรูปแบบทั่วไปและเข้าใจได้

(8.3) ได้แย้งความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน และถ้ามี ความเป็นไปได้และเหมาะสม ก็อาจมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือลบข้อมูลนั้นได้

ทั้งนี้ หากมีคำขอตามข้อ (8.1) (8.2) และ (8.3) บุคคลนั้นควรได้รับทราบ เหตุผล และความสามารถโต้แย้งได้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในการเข้าถึงและการมีโอกาสำหรับการแก้ไข ข้อมูลใน 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่ภาระหรือค่าใช้จ่ายของการดำเนินการเช่นนั้นไม่สมเหตุสมผล หรือไม่ได้สัดส่วน หากเทียบกับความเสี่ยงในความเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคล กรณีที่ข้อมูลไม่ควรถูกเปิดเผยเนื่องจากกฎหมาย หรือเหตุผลด้านความปลอดภัย หรือปกป้องความลับของข้อมูลทางการค้า หรือกรณีที่พบว่าข้อมูลส่วนบุคคล ของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคลนั้นจะถูกละเมิด

(9) ความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลควรรับผิดชอบในการปฏิบัติตามมาตรการที่มีผลกระทบต่อหลักการที่ระบุข้างต้น เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลจะโอนไปยังบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น ไม่ว่าจะเป็นในประเทศหรือในระดับสากล ผู้ควบคุมข้อมูลควรได้รับความยินยอมจากบุคคลหรือการประเมินผลกระทบ และใช้เวลาขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อรับประกันว่าผู้รับบุคคลหรือองค์กรอื่นนั้นจะปกป้องข้อมูลอย่างสม่ำเสมอภายใต้หลักการเหล่านี้

2.2.6 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายต่างประเทศ

แนวคิดในการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือหรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในต่างประเทศนั้น อาจมีรูปแบบและสาระสำคัญที่กำหนดมาตรฐานที่ต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ แต่ก็ล้วนแล้วแต่ความสัมพันธ์และสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในทางกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งนคร เสรีรักษ์ ได้สรุปแนวปฏิบัติภาพรวมของบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน ใน 6 ประการดังต่อไปนี้⁷²

(1) ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร ต้องมีการบอกกล่าว หรือการแจ้ง ซึ่งในบางครั้งอาจหมายถึงการจดทะเบียน หรือการทำเป็นเอกสาร หรือการได้ใบอนุญาต ซึ่งหมายถึงการได้รับอำนาจในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร โดยผู้ดำเนินการ (data controller) ต้องยื่นเอกสารต่อเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง อันหมายถึงการกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ และการประมวลผลที่แน่นอนชัดเจน

(2) การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ หรือ sensitive data เป็นประเด็นที่แต่ละประเทศต้องให้ความสำคัญอย่างเคร่งครัด แม้ว่าในคำจำกัดความของ sensitive data จะไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนก็ตาม เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง ลัทธิทางศาสนา แนวทางในการดำเนินชีวิต การเป็นสมาชิกสหภาพฯ ข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพ พฤติกรรมทางเพศและประวัติอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งการเก็บหรือการประมวลผลอาจทำได้โดยการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลอย่างชัดเจน หรืออาจกำหนดว่าไม่สามารถที่จะส่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ออกนอกประเทศได้ หรืออาจให้ความสำคัญมากกว่านี้ คือห้ามมิให้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเหล่านี้เลย เว้นแต่กฎหมายให้อำนาจซึ่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ อาจไม่ได้อยู่ในความคุ้มครองของ data controller แต่อาจอยู่ในความครอบครองของนายจ้าง ซึ่งได้เก็บข้อมูลข่าวสารของลูกจ้างไว้ เช่น ประวัติการรักษาสุขภาพ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการทำสัญญา

⁷² นคร เสรีรักษ์. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาสิทธิรับรู้ ข้อมูลข่าวสารในกระบวนการธรรมรัฐไทย. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 97-98.

(3) การส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ (International data transfers or Transborder data flows) เป็นเรื่องที่น่าสนใจประเทศให้ความสำคัญและได้คุ้มครองการส่งข้อมูลข่าวสาร โดยส่วนมากจะไม่นิยมนำให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือส่งข้อมูลข่าวสารออกไปยังประเทศที่ไม่มีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารในระดับมาตรฐานที่น่าพอใจ เช่นในกรณีการอนุญาตให้มีเสรีในการส่งข้อมูลข่าวสารภายในประเทศสมาชิกของ EU และในขณะเดียวกันได้มีการห้ามการส่งข้อมูลข่าวสารของประเทศสมาชิก EU ไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก และประเทศซึ่งไม่มีมาตรการที่เพียงพอในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสาร

(4) ส่วนมากบทบัญญัติที่คุ้มครองข้อมูลข่าวสารจะเริ่มต้นด้วยขอบเขตในการคุ้มครอง เช่น การเก็บข้อมูลข่าวสาร ขอบเขตการประมวลผลข้อมูล ที่อาจมีได้ในระยะเวลาที่กำหนด ความชอบธรรมซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความยินยอม ในการเก็บ ประมวลผล และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล (data subject) ภาระหน้าที่ในการให้การรับรองว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งต้องทำให้เพียงพอแก่การยอมรับโดยการกำหนดเป็นนโยบาย และกระบวนการที่เพียงพอ รวมทั้งการมีมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างเพียงพอที่จะป้องกันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารที่มีการส่งด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

(5) สิทธิของเจ้าของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้แก่ สิทธิในการอนุญาตให้ใช้ข้อมูล สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตัวเขา สิทธิในการได้รับการแจ้งการใช้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแก้ไขข้อมูลข่าวสาร เมื่อพบว่าข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตัวเขา มีความผิดพลาด สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหาย เมื่อเขาได้รับความเสียหาย

(6) การห้ามการกระทำบางอย่าง ในกิจกรรมบางอย่างบางประเภท เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารสำเร็จด้วยดี

นอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยยังพบว่าได้มีการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเป็นการศึกษาวิจัยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งพบว่าปัจจุบันในภูมิภาคอาเซียนประเทศที่ได้มีการตรากฎหมายที่ใช้คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แล้วมี 4 ประเทศ ได้แก่ **อินโดนีเซีย** (Law No.11 of 2008 (EIT Law) หรือกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายกลางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทุกประเภท นอกจากนั้นยังมีการคุ้มครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง **มาเลเซีย** (มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือ Personal Data Protection Act 2010 (PDPA)) **ฟิลิปปินส์** (มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการติดต่อสื่อสารในภาครัฐและภาคเอกชน คือ Data Privacy Act of 2012 (REPUBLIC ACT NO. 10173)) และ **สิงคโปร์** (Personal Data Protection Act 2012 (No. 26 of 2012))

ส่วนประเทศอื่น ๆ นั้น แม้ไม่มีการตรากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติคุ้มครองในบางเรื่อง ได้แก่ ประเทศเวียดนามในปีค.ศ.2010 ได้มีการประกาศใช้ Law 59 ที่ถือว่าเป็นการคุ้มครองข้อมูลของผู้บริโภค Consumer Rights Protection Law ประเทศบรูไนมีการคุ้มครองในส่วนกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องหมายการค้า กฎหมายลิขสิทธิ์ ในส่วนที่เป็นข้อมูลความลับทั่วไปก็ได้รับการคุ้มครอง ส่วนประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ยังไม่มีความคืบหน้าในการเตรียมการออกกฎหมาย คือ พม่า ลาว และ กัมพูชา โดยพบว่าประเทศที่มีกฎหมายประกาศใช้แล้วได้กำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการสากล เช่น หลักความยินยอม หลักการแจ้งวัตถุประสงค์ หลักความปลอดภัย โดยเฉพาะมาตรการเกี่ยวกับการส่งข้อมูลไปต่างประเทศ (transfer of data) ต่างมีการจำกัดประเภทของข้อมูลที่สามารถส่งต่อไปต่างประเทศ และกำหนดเงื่อนไขให้ต้องได้รับความยินยอม หรือให้มีหลักประกันว่าประเทศปลายทางนั้นมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ด้อยไปกว่าประเทศตน⁷³

จากข้างต้นเป็นภาพรวมของกฎหมายนานาชาติที่กำหนดแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งในส่วนต่อไปผู้วิจัยจึงได้นำเสนอตัวอย่างของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น

2.2.6.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีกฎหมายคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลักษณะกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลาง แต่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง (Sectoral laws) ทั้งในระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ โดยจะมีการตรารัฐบัญญัติต่อเมื่อเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของประชาชน กฎหมายที่บัญญัติมานั้นจึงเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหา ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (The Privacy Act 1974) กฎหมายว่าด้วยความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารกันทางอิเล็กทรอนิกส์ (The Electronic Communications Privacy Act of 1986) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเป็นส่วนตัวในระบบออนไลน์ของเด็ก (The Children's Online Privacy Protection Act of 1998) เป็นต้น โดยพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีวิธีการในตรากฎหมายเพื่อใช้ควบคุมข้อมูลข่าวสารดังนี้

(1) กฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลายฉบับเพื่อใช้ควบคุมการใช้ข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดเก็บไว้ด้วยเครื่องมืออัตโนมัติหรือไม่

⁷³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและพัฒนาแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ประชาคมอาเซียน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2558), บทคัดย่อ.

(2) การตรากฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการใช้ข้อมูลข่าวสารแบ่งได้เป็นสองระดับ คือ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับภาครัฐ คือใช้กับองค์กรของรัฐ หรือองค์กรของรัฐบาลกลาง และกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับภาคเอกชน

(3) กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล มีลักษณะการบัญญัติขึ้นโดยแบ่งแยกตามประเภทของกิจการ ดังนั้น บทบัญญัติที่ใช้ควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล จึงกระจายอยู่ตามกฎหมายซึ่งควบคุมกิจการโดยเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ไป⁷⁴

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกกฎหมาย The Privacy Act 1974 ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับชาติที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ โดยกว่าจะได้มีตรากฎหมายฉบับนี้ในปี 1974 พบว่าก่อนหน้านี้มีการอภิปรายโต้เถียงและแสดงความเห็นในเรื่องสิทธิส่วนบุคคลกันอย่างมาก จนในที่สุดรัฐสภาได้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติสิทธิส่วนบุคคล หรือ The Privacy Act 1974 ขึ้น แนวทางหลักของ The Privacy Act 1974 มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง ข้อมูลข่าวสารนั้นต้องได้มาโดยตรงจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ประการที่สอง ต้องแจ้งให้บุคคลซึ่งถูกขอข้อมูลข่าวสารหรือถูกเก็บรวบรวมข่าวสารทราบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้อนุมัติให้มีการรวบรวมดังกล่าว และจะต้องบอกให้รู้ถึงลักษณะเฉพาะของข้อมูลข่าวสารนั้น ต้องบอกว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด รวมทั้งผลใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นถ้าไม่ให้ข้อมูลตามที่ร้องขอ และแจ้งเงื่อนไขในการที่จะมีการส่งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานอื่น ๆ

ประการที่สาม ต้องพยายามปรับปรุงให้ข้อมูลข่าวสารให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารนั้นด้วย หากจะมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ประการที่สี่ ต้องมีการแจ้งให้ทราบตามสมควร เมื่อต้องมีการส่งหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ไปยังบุคคลอื่นตามกระบวนการที่กฎหมายบังคับไว้ และกระบวนการนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกสารมหาชน

ประการที่ห้า ต้องจัดตั้งกฎระเบียบทางการบริหารด้านเทคนิคและทางกายภาพเพื่อคุ้มครองด้านความลับและการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารนั้น เพื่อคุ้มครองการป้องกันต่อการ

⁷⁴ กงจักร โพธิ์พร้อม, ปัญหาทางกฎหมายมหาชน บางประการเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ข่าวสารโดยเครื่องคอมพิวเตอร์, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 97 อ้างถึงใน นคร เสรีรักษ์, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในกระบวนการธรรมรัฐไทย, (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 105.

คุกคามหรืออันตรายใด ๆ ต่อความมั่นคงที่จะมีผลเป็นอันตราย หรือทำให้ได้รับความอับอายหรือไม่เหมาะสม หรือไม่ยุติธรรมต่อบุคคลผู้ถูกเก็บข้อมูล

ทั้งนี้ กฎหมาย The Privacy Act 1974 มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่ในการใช้ข้อมูล

บันทึกหรือเอกสารสำคัญนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลผู้ถูกเก็บข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่จะมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้นออกไป ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ภายในหรือภายนอกซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารของบุคคลนั้นไว้ ข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่ต้องขออนุมัติจากบุคคลผู้ถูกเก็บข้อมูล คือ

1) กรณีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่รวบรวมไว้นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิมในการเก็บรวบรวมหรือบันทึกข้อมูลข่าวสารนั้น

2) การเผยแพร่ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการที่จะใช้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและการใช้ข้อมูลดังกล่าวจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น

3) การเผยแพร่ต่อสถาบันหรือองค์กรซึ่งมีสิทธิที่จะใช้ข้อมูลข่าวสารได้โดยไม่ต้องอนุมัติ เช่น รัฐสภา ศาล สำนักงานสถิติ สำนักงานสำรวจสำมะโนประชากร ฝ่ายเอกสารสิ่งพิมพ์แห่งชาติ รวมทั้งองค์กรทั้งหลายที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและในการดำเนินการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

4) ข่าวสารที่ Freedom of Information Act 1966 (FOIA) ระบุไว้ว่าสามารถเผยแพร่ได้ เว้นแต่จะมีข้อบัญญัติในทางนิติบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าเป็นข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพของบุคคล บุคคลทุกคนสามารถจะคัดค้านไม่ให้มีการให้ข้อมูลสุขภาพของตนได้

The Privacy Act 1974 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะรู้ถึงสถานที่เก็บและลักษณะของเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารในระบบการจัดเก็บบันทึกข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดวิธีการให้บุคคลสามารถรู้ได้ว่าหน่วยงานได้มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของตนไว้อย่างไร ดังนี้

1) กำหนดให้มีการจัดพิมพ์แจ้งถึงความมีอยู่และลักษณะของระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดเก็บข้อมูลเหล่านั้นลงใน Federal Register ซึ่งเป็นวิธีการประกาศแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการ โดยหน่วยงานที่เก็บรักษาข้อมูลต้องจัดพิมพ์แจ้งให้ทราบถึงความมีอยู่ลักษณะของระบบการจัดเก็บบันทึกข่าวสารที่มีการจัดเก็บหรือแก้ไขปรับปรุงขึ้นใหม่ลงใน Federal Register โดยการแจ้งต้องรวมถึง

- 1.1) ชื่อและสถานที่ตั้งของระบบการจัดเก็บบันทึกข่าวสาร
 - 1.2) บุคคลประเภทใดซึ่งบันทึกข่าวสารเกี่ยวกับตัวเองจะถูกเก็บรักษาไว้ในระบบจัดเก็บ
 - 1.3) ประเภทของบันทึกข่าวสารที่จะเก็บรักษาในระบบ
 - 1.4) การใช้บันทึกข่าวสารที่เก็บไว้ในระบบตามระเบียบงาน รวมทั้งประเภทของผู้ใช้และวัตถุประสงค์ที่จะใช้
 - 1.5) นโยบายและข้อปฏิบัติของหน่วยงานเกี่ยวกับการเก็บสะสมการแก้ไข การควบคุมการเข้าถึง การรักษาและการจัดการเกี่ยวกับบันทึกข่าวสาร
 - 1.6) ตำแหน่งและที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบระบบบันทึกข้อมูลข่าวสาร
 - 1.7) ขั้นตอนของหน่วยงานที่บุคคลคนหนึ่งจะได้รับการแจ้งให้ทราบตามคำร้องของตน ถ้าระบบบันทึกข่าวสารนั้น ๆ ได้มีการบันทึกข่าวสารอันเกี่ยวกับตนเอง
 - 1.8) ขั้นตอนของหน่วยงานที่บุคคลจะได้รับการแจ้งให้ทราบตามคำร้องขอของตนว่าจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตน รวมทั้งจะได้แยงเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวที่จัดเก็บไว้ในระบบการจัดเก็บนั้นได้อย่างไร
 - 1.9) ประเภทของแหล่งที่มีการบันทึกในระบบนั้น ๆ
- 2) กำหนดให้มีการบอกกล่าวแก่บุคคลที่หน่วยงานนั้น ๆ ขอให้บุคคลดังกล่าวให้ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานของรัฐถึงรูปแบบที่หน่วยงานนั้นจะใช้ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลสารดังกล่าว หรือเป็นการแจ้งให้ทราบเป็นรายบุคคล
 - 3) บอกกล่าวแก่บุคคลผู้ที่หน่วยงานได้ขอข้อมูลข่าวสารในแบบสอบถาม ซึ่งใช้ในการเก็บข้อมูลข่าวสารหรือในเอกสารแยกต่างหากจากแบบสอบถามนั้น ทำให้บุคคลนั้นสามารถจะเก็บไว้โดยการบอกกล่าวถึงรายละเอียด ดังนี้
 - 3.1) การร่างขอข้อมูลข่าวสารอาศัยอำนาจกฎหมายหรือกฎระเบียบใดและการเปิดเผยข้อมูลนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดหรือเป็นไปโดยความสมัครใจ
 - 3.2) วัตถุประสงค์หลักคาดว่าจะมีการใช้ข้อมูลนั้น
 - 3.3) การใช้ระเบียบที่อาจมีขึ้นต่อข้อมูลนั้นตามที่จัดพิมพ์ไว้
 - 3.4) ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับบุคคลนั้น หากไม่ให้ข้อมูลทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่หน่วยงานของรัฐร้องขอ

จะเห็นได้ว่าบุคคลที่ถูกหน่วยงานของรัฐขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตนเองนั้น จะทราบว่าข้อมูลข่าวสารนั้นได้มีการจัดเก็บและใช้ในรูปแบบใดบ้าง และการคาดเดาถึงผลที่จะเกิดจากการให้ข้อมูลตามที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางขอ ซึ่ง The Privacy Act 1974 ได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในการเอื้ออำนวยต่อการเข้าสู่ข้อมูลของบุคคลนั้นเมื่อมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวเพื่อจะเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารของตนที่มีอยู่ในระบบ หน่วยงานดังกล่าวต้องอนุญาตตามคำร้องขอให้บุคคลนั้น หรือบุคคลที่ได้รับเลือกให้มาด้วยเพื่อตรวจสอบบันทึกข่าวสารและได้รับสำเนาบันทึกข่าวสารนั้น ๆ บางส่วนหรือทั้งหมด ในรูปแบบที่บุคคลนั้นสามารถเข้าใจได้ เว้นแต่หน่วยงานดังกล่าวอาจกำหนดให้บุคคลนั้นให้ความอนุญาตเป็นหนังสือเกี่ยวกับการให้บุคคลที่มาด้วยพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของบุคคลนั้น

(2) บุคคลตาม The Privacy Act 1974

บุคคลตาม The Privacy Act 1974 นิยามคำว่า “บุคคล (individual)” ใน section 3 (a) ได้กำหนดไว้หมายถึงบุคคลซึ่งเป็นคนสัญชาติหรือคนต่างชาตินที่มีภูมิลำเนาถาวรตามกฎหมายในประเทศอเมริกา ที่สามารถเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนเองได้ โดยร้องขอต่อหน่วยงานที่ตนคาดว่าจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของตนเพื่อขอเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นรหัสทางเครื่องคอมพิวเตอร์หรือมีข้อสังเกตใด ๆ ที่ไม่อาจเข้าใจได้ จะต้องจัดให้มีการแปลให้เป็นภาษาที่เข้าใจได้⁷⁵

(3) ข้อยกเว้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ข้อยกเว้นนี้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีชื่อว่า หน่วยข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency (CIA)) และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา โดยหน่วยงานดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นจากการบัพัญญูติตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นเป็นไปตามกฎหมายอาญา เพื่อป้องกันและควบคุมหรือลดอาชญากรรม เพื่อจับกุมอาชญากรรมและการดำเนินการฟ้องร้อง การศาล การคุมประพฤติ การทัณฑ์บน หรือการอภัยโทษ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลข่าวสาร 3⁷⁶ ประเภท ดังนี้

1) ข้อมูลข่าวสารที่เก็บรวบรวมไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเก็บรูปพรรณของผู้กระทำความผิดอาญา ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรูปพรรณ บันทึกการจับกุม การกำหนดค่าปรับ คำพิพากษา กำหนดโทษ การคุมขัง การปล่อยตัวและการให้ทัณฑ์บนและสภาพการคุมประพฤติ

⁷⁵ ไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์, กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 98.

⁷⁶ section 3 (j)

2) ข้อมูลข่าวสารที่จัดเก็บไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม รวมทั้งรายงานของผู้ให้ข้อมูล นักสืบและการติดต่อกับบุคคลอื่นอาชญากรรม

3) รายงานที่อาจชี้ถึงตัวบุคคลผู้ดำเนินการในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการด้านการบังคับตามกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการจับกุมหรือการพิพากษาลงโทษ ตลอดจนการปล่อยจากการดูแล

นอกจากที่ข้อมูลข่าวสารที่กล่าวมา 3 ประการข้างต้นที่เป็นข้อยกเว้นทั่วไปแล้ว การยกเว้นบางกรณีก็สามารถทำได้ โดยระบบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในข้อยกเว้น 7 ประการ มีดังนี้⁷⁷

1) ข้อมูลข่าวสารที่จัดเก็บไว้ในระบบจัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายต่างประเทศ

2) การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่รวบรวมไว้ใน การสืบสวนเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อยกเว้นทั่วไป แต่ถ้การจัดเก็บนี้ก่อให้เกิดบุคคลใด ๆ ถูกปฏิเสธสิทธิคุ้มครองหรือประโยชน์ซึ่งต้องได้รับตามกฎหมาย เว้นแต่การเปิดเผยสิ่งดังกล่าวจะเป็นการเปิดเผยถึงแหล่งที่ให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งรัฐบาลได้สัญญาว่าจะปิดไว้เป็นความลับ

3) ข้อมูลข่าวสารที่จัดเก็บไว้เพื่อใช้ในการให้ความคุ้มครองต่อประธานาธิบดีหรือบุคคลใด ๆ ภายใต้การคุ้มครองของหน่วยงาน Secret Service

4) ข้อมูลที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายให้ใช้เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านสถิติ

5) ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนที่เก็บรวบรวมไว้เพื่อใช้ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับความเหมาะสม ได้รับเลือกหรือคุณสมบัติในการจ้างข้าราชการ การให้บริการเกี่ยวกับทางทหาร การทำสัญญากับรัฐบาล หรือการเข้าสู่บันทึกข้อมูลข่าวสารที่ระบุไว้ในขอบเขตที่การเปิดเผยสิ่งที่จัดเก็บไว้นั้นจะเป็นการเปิดเผยถึงแหล่งที่ให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งรัฐบาลได้สัญญาว่าจะปิดไว้เป็นความลับ

6) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งที่ใช้ในการตรวจสอบหรือทดสอบซึ่งใช้เพื่อวินิจฉัยคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับเลือกหรือสนับสนุนในการให้บริการของรัฐ ถ้การเปิดเผยสิ่งดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์หรือความเป็นธรรมในกระบวนการในการตรวจสอบหรือทดสอบ

7) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสิ่งที่ใช้ในการประเมิน วินิจฉัยถึงความน่าจะเป็นไปได้ในการสนับสนุนการดำเนินการทางการทหาร ในขอบเขตที่ว่าการเปิดเผยถึงสิ่งดังกล่าวจะเป็นการเปิดเผยแหล่งที่ให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งรัฐบาลสัญญาว่าจะปิดเป็นความลับ

⁷⁷ section 3 (k)

การยกเว้นตาม 7 ประการนี้ หน่วยงานนั้น ๆ จะต้องมีเหตุผลในการอ้างว่า เหตุใดจึงได้ยกเว้นระบบบันทึกข่าวสารนั้น ๆ

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลข่าวสาร

บุคคลสามารถแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลข่าวสารของตนที่อยู่ในครอบครองของ หน่วยงานของรัฐบาลกลาง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะร้องขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารที่ตนเห็นว่าไม่ ถูกต้อง ไม่เกี่ยวข้อง ไม่ทันสมัย หรือไม่สมบูรณ์ รวมทั้งหากมีการปฏิเสธการร้องขอแก้ไขจะต้องยอมให้มีการ บันทึกข้อโต้แย้งของบุคคลผู้ร้องขอแก้ไขในบันทึกข้อมูลข่าวสารและในการเปิดเผยบันทึกข่าวสารนั้นจะต้อง เปิดเผยข้อโต้แย้งนั้น ๆ รวมไปด้วย

หน่วยงานของรัฐผู้เก็บรักษาระบบข้อมูลจะต้อง

1) ยอมให้เอกชนร้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลข่าวสารของตน โดยจะต้องแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือว่าได้รับคำร้องขอนั้นแล้ว โดย

2) ต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ผู้ร้องว่าได้รับคำร้องแล้ว ภายใน 10 วันทำการนับแต่ได้รับคำร้อง

3) ในทันที แล้วแต่กรณี

- ทำการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนหนึ่งส่วนใดของข้อมูลข่าวสารนั้นที่บุคคลผู้ร้องขอเชื่อว่าไม่ถูกต้อง ไม่เกี่ยวข้อง ไม่ทันสมัย หรือไม่สมบูรณ์

- บอกกล่าวถึงการปฏิเสธที่จะแก้ไขข้อมูลข่าวสารนั้นตามที่มีคำร้องขอ รวมทั้งเหตุผลที่ปฏิเสธและขั้นตอนหรือกระบวนการของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะขอให้ทำการทบทวนการปฏิเสธ

- ยอมให้ผู้ร้องขอซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำปฏิเสธขอแก้ไขเพิ่มเติมของตน ร้องขอทบทวนการปฏิเสธนั้นภายใน 30 วันทำการ เมื่อได้รับคำร้องหน่วยงานต้องดำเนินการทบทวนและทำคำวินิจฉัยชี้ขาดผลการทบทวน เว้นแต่มีเหตุผลอันรับฟังได้จะสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีก 30 วันทำการ และหากผลที่ได้ยังคงเป็นการปฏิเสธ จะต้องยอมให้มีการบันทึกเหตุผลโดยย่อในการโต้แย้งคัดค้านไม่เห็นด้วยลงในบันทึกข่าวสารดังกล่าวและบอกกล่าวให้ทราบถึงบทบัญญัติในการทบทวนโดยศาลในคำวินิจฉัยปฏิเสธ

- เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ซึ่งมีการบันทึกข้อความโต้แย้งของบุคคล

การร้องขอให้แก้ไข ลบหรือเพิ่มเติมข้อมูลนั้น สามารถทำได้โดยร้องขอต่อหน่วยงานที่ได้ให้ข้อมูลนั้นแก่ตน โดยให้เหตุผลว่าเหตุใดจึงต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงพร้อมพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ถึงการเปลี่ยนแปลงนั้น หน่วยงานที่ได้รับคำร้องขอต้องตอบเป็นหนังสือว่าได้รับคำขอภายใน 15 วันทำการ หลังจากได้รับคำร้อง รวมทั้งแจ้งให้ทราบว่าจะดำเนินการใดกับคำร้องนั้น และต้องมีการดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ

หากหน่วยงานที่ได้รับคำร้องปฏิเสธที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม หน่วยงานนั้นต้องแจ้งเหตุผลที่ปฏิเสธ รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ที่บุคคลผู้ร้องขอสามารถที่จะอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาทบทวนและบุคคลใดจะเป็นผู้พิจารณาทบทวน

คำอุทธรณ์ต้องประกอบไปด้วยสำเนาคำร้องขอและสำเนาคำปฏิเสธที่จะแก้ไขรวมทั้งข้อมูลข่าวสารใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างที่จะขอให้มีการแก้ไข สำหรับระยะเวลาในการทบทวนและวินิจฉัยของหน่วยงานต้องกระทำภายใน 30 วัน เว้นแต่กรณีที่ได้รับฟังได้สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 30 วัน

หากหน่วยงานยังคงปฏิเสธคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ร้องขอมีสสิทธิตำหนักข้อความโต้แย้งโดยสรุปลงในข้อมูลข่าวสารนั้น และหากมีการปฏิเสธอุทธรณ์ขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ร้องขอมีสสิทธินำเรื่องขึ้นสู่ศาล

จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลครอบคลุมทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน นำมาซึ่งปัญหาในการประกอบธุรกิจทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกา และประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป อันเนื่องมาจากการที่สหภาพยุโรปได้มีการประกาศใช้ The European Commission's Directive on Data Protection เมื่อปี 1998 (ต่อมาได้มีการปรับปรุงเป็น General Data Protection Regulation: GDPR ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว) ซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองความเป็นส่วนตัวส่วนตัวแก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป โดยมีกลไกที่สำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกยับยั้งหรือห้ามมิให้มีการส่งข้อมูลไปยังประเทศที่ไม่มีมาตรการหรือไม่มีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวส่วนตัวในข้อมูลส่วนบุคคลได้เพียงพอตามที่ข้อบังคับฉบับนี้กำหนด อันส่งผลกระทบต่อประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่ค้าสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ดังที่ได้ทราบแล้วว่า กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่คุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคลนั้นมีลักษณะกระจัดกระจายในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มุ่งคุ้มครองเป็นเรื่อง ๆ ในขณะที่สหภาพยุโรปใช้ระบบกฎหมายแม่บทเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยสหภาพยุโรปมองว่าการไม่มีกฎหมายกลางที่เป็นบททั่วไปในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหรัฐอเมริกาไม่ใช่วิธีการที่เพียงพอตามที่สหภาพยุโรปกำหนด ความแตกต่างนี้จึงนำมาสู่ความขัดแย้ง และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ประเทศสหรัฐอเมริกา

และสหภาพยุโรปจึงได้จัดทำข้อตกลงเพื่อเป็นกรอบแห่งการปฏิบัติ เรียกว่า Safe Harbor Privacy Principles (Safe Harbor) เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2000 โดยองค์กร บริษัท หรือผู้ประกอบการใดก็ตามที่มีการรับส่งข้อมูลกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ต้องได้รับการรับรองตามข้อตกลงนี้ จึงถือว่ามีความมาตรการที่เพียงพอที่จะสามารถส่งข้อมูลข่าวสารกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้⁷⁸

หลักการที่ Safe Harbor กำหนดไว้มีดังนี้⁷⁹

(1) หลักการแจ้ง (notice) องค์กรที่มีการเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งต่อเจ้าของข้อมูล เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการจัดเก็บและการใช้ข้อมูลดังกล่าว

(2) หลักการเลือก (choice) ต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลใช้สิทธิในการเลือกที่จะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลของเขาถูกเปิดเผยแก่บุคคลที่สาม หรือปฏิเสธการนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวเขาไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้ให้ไว้ในตอนแรก และสำหรับกรณีข้อมูลส่วนตัวโดยเฉพาะการใช้หรือการเปิดเผยต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้ง และได้รับการยืนยันจากเจ้าของข้อมูลว่าสามารถเปิดเผยหรือถูกนำไปใช้ได้ ในกรณีที่ต้องมีการเปิดเผยแก่บุคคลภายนอก หรือมีการใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ๆ

(3) หลักการส่งข้อมูลไปยังบุคคลภายนอก (onward transfer หรือ transfers to third parties) องค์กรฯ ต้องปฏิบัติตามหลักข้อ 1 และข้อ 2 คือการแจ้งไปยังเจ้าของข้อมูลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลได้มีโอกาสเลือกหรือจะปฏิเสธในการส่งข้อมูลไปยังบุคคลภายนอก ซึ่งการที่องค์กรฯ จะส่งข้อมูลไปให้บุคคลภายนอก ผู้รับข้อมูลก็ต้องมีมาตรการในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวที่เพียงพอตามที่กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

(4) หลักการเข้าถึง (access) ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลต้องได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวเขา รวมถึงสิทธิในการเรียกร้องให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ลบ หรือปรับปรุงข้อมูลให้มีความถูกต้องและทันสมัย

(5) หลักการรักษาความปลอดภัย (security) องค์กรต้องจัดให้มีมาตรการที่เพียงพอในการป้องกันการสูญหาย การนำไปใช้ในทางที่ผิด การเปลี่ยนแปลงแก้ไข การทำลาย หรือการเข้าถึงข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาต

⁷⁸ นคร เสรีรักษ์, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในกระบวนการธรรมรัฐไทย, (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 110-111.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-113.

(6) หลักความสมบูรณ์ของข้อมูล (data integrity) ข้อมูลต้องมีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ และองค์กรฯ ต้องจัดให้มีวิธีการที่เหมาะสมที่เชื่อถือได้ว่าข้อมูลที่จะถูกนำไปใช้นั้นถูกต้อง สมบูรณ์ และทันสมัย

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาข้อตกลง Safe Harbor ดังกล่าวต้องเป็นอันล่มไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปที่ได้พิพากษาให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิการยุโรปที่ 2000/520 ซึ่งเป็นฐานรองรับโครงการเซฟฮาร์เบอร์ตกเป็นโมฆะ ส่งผลให้การโอนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้ข้อตกลงนี้มีอาจะกระทำต่อไป โดยมีเหตุผลหลักที่ศาลใช้ในการตัดสินว่าข้อตกลงนี้มีระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากได้มีการกำหนดข้อยกเว้นให้องค์กรและหน่วยงานที่เข้าร่วมภายใต้ข้อตกลงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ในกรณีที่มีเหตุผลด้านการคุ้มครองความมั่นคงในประเทศ หรือมีข้อยกเว้นโดยกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติหลักเกณฑ์อันขัดหรือแย้งกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อตกลงดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกายังเปิดช่องให้อำนาจอหน่วยงานด้านความมั่นคงสามารถเข้าถึงและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้ในปริมาณมากโดยไม่เฉพาะเจาะจงเป้าหมาย ส่งผลให้ข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนในสหภาพยุโรปเมื่อถูกโอนมายังประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอตามมาตรฐานของสหภาพยุโรป จึงส่งผลให้ข้อตกลงนี้ตกเป็นโมฆะ และไม่ได้มีการบังคับใช้อีกต่อไป⁸⁰

จากผลของคำพิพากษา จึงนำมาซึ่งความพยายามในการเจรจาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในการร่างข้อตกลงเพื่อให้สามารถโอนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างกันได้ นำมาสู่การจัดทำกรอบความร่วมมือที่เรียกว่า EU-US Privacy Shield ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ.2016 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2016 โดยกรอบความร่วมมือนี้ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสหภาพยุโรปหากมีการโอนข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า โดยมีข้อตกลงที่เป็นหลักการสำคัญ เช่น หน้าที่ขององค์กรธุรกิจที่ต้องมีระบบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสหภาพยุโรปที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพ การป้องกันรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการเข้าถึงข้อมูล การชดเชยเยียวยาให้กับบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล การทบทวนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในทุก ๆ ปี เพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการทำงาน เป็นต้น

⁸⁰ วรณรัชชา ทรัพย์รัตตพา, ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการโอนข้อมูลระหว่างประเทศกับสหภาพยุโรป: ศึกษาผลกระทบของคดีคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในคดี C-362/14 ต่อโครงการเซฟฮาร์เบอร์ (Safe Harbor), (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), บทคัดย่อ.

2.2.6.2 ประเทศอังกฤษ

แต่เดิมหลักการให้ความคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศอังกฤษเนื่องจากศาลเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดให้แน่ชัดว่าเรื่องใดเป็นเรื่องส่วนบุคคล และสิทธิส่วนบุคคลมีความขัดแย้งโดยตรงต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ต่อมาเมื่อยุโรปมีการจัดทำ Convention for the Protection of Individuals ซึ่งได้ขอให้สมาชิกของกลุ่มประชาคมยุโรปลงนามและให้สัตยาบัน โดยประเทศอังกฤษได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวในปี 1981 และเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้ ประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตส่วนบุคคลที่มีชื่อว่า Data Protection Act 1984 ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุง และมีการใช้บังคับ Data Protection Act 1998 แทน ซึ่ง Data Protection Act 1998 ที่แก้ไขนั้นได้แก้ไข และอนุวัติการให้เป็นไปตาม The European Data Protection Directive (95/46/EC) หรือ EU Directive (95/46/EC) โดยกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับกับข้อมูลที่ถูกประมวลผลด้วยมือซึ่งถูกจัดเก็บไว้ในแฟ้มข้อมูลและประมวลผลโดยวิธีการอัตโนมัติด้วย รวมทั้งมีการกำหนดเงื่อนไขหรือบรรทัดฐานขั้นต่ำของการประมวลผลข้อมูลที่จะถือว่าเป็นการประมวลผล ข้อมูลที่ขอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีข้อมูลส่วนบุคคลประเภทข้อมูลที่กระทบต่อความรู้สึก (sensitive data) ซึ่งมีผลทำให้ผู้ควบคุม ดูแลข้อมูลไม่สามารถประมวลผลข้อมูลประเภทนี้ได้ เว้นแต่ในกรณีเกี่ยวกับงานด้านสุขภาพและสังคม ในกรณีที่ข้อมูลนั้นประกอบด้วยข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่อง สุขภาพทางร่างกายและจิตใจของบุคคล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาจออกคำสั่งให้ได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติเรื่องการเข้าถึงของบุคคลหรืออาจแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินั้นๆ ทั้งยังได้กำหนดห้ามมิให้ส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่อยู่นอกสมาชิกของ European Economic Area-EEA อีกด้วย เว้นแต่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

(1) ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

คำว่า ข้อมูล (Data) หมายถึงข้อมูลซึ่งถูกประมวลผลโดยเครื่องมือที่ทำงานโดยอัตโนมัติเพื่อตอบสนองคำสั่งที่ป้อนเข้าไปเพื่อวัตถุประสงค์นั้น หรือข้อมูลซึ่งถูกบันทึกไว้โดยมีเจตนาที่จะนำไปประมวลโดยเครื่องมืออัตโนมัติ เช่น ข้อมูลที่บันทึกไว้ในกระดาษที่เตรียมไว้เพื่อนำไปประมวลด้วยคอมพิวเตอร์ เป็นต้น หรือข้อมูลซึ่งถูกบันทึกไว้เป็นส่วนหนึ่งของระบบจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (relevant filing system) หรือมีเจตนาที่จะนำไปบันทึกไว้เป็นส่วนหนึ่งของ relevant filing system หรือข้อมูลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ accessible record ตามมาตรา 68 หรือเป็นข้อมูลที่ถูกบันทึกไว้โดยอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และไม่ใช่อุปกรณ์ข้างต้น

คำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” (Personal Data) หมายถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลธรรมดาที่ยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งสามารถบ่งชี้ตัวบุคคลได้จากข้อมูลนั้นเองและข้อมูลอื่น ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของผู้ควบคุมดูแล (data controller) หรืออาจอยู่ในครอบครองของผู้ควบคุมดูแลข้อมูลในอนาคต ทั้งนี้ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวบุคคลธรรมดาและการแสดงเจตนาของผู้ควบคุมดูแลข้อมูลหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวกับบุคคลธรรมดานั้นด้วย จะเห็นได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลนั้น จะหมายถึงเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลธรรมดาที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น หากเป็นข้อมูลของบุคคลที่เสียชีวิตไปแล้วนั้น หรือเป็นข้อมูลของนิติบุคคลจะไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองตาม Data Protection Act 1998 แต่หากข้อมูลของนิติบุคคลมีข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดา เช่น ชื่อหรือที่อยู่ของลูกค้าจํารวมอยู่ด้วย ข้อมูลเหล่านั้นก็ถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง

สำหรับคำว่า “ระบบจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกัน” (relevant filing system) หมายถึง กลุ่มของข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาซึ่งแม้จะไม่ได้ถูกประมวลผลโดยเครื่องมืออัตโนมัติ แต่กลุ่มของข้อมูลนั้นได้มีการจัดวางโครงสร้างไว้โดยอ้างอิงถึงตัวบุคคลหรืออ้างอิงถึงเกณฑ์ที่เกี่ยวกับตัวบุคคลในลักษณะที่พร้อมจะช่วยให้สามารถเข้าถึงข้อมูลโดยเฉพาะอย่างหนึ่งที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ลักษณะสำคัญของ relevant filing system คือ เป็นกลุ่มของข้อมูลที่มีการจัดวางโครงสร้างในลักษณะพร้อมที่จะเข้าถึงข้อมูลได้ โดยอ้างอิงถึงตัวบุคคลหรือเกณฑ์ที่เกี่ยวกับตัวบุคคล

องค์กรใน Data Protection Act ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ Data Protection Registrar และมีคณะกรรมการพิเศษที่เรียกว่า Data Protection tribunal เหมือนเช่น Data Protection Act 1984 โดยให้เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการพิเศษดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เหมือนที่กำหนดใน Data Protection Act 1984 ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของ Data Protection Registrar

- 1) หน้าที่พิจารณาอนุญาตการขออนุญาตจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบุคคล
- 2) หน้าที่ควบคุม ดูแล ตรวจสอบว่ามีการล่วงละเมิดหลักการคุ้มครองข้อมูลอันเกี่ยวกับบุคคลตามกฎหมายฉบับใหม่หรือไม่
- 3) มีอำนาจหน้าที่ในการส่งคำเตือน ในกรณีที่พบว่าการล่วงละเมิด โดยคำเตือนฉบับแรกเป็นการแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องในระยะเวลาที่กำหนด คำเตือนประเภทที่สองเป็นการเตือนซ้ำ ถ้ายังไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หลังจากนั้นจะดำเนินการเพิกถอนทางทะเบียน คำเตือนประเภทสุดท้ายเป็นคำเตือนเกี่ยวกับการห้ามสื่อสารข้อมูลอันผิดไปจากที่กฎหมายกำหนด

4) หน้าที่ในการประกาศโฆษณาถึงการปฏิบัติตามหลักการคุ้มครองข้อมูลของผู้ใช้ข้อมูลและผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคอมพิวเตอร์

5) อำนาจในการพิจารณาคำร้องขอของผู้เสียหายว่ามีการล่วงละเมิดหลักการคุ้มครองข้อมูลหรือล่วงละเมิดกฎหมายนี้และดำเนินการไม่ชักช้า รวมทั้งแจ้งให้บุคคลนั้น ๆ ทราบถึงการพิจารณาและมาตรการที่จะใช้

6) หน้าที่จัดทำรายการทั่วไปเสนอต่อรัฐสภาเป็นรายปีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตนในเรื่องที่เห็นสมควร

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษ Data Protection tribune สรุปได้ ดังนี้

1) รับพิจารณาอุทธรณ์เรื่องการปฏิเสธการจดทะเบียนของ Registrar รวมทั้งการปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน

2) รับพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการออกคำเตือนของ Registrar

3) อำนาจในการพิจารณาบทวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์

4) อำนาจสั่งให้ Registrar ดำเนินการใหม่หรือยกอุทธรณ์

(2) ขอบเขตการใช้ Data Protection Act 1998

กฎหมายฉบับนี้ห้ามไม่ให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานคอมพิวเตอร์หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับบุคคลโดยปราศจากอำนาจ โดยกำหนดสิทธิของบุคคลผู้ถูกระบุในข้อมูลนั้น ๆ เช่น สิทธิที่จะได้รับทราบว่าตนถูกระบุอยู่ในข้อมูลนั้น สิทธิในการแก้ไขหรือลบล้างข้อมูลที่เกิดผิดพลาด สิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูล สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่บุคคลนั้นได้รับความเสียหาย

Data Protection Act 1998 ได้กำหนดหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้ 8 ประการ ซึ่งปรากฏในมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว เว้นแต่ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลจะสามารถอ้างสิทธิจากข้อยกเว้นของหลักการได้ หลักการ 8 ประการนี้บังคับให้ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลต้องปฏิบัติตามไม่ว่าผู้ควบคุมดูแลข้อมูลจะมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดแจ้งข้อมูลหรือไม่ก็ตาม และเป็นการบังคับใช้กับข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหมดที่ถูกประมวลผลโดยผู้ควบคุมดูแล หลักการทั้ง 8 ประการ มีรายละเอียด ดังนี้

1) ข้อมูลส่วนบุคคลต้องถูกประมวลผลอย่างเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะดำเนินการประมวลผลไม่ได้ เว้นแต่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งตารางที่ 1

ส่วนที่ 2 ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่าการประมวลผลข้อมูลลักษณะใดที่จะถือว่าเป็นการประมวลผลที่ไม่เป็นธรรม และในตารางที่ 3 ได้กำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำสำหรับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่กระทบต่อความรู้สึกเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ 1

2) การจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำได้เพียงเท่าที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ และจะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และต้องไม่มีการประมวลผลที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว

3) ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะต้องเพียงพอ เกี่ยวข้อง และไม่มากเกินไปกว่า วัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลนั้น หลักการตามข้อนี้ คือ หลักความเพียงพอ กล่าวคือ ผู้ควบคุมดูแลจะทำการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเกินกว่าความจำเป็นตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บไม่ได้

4) การจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องทำให้ถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

5) การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลไม่ว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใดจะต้องไม่จัดเก็บไว้นานเกินความจำเป็นของวัตถุประสงค์

6) ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องถูกประมวลผลโดยสอดคล้องกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1

7) ต้องจัดให้มีมาตรการทางเทคนิคและการจัดการที่เหมาะสมในการป้องกัน และจัดการกับการประมวลผลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อป้องกันการสูญหายหรือการทำลายหรือทำให้เสียหายต่อข้อมูลส่วนบุคคล

8) ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่ถูกส่งออกไปยังประเทศหรือเขตแดนที่อยู่นอกเขต European Economic Area เว้นแต่ประเทศหรือดินแดนนั้นรับรองว่ามีระดับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการประมวลผลส่วนบุคคล

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางการค้า จึงได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการ 8 ประการ ดังนี้

1) กรณีที่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

2) การส่งออกข้อมูลมีความจำเป็น ก) เพื่อดำเนินการตามสัญญาซึ่งเจ้าของข้อมูลเป็นคู่สัญญา หรือ ข) เพื่อการดำเนินการตามความประสงค์ของเจ้าของข้อมูล โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเข้าทำสัญญา

3) การส่งออกข้อมูลมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการลงนามหรือสรุปสัญญาระหว่างผู้ควบคุมดูแลข้อมูลกับบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูล แต่เป็นผู้เข้าทำสัญญาโดยได้รับการร้องขอจากเจ้าของข้อมูลหรือเพื่อประโยชน์สูงสุดของเจ้าของข้อมูล

4) การส่งออกข้อมูลมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สำคัญของสาธารณะ

5) การส่งออกข้อมูล ก) มีความจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์หรือที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย ข) มีความจำเป็นเพื่อการได้รับความเห็นทางกฎหมาย หรือ ค) มีความจำเป็นเพื่อการก่อ ไข่ และสงวนไว้ซึ่งสิทธิตามกฎหมาย

6) การส่งออกข้อมูลมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิต

7) การส่งออกข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลซึ่งปรากฏอยู่ในทะเบียนสาธารณะ

8) การส่งออกข้อมูลกระทำภายใต้เงื่อนไขของคณะกรรมการที่ได้ให้ความเห็นชอบ และเงื่อนไขที่ได้กำหนดพวกเงื่อนไขเวลาและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าของข้อมูล

9) การส่งออกได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการให้กระทำได้ เนื่องจากมีมาตรการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลอย่างเพียงพอ

(3) สิทธิของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสาร

1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล (Right to subject access)

โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 -9 ที่กำหนดให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะร้องขอให้ผู้ควบคุมดูแลให้ข้อมูลแก่ตนว่าผู้ควบคุมดูแลข้อมูลได้ดำเนินการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของหรือไม่อย่างไร โดยเจ้าของข้อมูลต้องทำคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรและอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด

2) สิทธิในการป้องกันการประมวลผลข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความทุกข์ (Right to prevent processing to cause damage or distress)

โดยมาตรา 10 กำหนดว่าหากเจ้าของข้อมูลเห็นว่าการที่ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลทำการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนจะทำให้เกิดความเสียหายหรือความทุกข์และเป็นการไม่สมเหตุสมผลย่อมมีสิทธิที่จะบอกกล่าวไปยังผู้ควบคุมดูแลข้อมูลเพื่อให้ยุติการประมวลผลดังกล่าว โดยต้องบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร

3) สิทธิในการป้องกันการประมวลผลข้อมูลเพื่อทำการตลาดแบบขายตรง (Right to prevent processing for purposes of direct marketing)

มาตรา 11 ได้กำหนดให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารมีสิทธิบอกกล่าวให้ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลยุติหรือดเว้นไม่ดำเนินการประมวลผลข้อมูลของตนเพื่อประโยชน์ในการทำตลาดแบบขายตรง

4) สิทธิเกี่ยวกับการตัดสินใจโดยอาศัยการประมวลผลข้อมูลของเครื่องมือที่ทำงานโดยอัตโนมัติ (Rights in relation to automated decision-taking)

มาตรา 12 กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลที่จะบอกกล่าวไม่ให้ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลดำเนินการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบสำคัญแก่ตนโดยอาศัยการประมวลผลข้อมูลของเครื่องมือที่ทำงานโดยอัตโนมัติเพียงอย่างเดียว

5) สิทธิในการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ (Compensation for failure to comply with certain requirements)

มาตรา 13 กำหนดว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย หรือความเสียหายและความทุกข์ จากการที่ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหายหากผู้ควบคุมดูแลไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย

6) สิทธิในการดำเนินการแก้ไข ป้องกัน ลบ หรือทำลายข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง (Rectification, blocking, erasure and destruction)

มาตรา 14 ได้กำหนดไว้ว่าหากเจ้าของข้อมูลเห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่อยู่ในความครอบครองของผู้ควบคุมดูแลไม่ถูกต้อง สามารถร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ผู้ดูแลดำเนินการแก้ไขข้อมูล ลบหรือทำลายข้อมูลได้

(4) ข้อยกเว้นการบังคับใช้ Data Protection Act 1998

เพื่อให้สอดคล้องกับ EU Directive (95/46/EC) ที่วางหลักไว้ว่าประเทศสมาชิกอาจกำหนดมาตรการเพื่อจำกัดของเขตของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่วนบุคคลได้ หากการจำกัดขอบเขตดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- ความมั่นคงของชาติ
- การป้องกันตนเอง
- ความปลอดภัยของประชาชน
- การป้องกัน การสืบสวน การสอบสวน และการฟ้องร้องในคดีอาญา
- ผลประโยชน์สำคัญทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศสมาชิกหรือสหภาพยุโรป ซึ่งรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ และภาษีด้วย

- การควบคุม ตรวจสอบ หรือกำกับดูแลของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องความปลอดภัยของประชาชน การป้องกัน การสืบสวน การสอบสวน และการฟ้องร้องในคดีอาญา หรือเรื่องผลประโยชน์สำคัญทางเศรษฐกิจหรือการคลัง

- การคุ้มครองเจ้าของข้อมูลหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

2.2.6.3 ประเทศญี่ปุ่น

แต่เดิมประเทศญี่ปุ่นได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่มีชื่อว่า Act on Protection of Personal Information 2003 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2005 อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขปรับปรุง และได้มีการประกาศใช้ Act on Protection of Personal Information 2016 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2017 ที่ผ่านมา

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย Act on Protection of Personal Information 2016 ตราขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ เพื่อให้การนำไปใช้นั้นมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อการสร้างสรรค์ในภาคอุตสาหกรรมใหม่ โดยตระหนักถึงสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตและเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของชาวญี่ปุ่น ทั้งนี้ โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์สำหรับการจัดการที่เหมาะสมของข้อมูลส่วนบุคคล การสร้างนโยบายพื้นฐานของภาครัฐเกี่ยวกับการนี้ และดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่จะใช้เป็นพื้นฐานสำหรับมาตรการเพื่อปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล เช่นเดียวกับความรับผิดชอบและหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดแนวทางสำหรับผู้ประกอบธุรกิจในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องตอบสนองในแง่ของการใช้ประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญ และสอดคล้องกับการขยายตัวของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคลและการสื่อสารตามวิวัฒนาการของสังคม

(1) ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล

มาตรา 2 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคลว่า หมายถึง ข้อมูลของบุคคลที่มีชีวิตซึ่งอยู่ภายใต้รายการต่อไปนี้

(ก) ชื่อ วันเกิด หรือรายละเอียดอื่น ๆ หมายถึงทุกเรื่อง (ไม่รวมรหัสประจำตัวของบุคคล) ซึ่งมีการบันทึกหรือมีฉะนั้นแสดงโดยการใช้เสียง การเคลื่อนไหวหรือวิธีการอื่นในเอกสาร การวาดภาพ การบันทึกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (หมายถึงอิเล็กทรอนิกส์ แม่เหล็กไฟฟ้าหรือแบบอื่นที่ไม่สามารถรับรู้ผ่านทางความรู้สึกของมนุษย์) โดยเฉพาะแต่ละบุคคลที่สามารถระบุได้

(ข) ข้อมูลที่มีการระบุรหัสประจำตัวของบุคคล

นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีการนิยามคำที่น่าสนใจ คือ **ข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ (special care-required personal information)** ซึ่งหมายถึง ข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ ความเชื่อ สถานะทางสังคม ประวัติทางการแพทย์ ประวัติอาชญากรรม ความเสียหายที่ได้รับจากการถูกก่ออาชญากรรม หรือรายละเอียดอื่น ที่กำหนดไว้ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องมีการดูแลเป็นพิเศษ เพื่อไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อคติ หรือผลเสียต่อบุคคล

(2) การกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง และท้องถิ่น

รัฐบาลกลางมีความรับผิดชอบในการพัฒนาและการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นอย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นเอง ก็มีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง เพียงแต่ต้องพิจารณาการจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ

(3) การดำเนินการออกกฎหมาย

รัฐบาลจะพิจารณาลักษณะและแนวทางการใช้ประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคล โดยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับประกันได้ว่าการดำเนินการที่เข้มงวด และเหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล และจะต้องดำเนินการในทางที่จำเป็นเพื่อร่วมงานกับรัฐบาลในประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างระบบสากลด้านข้อมูลส่วนบุคคลผ่านความร่วมมือที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ และกรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศ

(4) มาตรการอื่นๆ เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อันได้แก่

(4.1) นโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติได้กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการจัดทำนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในประเด็นที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

(ก) ทิศทางเบื้องต้นสำหรับการส่งเสริมมาตรการเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(ข) เรื่องที่รัฐบาลกลางต้องดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(ค) เรื่องพื้นฐานที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(ง) เรื่องพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นต้องดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(จ) เรื่องพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(ฉ) เรื่องพื้นฐานที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีการจัดการหรือใช้ข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ประกอบธุรกิจที่มีการประมวลผลข้อมูลที่ไม่ระบุชื่อ และองค์กรที่ได้รับการรับรองในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 50(1) ต้องดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(ช) เรื่องเกี่ยวกับการรับมือในการจัดการข้อร้องเรียนในประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไปอย่างราบรื่น

(ซ) เรื่องสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมมาตรการเพื่อปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

โดยนายกรัฐมนตรีจะขอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายพื้นฐานข้างต้นได้โดยผ่านคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และเมื่อมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว ต้องเปิดเผยนโยบายพื้นฐานให้ประชาชนทราบโดยไม่ชักช้า

(4.2) มาตรการโดยรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลท้องถิ่น และความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นในการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นต้องดำเนินการ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น

- รัฐบาลกลางต้องสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นในการให้ข้อมูลเพื่อพัฒนาแนวทางในการดำเนินงานให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

- รัฐบาลกลางต้องสนับสนุนมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่พัฒนาหรือดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยพลเมืองญี่ปุ่น หรือผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล

- รัฐบาลกลางจำเป็นต้องดำเนินการในการแสวงหาวิธีการจัดการด้านข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสมและทันท่วงที เมื่อมีการร้องเรียนที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้ร้อง

- รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นต้องมีการวางบทบาทหน้าที่ของตนให้เหมาะสมในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล
- รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องพิจารณาลักษณะและวัตถุประสงค์ของข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนเก็บรักษานั้น และดำเนินการที่จำเป็นเพื่อประกันว่าการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นมีความเหมาะสม และให้พิจารณาดำเนินการดังกล่าวในหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย
- รัฐบาลท้องถิ่นต้องสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่ในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสม ตลอดจนแสวงหาวิธีการจัดการที่เหมาะสมและทันที่ทั้งที่ในการดำเนินการใกล้เคียงข้อร้องเรียนเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้ร้อง ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น

(4.3) ความรับผิดชอบอื่น ๆ ของผู้ประกอบการด้านการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการด้านการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องดำเนินการไว้หลายประการ เช่น

- ผู้ประกอบการต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในข้อมูลส่วนบุคคลนั้น โดยชัดเจนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ ไม่สามารถทำได้เกินกว่าขอบเขตตามวัตถุประสงค์ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง
 - ผู้ประกอบการไม่อาจจะจัดการข้อมูลส่วนบุคคลได้ โดยปราศจากความยินยอมล่วงหน้า และเกินกว่าความจำเป็นตามวัตถุประสงค์การใช้งานที่ได้ระบุไว้ และในกรณีที่ผู้ประกอบการได้รับข้อมูลส่วนบุคคลจากการรับช่วงทางธุรกิจจากผู้ประกอบการอื่น ไม่ว่าจะจากการควบรวมกิจการหรือเหตุผลอื่น ๆ ก็ตาม ผู้ประกอบการไม่อาจจัดการข้อมูลส่วนบุคคลนั้น โดยปราศจากการให้ความยินยอมล่วงหน้าที่เกินกว่าขอบเขตความจำเป็นของวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ได้ให้ไว้ก่อนการรับช่วงธุรกิจ
- อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการข้างต้นคือ กรณีที่มีกฎหมายและข้อบังคับ กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หากเป็นการยากที่จะขอรับความยินยอม กรณีที่มีความจำเป็นพิเศษเพื่อเสริมสร้างสุขอนามัยของประชาชน ส่งเสริมด้านสุขภาพของเด็ก หากเป็นการยากที่จะขอรับความยินยอม กรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับองค์กรของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ตามที่

กฎหมายและระเบียบข้อบังคับกำหนด หากมีความเป็นไปได้ว่าการให้ความยินยอมอาจไปแทรกแซงการดำเนินการนั้น

- ผู้ประกอบธุรกิจจะไม่สามารถรับข้อมูลส่วนบุคคลโดยการหลอกลวงหรือวิธีการอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะสม
- ผู้ประกอบธุรกิจจะไม่สามารถรับข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ (special care-required personal information) โดยปราศจากความยินยอมล่วงหน้า เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายและข้อบังคับ กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หากเป็นการยากที่จะขอรับความยินยอม กรณีที่มีความจำเป็นพิเศษเพื่อเสริมสร้างสุขอนามัยของประชาชน ส่งเสริมด้านสุขภาพของเด็ก หากเป็นการยากที่จะขอรับความยินยอม กรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับองค์กรของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับกำหนด หากมีความเป็นไปได้ว่าการให้ความยินยอมอาจไปแทรกแซงการดำเนินการนั้น กรณีข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษนั้น ต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณะโดยกฎหมาย องค์กรของรัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่น และบุคคลตามมาตรา 76 (1) หรือบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนด
- ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้มา เว้นแต่ข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัตินี้
- ผู้ประกอบธุรกิจต้องเก็บรักษาข้อมูลให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ และทำให้ทันสมัยเป็นปัจจุบันตามวัตถุประสงค์ความจำเป็นของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคลนั้น และต้องทำการลบข้อมูลโดยไม่ล่าช้าเมื่อไม่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคลนั้นแล้ว
- ผู้ประกอบธุรกิจต้องดำเนินการควบคุมป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสมและเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันการรั่วไหล การสูญเสีย หรือถูกทำลาย
- ผู้ประกอบธุรกิจต้องการควบคุมดูแลลูกจ้างที่ดูแลข้อมูลส่วนบุคคล โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อควบคุมป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล
- กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจได้มอบข้อมูลทั้งหมดหรือบางส่วนให้บุคคลอื่นที่ได้รับความไว้วางใจ ต้องมีการควบคุมดูแลที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อควบคุมป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล
- ผู้ประกอบธุรกิจต้องไม่ให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สาม เว้นแต่ได้รับความยินยอมไว้แล้วล่วงหน้า หรือเข้ากรณียกเว้นตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด

- กรณีผู้ประกอบการจะให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สามที่อยู่ต่างประเทศ ต้องมีการให้ความยินยอมล่วงหน้า โดยบุคคลนั้นได้มีการตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศบุคคลที่สามแล้ว โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักการในการเก็บและการบันทึกข้อมูลของบุคคลที่สามด้วย

- กรณีที่ผู้ประกอบการได้รับข้อมูลส่วนบุคคลจากบุคคลที่สาม ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนด

- ผู้ประกอบการต้องมีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ ได้แก่ ชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ วัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้น วิธีการในการติดต่อ ตลอดจนต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าของข้อมูลโดยไม่ชักช้า เมื่อได้รับการร้องขอเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ และการคงอยู่ของข้อมูล

- เจ้าของข้อมูลสามารถขอให้เปิดเผยข้อมูลของตนได้

- ผู้ประกอบการสามารถแก้ไขข้อมูลที่มีอยู่ให้ถูกต้องได้

- กรณีการหยุดการใช้ประโยชน์จากข้อมูล หรือการลบข้อมูลโดยผู้ประกอบธุรกิจ

นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นผู้ประมวลผลข้อมูลที่มีได้ระบุชื่ออีกด้วย

(5) การจัดตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อควบคุมดูแล โดยมีอำนาจในการรายงาน การตรวจสอบ การแนะนำ การสั่งการ และการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

(6) การสนับสนุนภาคเอกชนในการคุ้มครองป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล โดยต้องมีการกำหนดมาตรฐานและกระบวนการในการรับรอง การกำหนดคุณสมบัติ การแจ้งเตือนการหยุดดำเนินการ การรับมือกับข้อร้องเรียน การมีคู่มือแนวทางในการคุ้มครองป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล การกำหนดข้อห้ามต่างๆ การรายงาน และการสั่งการที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษากฎหมายทั้งสามประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นให้มีความทันสมัย หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาเอง แม้ไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่ด้วยความจำเป็นที่ต้องมีการประกอบธุรกิจการค้ากับสหภาพยุโรป จึงนำมาสู่การจัดทำกรอบความร่วมมือ EU-US Privacy Shield เพื่อให้สามารถโอนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ ในขณะที่กฎหมายของประเทศอังกฤษก็ได้กำหนดหลักการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานของสหภาพยุโรปเช่นกัน

บทที่ 3

การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้มีการศึกษาถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย โดยพิจารณาทั้งในแง่ของพัฒนาการทางกฎหมายที่เกิดขึ้น สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมของผู้วิจัย

3.1 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐตามกฎหมายไทย

3.1.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) เป็นอำนาจในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายให้แก่บุคคลเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ โดยสิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตยเพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใสตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ดังนั้น สิทธิในข้อมูลข่าวสารจึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการเข้าไปตรวจสอบระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐ

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นข้อมูลหรือเป็นหนทางอันเป็นจุดหมาย แต่สิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา เป็นสิทธิในการแสดงออก (Right to expression) การที่บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ได้อย่างแท้จริงจึงต้องมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นข้อมูลในการใช้สิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาได้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงออก ซึ่งการรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทำให้

ประชาชนสามารถตรวจสอบการปกครองของรัฐเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการได้ ซึ่งสิทธิในข้อมูลข่าวสาร ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 3 ประการ คือ

ประการ ที่หนึ่ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนต้องได้รับรู้สภาพความเป็นจริงของการปกครองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านบนพื้นฐานของข้อมูลที่แท้จริงที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้จะทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการปกครองและประสงค์จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประการ ที่สอง ประชาชนสามารถตรวจสอบการปกครองของรัฐเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง และการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินย่อมสะท้อนความต้องการของประชาชนได้

ประการ ที่สาม ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเรื่องทำให้เกิดความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐและประชาชนสามารถปกป้องของตนได้โดยถูกต้องและเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเพราะการกลั่นแกล้งหรือเอื้อประโยชน์แก่คนบางคนจะถูกเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไปทำให้อาจถูกตรวจสอบได้ง่าย

สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ เพื่อบรรลุสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชน คือ สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ เพื่อกู้มครองข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือจำเป็นต้องปกปิดไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม และเพื่อกู้มครองสิทธิส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยได้กำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสาร และกำหนดหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย เพื่อบรรลุ และกู้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการ และแนวคิดเพื่อ

1) ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้น ให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อกู้มครองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย

2) รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สิทธิในการขอคำปรึกษา ตรวจสอบข้อมูล ขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ ขอสำเนา หรือสำเนาที่มีการรับรอง รวมถึงสิทธิในการได้รับรู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคล การดำเนินการแทนผู้เยาว์ การร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์ ฯลฯ

3) ข้อมูลข่าวสารของราชการเกือบทั้งหมด หรือส่วนใหญ่สามารถเปิดเผยได้ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยข้อยกเว้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยเท่านั้น

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในอดีตโอกาสในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลหรือการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานราชการเป็นการยากสำหรับประชาชน โดยได้มีการยึดหลักการที่ว่า “ห้ามเปิดเผยเอกสาร เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้เปิดเผยได้” หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของความลับของทางราชการ โดยการที่จะได้รับอนุญาตให้รู้หรือทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การขอตรวจสอบเอกสาร ความเห็น ข้อวินิจฉัยต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐมักขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นก็ให้เอกสิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อ้างว่าเอกสารในการครอบครองของตนเป็นเอกสารลับของทางราชการ อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้นมีความเสี่ยงว่าจะมีความผิดทางวินัยได้ จึงทำให้หัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ มีดุลพินิจไปในทางปฏิเสธมากกว่าเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร¹

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีการผลักดันให้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีที่เน้นกระบวนการที่โปร่งใส (Transparency) ในระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอต่อรัฐบาลให้จัดตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น และนำความคิดเห็นดังกล่าวมาปรับปรุงกฎหมายหลายครั้งจนทำให้แนวคิดเรื่องกฎหมายข้อมูลข่าวสารได้แพร่หลายมากขึ้น ซึ่งการยกร่างได้สำเร็จไประดับหนึ่งแต่ไม่มีโอกาสเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ต่อมาในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีก็ได้ให้ความสนใจและให้การสนับสนุนในร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้มีการรองรับสิทธิดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, นิติบัญญัติ ฉบับที่ 24 เรื่อง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540, หน้า 1-3.

พุทธศักราช 2538 ที่กำหนดในมาตรา 48 ทวิ ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ก็ได้รองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสาร

3.1.2 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การคุ้มครองและรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เนื่องจากหน้าที่ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามการใช้อำนาจปกครองของรัฐย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านการคุ้มครองประชาชนและการกำหนด ดังนั้น ประชาชนจึงจำเป็นต้องรู้ว่ารัฐใช้อำนาจปกครองตนอย่างไร นอกจากนี้หากรัฐต้องการจำกัดเสรีภาพของประชาชนให้น้อยลง ก็ควรมีการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าตามสมควรว่าสิทธิเสรีภาพของตนจะถูกจำกัดให้น้อยลง

ก่อนจะมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิในข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด เพราะระบบราชการถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลแก่บุคคลใด ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่สาธารณชนรับทราบขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักถือหลักการปกปิดเป็นหลัก การเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น² นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการ การใช้ การเก็บรักษา และการทำลายข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับนั้น โดยมุ่งประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวนัก และโดยที่ลักษณะเฉพาะตัวของระบบราชการที่การดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในระบบราชการจึงทำให้ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ แม้ว่าระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จะได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการลดชั้นความลับหรือยกเลิกชั้นความลับไว้ก็ตาม ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับทางราชการโดยไม่จำเป็น³

² กิตติศักดิ์ ปกรติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 13-14.

³ วัชร ไซยสาร, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 53.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นครั้งแรก

“มาตรา 48 ทวิ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยเป็นครั้งแรกที่รองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รองรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการโดยบัญญัติในมาตรา 58 และมาตรา 59 ดังนี้

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

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐธรรมนูญได้รองรับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามมาตรา 58 และมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงส่งผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์การ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการรวมถึงองค์กรอื่น ๆ ของรัฐต้องผูกพันการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าวไว้เช่นกันโดยกำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 56 และมาตรา 57 ดังนี้

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เป็นหลักการพื้นฐานเช่นกัน โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 41 (1) ได้กำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารของรัฐ และมาตรา 59 ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ดังนี้

“มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

โดยสำหรับมาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะกำหนดสิทธิแก่ประชาชนที่เป็นบุคคลธรรมดาแล้วยังรองรับสิทธิดังกล่าวถึงชุมชนด้วย

“มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

นอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยยังพบว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีบัญญัติที่มีการรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสาร ซึ่งนอกจากจะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังมีลักษณะที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐได้นั้น ยกตัวอย่างเช่น

- มาตรา 58 ที่กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตให้ผูใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รวมถึงรัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมายบัญญัติ

- มาตรา 61 ที่กำหนดให้จัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ อันรวมถึงด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง

- มาตรา 63 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายบัญญัติ (ซึ่งในปัจจุบันอยู่ระหว่างการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้)

- มาตรา 253 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) จึงมิได้มองแต่เพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเท่านั้น แต่ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเข้าถึงนั้น สามารถเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในการพิจารณาการดำเนินโครงการใด ๆ ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน การพิทักษ์สิทธิในฐานะของผู้บริโภค การร่วมกันป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และการติดตามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่เป็นคุณค่าของการนำข้อมูลที่ได้รับนั้นไปใช้ประโยชน์ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในข้อมูลข่าวสารมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างพลังอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

3.1.3 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540

3.1.3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด เพราะระบบราชการถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในระบบราชการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลแก่บุคคลภายนอก การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนจึงเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบที่ถือหลักปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น

แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2533 สมัยที่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่เมื่อมีการทำรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะกรรมการดังกล่าวก็ได้สิ้นสภาพลง

ต่อมาในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 194/2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการยกร่างกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทางปกครองโดยนำกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศเยอรมันมาเป็นแนวทางในการพิจารณา และได้มาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ⁴ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 236/2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาสภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยพบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการในประเทศไทยเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด ข้อมูลข่าวสารของประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโดยปกติมักใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธไม่เปิดเผย ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผย ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด⁵ และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการจำกัดเฉพาะ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หรือ “เอกสารมหาชน” เช่น ทะเบียนพาณิชย์ หรือข้อมูล

⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์ และคณะ, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการกับข้อพิจารณาทางปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 13-14.

⁵ อุทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 5.

ข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ทะเบียนราษฎร์ หรือเอกสารจดหมายเหตุ หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลที่ส่วนราชการต้องจัดทำเพื่อเผยแพร่ เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ เพื่อประชาสัมพันธ์ส่วนราชการ เป็นต้น⁶

ต่อมาคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการชุดดังกล่าวได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช โดยอาศัยกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์เป็นแบบอย่าง⁷ และได้มีการจัดสัมมนาร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จนกระทั่งได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ต้องตกไปเพราะมีการยุบสภาเสียก่อนในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2537 และต่อในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ร่างพระราชบัญญัติก็ต้องตกไปอีกระหน่ำหนึ่งเมื่อมีการยุบสภาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2539

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 และวุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540

3.1.3.2 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชนซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตยโดยอาจพิจารณาจากบทบาท 2 ด้าน ดังนี้⁸

ด้านที่หนึ่ง ในทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนซึ่งปรัชญานี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ การให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (participatory democracy) พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทข้างต้นให้ถูกต้องได้ นั่นคือประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครองว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้

⁶ วัชรวิทย์ ไชยสาร, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 53.

⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 15.

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ), หน้า 3.

เสี่ยงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ด้านที่สอง ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก "กฎระเบียบ" ต่าง ๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก "คำสั่งทางปกครอง" เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้นกฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรารู้เพื่อที่จะวิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร โตแย้งได้อย่างไร และเพียงใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน

3.1.3.3 ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

คำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้นิยามไว้หมายความว่า สิ่งที่สามารถรู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ภาพยนตร์ การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ ข้อมูลข่าวสารจึงเน้นที่การสื่อความหมายได้เป็นหลักไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด เช่น ข้อความ ตัวเลข สัญลักษณ์ เสียง แสง ประจุแม่เหล็กไฟฟ้า ถ้ามนุษย์สื่อสารได้ ก็จะเป็นข้อมูลข่าวสารทั้งสิ้น

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องเป็น “ข้อมูลข่าวสารราชการ” คือ “ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน” ซึ่งการครอบครอง คือการที่เราสามารถใช้กำลังทางกายภาพในการยึดถือไว้ แต่กรณีการควบคุมดูแลนั้น คือการครอบครองเป็นของผู้อื่นแต่เราควบคุมดูแลได้ว่าจะเปิดเผยแก่ใคร เมื่อใด เช่น เอกสารฝากไว้ที่ธนาคารแต่เรามีกุญแจจะไขเปิดออกได้ อนึ่ง “ข้อมูลข่าวสารราชการ” นี้ เน้นที่การอยู่ในการครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้เน้นที่สาระของข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น สาระของข้อมูลข่าวสารอาจเกี่ยวกับเรื่องของรัฐ เช่น รายงานการทำงานของหน่วยงานราชการหรืออาจเกี่ยวกับเรื่องของเอกชนก็ได้ เช่น รายงานการประกอบธุรกิจเอกชนที่ต้องแจ้งให้รัฐทราบ

ทั้งนี้ “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า

- (1) ราชการส่วนกลาง
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) รัฐวิสาหกิจ
- (5) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (6) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นส่วนการใช้อำนาจตุลาการโดยตรงของศาลที่การเปิดเผยเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ โดยตรงอยู่แล้ว
- (7) องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งบางองค์กรแม้เป็นองค์กรของเอกชนแต่เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐก็ต้องอยู่ในบังคับของหลักความโปร่งใสอย่างเดียวกัน เช่น สภานายความ เป็นต้น
- (8) หน่วยงานอิสระของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นนอกจากรูปแบบปกติ ข้างต้น เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (9) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงทั้งนี้ เพื่อความสมบูรณ์ที่จะเพิ่มเติมได้ภายหลัง แต่โดยหลักการก็ต้องเป็นหน่วยงานในภาครัฐหรือใช้อำนาจรัฐ

3.1.3.4 วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพและความสำคัญ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ 3 วิธี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลข่าวสาร คือ การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) การจัดพิมพ์ไว้ให้ประชาชนตรวจดู (มาตรา 9) และการจัดทำให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย (มาตรา 11)

(1) การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามีวัตถุประสงค์ให้มีการแพร่หลายมากที่สุด เพื่อต้องการส่งเสริมโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารนั้น โดยเฉพาะการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็เพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานถาวรใช้ในการอ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ในทางกฎหมายต่อไปด้วย แม้การนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาจะมีภาระค่าใช้จ่ายสูงกว่าการเปิดเผยโดยวิธีการอื่น โดยมาตรา 7 ได้กำหนดประเภทของข้อมูลที่ต้องนำลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาไว้ สรุปได้ดังนี้

(1.1) การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างไรเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้ เพราะเป็นสิ่งที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการประชาชนและจะเป็นประโยชน์เบื้องต้นที่ประชาชนอาจค้นหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่ประชาชนเกี่ยวข้องได้ มาตรา 7 (1)

และ (2) จึงบังคับให้มีการจัดพิมพ์โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินการโดยสรุป

(1.2) สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารราชการ เมื่อประชาชนทราบถึงหน่วยงานที่ควรติดต่อแล้ว สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลหรือคำแนะนำเปรียบเสมือนประตูแรกที่ประชาชนจะพาเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารได้โดยถูกต้อง มาตรา 7 (3) จึงบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์สถานที่ติดต่อในราชกิจจานุเบกษาด้วย ในขณะที่เดียวกันจากบทบัญญัตินี้เท่ากับว่าตั้งแต่บัดนี้ไปทุกหน่วยงานของรัฐต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการประจำเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐด้วย และแม้ประชาชนจะมาติดต่อผิดหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็อยู่ในฐานะที่ต้องให้คำแนะนำให้ไปยังหน่วยงานของรัฐที่ถูกต้องต่อไปตามมาตรา 12

(1.3) กฎ เป็นมาตรการที่นำมาใช้กันมาในทางปกครอง โดยสภาพของกฎนั้น คือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยยังไม่เกิดผลกับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรงต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตรงกับที่กำหนดในกฎนั้นแล้วจึงจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยทันที โดยที่กลไกการทำงานของกฎเป็นเช่นนี้และอาจเกิดผลกับผู้ใดก็ได้ จึงมีหลักว่ากฎนั้นจะต้องพิมพ์แพร่หลายให้บุคคลได้ทราบก่อนเป็นการล่วงหน้า (fair warning) เพื่อที่บุคคลจะได้เตรียมตัวปฏิบัติตามกฎได้

ในทางปฏิบัติสิ่งที่เป็น “กฎ” อาจมีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น ข้อกำหนด ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ระเบียบ เป็นต้น ในหลายกรณีสิ่งซึ่งโดยชื่อแล้วไม่น่าจะเป็นกฎแต่เนื้อหากลับเป็นกฎ ดังนั้น ในมาตรา 7 (4) จึงได้กล่าวถึงมติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความที่มีเนื้อหาเป็นสภาพอย่างกฎไว้ด้วย และถ้ากฎใดมีผลเป็นการทั่วไปแก่เอกชนแล้วต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยปกติทางกฎหมายปกครอง กฎอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กฎที่มีผลต่อเอกชนทั่วไป และกฎที่มีผลเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กร เช่น ผู้บังคับบัญชาวางระเบียบกำหนดขั้นตอนการทำงานและวิธีปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ กฎประเภทหลังนี้ไม่มีผลต่อเอกชนจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อมาตรา 7 (4) กำหนดให้ต้องนำ “กฎ” ตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา หากไม่มีการนำลงพิมพ์ก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น มาตรา 8 จึงกำหนดว่ากฎที่ยังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานั้น จะนำมาใช้บังคับในทางไม่เป็นคุณแก่บุคคลใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นกฎนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร กล่าวคือ ได้รู้มานานพอที่จะปฏิบัติตามกฎนั้นได้โดยไม่มีอุปสรรค กฎที่ยังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็ยังบังคับได้ในทางที่เป็นคุณแก่บุคคลเท่านั้น

อนึ่ง การออกกฎในบางเรื่องกฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎจะกำหนดไว้โดยตรงว่ากฎนั้นจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีนี้หากยังไม่ได้ประกาศก็จะมีผลบังคับเลยไม่ว่าในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษก็ตาม

(1.4) ข้อมูลข่าวสารอื่น มาตรา 7 (5) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลข่าวสารอย่างอื่นลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาไว้ด้วย ทั้งนี้ เพราะเป็นระยะเริ่มแรกของการวางระบบราชการที่เปิดเผยโปร่งใส ความไม่คุ้นเคยกับแนวปฏิบัติใหม่ยังมิอยู่ กฎหมายจึงบังคับแต่กรณีจำเป็นพื้นฐานไว้ก่อน แต่ต่อไปอาจเพิ่มเติมเรื่องอื่นได้อีกให้ทันกับความต้องการของสังคม

สำหรับวิธีการนำลงพิมพ์นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งข้อมูลข่าวสารที่จะลงพิมพ์ไปยังสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา สำหรับในการพิมพ์นั้นถ้าข้อมูลข่าวสารได้มีการจัดพิมพ์ไว้แล้วและแพร่หลายเป็นจำนวนพอสมควร กล่าวคือมากพอที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ไม่ว่าด้วยการซื้อ ยืม หรือทำสำเนาภาพถ่าย มาตรา 8 กำหนดว่าไม่ต้องนำลงพิมพ์ซ้ำทั้งหมดในราชกิจจานุเบกษาอีก แต่ให้พิมพ์โฆษณาในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงให้ทราบว่าข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่แล้วในสิ่งพิมพ์ใด

นอกจากนั้นแล้ว ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งสิ่งพิมพ์ที่อ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษานั้น มาตรา 7 วรรคสาม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีไว้เผยแพร่จะโดยวิธีขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการหน่วยงานของรัฐตามสมควร ซึ่งการจัดไว้ก็ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนที่ถามหาข้อมูลนั้น แต่อย่างน้อยต้องมีไว้ 1 ชุด

(2) การจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 นี้ เป็นประเภทที่มีความสำคัญรองลงมาจากประเภทที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 แต่ก็เป็นประเภทที่ประชาชนควรได้รู้จึงมีการวางระบบเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้โดยสะดวก โดยจะมีการรวบรวมที่สมบูรณ์และประชาชนจะเข้าตรวจดูเมื่อใดก็ได้ (public inspection) โดยมาตรา 9 ได้กำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู ดังนี้

(2.1) ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพื่อจะได้ทราบว่ากรณีของตนจะมีผลเช่นเดียวกับการพิจารณาที่เคยมีมาหรือไม่ เพราะผลการพิจารณาในอดีตอาจเป็นบรรทัดฐานที่จะนำมาใช้อีกได้ มาตรา 9 (1) จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผล

การพิจารณาของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้ประชาชนได้ตรวจดูโดยให้รวมความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้รู้ว่าผลการพิจารณานั้นมีผลหนักแน่นเพียงใด และในที่สุดถือปฏิบัติเช่นใด

(2.2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ตามมาตรา 7 (4) แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพราะจะเกิดเป็นผลปฏิบัติจริง ๆ ในปัจจุบันทำนองเดียวกัน สำหรับนโยบายตามมาตรา 9 (2) นี้ แม้ไม่เข้าข่ายเป็นกฎที่ต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 (4) แต่เมื่ออาจมีผลต่อเอกชนในปัจจุบันก็ต้องนำมาจัดพิมพ์ไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้

(2.3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณ เอกสารงบประมาณเกี่ยวกับ

แผนงานและโครงการนี้เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในปีนั้น ๆ มาตรา 9 (3) จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดแผนโครงการและงบประมาณของปีที่กำลังดำเนินการอยู่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้

(2.4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐใช้อยู่

ในปัจจุบันและจะใช้ต่อไปในอนาคตซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามคู่มือนั้น ดังนั้น มาตรา 9 (4) จึงบังคับให้คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานให้ประชาชนต้องสามารถตรวจดูได้ แต่ทั้งนี้เฉพาะคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนเท่านั้น ส่วนคู่มือหรือคำสั่งใดหากเปิดเผยออกไปจะกระทบถึงผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยตามมาตรา 15 (2) ก็ได้

(2.5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 7 วรรค

สอง ข้อมูลที่แพร่หลายเป็นสิ่งพิมพ์แล้วไม่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีกเพื่อลดความซ้ำซ้อน แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 9 (5) ก็บังคับให้ต้องจัดให้มีสิ่งพิมพ์นั้นไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้เพื่อป้องกันปัญหาในกรณีจัดหาซื้อภายหลังไม่สะดวก

(2.6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือ

สัญญาาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐโดยปกติทั่วไปย่อมไม่เป็นความลับ แต่ที่ผ่านมามีไม่เปิดเผยเท่าที่ควรให้ประชาชนรับทราบ ประชาชนจึงขาดข้อมูลในการศึกษาติดตามการทำงานของรัฐบาลจนบางครั้งพบว่าการทำสัญญาของรัฐบาลบางกรณีที่ทำให้รัฐเสียเปรียบหรือไม่สำเร็จตามที่มุ่งหมาย มาตรา 9 (6) จึงกำหนดให้จัดสัญญาดังกล่าวไว้ให้ประชาชนตรวจดูเพื่อความสะดวกการศึกษาข้อมูล

(2.7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีความสำคัญในการบริหารราชการที่ประชาชนควรรู้ มาตรา 9 (7) จึงกำหนดให้มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ให้ประชาชนได้ตรวจสอบและจะต้องระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(2.8) ข้อมูลข่าวสารอื่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการอาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลเอกสารใดให้ประชาชนตรวจสอบเพิ่มเติมได้ ตามมาตรา 9 (8) ทั้งนี้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีการออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9(8) ได้แก่

(ก) ประกาศประกวดราคา และประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว⁹

(ข) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ¹⁰

(ค) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ¹¹

(ง) ข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ¹² ซึ่งครอบคลุมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยงาน ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

⁹ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้วเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2542

¹⁰ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553

¹¹ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 16 มกราคม 2558

¹² ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 27 มกราคม 2559

(จ) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานวิจัยที่ใช้เงินงบประมาณ¹³

(ฉ) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์¹⁴

(ช) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมของ
หน่วยงานต่างๆ¹⁵

โดยวิธีการจัดให้ประชาชนได้ตรวจดู (public inspection) มาตรา 9 กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 กำหนดไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหาและศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้สะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี

ข้อ 2 ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำตรรชนที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารได้เอง

ข้อ 3 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวกกรณีมีความจำเป็นในเรื่องสถานที่ จะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหากหรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารประกอบด้วย

ข้อ 4 การให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบปฏิบัติ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย

¹³ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานวิจัยที่ใช้เงินงบประมาณ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 18 มกราคม 2560

¹⁴ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2560

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมของหน่วยงานต่างๆ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560

ข้อ 5 การดำเนินการตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้นหน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่น หรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้บริการแทนก็ได้

ในการจัดให้ประชาชนตรวจดูเนื้อหา มาตรา 9 วรรคสามได้กำหนดให้ประชาชนสิทธิขอสำเนา (Right to copy) หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ในการนี้หน่วยงานของรัฐอาจวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมได้ เพราะการได้รับสำเนาเป็นประโยชน์เฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน และต้องคำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย

สำหรับผู้มีสิทธิตรวจดู คือ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารราชการตามมาตรา 9 นี้ อย่างไรก็ตาม สิทธิได้รู้นี้เป็นพื้นฐานของการจัดการปกครองในรัฐ สิทธินี้จึงเป็นของคนไทยโดยเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวหากจะมีก็จะอยู่ในเรื่องการปกป้องสิทธิของตนเท่านั้นมาตรา 9 วรรคสี่ จึงวางหลักว่าคนต่างด้าวจะมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่ อย่างไรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นถ้าต่อมามีการตกลงร่วมมือระหว่างประเทศใกล้ชิดกว่าเดิม

(3) การจัดทำให้ออกชนเป็นการเฉพาะราย นอกจากข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดในมาตรา 7 และมาตรา 8 ข้อมูลข่าวสารอื่นที่เหลือนั้นไม่ได้กำหนดให้มีระบบการจัดเก็บเพื่อการเผยแพร่ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองที่โปร่งใส ข้อมูลข่าวสารทุกชนิดควรเปิดเผยให้แก่เอกชนที่สนใจได้เมื่อมีคำขอมาเป็นการเฉพาะราย เว้นแต่กรณีที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยเพื่อเก็บไว้เป็นความลับเท่านั้น

สำหรับวิธีการจัดทำให้ ผู้ประสงค์ได้ข้อมูลข่าวสารจะต้องมีคำขอยื่นต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ควบคุมหรือครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นโดยระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ตามสมควร ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ถ้าระบุไว้ไม่เข้าใจ เจ้าหน้าที่ก็อาจปฏิเสธว่าไม่อาจจัดทำให้ แต่ฝ่ายผู้มีความขอก็อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้ทบทวนได้ว่าการระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สามารถเข้าใจได้จริงหรือไม่

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดทำให้นี้อาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ แต่อยู่ในการครอบครองหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอ แต่ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและมีการระบุห้ามเปิดเผยไว้ หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอจะต้องส่งคำขอไปให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปว่าจะเปิดเผยหรือไม่ ตามมาตรา 12 วรรคสอง

ในกรณีที่บุคคลผู้มีคำขอยื่นขึ้นมาโดยถูกต้อง หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่ยาวนานเกินไปนัก อย่างไรก็ตาม โดยที่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นบริการของรัฐตามหลักการปกครองที่โปร่งใสแต่ไม่ใช่จัดหาเพื่อให้ประชาชนไปหาประโยชน์เป็นกำไรให้แก่ตนเอง ดังนั้น ถ้าผู้ใดขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากหรือขอบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ได้ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง และการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมให้ได้ ไม่ใช่เรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะต้องไปทำการวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด มิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จะต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือหากเป็นการสอดคลองด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้ตามมาตรา 11 วรรคสาม

3.1.3.5 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยหรืออาจเป็นความลับ มีการกำหนดไว้ในมาตรา 14 และมาตรา 15 สรุปได้ดังนี้

(1) สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้ ตามมาตรา 14

(2) ข่าวสารทั่วไป ซึ่งมีหลายด้านโดยการจะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด กฎหมายให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารทั่วไปที่เปิดเผยไม่ได้นั้น มาตรา 15 กำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

(2.1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2.2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(2.3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(2.4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(2.5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(2.6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(2.7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลในปัจจุบันพบว่า สำนักงานคณะกรรมการการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยตราเป็นร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็น¹⁶ สาระสำคัญของการแก้ไขในครั้งนี้ คือ การกำหนดให้มีสถานะเป็นกฎหมายกลางในเรื่องเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ มีบทบาทการใช้บังคับที่กว้างยิ่งขึ้นครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท และบุคคลทั้งหมดทั้งผู้ที่มีสัญชาติไทย และคนต่างด้าว กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ โดยเพิ่มเติมประเภทของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนและมีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานเพื่อให้การพิจารณาคำขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างเป็นระบบ ตลอดจนปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้มีความเหมาะสมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสนใจเป็นพิเศษ และจะมีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ที่สภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศได้มีการเสนอให้มีการตราร่างซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไปนั้น คือ การกำหนดนิยามของ “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ให้หมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้อง

¹⁶ ศึกษาเพิ่มเติมได้ใน <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-independent-entity/item/1185-2018-01-19-07-05-50> (19 มกราคม 2561)

ร้องขอ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย คู่มีหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ สัญญาและการบริหารสัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาอนุญาต และใบอนุญาตที่มีลักษณะเป็นการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นบริการสาธารณะและเงื่อนไขของการประกอบกิจการนั้น เป็นต้น

3.1.4 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ทำให้พบประเด็นปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวหลายประการ อาทิ การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินการให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชัน การจัดบริการภาครัฐไม่เป็นที่รับรู้ของประชาชนมากนัก โดยเฉพาะ เรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) การเสนอขออนุมัติอนุญาต ในช่องทางต่าง ๆ ไม่มีความหลากหลาย ทำให้ต้องเสียเวลา ค่าใช้จ่ายมากในการมาขอรับบริการ โดยเฉพาะบางบริการที่ต้องกระทำเกินกว่าสองหน่วยงาน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนทำได้ยาก มีข้อจำกัดแม้ว่าจะมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการแล้วก็ตาม แต่กว่าประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารก็ใช้เวลานานและบ่อยครั้งที่ถูกปฏิเสธ เป็นต้น¹⁷

สภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศจึงได้มีการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง “การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูล และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.” โดยเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. อันเนื่องมาจากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งบังคับใช้มา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีการเชื่อมโยงเทคโนโลยี ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้โดยสะดวก และมีประสิทธิภาพ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อันเป็นการ

¹⁷ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงาน ของคณะกรรมาธิการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เรื่อง “การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูล และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.”, (กรุงเทพฯ: สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559), หน้า 2.

เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งจะทำให้การป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ ต้องให้บริการข้อมูลภาครัฐต่อประชาชนอย่างทั่วถึง และเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีธรรมาภิบาล มีการกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิทราบ การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือกำหนดหน้าที่อย่างใด ๆ แก่ประชาชน อันเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์เนื่องด้วยคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการใช้ระบบปฏิบัติการที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ จึงเห็นควรยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

(1) การกำหนดนิยามคำว่า “ข้อมูลสาธารณะ” “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” “ข้อมูลส่วนบุคคล” และ “หน่วยงานของรัฐ” กล่าวคือ

“ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารทุกประเภท รวมถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจของหน่วยงานรัฐ สิทธิหรือหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงานบรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรมหาชน หน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือการอนุมัติ อนุญาตโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย สถานประกอบกิจการและหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

รวมถึง หน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือดำเนินกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะแทนรัฐ และให้
 หมายความว่ารวมถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทาง
 ปกครอง ทั้งนี้ไม่ว่าองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวจะได้รับงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม

(2) กำหนดวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ไว้ 4 ประการ ได้แก่

(2.1) เพื่อให้บุคคลและชุมชนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน
 ครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และได้รับแจ้งผลการ
 พิจารณาโดยไม่ชักช้า

(2.2) เพื่อให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ
 หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ
 และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยสะดวก ทันต่อเวลา และไม่เสีย
 ค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร

(2.3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผย
 ข้อมูล และรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

(2.4) เพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย
 อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ
 ที่เป็นกลไกสำคัญในการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
 ให้มีความโปร่งใส เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของ
 ประชาชนอย่างสมดุล รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

**(3) กำหนดหน้าที่ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ต้องจัดทำช่องทางในการดำเนินการเปิดเผย
 หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
 ดำเนินการ**

กำหนดหน้าที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
 สาธารณะ ได้แก่

(3.1) รวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์ จัดเก็บ ประมวลผลข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และให้
 เปิดเผย เผยแพร่ซึ่งข้อมูลสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อมีบุคคลใดร้องขอ และต้องให้ข้อมูล ชี้แจง
 ให้ถ้อยคำต่อบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด

(3.2) กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐของจัดให้มีช่องทาง และรูปแบบของการ
 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อย่างน้อยประกอบด้วย จุดติดต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

สำหรับการเปิดให้บริการประชาชนในวันทำการ ฐานข้อมูลกลางของหน่วยงานของรัฐ ลำดับรายการเอกสาร หรือข้อมูลที่ต้องเปิดเผยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะและข้อมูลข่าวสารของราชการ และระบบสารสนเทศสำหรับการสืบค้นข้อมูลที่มีการจัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดให้บริการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบสารสนเทศและระบบสื่อสารโทรคมนาคมอื่นใด

(4) กำหนดให้เป็นกฎหมายกลาง หรือกฎหมายหลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สาธารณะ

บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะอันเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น เว้นแต่

(4.1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการ หรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้คณะกรรมการ ชสธ. ออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(4.2) ในกรณีตาม (4.1) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการชสธ. อาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้โดยพลัน บทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

(5) กำหนดแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(5.1) กำหนดหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือการได้รับอนุญาต สัญญา สัมปทาน หรือสิทธิในการดำเนินการซึ่งอาศัยอำนาจทางกฎหมาย หรืออำนาจ ของหน่วยงานรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการถือครองที่ดินของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ ติดตาม ตรวจสอบ หรือขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงาน เช่นว่านี้ได้ เว้นแต่ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของบุคคลอื่น

(5.2) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาตการจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การลงทะเบียนหรือการแจ้งที่มีกฎหมาย หรือกฎหมายกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบ ขออนุมัติ ขออนุญาตขอจดทะเบียน ขอขึ้นทะเบียน ขอลงทะเบียน หรือแจ้งข้อมูลก่อนดำเนินการ ต้องเปิดเผยหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ ขั้นตอน หรือการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติในการยื่นคำขอความเห็นชอบ ขออนุมัติ ขออนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การลงทะเบียนหรือการแจ้งข้อมูลที่มีกฎหมาย หรือกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาต รวมทั้งจะต้องแจ้งขั้นตอนการพิจารณา และรายงานผลการพิจารณาให้ประชาชนทราบความคืบหน้าโดยสอดคล้องกับคู่มือสำหรับประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ รวมถึงหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด

(6) กำหนดแนวทางในการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(6.1) กำหนดแนวทางในการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(6.2) การเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และปรับปรุงข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวมทั้งต้องจัดให้มีช่องทางการรับแจ้งจากประชาชนที่ตรวจสอบพบว่าข้อมูลข่าวสารสาธารณะใดเปลี่ยนแปลง หรือไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงในขณะนั้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับแจ้งไปตรวจสอบ และแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์โดยไม่ชักช้า

(7) กำหนดหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(7.1) กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (ก) ต้องจัดทำช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อย่างน้อยประกอบด้วย จุดติดต่อ ฐานข้อมูลกลาง และระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือเว็บไซต์ (ข) ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมจัดทำจัดพิมพ์ประมวลผล เผยแพร่ ให้ข้อมูล หรือชี้แจงให้ถ้อยคำต่อบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน

(7.2) กำหนดให้หน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้ประชาชนรับรู้ ติดตาม ตรวจสอบ หรือเข้าถึงข้อมูลโดยสะดวก

(7.3) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใด โดยจะต้องตรวจสอบความถูกต้อง และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

(7.4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีระบบข้อมูล ฐานข้อมูล และการประมวลผลข้อมูล

(7.5) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกประชาชนในการขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(7.6) กำหนดหน้าที่หน่วยงานรัฐในการให้ประชาชนตรวจดู ขอสำเนา หรือรับรองสำเนาข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(7.7) กำหนดหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการให้คนต่างด้าวตรวจดู ขอสำเนา หรือรับรองสำเนาข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(7.8) กำหนดหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นใด เมื่อประชาชนร้องขอ

(7.9) กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ไม่ต้องเปิดเผย

(7.10) กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

(7.11) กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลประวัติศาสตร์

(8) กำหนดให้มีคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ และสำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ

3.1.5 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการยกร่างขึ้นพร้อมกันกับข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อ สิทธิเสรีภาพสื่อบนความรับผิดชอบ และการป้องกันการแทรกแซงสื่อ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ถือว่ามีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสาธารณะ เนื่องจากสิทธิเสรีภาพของสื่ออื่นนั้น มีผลต่อสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของประชาชน การกำกับควบคุมจริยธรรมหรือจรรยาบรรณสื่อที่ได้ดูยภาพจึงมีนัยยะที่สำคัญทั้งต่อสิทธิในการรับรู้ และสิทธิความเป็นอยู่ส่วนบุคคลด้วย โดยเหตุผลความจำเป็นของการร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลสื่อมวลชน และมีมาตรการที่เป็นธรรมในการคุ้มครองประชาชนจากการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน รวมถึงมีองค์กรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทั้งนี้ มีสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) การจัดตั้ง “สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ” เป็นองค์กรหลักที่จะทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน โดยมีหลักการสำคัญให้สภา

วิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติเป็นองค์กรกลางในการส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชน ในทุกลำดับชั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบวิชาชีพโดยองค์กรสื่อมวลชนในระดับต้น และการกำกับดูแลกันเองโดยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในระดับที่สอง ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่สมัครใจเข้าเป็น สมาชิกและต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ในร่างพระราชบัญญัตินี้โดยสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ จะเป็นผู้ออก “ใบรับรองสมาชิกสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ” ให้แก่องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนดังกล่าวเมื่อได้ จดทะเบียนเป็นสมาชิกแล้ว

ดังนั้น การดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะครอบคลุมเฉพาะองค์กรวิชาชีพ สื่อมวลชนที่เป็นสมาชิก รวมถึงองค์กรสื่อมวลชนและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่ได้รวมตัวกันเป็นสมาชิก ขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นเท่านั้น โดยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนดังกล่าวจะเป็นผู้ออก “ใบรับรอง ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน” ให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรสื่อมวลชนที่เป็น สมาชิกขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น ดังนั้น หากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน หรือองค์กรสื่อมวลชนที่มีความ ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ จะต้องรวมกลุ่มเป็นองค์กรวิชาชีพ สื่อมวลชน และต้องปรากฏคุณสมบัติตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนบังคับใช้เป็นการภายใน มีหลักฐานเชิงประจักษ์ในการ บังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน และมีการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนา ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนและ องค์กร สื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค หรือจังหวัด และส่งเสริมกลไกการกำกับดูแล กันเองทางจริยธรรมสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน

(2) กลไกการ ดำเนินงานของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ เพื่อให้การ ดำเนินงานของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถส่งเสริมผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชน องค์กรสื่อมวลชน และองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่จะจัดตั้งขึ้นหรือรวมกลุ่มกัน ในอนาคตทั้งในระดับประเทศ จังหวัด หรือภูมิภาคที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ได้รับ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระในการนำเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง และ มีการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนโดยตระหนักถึงมาตรฐานทางจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อมิให้ ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนใช้เสรีภาพเกินขอบอำนาจของกฎหมาย อันอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณชนและ ละเมิดสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ ตลอดจนให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ ได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายเพื่อ

เป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน การส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน การรวมกลุ่มของสื่อมวลชนและการให้คุณค่าแก่การกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรมสื่อมวลชน ผ่านกลไกการดำเนินงานของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อดังต่อไปนี้

(2.1) คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่

สำคัญ ได้แก่

(2.1.1) การกำหนดมาตรฐานกลางของจริยธรรมสื่อมวลชน

(2.1.2) การส่งเสริมจริยธรรมให้แก่สมาชิกในการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

(2.1.3) การส่งเสริมการรวมกลุ่มและการกำกับดูแลกันเองขององค์กรสื่อมวลชนและองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน

(2.1.4) การพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกรณีมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนหรือกรณีผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนฝ่าฝืนจริยธรรมสื่อมวลชน และมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อ โดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อมายังคณะกรรมการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจในการกำกับดูแลทางจริยธรรมให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(2.1.5) การพิจารณา ตักเตือน ปรับ หรือแก้ไขข้อความอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าองค์กรสื่อมวลชน องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เผยแพร่คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนต่อสาธารณชน ตลอดจนการกำหนดโทษปรับทางปกครอง และการส่งคำวินิจฉัยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้กสทช. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกสทช. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมสื่อมวลชน

(2.1.6) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้

(2.2) คณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อทำหน้าที่

เป็นกลไกสำคัญคู่ขนานกับคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ ได้แก่

(2.2.1) ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรู้เท่าทันสื่อทุกประเภทอย่างเป็น
รูปธรรม

(2.2.2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
กำกับดูแลสื่อ

(2.2.3) ตรวจสอบ ฝ่าละออง รับเรื่องร้องเรียนและร่วมแก้ไขปัญหา
การกระทำอันไม่เหมาะสมของสื่อ

(2.2.4) ดำเนินการและสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นการ
ส่งเสริมให้เกิดการรู้เท่าทันสื่อ

(2.2.5) ประสานงานกับเครือข่ายภาคประชาชน

(2.2.6) พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีประชาชนได้รับความเสียหาย
จากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนฝ่าฝืนการปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อมวลชน โดยอำนาจของ
คณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีนี้จะ
เกิดขึ้นเมื่อ (1) คณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อได้ส่งเรื่องร้องเรียนให้องค์กร
สื่อมวลชน หรือองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนพิจารณาแล้วและองค์กรดังกล่าวเพิกเฉยไม่ดำเนินการ หรือ (2)
องค์กรดังกล่าวดำเนินการพิจารณาโดยใช้มาตรฐานจรรยาบรรณสื่อมวลชนที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของจรรยา
บรรณสื่อมวลชนตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือ (3) กรณีผู้ถูกร้องเรียนไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพ
สื่อมวลชนแห่งชาติ หรือ (4) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยขององค์กรสื่อมวลชน หรือองค์กร
วิชาชีพสื่อมวลชนมายังคณะกรรมการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลกันเอง
ทางจรรยาบรรณสื่อมวลชน โดยการกำกับดูแลเป็นลำดับขั้น และประกันการพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าจะ
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานทางจรรยาบรรณที่สังคมให้การยอมรับและสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย
ตลอดจนปิดช่องว่างทางกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาวิชาชีพสื่อมวลชน
แห่งชาติกระทำการอันฝ่าฝืนจรรยาบรรณสื่อมวลชน โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือผู้ได้รับความเสียหาย
และมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการกำกับดูแลทางจรรยาบรรณสื่อมวลชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส
เป็นธรรมและส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลกันเองเป็นลำดับขั้นให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

(3) การส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลตนเองทางจริยธรรมสื่อมวลชน เนื่องจากเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องการให้มีกลไกการกำกับดูแลตนเองทางจริยธรรมสื่อมวลชนเป็นลำดับขั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดกลไกเพื่อส่งเสริมเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถร้องเรียนได้ทั้งต่อคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ เพื่อเป็นการลดภาระ ลดขั้นตอน ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ให้สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนที่ใดก็ได้ ซึ่งถือเป็นกลไกส่วนหนึ่ง ในการสร้างธรรมาภิบาลภายในองค์กร อันจะส่งเสริมให้องค์กรสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ เป็นที่ยอมรับ ได้รับความศรัทธาและความเชื่อมั่นจากประชาชนและสังคมในอนาคต

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว หากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนหรือองค์กรสื่อมวลชน ผู้ถูกร้องเรียนเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่เป็นสมาชิกสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรที่เกี่ยวข้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน โดยแยกพิจารณา ดังนี้

(3.1) กรณีผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นผู้ถูกร้องเรียน ให้ส่งเรื่องร้องเรียนให้องค์กรสื่อมวลชนที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณาตามมาตรการที่กำหนดไว้ในจริยธรรมสื่อมวลชนขององค์กรสื่อมวลชนนั้น

(3.2) กรณีองค์กรสื่อมวลชนเป็นผู้ถูกร้องเรียน ให้ส่งเรื่องร้องเรียนให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ที่องค์กรสื่อมวลชนนั้นเป็นสมาชิกอยู่เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ตามมาตรการที่กำหนดไว้ในจริยธรรมสื่อมวลชนขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น

(3.3) กรณีผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนและองค์กรสื่อมวลชนเป็นผู้ถูกร้องเรียนในคราวเดียวกัน ให้ส่งเรื่องร้องเรียนให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่องค์กรสื่อมวลชนนั้นเป็นสมาชิกอยู่เป็นผู้พิจารณาดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในจริยธรรมสื่อมวลชนขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว หากมาตรการที่กำหนดไว้ในจริยธรรมสื่อมวลชนขององค์กรสื่อมวลชน หรือองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ ให้องค์กรสื่อมวลชนหรือองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นและสมควร ให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาได้ ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน และให้รายงานผลการพิจารณาให้คณะกรรมการกำกับดูแลสื่อ โดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อทราบภายในเจ็ดวันนับแต่การพิจารณาแล้วเสร็จ

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ให้มีการกำกับตนเองทางจริยธรรมสื่อมวลชน โดยคณะกรรมการทั้ง 2 คณะของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ จะไม่เข้าไปดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในขั้นนี้ แต่จะให้เป็นอำนาจขององค์กรสื่อมวลชน หรือองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในการกำกับดูแลตนเอง โดยใช้มาตรฐานจริยธรรม กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลา การพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามที่องค์กรนั้นกำหนดบังคับใช้เป็นการภายในองค์กรของตน หากมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจึงให้รายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อเพื่อทราบ นอกจากนี้ การกำหนดในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการป้องกันมิให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะไปกระทบกระเทือนถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องร้องเรียน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการกำกับดูแลกันเองขององค์กรต่าง ๆ ที่มีมาตรการกำหนดใช้บังคับเป็นการภายในอยู่ก่อนร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรสื่อมวลชน และองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนก็มีการกำหนดรายละเอียดในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้แตกต่างกันตามลักษณะของสื่อมวลชนแต่ละแขนง

(4) อำนาจในการกำกับดูแลทางจริยธรรมสื่อมวลชนของคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ และคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติจะเกิดขึ้นในกรณีดังต่อไปนี้

(4.1) คณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อได้ส่งเรื่องร้องเรียนให้องค์กรสื่อมวลชน หรือองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนพิจารณาแล้วและองค์กรดังกล่าวเพิกเฉยไม่ดำเนินการ หรือ

(4.2) องค์กรดังกล่าวดำเนินการพิจารณาโดยใช้มาตรฐานจริยธรรมสื่อมวลชนที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของจริยธรรมสื่อมวลชนตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือ

(4.3) กรณีผู้ถูกร้องเรียนไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ หรือ

(4.4) มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรสื่อมวลชน หรือองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน มายังคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ

(4.5) มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชน และการรู้เท่าทันสื่อ ตามข้อ (4.1) ถึง (4.3) มายังคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวไม่ตัดสิทธิกรณีที่ผู้ใช้สิทธิทางศาล

3.1.6 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณากฎหมายของประเทศไทยแล้ว พบว่าการบัญญัติหลักการให้ประชาชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารมิได้มีบทบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ยังสามารถปรากฏหลักการดังกล่าวในพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

3.1.6.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้มีการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศ อันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และสิ่งมีชีวิต โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐปรากฏตามมาตรา 6(1) กล่าวคือ

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย....”

จากบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการข้างต้น ก็มีความสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 ที่ได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารข้างต้นเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9(8) ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลเอกสารให้ประชาชนตรวจสอบเพิ่มเติมได้ อันได้แก่

(1) รายงานและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการ รวมทั้งรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานดังกล่าวด้วย

(2) รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม รวมทั้งรายงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

(3) รายงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและปริมาณการปล่อยสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม และ รายงานผลกระทบที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการ จัดทำรายงานหรือรายงานผลกระทบ แล้วแต่กรณี

(4) รายงานสถานการณ์และหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจวัดหรือตรวจสอบ มลพิษ สารพิษ วัตถุอันตรายและหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับสภาวะ สุขภาพหรือผลกระทบต่อสุขภาพ ที่เกิดจากมลพิษ สารพิษ วัตถุอันตราย และหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) รายงานการศึกษาวิจัยหรือการวิเคราะห์เกี่ยวกับระดับการปนเปื้อนของสารพิษ ในพืชและหรืออาหารที่ผลิตจากพืช และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายงานการตรวจสอบหรือรายงาน ผลกระทบของการใช้สารเคมีในการเกษตรที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

(6) รายงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระดับการปนเปื้อนของสารพิษในสภาพแวดล้อม ต่าง ๆ โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

(7) รายงานผลกระทบและหรือรายงานผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลการเฝ้าระวัง และหรือข้อมูลข่าวสารอื่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสภาวะสุขภาพ อาชีวอนามัยและอนามัยสิ่งแวดล้อม

(8) รายงานการศึกษาหรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอันตรายที่เกิดหรืออาจจะ เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้ง รายงานผลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการคุ้มครองความปลอดภัยในการประกอบกิจการ ภาคอุตสาหกรรมด้วย

(9) รายงานการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ รวมทั้งผลการดำเนินการตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัย ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตามกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการอนุญาตหรือการอนุมัติ เช่น รายงานผลการตรวจสอบการ บำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม หรือรายงานการตรวจสอบอื่นที่มีลักษณะเป็นทำนองเดียวกัน

(10) รายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางหรือจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะใน แต่ละระดับ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคม

(11) สัญญา สัมปทาน ใบอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและหรือสังคม รวมทั้งสัญญา สัมปทาน และหรือใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย

(12) กรอบการเจรจา ร้างความตกลง และหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งกรอบการเจรจา ร้างความตกลง และหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และรวมตลอดถึงผลการดำเนินการตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องด้วย

(13) นโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

(14) รายงานการประชุมและมติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งผลกระทบต่อสังคมของคณะกรรมการที่แต่งตั้งหรือจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี

(15) ข้อมูลข่าวสารและหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

(16) ข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลในเชิงสถิติ แผนที่ และอื่น ๆ

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร พบว่ามีคำวินิจฉัยที่ได้ชี้ขาดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูล เช่น คำวินิจฉัยที่ วท 1/2554 ที่ให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีเปิดเผยรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าแก่งคอย 2 ของบริษัท กัลฟ์ฯ ที่จัดส่งให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี โดยอ้างอิงประกาศฉบับดังกล่าว เป็นต้น

3.1.6.2 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการสร้างเสริมสุขภาพ และแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐไว้หลายมาตรา กล่าวคือ

“มาตรา 8 ในการบริการสาธารณสุข บุคลากรด้านสาธารณสุขต้องแจ้งข้อมูลด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการให้ผู้รับบริการทราบอย่างเพียงพอที่ผู้รับบริการจะใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับ หรือไม่รับบริการใด และในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการใด จะให้บริการนั้นมีได้ ในกรณีที่เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้รับบริการเพราะเหตุที่ผู้รับบริการปกปิดข้อเท็จจริงที่ตนรู้และควรบอกให้

แจ้ง หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรืออันตรายนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับบริการอยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน

(2) ผู้รับบริการไม่อยู่ในฐานะที่จะรับทราบข้อมูลได้ และไม่อาจแจ้งให้บุคคลซึ่งเป็นทายาท โดยธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปกครอง ผู้ปกครองดูแล ผู้พิทักษ์ หรือผู้อนุบาลของผู้รับบริการ แล้วแต่กรณี รับทราบข้อมูลแทนในขณะนั้นได้

มาตรา 10 เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้น และวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว

การเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มาตรา 11 บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว”

ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 10 และมาตรา 11 ข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นเช่นกัน

3.1.6.3 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยเฉพาะการกำหนดหน้าที่ของผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตโดยเฉพาะการจัดทำคู่มือประชาชนให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาต และต้องเผยแพร่ให้

ประชาชนได้รับทราบตามมาตรา 7¹⁸ การกำหนดกระบวนการในการตรวจสอบคำขออนุญาตและการดำเนินการแจ้งให้แก้ไขหรือเพิ่มเติมคำขอตามมาตรา 8¹⁹ การคืนคำขอ และการอุทธรณ์คำสั่งคืนคำขอตามมาตรา 9²⁰ และกำหนดเวลาในการพิจารณาคำขอโดยไม่ล่าช้าตามมาตรา 10²¹

¹⁸ มาตรา 7 ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ ขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ และจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเอง ก็ได้

คู่มือสำหรับประชาชนตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดให้ยื่นคำขอ และเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเมื่อประชาชนประสงค์จะได้สำเนาคู่มือดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดสำเนาให้โดยจะคิดค่าใช้จ่ายตามควรแก่กรณีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้ระบุค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนด้วย

ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตที่กำหนดตามวรรคหนึ่งว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการให้ผู้อนุญาตดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ให้ส่วนราชการจัดให้มีศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำขอและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตไว้ ณ ที่เดียวกันตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

¹⁹ มาตรา 8 ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอจะต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานใดให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันที ถ้าเป็นกรณีที่สามารรถแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วนถ้าเป็นกรณีที่อาจดำเนินการได้ในขณะนั้นให้บันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ในบันทึกดังกล่าวด้วยและให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามไว้ในบันทึกนั้น

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มอบสำเนาทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดทำคำขอลูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ระบุในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา 7 แล้วหรือได้แก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมครบถ้วนตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำหรือตามที่ปรากฏในบันทึกตามวรรคหนึ่งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นใดอีกไม่ได้ และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้นโดยอาศัยเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ความไม่สมบูรณ์หรือความไม่ครบถ้วนนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นผลให้ไม่อาจอนุญาตได้ ในกรณีนี้ให้ผู้อนุญาตสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

²⁰ มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำขอหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบหรือตามที่ปรากฏในบันทึกที่จัดทำตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คืนคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือถึงเหตุแห่งการคืนคำขอให้ทราบด้วย

ผู้ยื่นคำขอจะอุทธรณ์คำสั่งคืนคำขอตามวรรคหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือจะยื่นคำขอใหม่ก็ได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นคำขอใดภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นคำขอนั้นใหม่ภายในระยะเวลาดังกล่าว

²¹ มาตรา 10 ผู้อนุญาตต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา 7 และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ

3.1.6.4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐเกี่ยวกับผังเมือง ปรากฏตามมาตรา 23 กล่าวคือ

“มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการเปิดเผยแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ”

ทั้งนี้ หากพิจารณาประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9(8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 ผู้วิจัยพบว่า รายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางหรือจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในแต่ละระดับ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสุขภาพและสังคม ก็เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูเช่นเดียวกัน

เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา 7 แล้ว หากผู้อนุญาตยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุกเจ็ดวันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งส่งสำเนาการแจ้งดังกล่าวให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบทุกครั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่าความล่าช้านั้นเกินสมควรแก่เหตุหรือเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของผู้อนุญาต ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งเสนอแนะให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น

ในกรณีไม่แจ้งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าผู้อนุญาตกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัย

3.1.6.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ในประเด็นที่ผู้ถูกเวนคืนจะต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินผ่านการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ปรากฏตามมาตรา 5 และมาตรา 6 กล่าวคือ

“มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (1) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น ”

3.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามกฎหมายไทย

3.2.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย

จากการศึกษาพัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่าประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ซึ่งถือเป็นสิทธิเบื้องต้นอันนำไปสู่การพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยก่อนที่จะมีการบัญญัติสิทธิความเป็นอยู่ส่วนบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตราเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น การรับรองและคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในประเทศไทยถือว่าอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทหลัก ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา โดยการคุ้มครองสิทธิในลักษณะของการแก้ไขเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลขึ้นแล้วโดยปรากฏให้เห็นเป็นทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา²²

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ปรากฏบทบัญญัติที่มีหลักการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ในมาตรา 420 มาตรา 422 และมาตรา 423 ซึ่งเป็นเรื่องของความรับผิดชอบละเมิดในทางแพ่ง อันเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดจนเกิดความเสียหายต่อเกียรติยศชื่อเสียงหรือสิทธิอื่น ๆ ในขณะที่ประมวลกฎหมายอาญาได้มีบทบัญญัติที่คุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ในลักษณะของบทกำหนดการกระทำความผิดในฐานเปิดเผยความลับ ซึ่งกระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลตามมาตรา 322 และมาตรา 323

หากพิจารณาถึงบทบัญญัติที่ปรากฏในเรื่องการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ทั้งที่อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย และประมวลกฎหมายอาญานั้นจะพบลักษณะของการคุ้มครองปกป้องที่สำคัญ ดังนี้²³

ประการที่หนึ่ง การคุ้มครองในทางกฎหมายแพ่งของไทย ยังไม่มีลักษณะของการบัญญัติด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนถึงการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ แต่กล่าวอย่างรวม ๆ ไว้ในสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง หากมีบุคคลอื่นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

²² กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทย: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 219-220.

²³ เรื่องเดียวกัน.

ประการที่สอง การคุ้มครองในทางกฎหมายอาญาของไทย ก็ปรากฏเฉพาะการคุ้มครองในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใน 2 ลักษณะ คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล และการเปิดเผยความลับโดยพนักงานหรือบุคคลที่ได้ข้อมูลนั้นมาในทางการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเป็นผู้ศึกษาในสาขาวิชาชีพนั้น เช่น เป็นแพทย์ เภสัชกร นางผดุงครรภ์ ผู้พยาบาล นักบวช หมอความ หนายความหรือผู้สอบบัญชี เป็นต้น โดยการเปิดเผยทั้งสองกรณีนั้นก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลเจ้าของข้อมูลด้วย จึงจะถือว่าเป็นความผิดครบองค์ประกอบความผิดในทางกฎหมายอาญา

พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ได้ปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อมีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ส่วนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารบุคคลในภาครัฐ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งนอกจากจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมุ่งคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความดูแลของภาครัฐด้วย โดยถือว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารของราชการ และนอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ผู้วิจัยพบว่ามีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

3.2.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองเรื่องการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลอย่างชัดเจน ปรากฏในมาตรา 35 วรรคแรก มาตรา 40 และมาตรา 43 กล่าวคือ

“มาตรา 35 วรรคแรก บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตตใจของยุวชน ”

“มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคล มีติดต่อกัน จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ”

“มาตรา 43 สิทธิของบุคคลในครอบครัวย่อมได้รับการคุ้มครอง”

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดังกล่าว ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เช่น มาตรา 33 ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 33 และมาตรา 38 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 40 มาตรา 46 และมาตรา 49 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 34 มาตรา 39 และมาตรา 41 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 37 มาตรา 42 และมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งต่อมาเมื่อมีแก้ไขเพิ่มเติมปี 2538 ก็ได้มีการขยาย ความเนื้อหาของบทบัญญัติให้มากขึ้นในมาตรา 39 วรรคแรก (เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น) มาตรา 47 (สิทธิ ของบุคคลในครอบครัว) และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับตน ในมาตรา 48 ทวิ ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ถือเป็นช่วง ปีที่สำคัญในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในระบบ กฎหมายไทย อันเนื่องมาจากเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการให้คำนิยามของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และมี บทบัญญัติในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงยืนยันหลักการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล เช่นเดียวกับแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ปรากฏใน 4 มาตรา ได้แก่ มาตรา 34 การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล มาตรา 37 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร มาตรา 39 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และมาตรา 58 สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันนั้น ผู้วิจัยพบว่ามีบทบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลไว้ใน มาตรา 32 กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอัน เป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่า ทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อ

ประโยชน์สาธารณะ และมาตรา 36 กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ ทั้งนี้ การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.2.3 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายฉบับเดียวในประเทศไทยที่ได้ให้คำนิยามของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” เอาไว้เป็นการทั่วไป โดยมีการนิยาม “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ว่าหมายถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

นอกจากนั้นแล้วยังมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล ในกรณีที่ข้อมูลอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐอย่างเฉพาะเจาะจงปรากฏในหมวด 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตั้งแต่มาตรา 21 ถึงมาตรา 25 กล่าวคือ

(1) การนิยามคำว่า “บุคคล” ในหมวดนี้ หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (มาตรา 21)

(2) การให้อำนาจสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่ง (3) ของมาตรา 23 (กรณีการจัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ) มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ แต่กรณีหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่จะกำหนดในกฎกระทรวงข้างต้นนั้น ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเปิดเผยประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (3) จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว (มาตรา 22)

(3) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 23)

(3.1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

(3.2) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

(3.3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้ (ก) ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้ (ข) ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (ค) ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ (ง) วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล (จ) วิธีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล (ฉ) แหล่งที่มาของข้อมูล

(3.4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(3.5) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ทั้งนี้ ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่อาจให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ และหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ได้ ซึ่งเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

(4) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้ (มาตรา 24)

(4.1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(4.2) เป็นการใช้อ้างอิงตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(4.3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(4.4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(4.5) ต่อหोजดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(4.6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(4.7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(4.8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(4.9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามข้อ (4.3) ถึง (4.9) ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) การกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน
ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่าภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น สำหรับกรณีการเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 นี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรมแล้วได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลในปัจจุบันพบว่า สำนักงานคณะกรรมการการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยตราเป็นร่าง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ²⁴ ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่มีการเสนอแก้ไขนั้น คือ การกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้วยการเชื่อมโยง หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว มีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้หรือเปิดเผยโดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล หรือเพื่อป้องกันการทำให้เสียหาย ถูกทำลาย ถูกเรียกดู สืบค้น เชื่อมโยง ใช้ เปิดเผย ทำสำเนา หรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลโดยไม่มีสิทธิ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵ การแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงแนวโน้มการให้ความสำคัญต่อการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ถึงแม้ว่าข้อมูลดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การครอบครองและควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐก็ตาม ก็ต้องให้ความสำคัญกับมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล เช่นเดียวกันกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในการครอบครองของภาคเอกชน ดังที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป

3.2.4 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

เมื่อปีพ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรีได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเหตุผลความจำเป็นที่เห็นว่า เนื่องจากปัจจุบันมีการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปแสวงหาประโยชน์หรือเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลจนสร้างความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว แม้ว่าจะได้มีการมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบางเรื่อง เช่น ข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 หรือข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 และกฎหมายที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวล

²⁴ รายละเอียดปรากฏใน <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-independent-entity/item/1185-2018-01-19-07-05-50> (19 มกราคม 2561)

²⁵ “มาตรา 24/1 ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้วยการเชื่อมโยงหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หากข้อมูลข่าวสารนั้นมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้หรือเปิดเผยโดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล หรือเพื่อป้องกันการทำให้เสียหาย ถูกทำลาย ถูกเรียกดู สืบค้น เชื่อมโยง ใช้ เปิดเผย ทำสำเนา หรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลโดยไม่มีสิทธิ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การเข้าถึงและการใช้งานสารสนเทศ อุปกรณ์ ระบบ และสถานที่
- (2) การจัดให้มีระบบสารสนเทศและระบบสำรองของสารสนเทศซึ่งอยู่ในสภาพพร้อมใช้งานและจัดทำแผนเตรียมพร้อมกรณีฉุกเฉิน ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้สามารถใช้งานสารสนเทศได้ตามปกติอย่างต่อเนื่อง
- (3) การตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงด้านสารสนเทศอย่างสม่ำเสมอ
- (4) หลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการฟ้องคดีให้รับผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 หรือมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป สมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป เพื่อให้มีมาตรการคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ทว่าต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีการถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ หากพิจารณาสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ พบว่ามีหลายประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ

(1) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย เนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลมีความหลากหลายเช่นเดียวกับวัตถุอันตราย โดยกำหนดให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่ถ้ามีเหตุอันควรนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งรวมถึงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องไปใช้บังคับเป็นการเพิ่มเติมหรือแทนที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นได้ ทั้งนี้โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอย่างใดไว้ในประกาศนั้นก็ได้

(2) กำหนดข้อยกเว้นโดยให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(2.1) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอื่นไม่ได้ประกอบกิจการเชิงธุรกิจหรือการพาณิชย์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องคำนึงถึงการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรมด้วย

(2.2) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนตนของบุคคลนั้นเท่านั้น โดยมีให้ผู้อื่นใช้หรือเปิดเผยต่อผู้อื่น เนื่องจากการเก็บไว้เท่านั้น ย่อมไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและเป็นหลักสากลเพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเภทนี้ที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(2.3) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บ รวบรวมไว้เฉพาะเพื่อกิจการสื่อสารมวลชน งานศิลปกรรม หรืองานวรรณกรรมเท่านั้น เนื่องจากเสรีภาพของสื่อมวลชนรวมทั้งเสรีภาพในการเขียน อันได้แก่ งานศิลปกรรมหรือวรรณกรรมนั้นเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกัน การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงไม่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ยังสามารถยกเว้นแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะใด หรือกิจการใดได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอีกด้วย

(3) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทำหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และ ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(4) กำหนดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยคำนึงถึงค ความสอดคล้องกับหลักสากล กล่าวคือ กำหนดห้ามการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจาก เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ส่วนกรณีที่เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยได้นั้นเป็นข้อยกเว้น และการขอความยินยอมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจึงจะถือว่าได้รับความยินยอมโดยชอบ เช่น ไม่ทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์หรือไม่หลอกลวง และต้องแจ้งวัตถุประสงค์ รวมทั้งรายละเอียดของผู้เก็บรวบรวม โดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจกำหนดแบบหรือข้อความในการขอความยินยอมได้ และมีอำนาจประกาศกำหนดประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามได้อีกด้วย

(5) กำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึงผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวม ควบคุมการใช้และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนดหรือเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ หน้าที่ในการจัดให้มีระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ข้อมูลส่วนบุคคล และหน้าที่ในการแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบันตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอหรือเมื่อจะใช้หรือเปิดเผยข้อมูลนั้น

(6) กำหนดมาตรการควบคุมผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งประกอบกิจการเชิงธุรกิจ หรือการพาณิชย์ตามที่กำหนดในกระทรวง ให้มีมาตรการเพิ่มเติมจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทั่ว ๆ ไป เช่น ในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลด้วย ต้องตั้งหน่วยรับเรื่องร้องเรียนกรณีลูกจ้างกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือรับเรื่องร้องขอเพื่อแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประเภทนี้เลิกกิจการจะต้องแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบและต้องจัดการข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กำหนด

(7) กำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ขอตรวจข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน หรือขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนในกรณีที่เป็นข้อมูล ซึ่งไม่ได้ให้ความยินยอมมาก่อน

(8) กำหนดให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และ

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตรวจสอบการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการกระทำหรือแก้ไขการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ นอกจากนี้ได้กำหนดให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งไม่พอใจมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้

(9) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริม โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอาจขอรับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เช่น การขอคำแนะนำ หรือคำปรึกษาในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล การอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคคลซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล หรืออื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประกาศกำหนด รวมทั้งหากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะมีสิทธิใช้หรือแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก็สามารถยื่นคำขอใบรับรองจากสำนักงานได้ เมื่อสำนักงานประเมินผลการดำเนินการของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลว่ามีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐาน สำนักงานจะเสนอคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้ความเห็นชอบ และออกใบรับรองแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเพื่อให้มีสิทธิใช้หรือแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐาน ซึ่งสำนักงานจะต้องตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นระยะ ๆ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐาน สำนักงานก็อาจเพิกถอนใบรับรอง ซึ่งผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องคืนใบรับรองที่ถูกเพิกถอนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถูกเพิกถอน นอกจากนี้ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอาจประกาศยอมรับ การตรวจสอบและรับรองเกี่ยวกับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งกระทำโดยหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนหรือจะตั้งอยู่ในต่างประเทศก็ได้ เมื่อคณะกรรมการประกาศยอมรับแล้วจะมีผลทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิใช้หรือแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานฯ

(10) กำหนดให้มีบทกำหนดโทษ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

(10.1) เป็นบทกำหนดโทษกรณีนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

(10.2) โทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้มีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งโทษปรับทางปกครองจะใช้กับความผิดเล็กน้อยหรือความผิดที่ไม่ใช่หลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ เช่น ความผิดฐานไม่มาให้ถ้อยคำ ความผิด

ฐานไม่จัดทำบัตรประจำตัวลูกจ้าง ความผิดฐานไม่แก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องก่อนใช้ ความผิดฐานไม่แจ้งวัตถุประสงค์ในการขอความยินยอม ความผิดฐานไม่จัดทำรายการแสดงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล หรือความผิดฐานไม่แจ้งรายละเอียดในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง และหากผู้ถูกลงโทษไม่ยอมชำระค่าปรับ ก็จะถูกมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(10.3) โทษอาญา ซึ่งจะใช้กับความผิดสำคัญๆ เช่น ความผิดฐานเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมหรือไม่เข้าช้อยกเว้น หรือความผิดฐานไม่จัดให้มีระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยแก่ข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น โดยได้กำหนดให้มีบทเปรียบเทียบสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติขออนุญาตร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อช่วงวันที่ 22 มกราคม – 6 กุมภาพันธ์ 2561 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจสังคม ได้มีการจัดทำและนำร่างกฎหมายดังกล่าวมาเปิดสู่สาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม และรับฟังความคิดเห็นผ่านทางช่องทางออนไลน์²⁶ โดยหากร่างกฎหมายนี้ประกาศใช้จะมีการบังคับใช้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ การบังคับใช้ทันทีในส่วนของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่ส่วนของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เวลาเตรียมตัว 1 ปี ทั้งนี้ หากมีกฎหมายว่าด้วยการไต่เบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะใด กิจการใด หรือหน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น เว้นแต่ในบางกรณี

โดยร่างกฎหมายที่เปิดให้รับฟังความคิดเห็นนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจ เช่น

(1) การกำหนดนิยามข้อมูลส่วนบุคคล โดยหมายถึงข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงการระบุเฉพาะชื่อ ตำแหน่ง สถานที่ทำงาน หรือที่อยู่ทางธุรกิจ และข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ

(2) การกำหนดนิยามและอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึงบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่กฎหมายฉบับนี้ หรือกฎหมายฉบับอื่นกำหนดให้กระทำได้ ซึ่งในการขอความยินยอมโดยหลักต้องทำเป็นหนังสือ หรือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการ

²⁶ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-independent-entity/item/1187-2018-01-22-04-05-29>

เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลไปด้วย และการขอความยินยมนั้นต้องไม่เป็นการหลอกลวง หรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิที่จะถอนความยินยอมเสียเมื่อใดก็ได้ และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวัตถุประสงค์ที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ให้ไว้เท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลยังมีหน้าที่อื่น ๆ ตามมาตรา 18 เช่น ประเมินผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นประจำ อย่างสม่ำเสมอ จัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม ทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้องหรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ แจ้งเหตุการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ชักช้า เป็นต้น

(3) การกำหนดนิยามและอำนาจหน้าที่ของผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้คำสั่งหรือในนามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามคำสั่งที่ได้รับจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล จัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการสูญหาย เข้าถึง ใช้ เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทราบถึงเหตุการณ์ละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดขึ้น ตลอดจนจัดทำและเก็บรักษาบันทึกการของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลไว้

(4) หลักการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล และการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งทำได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย และแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบ โดยห้ามมิให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่มีเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 เช่น เพื่อประโยชน์ที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยหรือสถิติ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและได้เก็บข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อการนั้นไว้เป็นความลับ เพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพของบุคคล เป็นต้น และต้องรวบรวมข้อมูลจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงเท่านั้น

ส่วนในแง่ของการใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยหลักแล้วต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน และหากมีการส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังต่างประเทศก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เว้นแต่มีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลไว้หลายประการ อาทิ สิทธิขอเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูล

ส่วนบุคคล หรือขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวที่ตนไม่ได้ให้ความยินยอม สิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย ระงับการใช้ชั่วคราว หรือแปลงข้อมูลส่วนบุคคลให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลที่ไม่สามารถรู้ตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ สิทธิร้องขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นถูกต้อง เป็นปัจจุบัน สมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด

(6) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงาน นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอาจตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้ ตรวจสอบการกระทำใด ๆ ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือลูกจ้างหรือผู้รับจ้างของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

(7) การกำหนดความรับผิดทางแพ่ง และบทกำหนดโทษ โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลอันทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะมีเหตุที่พิสูจน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนในแง่บทกำหนดโทษนั้น กำหนดเป็นโทษปรับซึ่งมีหลายระดับ เช่น การปรับไม่เกิน 1 แสนบาท ในกรณีที่ไม่แจ้งวัตถุประสงค์การเก็บข้อมูล ไม่บันทึกรายการให้เจ้าของข้อมูลตรวจสอบ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ การปรับไม่เกิน 3 แสนบาท ในกรณีเก็บ ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ขอความยินยอม หรือเกินจำเป็น การไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์การโอนข้อมูลไปต่างประเทศ การเก็บรักษาข้อมูลไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด เป็นต้น การปรับไม่เกิน 5 แสนบาท ในกรณีเก็บข้อมูลความเห็นทางการเมือง ศาสนา สุขภาพ หรือพฤติกรรมทางเพศ หรือการเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

(8) ข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย โดยมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งไม่ใช่บังคับกับ 1) บุคคลที่ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนตนของบุคคลนั้นเท่านั้น โดยมีให้ผู้อื่นใช้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นต่อผู้อื่น 2) บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ทำการเก็บรวบรวมไว้เฉพาะเพื่อกิจการสื่อบุคคล งานศิลปกรรม หรืองานวรรณกรรมอันเป็นไปตามจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพหรือเป็นประโยชน์สาธารณะเท่านั้น 3) สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา รวมถึงคณะกรรมการที่ตั้งโดยสภาดังกล่าว ซึ่งเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา หรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี 4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของ

เจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ รวมทั้งการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 5) การดำเนินกิจการทางศาสนาขององค์กรทางศาสนา และ 6) การดำเนินการกับข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตและสมาชิกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

3.2.5 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณากฎหมายของประเทศไทยแล้ว ผู้วิจัยพบว่าการบัญญัติหลักการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศไทยนั้น มีทั้งกฎหมายที่ให้การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล และกฎหมายที่ให้อำนาจอรัฐในการแทรกแซงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.2.5.1 กลุ่มกฎหมายที่ให้การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

ประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญในการให้การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ทั้งในแง่ของการควบคุมจัดระบบในการทำหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ หน่วยงาน และบุคคลต่าง ๆ ในการจัดเก็บ และคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ได้แก่

(1) ประมวลรัษฎากร

“มาตรา 10 เจ้าพนักงานผู้ใดโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ ได้รู้เรื่องกิจการของผู้เสียภาษีอากร หรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้นำออกแจ้งแก่ผู้ใด หรือยังให้ทราบกันไปโดยวิธีใด เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย”

(2) พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522

“มาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณารูป ชื่อ หรือข้อความใดซึ่งจะทำให้รู้จักตัวเด็กที่จะเป็นหรือเป็นบุตรบุญธรรม บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่จะเป็นหรือเป็นบุตรบุญธรรม หรือผู้ขอรับหรือรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมและห้ามมิให้โฆษณาคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ”

(3) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

“มาตรา 61 ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของผู้ประกอบธุรกิจ อันเป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของผู้ประกอบธุรกิจจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี

ผู้ใดได้มาหรือล่วงรู้ข้อเท็จจริงใดจากบุคคลตามวรรคหนึ่งเนื่องในการปฏิบัติราชการหรือการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี แล้วเปิดเผยข้อเท็จจริงนั้นในประการที่น่าจะเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน”

(4) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

“มาตรา 32 บรรดาข้อความหรือตัวเลขที่กรอกไว้ในแบบสำรวจให้ถือเป็นความลับ ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การประกันสังคมหรือการคุ้มครองแรงงาน หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี”

(5) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การทะเบียนราษฎร” หมายความว่า งานทะเบียนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร

“ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” หมายความว่า ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา ชื่อบิดามารดา หรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการดำเนินงานทะเบียนต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้

“เลขประจำตัว” หมายความว่า เลขประจำตัวประชาชนที่นายทะเบียนออกให้แก่บุคคลแต่ละคน

มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยที่กำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 13 การจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามมาตรา 12 ไม่รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลของบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้
- (2) ประวัติอาชญากรรม
- (3) การชำระหรือไม่ชำระภาษีอากร
- (4) ข้อมูลที่คณะกรรมการกำหนด หรือ

(5) ข้อมูลที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องแจ้ง

มาตรา 14 บุคคลผู้มีหน้าที่แจ้งการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เจ้าของประวัติซึ่งปรากฏในข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามมาตรา 12 หรือผู้แทนโดยชอบธรรมในกรณีเจ้าของประวัติเป็นผู้เยาว์ ผู้อนุบาลในกรณีเจ้าของประวัติเป็นคนไร้ความสามารถหรือทนายเจ้าของประวัติ หรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าวข้างต้น อาจขอให้นายทะเบียนดำเนินการได้ที่สำนักทะเบียนในวันเวลาราชการ ดังนี้

(1) คัดและรับรองเอกสารข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามมาตรา 12 และเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) แก้ไขเพิ่มเติม ลบ หรือทำให้ทันสมัยซึ่งข้อมูลใด ๆ ในข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรเพื่อให้เกิดความถูกต้องตามความเป็นจริง...

มาตรา 15 ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอาจขอให้นายทะเบียนจัดส่งสำเนาเอกสารข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรได้ ทั้งนี้ เฉพาะเพื่อการอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐนั้น

หากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะเชื่อมโยงคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ผู้อำนวยการทะเบียนกลางอาจอนุญาตให้เชื่อมโยงได้เฉพาะข้อมูลที่จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ปรากฏภายในทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย หรือทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเท่านั้น

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในราชอาณาจักรคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางยินยอมให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเชื่อมโยงข้อมูลที่ปรากฏในทะเบียนอื่นนอกจากทะเบียนตามวรรคสองเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

ห้ามมิให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานสอบสวนที่ได้ข้อมูลใดตามมาตรานี้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจหรือในเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของทางราชการหรือตามวัตถุประสงค์ที่ร้องขอ

มาตรา 16 ในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดเลขประจำตัวแก่บุคคลที่อยู่ในราชอาณาจักรคนละหนึ่งเลขโดยไม่ซ้ำกัน

การยกเว้นการให้เลขประจำตัวแก่บุคคล ให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 17 ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับ และให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ผู้มีส่วนได้เสียขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนจะมีนิติสัมพันธ์ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสถิติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการดำเนินคดีและการพิจารณาคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่ว่าในกรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรไปใช้เป็นหลักฐานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้”

(6) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

“มาตรา 316 ผู้ใดล่วงรู้กิจการของบุคคลใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยตามหน้าที่
- (2) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี
- (3) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของบริษัท

หลักทรัพย์

- (5) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

- (6) การเปิดเผยแก่ทางการหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศที่ทำ

หน้าที่กำกับหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ หรือกำกับดูแลสถาบันการเงิน

- (7) การเปิดเผยเมื่อได้รับความเห็นชอบจากบุคคลดังกล่าวเป็นลายลักษณ์

อักษร”

(7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับ

การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย...”

(8) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

“มาตรา 157 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของนายจ้างอันเป็นข้อเท็จจริงตามที่ปกปิดวิสัยของนายจ้างจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ หรือการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี”

(9) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

กฎหมายฉบับนี้มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะกรณี “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” ที่นับว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องพันกับการยืนยันการแสดงความเจตนาเข้าทำสัญญาตกลงกันทางอิเล็กทรอนิกส์ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง ธุรกรรมต่าง ๆ ที่กระทำขึ้นโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด หรือแต่บางส่วน โดยอาจจะกระทำผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ อาทิ โทรเลข โทรศัพท์ หรือโทรสารก็ได้ เช่น การสั่งซื้อหรือขายสินค้าทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต การชำระเงินผ่านทางเครือข่าย เช่น การสั่งซื้อผ่านเว็บไซต์ โดยการใช้เลขที่บัตรเครดิตในการชำระราคาสินค้าเหล่านั้น ทั้งนี้ตามความหมายของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะกินความกว้าง นอกจากกิจกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังรวมถึงการดำเนินงานของรัฐด้วย²⁷

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความหมายของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ว่าหมายถึง อักษร อักขระ ตัวเลข เสียงหรือสัญลักษณ์อื่นใดที่สร้างขึ้นให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งนำมาใช้ประกอบกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น และเพื่อแสดงว่าบุคคลดังกล่าวยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น

ในมาตรา 26-31 ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 26 ได้บัญญัติถึงลักษณะของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือ

²⁷ กิตติพงศ์ กมลธรรมาวงศ์, การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใน ระบบกฎหมายไทย : ปัญหาและแนวทางการแก้ไข, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 266.

ได้ และมาตรา 27 กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของลายมือชื่อมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่จะมีผลตามกฎหมาย กล่าวคือ

“มาตรา 26 ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้

- (1) ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นได้เชื่อมโยงไปยังเจ้าของลายมือชื่อโดยไม่เชื่อมโยงไปยังบุคคลอื่นภายใต้สภาพที่น่ามาใช้
- (2) ในขณะสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของลายมือชื่อโดยไม่มีการควบคุมของบุคคลอื่น
- (3) การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดแก่ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ นับแต่เวลาที่ได้สร้างขึ้นสามารถจะตรวจพบได้ และ
- (4) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นไปเพื่อรับรองความครบถ้วนและไม่มีการเปลี่ยนแปลงของข้อความ การเปลี่ยนแปลงใดแก่ข้อความนั้นสามารถตรวจพบได้นับแต่เวลาที่ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการจำกัดว่าไม่มีวิธีการอื่นใดที่แสดงได้ว่าเป็นลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้ หรือการแสดงพยานหลักฐานใดเกี่ยวกับความไม่น่าเชื่อถือของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรา 27 ในกรณีมีการใช้ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่จะมีผลตามกฎหมาย เจ้าของลายมือชื่อต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อมิให้มีการใช้ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยไม่ได้รับอนุญาต
- (2) แจ้งให้บุคคลที่คาดหมายได้โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะกระทำการใดโดยขึ้นอยู่กับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือให้บริการเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทราบโดยมิชักช้า เมื่อ
 - (ก) เจ้าของลายมือชื่อรู้หรือควรได้รู้ว่าข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นสูญหาย ถูกทำลาย ถูกแก้ไข ถูกเปิดเผยโดยมิชอบ หรือถูกล่วงรู้โดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
 - (ข) เจ้าของลายมือชื่อรู้จากสภาพการณ์ที่ปรากฏว่ากรณีมีความเสี่ยงมากพอที่ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ สูญหาย ถูกทำลาย ถูกแก้ไข ถูกเปิดเผยโดยมิชอบ หรือถูกล่วงรู้โดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

(3) ในกรณีมีการออกใบรับรองสนับสนุนการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ จะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรให้แน่ใจในความถูกต้องและสมบูรณ์ของการแสดงสาระสำคัญทั้งหมด ซึ่งกระทำโดยเจ้าของลายมือชื่อเกี่ยวกับใบรับรองนั้นตลอดอายุใบรับรอง หรือตามที่มีการกำหนดในใบรับรอง”

(10) พระราชบัญญัติการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

“มาตรา 84 ห้ามมิให้ บสท. เข้าทำสัญญาหรือกระทำการใดอันมีผลให้ บสท. ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลใด ๆ ต่อสาธารณะ เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความลับทางการค้าของลูกค้า”

ข้อความในสัญญาหรือการกระทำใดที่มีผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นโมฆะ

สัญญาใด ๆ ที่มีข้อห้ามระหว่างคู่สัญญาไม่ให้มีการเปิดเผยข้อความในสัญญาหรือข้อมูลอื่นใด เว้นแต่ข้อมูลอันมีลักษณะเป็นความลับทางการค้า ไม่มีผลบังคับกับ บสท. หรือการเปิดเผยต่อ บสท.”

(11) พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

“มาตรา 41 ผู้ใดนำข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานใดอันเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ได้มาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติตามหน้าที่การสอบสวน หรือการพิจารณาคดี หรือได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ผู้ใดได้มาหรือล่วงรู้ข้อเท็จจริงใดจากบุคคลตามวรรคหนึ่ง แล้วเปิดเผยข้อเท็จจริงนั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน เว้นแต่เป็นกรณีที่อาจเปิดเผยได้ตามวรรคหนึ่ง”

(12) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545

“มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูล” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงของข้อมูลเครดิตหรือคะแนนเครดิต ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นบันทึกไว้ปรากฏได้

“การประมวลผลข้อมูล” หมายความว่า การปฏิบัติการใด ๆ กับข้อมูลไม่ว่าจะเป็นการเก็บรวบรวม การบันทึก การจัดเรียงเรียง การเก็บรักษา การแก้ไขเพิ่มเติม การนำกลับมา การใช้ การเปิดเผย การพิมพ์ การทำให้เข้าถึง การลบ หรือการทำลายข้อมูล รวมถึงการจัดทำและเปิดเผยคะแนนเครดิต และรายงานเชิงสถิติ

“ข้อมูลเครดิต” หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้า และคุณสมบัติของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ

(ก) กรณีบุคคลธรรมดา หมายถึง ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สถานภาพ การสมรส อาชีพ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหนังสือเดินทาง และเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

(ข) กรณีนิติบุคคล หมายถึง ชื่อ สถานที่ตั้ง เลขที่ทะเบียนการจัดตั้งนิติบุคคล หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร

(2) ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ รวมทั้งประวัติการชำระราคาสินค้าหรือบริการโดยบัตรเครดิต

“ข้อมูลห้ามจัดเก็บ” หมายความว่า ข้อมูลของบุคคลธรรมดาที่ไม่เกี่ยวกับการรับบริการ การขอสินเชื่อ หรือที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะพิการทางร่างกาย

(2) ลักษณะทางพันธุกรรม

(3) ข้อมูลของบุคคลที่อยู่ในกระบวนการสอบสวนหรือพิจารณาคดีอาญา

(4) ข้อมูลอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

นอกจากการกำหนดนิยามข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติยังได้กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

(1) การกำหนดข้อห้ามของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ได้แก่ ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากบริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต (มาตรา 9) ห้ามมิให้บริษัทข้อมูลเครดิต ผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูลจัดเก็บข้อมูลห้ามจัดเก็บ (มาตรา 10) ห้ามมิให้บริษัทข้อมูลเครดิต หรือผู้ควบคุมข้อมูล หรือผู้ประมวลผลข้อมูลที่ดำเนินการหรือประกอบธุรกิจในการดำเนินกิจการ ทำการควบคุม หรือประมวลผลข้อมูลภายนอกราชอาณาจักร (มาตรา 12) ห้ามมิให้บริษัทข้อมูลเครดิต ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลดำเนินการประมวลผลข้อมูลที่มีอายุของข้อมูลเกินกว่าที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 13) ห้ามมิให้ผู้ใดประกาศหรือโฆษณาว่าสามารถแก้ไขข้อมูลให้แตกต่างจากที่บริษัทข้อมูลเครดิตจัดเก็บ (มาตรา 14) และห้ามมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลใดทำข้อตกลงหรือกระทำการใด ๆ อันมีผลเป็นการกีดกันหรือขัดขวางการให้ข้อมูลเครดิตแก่บริษัทข้อมูลเครดิตหรือการใช้ข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งใดแห่งหนึ่ง

หรือทำให้เกิดการผูกขาดในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (มาตรา 15)

(2) สิทธิและหน้าที่ของบริษัทข้อมูลเครดิต สมาชิกและผู้ให้บริการ ได้แก่ บริษัทข้อมูลเครดิตต้องทำการประมวลผลข้อมูลจากสมาชิกหรือจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ (มาตรา 16) โดยการประมวลผลข้อมูล บริษัทข้อมูลเครดิตหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประมวลผลข้อมูลแทน ต้องจัดให้มีระบบและข้อกำหนดดังนี้เป็นอย่างน้อย 1) ระบบจำแนกข้อมูลที่เกิดขึ้นไว้ 2) ระบบการแก้ไขข้อมูลให้มีความถูกต้องสมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ 3) ระบบรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูลเพื่อป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และมีให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล รวมทั้งระบบป้องกันมิให้ข้อมูลถูกแก้ไข ทำให้เสียหายหรือถูกทำลายโดยไม่ชอบหรือโดยไม่ได้รับอนุญาต 4) ระบบการขอใช้ข้อมูลและระบบการรายงานข้อมูลตามปกติ 5) ระบบการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลของเจ้าของข้อมูล 6) ระบบบันทึกและรายงานผลทุกครั้งเมื่อมีผู้เข้าถึงข้อมูล โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันที่มีการบันทึกของการเข้าถึงข้อมูลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลตรวจสอบได้ 7) ระบบการทำลายข้อมูลที่มีอายุเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด และ 8) ระบบหรือข้อกำหนดอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 17)

นอกจากนั้นแล้ว เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและประมวลผลข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิต ให้สมาชิกส่งข้อมูลของลูกค้าของตนแก่บริษัทข้อมูลเครดิตที่ตนเป็นสมาชิกและแจ้งให้ลูกค้าของตนทราบตามวิธีการ และตามระยะเวลาที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด (มาตรา 18) โดยสมาชิกมีหน้าที่ 1) รายงานและส่งข้อมูลตามมาตรา 18 ข้างต้นให้บริษัทข้อมูลเครดิต และแจ้งให้ลูกค้าของตนทราบถึงการส่งข้อมูลนั้นโดยไม่เลือกปฏิบัติ 2) ส่งข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ ถ้ารู้ว่ามีความไม่ถูกต้อง สมาชิกต้องแก้ไขและจัดส่งข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิต 3) ในกรณีที่สมาชิกได้รับรายงานจากบริษัทข้อมูลเครดิตว่าเจ้าของข้อมูลเห็นว่าข้อมูลที่ตนมีอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ให้สมาชิกดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีคำขอแก้ไข และรายงานผลการตรวจสอบให้บริษัทข้อมูลเครดิตทราบโดยเร็ว หากข้อมูลนั้นไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้อง ให้สมาชิกแก้ไขให้ถูกต้องและรายงานข้อมูลที่ถูกต้องให้บริษัทข้อมูลเครดิตทุกแห่งที่รับข้อมูลจากตนทราบ ทั้งนี้ การพิจารณาคำขอแก้ไขต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอแก้ไขจากเจ้าของข้อมูล ในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่งข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาสามสิบวัน ให้ขยายระยะเวลาให้บริษัทข้อมูลเครดิตเพื่อพิจารณาได้อีกไม่เกินครั้งละสามสิบวันนับแต่ได้รับข้อมูลครั้งสุดท้าย และในระหว่างพิจารณา คำขอแก้ไข ให้บริษัทข้อมูลเครดิตจัดเก็บข้อมูลซึ่งเป็นคำขอแก้ไวนั้นไว้ในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล 4) หากมีการโต้แย้งข้อมูลและไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้สมาชิกรายงานบริษัทข้อมูลเครดิตเพื่อบันทึกเป็นข้อ

โต้แย้งในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล และ 5) เมื่อมีการผิมนัดชำระหนี้ สมาชิกต้องรายงานให้บริษัทข้อมูลเครดิตทราบวันเดือนปีที่เริ่มมีการผิมนัดชำระหนี้

ทั้งนี้ ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อและการออกบัตรเครดิต โดยในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนทุกครั้ง เว้นแต่เจ้าของข้อมูลได้ให้ความยินยอมไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการข้างต้นแล้ว ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลได้ในกรณี 1) เมื่อมีคำสั่งศาลหรือตามหมายศาลหรือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ 2) เมื่อมีหนังสือจากพนักงานสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับธุรกิจการเงินซึ่งตนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีดังกล่าว 3) เมื่อมีหนังสือจากกระทรวง การคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น 4) เมื่อมีหนังสือจากบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หรือนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินฐานะสินทรัพย์ที่นำมาแปลงเป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามความจำเป็นแห่งกรณี หรือ 5) เมื่อมีหนังสือจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์ สถาบันการเงิน หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินราคาสินทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามความจำเป็นแห่งกรณี โดยเมื่อมีการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแล้ว ให้บริษัทข้อมูลเครดิตแจ้งเป็นหนังสือแก่เจ้าของข้อมูลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดเผยหรือให้ข้อมูล ในกรณีที่ข้อมูลโดยรวมของสถาบันการเงินแห่งหนึ่งแห่งใดให้แจ้งแก่สถาบันการเงินนั้นทราบ (มาตรา 20)

สมาชิกอาจนำข้อมูลของลูกค้ายของตนที่ได้รับจากบริษัทข้อมูลเครดิตเฉพาะในส่วนที่ไม่มีข้อมูลที่สามารถระบุตัวเจ้าของข้อมูลมาใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการจัดทำแบบจำลองด้านเครดิตได้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล โดยการใช้แบบจำลองด้านเครดิตที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่งเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อ การออกบัตรเครดิต และการบริหารความเสี่ยงในกิจการของสมาชิกเท่านั้นโดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตอาจอนุญาตให้สมาชิกที่จัดทำแบบจำลองด้านเครดิตยินยอมให้สมาชิกอื่นนำแบบจำลองด้านเครดิตไปใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อ การออกบัตรเครดิต และการบริหารความเสี่ยงในกิจการของสมาชิกอื่นด้วย และในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิ

ของเจ้าของข้อมูล ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้สมาชิกถือปฏิบัติในการจัดทำและการใช้ประโยชน์แบบจำลองด้านเครดิตได้ (มาตรา 20/1)

ผู้ให้บริการมีหน้าที่ใช้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามมาตรา 20 และมาตรา 20/1 และไม่เปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลแก่ผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูล (มาตรา 22) โดยให้ผู้ที่ได้รับข้อมูลตามมาตรา 20 วรรคสอง ใช้ข้อมูลดังกล่าวนั้นเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะการนั้น และต้องเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวนั้นไว้เป็นความลับในที่ปลอดภัยเพื่อมิให้ผู้อื่นได้รับรู้ข้อมูลนั้น (มาตรา 23) ทั้งนี้ ภายใต้บังคับมาตรา 20 ห้ามมิให้บริษัทข้อมูลเครดิต ผู้ควบคุมข้อมูล ผู้ประมวลผลข้อมูล สมาชิก หรือผู้ให้บริการ และรวมถึงผู้ซึ่งรู้ข้อมูลจากการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทข้อมูลเครดิต หรือเป็นผู้ควบคุมข้อมูล ผู้ประมวลผลข้อมูล สมาชิก หรือผู้ให้บริการ และผู้ที่รู้ข้อมูลอีกทอดหนึ่งจากบุคคลข้างต้น เปิดเผยข้อมูล (มาตรา 24)

(3) การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูล โดยเจ้าของข้อมูลมีสิทธิดังต่อไปนี้ 1) สิทธิที่จะรับรู้ว่าเป็นบริษัทข้อมูลเครดิตเก็บรักษาข้อมูลใดของตน 2) สิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลของตน 3) สิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง 4) สิทธิที่จะโต้แย้งเมื่อทราบว่าข้อมูลของตนไม่ถูกต้อง 5) สิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบข้อมูลของตนภายในระยะเวลาที่กำหนด 6) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุแห่งการปฏิเสธคำขอสินเชื่อหรือบริการจากสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินใช้ข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตมาเป็นเหตุแห่งการปฏิเสธคำขอสินเชื่อหรือบริการ 7) และสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ (มาตรา 25)

เมื่อเจ้าของข้อมูลใช้สิทธิในการตรวจสอบหรือขอแก้ไขข้อมูลของตนที่มีอยู่กับบริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิก ให้บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกนั้นพิจารณาคำขอและตรวจสอบข้อมูลนั้นโดยเร็ว และให้แจ้งผลการตรวจสอบหรือแก้ไขข้อมูลของตนพร้อมเหตุผลให้เจ้าของข้อมูลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกเห็นว่าข้อมูลไม่ถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกนั้นแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องโดยเร็ว รวมทั้งต้องแจ้งข้อมูลที่แก้ไขให้แก่แหล่งข้อมูลสมาชิกหรือผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องต่อไปด้วย (มาตรา 26)

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งระหว่างเจ้าของข้อมูลกับบริษัทข้อมูลเครดิตเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลและไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้บริษัทข้อมูลเครดิตบันทึกข้อโต้แย้งพร้อมหลักฐานประกอบของเจ้าของข้อมูลไว้ในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล ในการจัดทำรายงานข้อมูลเพื่อให้บริการแก่สมาชิกหรือผู้ให้บริการ บริษัทข้อมูลเครดิตต้องระบุในรายงานดังกล่าวด้วยว่ามีข้อโต้แย้งของเจ้าของข้อมูลในเรื่องใดบ้าง ในกรณีนี้ เจ้าของข้อมูลอาจอุทธรณ์ข้อโต้แย้งนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างสถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ให้บริการกับบริษัทข้อมูลเครดิตหรือกับเจ้าของข้อมูลและไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้บริษัทข้อมูลเครดิต สถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ให้บริการบันทึกข้อโต้แย้งนั้นไว้ในระบบข้อมูลของเจ้าของ

ข้อมูลนั้น พร้อมทั้งแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบด้วย ในการนี้ เจ้าของข้อมูลอาจอุทธรณ์ข้อโต้แย้งนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ (มาตรา 27)

(13) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546

“มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใด ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กหรือผู้ปกครอง โดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดของเด็ก หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

มาตรา 50 ห้ามมิให้ผู้ปกครองสวัสดิภาพหรือผู้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ภาพหรือข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับตัวเด็ก ผู้ปกครอง ในลักษณะที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือสิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งของเด็กหรือผู้ปกครอง

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา และผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา 24 ซึ่งได้ล่วงรู้ข้อมูลดังกล่าวเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วย โดยอนุโลม

ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใดซึ่งข้อมูลที่เปิดเผยโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง”

(14) พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550

“มาตรา 15 บรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องถือเป็นความลับโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้มีหน้าที่เก็บรักษาเปิดเผยข้อมูลนั้นแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(1) เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำสถิติวิเคราะห์หรือวิจัย ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล และต้องไม่ระบุหรือเปิดเผยถึงเจ้าของข้อมูล

มาตรา 16 ภายใต้อำนาจมาตรา 14 และมาตรา 15 ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานหรือสำนักงานสถิติแห่งชาติต้องไม่นำบรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่เจ้าของข้อมูลได้ให้ไว้หรือกรอกแบบสอบถามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการจัดทำสถิติ วิเคราะห์หรือวิจัย

มาตรา 20 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 หรือมาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(15) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

“มาตรา 7 ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล เป็นความลับส่วนบุคคล ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นโดยตรง หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้

มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขประสงค์จะใช้ผู้รับบริการเป็นส่วนหนึ่งของการทดลองในงานวิจัย ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขต้องแจ้งให้ผู้รับบริการทราบล่วงหน้า และต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้รับบริการก่อนจึงจะดำเนินการได้ ความยินยอมดังกล่าว ผู้รับบริการจะเพิกถอนเสียเมื่อใดก็ได้”

(16) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

“มาตรา 48 ห้ามมิให้บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นำเอาความลับซึ่งตนได้มาในฐานะนั้น ๆ ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเปิดเผยความลับนั้นแก่ผู้อื่นโดยไม่มีอำนาจ โดยชอบด้วยกฎหมายในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือแก่การประกอบอาชีพของผู้นั้น”

(17) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ได้บัญญัติหลักการและกำหนดโทษหากมีการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ในเข้าถึง ล่วงรู้ หรือดำเนินการใด ๆ ต่อระบบคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่น โดยมีขอบ อันถือเป็นการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

“มาตรา 5 ผู้ใดเข้าถึงโดยมิชอบซึ่งระบบคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยเฉพาะและมาตรการนั้นมิได้มีไว้สำหรับตน....

มาตรา 6 ผู้ใดล่วงรู้มาตรการป้องกันการเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ที่ผู้อื่นจัดทำขึ้นเป็นการเฉพาะ ถ้านำมาตรการดังกล่าวไปเปิดเผยโดยมิชอบในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น...

มาตรา 7 ผู้ใดเข้าถึงโดยมิชอบซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยเฉพาะและมาตรการนั้นมิได้มีไว้สำหรับตน...

มาตรา 8 ผู้ใดกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อกดรับไว้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นที่อยู่ระหว่างการส่งในระบบคอมพิวเตอร์ และข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นมิได้มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อให้บุคคลทั่วไปใช้ประโยชน์ได้...

มาตรา 9 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ...

มาตรา 10 ผู้ใดกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบ เพื่อให้การทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นถูกระงับ ชะลอ ชัดขวาง หรือรบกวนจนไม่สามารถทำงานตามปกติได้...”

นอกจากแล้ว ยังห้ามพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานสอบสวนเปิดเผยหรือส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการที่ได้มา และการกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นล่วงรู้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการ

“มาตรา 22 ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานสอบสวนในกรณีตามมาตรา 18 วรรคสองเปิดเผยหรือส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการที่ได้มาตามมาตรา 18 ให้แก่บุคคลใด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการกระทำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่นในกรณีตามมาตรา 18 วรรคสองหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือกับพนักงานสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 18 วรรคสอง โดยมิชอบหรือเป็นการกระทำตามคำสั่งหรือที่ได้รับอนุญาตจากศาล

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนผู้ใดฝ่าฝืนวรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 23 พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนในกรณีตามมาตรา 18 วรรคสองผู้ใดกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นล่วงรู้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการ ที่ได้มาตามมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

ทั้งนี้ กรณีที่ผู้ใดล่วงรู้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนได้มาตามมาตรา 18 และเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษ...” (มาตรา 24)

(18) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

“มาตรา 40 ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จ หรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการส่งเรื่องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว และให้คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการขององค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 เมื่อองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 ได้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการโดยเร็ว...”

(19) พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในกรณีที่ของผู้นำนงาน ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 กล่าวคือ

“มาตรา 8 ข้อมูลให้ถือเป็นความลับ และสถาบันมีหน้าที่เก็บรักษาและทำลายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 9 การเปิดเผยข้อมูล ให้กระทำได้เฉพาะแก่ผู้ร้องขอรับบริการด้านนิติวิทยาศาสตร์เท่านั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลตามคำสั่งศาลหรือเปิดเผยข้อมูลตามมติของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม”

(20) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ

ผู้วิจัยพบว่าในประเทศไทยมีข้อบังคับของหลายวิชาชีพที่มีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลของผู้รับบริการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของตนเอง เช่น ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการ รักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2550 (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ในข้อ 15 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพ ต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วย หรือผู้ให้บริการ ซึ่งตนทราบมา เนื่องจากการประกอบวิชาชีพเว้นแต่ด้วยความยินยอมของผู้ป่วยหรือผู้ใช้

บริการ หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหน้าที่ **ข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ.2529** (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ในข้อ 11 เปิดเผยความลับของลูกความที่รับรู้ในหน้าที่ของทนายความ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากลูกความนั้นแล้ว หรือโดยอำนาจศาล **ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2549** (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525) ในข้อ 27 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วย หรือผู้ป่วยที่เสียชีวิตแล้วซึ่งตนทราบมาเนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ได้รับความยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหน้าที่ เป็นต้น

3.2.5.2 กลุ่มกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

นอกจากกลุ่มกฎหมายที่การคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยพบว่าในประเทศไทยก็มีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

“มาตรา 14 จัตวา ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอนุมัติจากเลขาธิการเป็นหนังสือ จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา พิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็น ดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

...บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ในการสืบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีเท่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

(2) พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528

“มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การข่าวกรอง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมายกำลังความสามารถ และความเคลื่อนไหว รวมทั้งวิถีทางของต่างชาติหรือองค์การก่อการร้ายที่อาจกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

“การข่าวกรองทางการสื่อสาร” หมายความว่า การใช้เทคนิคและการดำเนินการวิธีทางเครื่องมือสื่อสารด้วยการดักจับการติดต่อสื่อสารทางสัญญาณวิทยุ เพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของต่างชาติหรือองค์การก่อการร้าย อันอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ”

(3) พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย

พ.ศ. 2535

กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดหลักการไว้เหมือนกัน โดยให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้บริษัทเปิดเผยข้อมูลได้ ตามมาตรา 46/1 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และมาตรา 50/1 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 กล่าวคือ

“มาตรา 46/1 เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้บริษัทเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

“มาตรา 50/1 เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของบริษัท ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้บริษัทเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

(4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 38 บรรดาข้อมูลที่ได้มาจากการให้ถ้อยคำ คำชี้แจงเป็นหนังสือ บัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคล สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้เลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บรักษาและใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้น

มาตรา 46 ในกรณีที่มีพยานหลักฐานตามสมควรว่าบัญชีลูกค้าของสถาบันการเงิน เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร หรือเครื่องคอมพิวเตอร์ใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ใน

การกระทำความผิดฐานฟอกเงิน พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลแพ่ง เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าถึงบัญชี ข้อมูลทางการสื่อสาร หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวนั้นก็ได้อีก

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ศาลจะสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นคำขอ ดำเนินการโดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ให้อนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน

เมื่อศาลได้สั่งอนุญาตตามความในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ผู้เกี่ยวข้อง กับบัญชีข้อมูลทางการสื่อสาร หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ตามคำสั่งดังกล่าว จะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้”

(5) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

“มาตรา 9 เมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานจะได้รับความปลอดภัย พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้อง พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย...

มาตรา 10 ให้สำนักงานคุ้มครองพยานดำเนินการเพื่อคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้...

(3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานด้วย...”

(6) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

“มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

มาตรา 26 ห้ามมิให้บุคคลใดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 25 เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา 25 และเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล

มาตรา 39 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำความผิดโดยพนักงานสอบสวน คดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พนักงานอัยการ หรืออัยการทหารที่เข้าร่วมสอบสวนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 32 หรือผู้ที่เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22/1 หรือตามมาตรา 25 ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง”

(7) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

“มาตรา 11 ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย...

(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม...”

(8) พระราชบัญญัติรหัสเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550

“มาตรา 10 ให้สำนักงาน ก.ล.ต. มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดและการลงโทษบุคคลซึ่งกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดที่ได้รับเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด”

(9) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์จะได้ บัญญัติหลักการในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลแล้ว แต่ ในอีกมุมหนึ่ง ผู้วิจัยก็พบว่ากฎหมายนี้ได้ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูล ส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการได้มาซึ่งหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความ ผิดและหาตัวผู้กระทำความผิด และการกำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการในการเก็บรักษาข้อมูลจราจรทาง คอมพิวเตอร์

“มาตรา 18 ภายใต้บังคับมาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและ สอบสวนในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่มีการร้องขอ ตามวรรคสองให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ เฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ ใช้เป็นหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดและหาตัวผู้กระทำความผิด

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความ ผิดมาเพื่อให้ถ้อยคำส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร ข้อมูล หรือหลักฐานอื่นใดที่อยู่ในรูปแบบที่ สามารถเข้าใจได้

(2) เรียกข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์จากผู้ให้บริการเกี่ยวกับการ ติดต่อสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์หรือจากบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) สั่งให้ผู้ให้บริการส่งมอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการที่ต้องเก็บตาม มาตรา 26 หรือที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมของผู้ให้บริการให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือให้เก็บข้อมูล ดังกล่าวไว้ก่อน

(4) ทำสำเนาข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์จาก ระบบคอมพิวเตอร์ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิด ในกรณีที่ระบบคอมพิวเตอร์นั้นยังมิได้อยู่ใน ความครอบครองของพนักงานเจ้าหน้าที่

(5) สั่งให้บุคคลซึ่งครอบครองหรือควบคุมข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์ส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ดังกล่าวให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่

(6) ตรวจสอบหรือเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์ของบุคคลใด อันเป็นหลักฐานหรืออาจใช้เป็นหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือเพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดและสั่งให้บุคคลนั้นส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็นให้ด้วยก็ได้

(7) ถอดรหัสลับของข้อมูลคอมพิวเตอร์ของบุคคลใด หรือสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารหัสลับของข้อมูลคอมพิวเตอร์ ทำการถอดรหัสลับ หรือให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการถอดรหัสลับดังกล่าว

(8) ยึดหรืออายัดระบบคอมพิวเตอร์เท่าที่จำเป็นเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทราบรายละเอียดแห่งความผิดและผู้กระทำความผิด

มาตรา 26 ผู้ให้บริการต้องเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อมูลนั้นเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ แต่ในกรณีจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ให้บริการผู้ใดเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้เกินเก้าสิบวันแต่ไม่เกินสองปีเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายและเฉพาะคราวก็ได้

ผู้ให้บริการจะต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้บริการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถระบุตัวผู้ใช้นับตั้งแต่เริ่มใช้บริการและต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับตั้งแต่การให้บริการสิ้นสุดลง”

(10) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

“มาตรา 31 ให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุน และข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงินหรือกลุ่มธุรกิจทางการเงินตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

3.3 สถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทย

3.3.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 คือ “ การเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ” แต่ที่ผ่านมาพบว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยสามารถสรุปกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ดังนี้

3.3.1.1 กรณีที่ข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคน

กรณีที่ข้อมูลข่าวสารของบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารราชการประเภทหนึ่งตามนิยาม มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นหลายคน เช่น สำนวนการสอบสวน ที่ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดข้อมูลการสอบสวนวินัยที่ตนถูกหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งลงโทษทางวินัย หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าสำนวนการสอบสวนเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคน และการสอบสวนยังไม่สำเร็จ จึงเป็นเอกสารควรเก็บไว้เป็นความลับในระหว่างที่ยังไม่ยุติเรื่อง โดยคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า ข้อมูลสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคน ถ้าสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ยุติลงแล้ว มีการพิจารณาลงโทษแล้ว ก็ไม่เป็นข้อมูลข่าวสารราชการที่เป็นความลับ ก็สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากการเปิดเผยข้อมูลนั้น ข้อมูลใดจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนนั้นได้

3.3.1.2 กรณีที่ข้อมูลเป็นความลับของราชการ

ข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการ หรือข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 และมาตรา 15 ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดแต่ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว การเปิดเผยจะ

ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

นอกจากนั้นยังมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้อีกตามมาตรา 12 คือ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ เช่น การขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนวินัย ที่สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่า “ลับ” กรณีนี้หน่วยงานของรับผู้รับคำขอต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐอื่นว่าเปิดเผยข้อมูลได้หรือไม่

3.3.1.3 กรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นจะใช้ในการดำเนินคดี

ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบเพื่อกำหนดและแสดงแนวเขตของที่ดินสาธารณะ ซึ่งแม้แผนที่ แผนผังหรือเอกสารสิทธิใด ๆ จะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องประกาศหรือแจ้งเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ แต่เอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ดินการบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นเอกสารที่จะใช้ดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน

3.3.1.4 กรณีที่ข้อมูลใช้ในกระบวนการยุติธรรม

หากเป็นข้อมูลที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ และศาลยังไม่มีคำพิพากษา ข้อมูลนั้นไม่ต้องเปิดเผยต่อผู้ขอได้เพราะอาจมีผลต่อรูปคดี แต่หากการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่ยุติและศาลยังได้มีคำพิพากษา การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวย่อมไม่กระทบต่อรูปคดี

3.3.1.5 ข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด

ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการดำเนินการมักมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอความเห็นกันหลายชั้น ในระหว่างนั้นยังไม่เกิดข้อยุติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอิสระในการเสนอความเห็นได้เต็มที่โดยไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ

จากการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ประชาชนหรือผู้ขอข้อมูลมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างเหตุผลว่าเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยไปจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ จนทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ในทันที โดยต้องไปดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรืออุทธรณ์คำสั่งไปยัง

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าถึงหรือการใช้ข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม แม้ในบางเรื่องที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยมาแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลในลักษณะทำนองเดียวกันอีก ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งมาตรา 15 วรรคหนึ่งได้กำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจไว้ว่าให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้น การใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือประโยชน์สาธารณะ อีกฝ่ายหนึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งของผู้ขอข้อมูลข่าวสารและของบุคคลอื่นที่อาจถูกระทบจากการขอข้อมูลข่าวสารของผู้ขอข้อมูล เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวิธีปฏิบัติของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจไปในทางใดนั้นต้องสามารถอธิบายเหตุผลของการใช้ดุลพินิจได้อย่างชัดแจ้ง โดยหากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้วางแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

(1) หลักความเหมาะสม

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสอดคล้องกับหลักความเหมาะสมเพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการขอเปิดเผยข้อมูลอย่างแท้จริง เช่น การเปิดเผยเอกสารการสอบ วัตถุประสงค์เพื่อที่จะทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการให้คะแนน โดยหลักความเหมาะสมนี้พิจารณาได้จากเหตุผลของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าเหตุผลที่ไม่เปิดเผยนั้นเหมาะสมหรือไม่

(2) หลักความจำเป็น

หลักความจำเป็นหมายความว่าบรรดาคำสั่งหลาย ๆ ประการซึ่งล้วนแต่สามารถจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงได้นั้น ถ้าเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามหลักความจำเป็นนั้นหมายความว่า ไม่ว่าวิธีการอื่นใดที่จะทำให้ผู้ขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทราบข้อมูลนั้นได้แล้ว นอกจากการที่ต้องทำการขออนุญาตให้ผู้ขอทำการตรวจดูเอกสาร การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องกระทบกระเทือนต่อผู้อื่นให้น้อยที่สุดด้วย เช่น การขอเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการสอบต้องทำให้มีผลกระทบต่อผู้ที่เข้าสอบแข่งขันรายอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด ต้องไม่เปิดเผยชื่อในบัญชีคะแนนของผู้สอบรายอื่น

การพิจารณาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแม้เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ต้องคำนึงประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องด้วยว่าเป็นการล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลของเอกชนรายอื่นหรือไม่ โดยหากกระทบต่อเอกชนรายอื่นแต่มีเหตุจำเป็นก็ต้องกระทบให้น้อยที่สุด ดังนั้น หากข้อมูลข่าวสารของรัฐที่มีผู้ขอข้อมูลข่าวสาร หากเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยก็ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ความขัดข้องในการปฏิบัติราชการมาน้อยเพียงใด และต้องพยายามให้ประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระทบกระเทือนน้อยที่สุด

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นกรณีที่เรียกร้องให้เกิดความสมดุลระหว่างความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อเอกชนและประโยชน์ที่สาธารณะจะได้จากการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครอง หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบจึงห้ามองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าหากดำเนินการอย่างใดแล้วจะเกิดประโยชน์แก่มหาชนที่ไม่คุ้มค่าต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ประชาชน ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบหรือหลักความสมดุล โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจะต้องเป็นข้อพิจารณาเป็นอย่างมาก การพิจารณาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการพิจารณาจากเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เหตุผลว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ป้องกันความเสียหายต่อความมั่นคงหรือทางเศรษฐกิจ หรือจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กับประโยชน์สาธารณะอื่น

การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามมาตรา 15 เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการมีความหมายกว้างขวาง ซึ่งรวมทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ และข้อมูลข่าวสารราชการของเอกชนที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการนั้นอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลแต่ละฝ่ายต่างกันได้ จึงต้องมีการชั่งน้ำหนัก ประโยชน์ได้เสียทั้งความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หรือการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารพิจารณาชั่งน้ำหนักได้ แต่การให้ดุลพินิจดังกล่าวก็ทำให้เกิดปัญหาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐตามมาตรา 15 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน โดยเฉพาะเหตุตาม (2) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์มีลักษณะอย่างไร เป็นเพียงการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปก่อนจะมีการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่ง

ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาคำขออาจมีการวินิจฉัยสั่งการไม่เหมือนกัน และเหตุใน (3) ข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ไม่ได้กำหนดขอบเขตความหมายว่ามากนักน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ที่น่าสนใจ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230/2551 และที่ อ.427/2551 การขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารการไต่สวนข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนพร้อมความเห็น มิใช่ข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.180/2553 หนังสือที่มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการและเมื่อข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถทราบข้อมูลข่าวสารได้ทางอื่น แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดลก็ยังมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.22/2555 การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ นั้น จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และจะต้องได้ความว่าข้อมูลข่าวสารมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (7) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องเรียนขอเอกสารในสำนวนการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่ผู้ขอเห็นว่าได้นำเรื่องอันเป็นเท็จมากล่าวหาตน ซึ่งถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏแต่เพียงว่าผู้ขอได้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ร้องเรียนเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องรับภัยใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย กรณีจึงไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ขอทราบจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้ร้องเรียนนอกเหนือไปจากการใช้สิทธิที่ผู้ขอพึงมีตามกฎหมาย ดังนั้น

การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอโดยอ้างว่าผู้ขออาจนำไปใช้กระทำการอื่นอันละเมิดต่อกฎหมายต่อผู้ร้องเรียนและพยาน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.776/2559 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดทั้งทางอาญาและวินัย โดยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอจึงอาจมีผลกระทบกระบวนกรสืบสวนหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อันอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามนัยมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หน่วยงานของรัฐจึงย่อมสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามคำขอได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.69/2559 ข้อมูลรายชื่อของผู้ได้รับบาดเจ็บและตายเป็นรายละเอียดของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตาย จากเหตุการณ์ที่ผู้ชุมนุมปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นข้อมูลที่เห็นได้ว่า หากมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวกรณีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสื่อมประสิทธิภาพหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่อย่างใด การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3.2 ปัญหาการขัดกันของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 กับกฎหมายเฉพาะ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ถือเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ อย่างไรก็ตาม หากมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกำหนดไว้ว่าห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น โดยจากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะพบว่ามีปัญหาที่เกิดจากการขัดกันของกฎหมายเฉพาะและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 เช่น การเปิดเผยข้อมูลสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 การเปิดเผยข้อมูลทางนิติวิทยาศาสตร์ตามพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 เป็นต้น

การขอให้เปิดเผยข้อมูลเวชระเบียนประวัติการรักษาพยาบาล มีเรื่องมาสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลเป็นจำนวนมาก เช่น การร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา

เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรักษาทางทันตกรรม (คำวินิจฉัยที่ พส 1/2552) ที่ผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้เปิดเผยภาพการรักษาทางทันตกรรมที่ทันตแพทย์ผู้รักษาได้ถ่ายไว้ขณะทำการรักษาผู้ร้อง ซึ่งสำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภาปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ผู้ร้องได้อุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ดังนั้น ภาพถ่ายการรักษาทางทันตกรรมที่ทันตแพทย์ผู้รักษาได้ถ่ายไว้ขณะทำการรักษา เป็นภาพถ่ายจากข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า การเปิดเผยเฉพาะภาพถ่ายโดยระบุให้ทราบเพียงวันที่ทำการถ่ายไว้ ไม่น่าส่งผลกระทบต่อ การสอบสวนหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของราชการในการสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียน และสิทธิของผู้อุทธรณ์ในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอันเกี่ยวกับตนประกอบกันแล้ว กรณีนี้สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้อุทธรณ์ หรือการขอให้เปิดเผยเวชระเบียนและประวัติการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลปัตตานีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว (คำวินิจฉัยที่ พส 152/2552) เนื่องจากเป็นหลักฐานข้อมูลทางการแพทย์ ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอประกอบด้วยเวชระเบียนของบุตรชาย รายงานการรักษาพยาบาลของแพทย์และพยาบาล เอกสารสรุปประวัติการรักษา และใบแจ้งสาเหตุการตายของบุตรชาย รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ผู้ร้องได้อุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุตรชายผู้อุทธรณ์ และเมื่อบุตรชายของผู้อุทธรณ์ถึงแก่กรรมโดยมิได้ทำพินัยกรรมไว้ ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นบิดาได้ใช้สิทธิของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเวชระเบียนและประวัติการรักษาพยาบาลได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อ 4 (3) กำหนดว่า ในกรณีเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรมและมีได้ทำพินัยกรรมกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้บิดามารดามีสิทธิดำเนินการแทนตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาโดยคำนึงถึงสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ จึงได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้อุทธรณ์

เมื่อพิเคราะห์หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของกรณีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเวชระเบียนและประวัติการรักษาพยาบาลในภาพรวมแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามหลักกฎหมายในมาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่วางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน โดย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่าตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้อมูลการรักษาพยาบาลเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540²⁸

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้มีกฎหมายเฉพาะให้ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หากกฎหมายเฉพาะนั้นยังกำหนดเงื่อนไขในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกฎหมายเฉพาะและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากประชาชนผู้ที่ต้องการเข้าถึงข้อมูลอาจเห็นว่าเป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายเฉพาะควรกำหนดรายละเอียด หรือข้อห้ามที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ว่าเรื่องใดบ้างที่เป็นความลับที่ไม่ควรเปิดเผยอย่างแท้ตามกฎหมายนั้น ไม่ควรให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้นพิจารณาว่าข้อมูลใดที่เปิดเผยได้หรือข้อมูลใดที่เปิดเผยไม่ได้

3.3.3 ปัญหาความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดถึงข้อมูลข่าวสารที่ห้ามเปิดเผยไว้ในมาตรา 14 และมาตรา 15 โดยมาตรา 14 เป็นข้อมูลข่าวสารอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งห้ามเปิดเผยโดยเด็ดขาด ส่วนมาตรา 15 เป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งห้ามเปิดเผยได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันคือข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจการคลัง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งแต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยสมควร ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ๆ

²⁸ รายละเอียดเพิ่มเติมในแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในประเด็นการเปิดเผยและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (แยกตามกรณีคำวินิจฉัยที่สำคัญ) ประจำปี พ.ศ. 2552 , หน้า 4

ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดคณะกรรมการไว้เพื่อให้มีหน้าที่วินิจฉัยคำขอของบุคคลซึ่งร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ใช้สิทธิอุทธรณ์เมื่อหน่วยราชการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามคำขอ เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ” เมื่อหน่วยราชการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ หากผู้ใดใช้สิทธิอุทธรณ์และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาและคำวินิจฉัยให้เปิดเผย โดยมาตรา 37 กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด

คำว่าเป็นที่สุดหรือถึงที่สุดในกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้นโดยหลักย่อมหมายความว่า จะอุทธรณ์ฎีกาต่อหน่วยงานราชการฝ่ายบริหารด้วยกันอีกต่อไปไม่ได้ดังปรากฏในคำวินิจฉัยโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 647-648/2510 (ประชุมใหญ่) ว่า คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด โจทก์ไม่มีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นนั้นศาลฎีกาได้ประชุมในที่ประชุมใหญ่เห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติว่าเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาได้ว่าคำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังมาโดยถือว่าดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่ง การจะฟังดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง²⁹

ถึงแม้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะถูกตราเป็นกฎหมาย และหน่วยราชการที่มีหน้าที่ต้องเป็นแบบอย่างและต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่โดยส่วนมากหน่วยงานราชการก็ยังไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวโดยพยายามที่จะหลีกเลี่ยงในทุกวิถีทางเพื่อจะไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการให้ได้ เช่น มีกรณีอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อการขอตำแหน่งทางวิชาการ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้ส่งข้อเขียนอันเป็นผลงานทางวิชาการดังกล่าวให้ผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะทางอ่านและศึกษาเพื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ทบวงฯ มอบหมายจะได้พิจารณาพิเคราะห์พิจารณาและให้เหตุผลความเห็นในมาตรฐานทางวิชาการว่าข้อเขียนผลงานทางวิชาการของผู้ขอรายดังกล่าวสมควรได้รับการกำหนดตำแหน่งตามที่ขอหรือไม่ อย่างไร เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิอ่านและพิจารณาแล้ว

²⁹ ภวดี วัชรดาวัลย์, “คำวินิจฉัยเป็นที่สุดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”, *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 14(1) (2545):.47-54.

วินิจฉัยว่าพิจารณาแล้วไม่ยอมให้กำหนดตำแหน่งทางวิชาการโดยไม่ปรากฏเหตุผลชัดเจน ดังนั้น ผู้ขอให้กำหนดตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวจึงยื่นคำร้อง ขอให้คณะกรรมการกฎหมายของทบวงฯ (ก.ม.) เปิดเผยตัวผู้ทรงคุณวุฒินั้น แต่ทบวงฯ โดยมติของ ก.ม. ไม่ยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ผู้ขอจึงได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามสิทธิและอำนาจที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับและพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ตามข้อมูลในอุทธรณ์ดังกล่าวและเหตุผลประกอบทั้งหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วจึงออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ โดยคำวินิจฉัยมีมติให้ส่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสั่งการให้ทบวงมหาวิทยาลัยโดย ก.ม. ต้องเปิดเผยชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่อ่านข้อเขียนอันเป็นผลงานทางวิชาการเพื่อขอกำหนดตำแหน่งฯ ของผู้นั้น

แต่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ส่งเรื่องขอหารือให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรีเช่นกันเพื่อให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายเดิมที่คณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้วินิจฉัยเสร็จสิ้น และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุดท้ายเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยและให้ความเห็น ผลเมื่อการวินิจฉัยที่ปรากฏออกมาก็ได้ความอย่างตรงกันข้ามกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้ความเห็นตามข้อหารือโดยมิให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยฯ และทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้เวียนส่งคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งการให้หน่วยราชการของทบวงมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้ปฏิบัติตามความเห็นโดยคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น

กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยคำสั่งให้เปิดเผยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่สั่งให้ทบวงมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติการเปิดเผยหรือไม่ และหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นดังกล่าวมา คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความเห็นขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะมีผลทางกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรณีที่ยกขึ้นกล่าวมาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น จะผูกพันหน่วยงานของทบวงมหาวิทยาลัยทุกหน่วยงานให้ต้องยึดถือและปฏิบัติตามราชการให้ถูกต้องตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อกฎหมายสองฉบับซึ่งต่างก็เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารเช่นกัน กล่าวคือตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ให้

คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้หารือ ประเด็นข้อกฎหมายที่เห็นว่าอาจเป็นเหตุขัดข้องในการบริหารราชการ แต่มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดว่าการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดคำขออุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้วินิจฉัยแล้ว ตามมาตรา 37 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาว่าเมื่อทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานราชการและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการฯ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการฯ วินิจฉัยและมีคำสั่งให้ทบวงฯ ปฏิบัติ หากทบวงมหาวิทยาลัยเห็นว่าคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ดังกล่าวนั้นบัญญัติว่าคำสั่งนั้นให้เป็นที่สุด ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงน่าจะไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะนำเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการอันกฎหมายข้อมูลข่าวสารบัญญัติว่าเป็นที่สุดแล้วนั้นส่งไปหารือเพื่อให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีก เนื่องจากทั้งทบวงมหาวิทยาลัยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่างเป็นเพียงหน่วยงานราชการในฝ่ายบริหารด้วยกันกล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการต่างก็เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคำพิพากษาศาลฎีกาที่กล่าวมาแล้วหากทบวงมหาวิทยาลัยไม่พอใจผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบและไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวทบวงมหาวิทยาลัยสมควรจะต้องเป็นฝ่ายยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ทำการพิจารณาและพิพากษาว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อจะได้ถือเป็นบรรทัดฐานถือปฏิบัติต่อไป หรือมิฉะนั้นทบวงมหาวิทยาลัยต้องส่งให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาทบทวนคำสั่ง เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นกัน เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540

เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และไม่ได้ใช้สิทธิขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการทบทวนคำวินิจฉัยฯ ทบวงฯ ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามแต่ทางปฏิบัติในกรณี

ดังกล่าวทบทวนฯ กลับยื่นเรื่องหาหรือไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงถือเท่ากับทบทวนมหาวิทยาลัยไม่ได้ ปฏิบัติราชการโดยดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในฐานะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามี กรรมการที่เป็นผู้ทรงความรู้และความเชี่ยวชาญกฎหมายทั้งทางกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนทาง ปกครองและกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินจึงควรต้องวินิจฉัยประเด็นอำนาจหน้าที่ของตนเองว่ามีอำนาจ รับไว้เพื่อให้คำปรึกษาตามที่ทบทวนมหาวิทยาลัยหาหรือหรือไม่

จากกรณีข้างต้นจะเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะกำหนด ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นที่สุด ซึ่งคำว่าเป็นที่สุดนี้ หมายถึงการเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร แต่จากการตรวจสอบพบว่ามีหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่น้อยได้หาหรือไปที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และพบว่าในหลายเรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับพิจารณาให้ จากการ กระทำดังกล่าวบางเรื่องส่งผลให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งขัดกับมาตรา 37 ที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของราชการเป็นที่สุด ซึ่งจะเป็นการทำลายความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและใช้งานข้อมูลข่าวสารของราชการ และอาจเป็นช่องทางให้หน่วยงานของรัฐประวิงเวลาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยการส่งเรื่องไป หาหรือยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ข้อ 9³⁰ แห่งระเบียบคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ออกตามความใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จะกำหนดให้กรรมการกฤษฎีกามีอำนาจไม่ พิจารณาความเห็นทางกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินได้ก็ตาม แต่ ระเบียบดังกล่าวก็ให้ดุลพินิจแก่กรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาที่จะรับหาหรือหรือไม่ก็ได้ ซึ่งอาจไม่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นที่สุด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงควรวาง หลักเกณฑ์ในเรื่องการรับว่าหากพิจารณาความเห็นทางกฎหมายว่าเรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่น

³⁰ ข้อ 9 กรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(2) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย นั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

แล้วตามกฎหมายและกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด กรรมการกฤษฎีกาต้องไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่น่าสนใจ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2556 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นที่สุด ผูกพันหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจกระทำการใด ๆ อันเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวได้ เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยให้เทศบาลเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการแทนเทศบาล จึงย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังกล่าวอย่างถูกต้องและครบถ้วนตามคำวินิจฉัย การที่นายกเทศมนตรี ตัดทอนเอกสารบางหน้า หรือแม้แต่ข้อความบางส่วนออกไป รวมทั้งไม่ได้รับรองสำเนาถูกต้องในเอกสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1400/2558 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่มีการกล่าวหาบุคคลว่ากระทำความผิด ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์มติดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มติหรือคำสั่งที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรณีไม่มีเหตุที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

นอกจากนั้นปัญหาความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ผู้วิจัยยังพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ การจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังขาดความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร วิธีพิจารณาของคณะกรรมการเป็นเพียงระเบียบที่ไม่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ระยะเวลาอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีระยะเวลาที่น้อยจนเกินไป คำวินิจฉัยของคณะกรรมการยังขาดการตรวจสอบ ถ่วงดุล และการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยศาลปกครอง³¹

3.3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยพบว่ามีหลายการศึกษาวิจัยที่สะท้อนถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นบางพื้นที่ที่ส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำ³² เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้หรือความเข้าใจถึงความสำคัญของกฎหมาย ขั้นตอนการขอข้อมูลข่าวสารที่ใช้เวลานาน ติดขัดกับระเบียบของทางราชการ ทำให้ไม่สามารถนำเสนอข้อมูลได้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนระเบียบของราชการและทัศนคติของข้าราชการ ที่เชื่อว่าการเปิดเผยข้อมูลอาจจะทำให้เกิดปัญหากับงานของตนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งดูเหมือนว่าข้าราชการเหล่านั้นค่อนข้างจะบางอย่างที่ไม่ต้องการเปิดเผยเอาไว้ ในขณะที่ภาครัฐเองก็ไม่มีนโยบายในการสนับสนุนการขอข้อมูลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ปัญหาที่เรื้อรังเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากผู้บริหารหน่วยงานราชการระดับสูง และกฎระเบียบนโยบายที่ไม่ตระหนักในสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) ของประชาชน³³ นอกจากนั้นแล้ว ประชาชนและข้าราชการส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างแท้จริง มีการ

³¹ นัทพล เพชรากล, บทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), บทคัดย่อ.

³² ลำตวน เรือนโนวา, ความรู้ความเข้าใจและปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่สรวย จังหวัด เชียงราย, (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย, 2552), บทคัดย่อ.

³³ สุรศักดิ์ จิรวาสตรมงคล, การพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของนักหนังสือพิมพ์, (วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2553), บทคัดย่อ.

ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการน้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่าที่ควร และระบบราชการ มีขั้นตอนการดำเนินงานมาก สลับซับซ้อน เจ้าหน้าที่ทำงานล่าช้า รวมทั้งยังมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย³⁴ และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานที่ที่ผู้ร้องขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นเรื่องราวของตนเองได้ และยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหรือเงื่อนไขอันเกี่ยวกับสิทธิของตนเองในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ³⁵

3.3.5 ปัญหาการถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคล

ผู้วิจัยพบว่าประเทศไทยมีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก และยังไม่ได้ได้รับการคุ้มครองเยียวยาอย่างเพียงพอ อันเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ และปัญหาเกี่ยวกับวิธีการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจุบันเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ถูกนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจกันอย่างแพร่หลาย ไม่เว้นแม้แต่ในธุรกิจประเภทธนาคาร สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ซึ่งส่วนมากจะมีการเปิดให้บริการธนาคารออนไลน์ หรือ Internet Banking โดยทั่วไปแล้วผู้ประกอบการธุรกิจบนอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่จะสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลของลูกค้า และเฝ้าติดตามพฤติกรรมในการใช้บริการของลูกค้าได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้า โดยลูกค้าหรือผู้ใช้บริการอาจไม่ทราบหรืออาจไม่ได้ให้ความยินยอมแก่การกระทำดังกล่าว หรือแม้จะมีการให้ความยินยอมแล้วก็อาจจะมีการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เกินขอบเขตที่ได้ให้ความยินยอมไว้ได้ อันเป็นการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการได้ ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมออนไลน์ จึงมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในข้อมูลส่วนบุคคลด้วย โดยวิธีการให้ความคุ้มครองที่ได้รับความนิยมที่ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการได้เอง ก็คือ การจัดทำนโยบายความเป็นส่วนตัว หรือนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ถูกควบคุม โดยกฎหมายหรือองค์กรใด ๆ จึงอาจทำให้การกำหนดนโยบายของผู้ประกอบการไม่ได้มาตรฐาน ไม่อาจคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้า หรือผู้ใช้บริการได้จริง หรืออาจกำหนดนโยบายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้ดูน่าเชื่อถือ โดยไม่ได้คำนึงว่าจะสามารถปฏิบัติได้ตามที่ตน

³⁴ กษมา สุริยวงศ์, การรับรู้และปัญหาของนักหนังสือพิมพ์ไทยที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช 2540, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), บทคัดย่อ.

³⁵ วัชร ติรองจิตต์, ความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในบริบทรัฐธรรมนูญ, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), บทคัดย่อ.

ได้ประกาศไว้จริงหรือไม่เพียงใด ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจไม่สามารถคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ตามนโยบายที่ตนประกาศไว้จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าลูกค้าหรือผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผู้เสียหายจะสามารถฟ้องร้อง หรือ ดำเนินการทางกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร³⁶

นอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยยังพบว่าในสถานการณ์ปัจจุบันแม้ลูกค้า หรือผู้ใช้บริการที่ไม่ได้ทำธุรกรรมผ่านทางออนไลน์ก็ตาม ก็ยังถูกละเมิดในการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจอย่างมากมาย เช่นกรณีที่ลูกค้าหรือผู้ใช้บริการขอเปิดบัญชีเงินฝากที่ธนาคารสาขา แล้วธนาคารมีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ขอเปิดบัญชีให้กับธุรกิจประกันชีวิต ธุรกิจบัตรเครดิต หรือธุรกิจสินเชื่อของบริษัทในเครือธนาคารเดียวกัน โดยผู้ขอเปิดบัญชีไม่ได้ให้ความยินยอม หรือผู้ขอเปิดบัญชีไม่ทราบว่าเอกสารที่ขอเปิดบัญชีเงินฝากนั้นมีข้อความที่ระบุว่าตนได้ให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้กับบริษัทในเครือธนาคารเดียวกัน อันเนื่องจากข้อความในเอกสารที่ขอเปิดบัญชียังมีตัวอักษรที่มีขนาดเล็ก และเอกสารก็มีรายละเอียดมาก ผู้ขอเปิดบัญชีส่วนใหญ่จึงมิได้ให้ความสำคัญในการอ่านเอกสารดังกล่าวอย่างละเอียดถี่ถ้วน จึงทำให้ถูกละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลโดยปริยาย ดังจะเห็นได้จากชีวิตประจำวันของคนไทยในปัจจุบันที่มักได้รับติดต่อจากผู้ประกอบการธุรกิจประกันชีวิต ธุรกิจบัตรเครดิต หรือธุรกิจสินเชื่อผ่านหมายเลขโทรศัพท์ส่วนตัว โดยเราไม่เคยติดต่อหรือให้ข้อมูลส่วนบุคคลแก่ผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวมาก่อน แต่ผู้ประกอบการเหล่านั้นกลับมีข้อมูลส่วนบุคคลของเรา ซึ่งประเด็นเหล่านี้ถือเป็นการละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคลที่กลายเป็นเรื่องที่พบเห็นและสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยยังไม่มีหน่วยงานใดที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

3.3.6 ปัญหาการถูกฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ คือ กรณีที่ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐนั้น ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากการที่ตนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือร้องเรียนการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย

ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมในทางกฎหมายและทางการเมือง เพื่อตรวจสอบและร้องเรียนการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจการสาธารณะ แทนรัฐ ปัญหาที่ภาคประชาชนมักประสบคือการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีหรือที่ทางวิชาการเรียกกันว่า “การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ” (Strategic Lawsuits Against Public Participation: SLAPP) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “การฟ้องเพื่อหุบปาก” ซึ่งหมายถึง การดำเนินคดี

³⁶ ธาณิ มณีรอด, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปริติพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), บทคัดย่อ.

เพื่อยับยั้งการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี หรือการโต้เถียงโดยมีจุดหมายเพื่อต่อสู้กับบุคคลที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ

ตามปกติแล้ว การฟ้องคดีมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือเรียกร้องความเป็นธรรม และประชาชนทุกคนมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะฟ้องร้องผู้ที่ทำให้เราเสียหายได้ แต่ทว่าปฏิบัติการ SLAPP หรือการตอบปากด้วยกฎหมาย กลับมีจุดมุ่งหมายที่ต่างออกไป³⁷ โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีลักษณะนี้ ถูกนำมาใช้เพื่อปิดปากและข่มขู่การวิพากษ์วิจารณ์ โดยการบังคับให้คนที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะจะต้องใช้เงินมหาศาลในการต่อสู้กับข้อกล่าวหา โดยผู้ที่ดำเนินคดีไม่ได้มีเจตนาที่จะร้องขอความยุติธรรม แต่ดำเนินคดีเพียงเพื่อข่มขู่บุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับตนหรือกิจการที่ตนได้กระทำ ทำให้ผู้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ถูกดำเนินคดีจะต้องสูญเสียเงินในการต่อสู้คดี อันเนื่องมาจากถูกกลุ่มองค์กรธุรกิจใหญ่หรือหน่วยงานของรัฐฟ้องร้องดำเนินคดี โดยฐานความผิดที่นิยมฟ้องร้องกันคือ ฐานหมิ่นประมาท แต่ในบางประเทศก็อาจจะนำกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงมาช่วย ตัวอย่างคดีที่มีการฟ้องร้องในลักษณะ SLAPP ในต่างประเทศ เช่นกรณีที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ.2534 ที่บริษัทแมคโดนัลด์ฟ้องหมิ่นประมาทนักเคลื่อนไหวของกลุ่มกรีนพีซ(Greenpeace) ในประเทศอังกฤษ เนื่องจากตีพิมพ์แผ่นพับว่า แมคโดนัลด์ผลิตอาหารโดยใช้แรงงานไม่เหมาะสม ขายอาหารที่ทำให้สุขภาพแย่ลง สนับสนุนการทำลายป่า รวมทั้งใช้การโฆษณาเจาะจงเพื่อจูงใจเด็ก ๆ ซึ่งการฟ้องคดีในครั้งนั้น นักเคลื่อนไหวของกรีนพีซต้องใช้เวลากว่า 7 ปี และสูญเสียเงินไปกว่า 481.5 ล้านบาท เพื่อต่อสู้ในชั้นศาล³⁸

หากพิจารณาแล้ว การฟ้องร้องดำเนินคดีหมิ่นประมาทเพื่อปิดปากดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนที่ควรเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางกฎหมายและการเมืองอย่างยิ่ง กล่าวคือ แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนทราบถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารนั้นในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ด้านอื่น ๆ ที่ตนมีตามกฎหมายก็ตาม แต่หากการพิทักษ์สิทธิประโยชน์โดยเฉพาะการตรวจสอบร้องเรียนการดำเนินกิจการสาธารณะนั้น ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว การแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการดำเนินกิจการสาธารณะ อันเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมทางกฎหมายหรือทาง

³⁷ องค์การต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย, **Anti-SLAPP Law** [ออนไลน์], 28 มีนาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/ detail/152/5/Anti-SLAPP%20Law>

³⁸ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, **ปฏิบัติการตอบปากด้วยกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ** [ออนไลน์], 28 มีนาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://ilaw.or.th/node/4244> และปกป้อง ศรีสนิท, **กรอบแนวคิดของกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อ “ปิดปาก” (Anti-SLAPP Law)** [ออนไลน์], 28 มีนาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/06/Anti-Slapp-Law-ปกป้อง.pdf>

การเมืองของประชาชนย่อมหยุดชะงัก ทำให้ภาคประชาชนเองไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็น หรือเลิกติดตามตรวจสอบการดำเนินงานกิจการสาธารณะ ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในต่างประเทศเช่น สหรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา จึงได้มีการออกกฎหมายป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปิดปาก (Anti-SLAPP Law) เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ควรจะถูกระงับโดยการดำเนินคดีทางศาลแบบปิดเปื้อน โดยผู้ถูกฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการพูดตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike) และหากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของจำเลยตามรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นไปได้อย่างที่ชนะคดี ศาลจะสั่งยกฟ้องโจทก์ และสั่งให้โจทก์จ่ายค่าใช้จ่ายและค่าทนายความให้กับจำเลย หากศาลเห็นว่าคำฟ้องโจทก์มีความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งดำเนินคดีต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ห้ามโจทก์ฟ้องคดีเพียงเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ แต่กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานพิเศษเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การเปิดช่องให้จำเลยขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และการกำหนดภาระให้โจทก์ต้องจ่ายค่าใช้จ่าย และค่าทนายความให้กับจำเลย³⁹

สำหรับประเทศไทยแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมิ่นประมาทนั้น มีการบัญญัติหลักการไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423⁴⁰ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326⁴¹ โดยในกรณีของการหมิ่นประมาทในทางอาญานั้นได้มีการเหตุยกเว้นความผิดในมาตรา 329 ไว้ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ผู้นั้นแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต โดยมีเหตุ (1) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม หรือ (2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่ หรือ (3) ดิชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ หรือ (4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่อง การดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม บุคคลผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

จากบทบัญญัติข้างต้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปิดปากอย่างชัดเจน เพียงแต่ศาลอาจจะต้องพิจารณาว่า การใช้เสรีภาพในการแสดง

³⁹ ปกป้อง ศรีสนิท, **กรอบแนวคิดของกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่น ประมาทเพื่อ “ปิดปาก” (Anti-SLAPP Law)** [ออนไลน์], 28 มีนาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/06/Anti-Slapp-Law-ปกป้อง.pdf>

⁴⁰ มาตรา 423 ผู้ใดกล่าวหรือโฆษณาหรือเผยแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่น กิติ หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นกิติ ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อ ความเสียหาย อย่างไรก็ดี อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรจะได้

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมิทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่ง ข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

⁴¹ มาตรา 326 ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความคิดเห็นเพื่อติดตามตรวจสอบกิจการสาธารณะนั้นเข้าข่ายเป็นเหตุยกเว้นความผิดในกรณีเป็นติชมด้วยความ
 ความเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งหากประเทศไทยยอมรับหลักการการป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปิดปากแล้ว ศาลอาจ
 พิจารณายกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้องเลยก็ได้ เพื่อเป็นการยุติคดีที่เป็นภาระต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้แสดงความ
 คิดเห็นโดยสุจริต ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ประชาชนจะมีโอกาสเข้าถึง และสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูล
 ข่าวสารของรัฐแล้วก็ตาม แต่การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก (Anti-
 SLAPP Law) อาจส่งผลให้การนำข้อมูลข่าวสารของรัฐไปใช้ประโยชน์เพื่อการสาธารณะนั้นเป็นไปได้โดยไม่เต็ม
 ประสิทธิภาพ เนื่องจากถูกหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนที่ถูกตรวจสอบร้องเรียนนั้น ฟ้องร้องดำเนินคดีใน
 ภายหลัง

บทที่ 4

ผลการวิจัยภาคสนาม

การศึกษาวิจัยในบทนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ตามแนวคำถามสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในทางปฏิบัติ โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 10 ท่าน จำแนกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือนักวิชาการด้านกฎหมาย จำนวน 5 ท่าน และกลุ่มที่สอง เป็นผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านสื่อสารมวลชนที่มุ่งนำเสนอข้อมูลของภาครัฐ และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ จำนวน 5 ท่าน โดยผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.1 การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

การศึกษาวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ในส่วนนี้ ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

4.1.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ

(1) หลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้ตราขึ้น เพื่อสร้างกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยมีได้เป็นกฎหมายที่สร้างเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง ทั้งนี้ ยึดหลักการที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยเป็นหลัก และปกปิดเป็นข้อยกเว้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่ได้มีไว้เพื่อปราบทุจริต แต่ออกแบบมาเพื่อการ create participation ถ้าออกแบบมาเพื่อปราบทุจริตต้องเป็นอีก step...คุณต้องรู้ว่าคุณต้องทำอะไร ไม่ใช่เปิดหมด มันกลายเป็นว่าถ้าคุณไปปราบทุจริต ถ้าคุณไม่รู้ว่าคุณทุจริตตรงไหน มันไม่ได้...กฎหมายข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องของการเปิดเผยข้อมูล เป็นการ expose something”

“ถ้าปราบคอร์รัปชัน ต้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแต่ละเรื่อง การนำสองเรื่องมารวมกัน มันทำให้เรื่องข้อมูลข่าวสารถูกมองเพี้ยนไป”

“หลักการทั่วไป เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ยกเว้นอยู่ 2 เรื่อง คือ ข้อมูลส่วนบุคคล กับข้อมูลข่าวสารลับ ก็ถูกปกปิดเป็นหลัก”

นอกจากนั้นแล้ว ในอีกแง่มุมหนึ่งกฎหมายฉบับนี้มาจากพื้นฐานการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผย และสุจริตสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เว้นแต่เป็นกรณีของข้อมูลที่เป็นความลับ หรือข้อมูลส่วนบุคคล ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กฎหมายข้อมูลข่าวสารมาจากพื้นฐานเพื่อการปฏิบัติราชการทางปกครอง หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่โดยโปร่งใส เปิดเผย สุจริต...ต่อมาเรียกว่าหลักธรรมาภิบาลคือหลักการที่หน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูล ทุกตัว...ให้สาธารณชนทั่วไปทราบว่าตัวเองกำลังทำอะไรอยู่...เว้นแต่มีระบุไว้ว่าเป็นข้อมูลลับ ไม่พึงเปิดเผย...แต่เนื่องจากข้อมูลข่าวสารราชการมันมีข้อมูลส่วนบุคคลด้วย เพราะฉะนั้นข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ใช่ข้อมูลสาธารณะ...ก็จะไม่เปิดเผย”

(2) ข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ควรต้องเปิดเผย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ควรต้องเปิดเผย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลโครงการของรัฐต่าง ๆ ที่ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็น การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และยังหมายรวมถึงข้อมูลของภาคเอกชนที่ได้รับงบประมาณจากภาครัฐในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ด้วย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เรื่องข้อมูลโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องประชาพิจารณ์...การใช้งบประมาณมันเป็นหลักการที่ต้องเปิดเผยอยู่แล้ว การจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายปปช. ก็ต้องมีการเปิดเผยรายละเอียดโครงการที่ต้องจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนตรวจสอบได้...รัฐธรรมนูญปี 60 เขียนให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าไม่ทำ ฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ถ้าพวกที่จะเข้าไปขอข้อมูลก่อนทำการประชาพิจารณ์ก็เป็นการดูแต่ละเรื่องไป”

“ข้อมูลของเอกชนที่รับงบประมาณจากรัฐ มันต้องอยู่ในข่ายที่เปิดเผยได้ หลักการของมันปกปิดเป็นข้อยกเว้น เปิดเผยเป็นหลัก”

“ถ้าเป็นกรณีที่เป็นโครงการ เช่นเป็นนโยบายสาธารณะ เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐร่วมทุนหรือรัฐลงทุน เป็นโครงการจากรัฐ ไม่มีข้ออันปฏิเสธ”

(3) หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานยังไม่เข้าใจถึงการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

จากการเก็บข้อมูล ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ยังมีหน่วยงานของรัฐบางแห่งที่ไม่ทราบถึงกฎหมายดังกล่าว และไม่ทราบขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เราทราบดีอยู่แล้วว่ามันเป็นปัญหาในขั้นตอนปฏิบัติ เขาสามารถบอกว่าไม่ให้ ไม่ได้ ไม่มีอำนาจ หรือตัวคนทำงานก็ไม่เข้าใจว่าจริง ๆ แล้วต้องเปิดเผย”

“หน่วยงานราชการ หรือรัฐบาลที่ผลักดันกฎหมายฉบับนี้ก็ผลักดันแบบต้องมีเสียงอารยประเทศ แคนั่นเอง แต่มันเป็นสิทธิการรับรู้ของประชาชน คิดว่านี่เป็นส่วนสำคัญของ good governance ต้องมี...แต่ไม่รู้ว่าเป็นปัญหาในการใช้จริง ๆ คืออะไร ก็...พบว่าปัญหาโดยส่วนมากอยู่ที่ฝ่ายผู้ปฏิบัติ”

“ที่เราเห็นกันส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานท้องถิ่น ความไม่รู้กฎหมายมีเยอะ”

“ความที่เราไม่พยายามทำให้คนเขาเคลียร์ แม้แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่เคลียร์...ให้ความรู้ประชาชนมันมีผลน้อย คนไม่รู้กฎหมายไปขอข้อมูลเขาให้ก็จบ คนที่ควรจะรู้อันดับแรกคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันดับสองอะไรที่เป็นข้อมูลอะไรที่เปิดเผยได้ต้องทำให้เป็นที่รับรู้ทั่วกันทั้งหมด คนมาขอระดับนี้ให้ได้เลย”

ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านได้แสดงความคิดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่ไปติดต่อขอข้อมูลข่าวสารนั้น มีการผลักภาระผู้รับผิดชอบภายในหน่วยงานกันเอง การไม่มีปายประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับขั้นตอนการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และวัฒนธรรมของราชการกับการไม่เปิดเผยข้อมูล ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“อย่างผมไปขอข้อมูลหลายหน่วยงาน...ไปติดต่อประชาสัมพันธ์ เขาไม่รู้ว่ามี...โยนกันไปมาจากประชาสัมพันธ์...ไปจบที่เลขานุการกรม...กฎหมายนี้บังคับใช้มา 20 ปี ไม่รู้เรื่องกันเลย มีพ.ร.บ.นี้ด้วยหรือ...แล้วตามพ.ร.บ.ต้องมีปายเห็นชัดให้ประชาชนเห็นว่าบริการตรงนี้อยู่ตรงนี้ แล้วก็ไม่มีการติดป้ายว่าติดต่อตรงไหน”

“ปัญหาเกิดจากความอ่อนไหวของตัวเนื้อหา วัฒนธรรมของหน่วยงานราชการที่รู้สึกว่าจะไม่อยากเป็นข่าว...มันเป็นวัฒนธรรมที่ไม่ชินให้คนรู้ว่าตัวเองทำอะไรอยู่ และถูกเอาไปโพสต์ในโซเชียล...ด้วยความชินคือไม่ได้ไว้วางใจ”

นอกจากนั้น ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม อันรวมถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่วนใหญ่รัฐจะกำหนดระเบียบภายในของตัวเอง เขียนหลายขั้นตอน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขอข้อมูล กว่าจะขอได้ก็ใช้ขั้นตอนค่อนข้างมาก...เมื่อช่วงปี 58 มีกฎหมายอำนวยความสะดวกอยากจะแก้ไข แต่ก็ไม่ได้ผลตามสมควร...คืออะไรที่เป็นข้อมูลที่ควรเปิดเผยให้สาธารณชนทราบได้ ก็ต้องเปิดเผย ลดขั้นตอนเสีย บางเรื่องไม่ควรต้องมีกฎระเบียบ ก็เอามาออก ไม่ก็ให้”

“หลักการทั่ว ๆ ไป มันเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...ที่ต้องมีหลักเกณฑ์ขั้นตอน แล้วก็การทบทวนเพื่อจะลดขั้นตอนต่าง ๆ ...แต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลาเท่าไร อยู่ในความรับผิดชอบของใคร แต่มันก็ไม่ค่อยเกิดผล รัฐไม่ค่อยกระตือรือร้นเท่าที่ควร พอประชาชนมาติดต่อก็ไม่ค่อยทราบ...บางหน่วยที่มีท่าทีคู่มือแจก เป็นแนวปฏิบัติที่เขาต้องทำ มันเคยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ทำ แต่ตอนนี้ด้วยกฎหมายอำนวยความสะดวกมันเป็นสิ่งที่ต้องทำ แผนงานต่าง ๆ ขั้นตอนของแต่ละหน่วยงานต้องทำให้เห็น ถ้าไม่มีมันก็จะบิบทลงโทษทางด้านปกครองหรือวินัย”

(4) การปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอ้างกฎหมายเฉพาะของตนเอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่ามีกรณีที่หน่วยงานของรัฐบางแห่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล โดยอ้างกฎหมายเฉพาะของตนเองที่ให้อำนาจในการไม่เปิดเผยข้อมูล อันเป็นการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“หน่วยงานของรัฐก็ยังไม่บอกว่าตัวเองมีภารกิจ อำนาจหน้าที่เฉพาะ มีกฎหมาย มีระเบียบไม่ให้เปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตัวเอง...หรืออีกอย่างในกฎหมายจะเขียนไว้ว่าไม่ให้เปิดเผยข้อมูล... มันก็เลยเกิดว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารโดยหลักราชการต้องเปิดเผย พอบังคับใช้จริง ๆ ก็อ้างกฎหมายเฉพาะขึ้นมา...ยกเว้นกฎหมายทั่วไป”

(5) การปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอ้างเหตุด้านความมั่นคง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิเสธการให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอาศัยเหตุขอยกเว้นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นกระทบต่อความมั่นคง ซึ่งปัญหาที่พบคือการตีความคำว่าความมั่นคงอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ตอนนี้มีกรณีเรื่องเศรษฐกิจพิเศษ หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ซึ่งกลุ่ม NGO ที่เราทำงานเรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องฐานทรัพยากร หรือที่ชาวบ้านจะมีผลกระทบก็มีความพยายามขอตลอดเวลาอยู่แล้ว หลายครั้งประสบปัญหาการตีความเรื่องความมั่นคงขอมันค่อนข้างกว้าง อย่างกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเขาก็จะใช้คำว่ามันเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็ไม่น่าจะมั่นใจความถึงอะไรบ้าง....พอมีการตีความเรื่องความมั่นคงมันก็ยากมาก...ก็เป็นข้อมูลของภาครัฐแหละแต่อาจจะไปเกี่ยวข้องกับเอกชน แต่ข้อมูลที่ขึ้นอยู่ภาครัฐเป็นข้อมูลเรื่องสัมปทาน รายละเอียดเรื่องประทานบัตร พอมีข้อมูลคาบเกี่ยว รัฐก็จะไม่ใช่แค่เหตุผลเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็จะบอกว่าข้อมูลมันไม่ใช่แค่ของรัฐ มันมีข้อมูลที่เป็นของเอกชนด้วย ซึ่งเขาบอกว่าไม่มีอำนาจ”

“การตีความความมั่นคงที่มันกว้าง...แทนที่จะคุ้มครองคนที่มีความจำเป็นน้อยดันไปคุ้มครองคนที่มีความจำเป็นมาก อย่างบุคคลธรรมดาที่มีปัญหาเกี่ยวกับบริษัทซึ่งในความสัมพันธ์ทั่วไปปัจเจกบุคคลมีความจำเป็นน้อย แต่การตีความกฎหมายคุ้มครองคนที่มีความจำเป็นมากกว่า...ทั้ง ๆ ที่ควรจะต้องถูกตรวจสอบมากกว่าส่วนคนที่ไม่มีอำนาจ”

“รัฐไปให้น้ำหนักกับสิทธิ censorship เยอะ...แล้วก็อยู่ในขอบเขตที่เปิดเผยไม่ได้ กระทบต่อรัฐต่อความมั่นคงก็อ่านข้อกำหนดมาให้ฟัง...แต่ที่สำคัญเหนือกว่านั้น เขาไม่มีข้อมูลจริง ๆ”

“มองว่ามันจะเป็นความมั่นคงของเชิงทางทหารไปด้วย...กรณีของไทยเอาโครงสร้างนั้นมาแต่รวมทุกความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ ทางทหาร ต่างๆ นานา ปัจจุบันเขียนไปจนถึงเรื่องความปลอดภัยสาธารณะสุขด้วย ซึ่งมันเกินไปกว่าตัวความมั่นคงของคอมพิวเตอร์ไปแล้ว..นี่ไม่ใช่ information security ในความหมายแบบเคร่งครัด...ไม่ควรเอามารวมกันเรากำลังพูดถึงว่าทำยังไงให้ข้อมูลปลอดภัย...มันคือความมั่นคงของระบบสารสนเทศ ความมั่นคงของระบบคอมพิวเตอร์”

“อย่างหนึ่งที่มักจะพบในตอนนี้คือ มันจะมีคำถามกลับมาว่าคุณส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างไรกับเรื่องนี้ คุณได้รับผลกระทบโดยตรงกับเรื่องนี้เลยหรือเปล่าถึงอยากจะมีรู้ ถ้าคุณไม่เกี่ยวก็ไม่ให้ดู...ถ้าเราบอกว่าในฐานะที่เราเป็นประชาชนคนหนึ่งบอกว่าเราเป็นเจ้าของรัฐบาลที่อยากจะรู้ว่าการทำงานของรัฐบาลเป็นอย่างไรหรือในฐานะผู้เสียภาษีก็ได้ที่เขาใช้ภาษีเราในการดำเนินงานอะไรก็ตามทำไมเราจะดูไม่ได้”

(6) การปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอ้างเหตุเป็นภาระเกินสมควร

เหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูล คือ การให้เหตุผลว่าข้อมูลที่ขออนั้นเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดเตรียมเกินสมควร ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าต้องพิจารณาถึงความจำเป็นที่เกิดขึ้น และควรมีความชัดเจนในการพิจารณาว่าการเป็นภาระเกินสมควรนั้นควรมีมาตรฐานในการกำหนดเพียงใด ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน เพราะฉะนั้นการอ้างเป็นภาระเกินความจำเป็น ควรจะต้องไปตีความแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าอะไรคือเกินภาระความจำเป็น ไม่ใช่มาอ้างเรื่องแค่จำนวนมาก”

“การขอข้อมูลของประชาชน...ต้องดูตามความจำเป็นจริง ๆ ไม่ใช่ขอเกินขอบเขต...ประชาชนเขาก็ไม่รู้หรือว่าต้องการอะไร เขาก็ต้องการให้ได้มากที่สุด เพราะฉะนั้นหน่วยงานของรัฐตามหลักแล้วไม่ควรปฏิเสธเพราะเป็นหน้าที่บริการให้ข้อมูลข่าวสาร”

“อันนี้ก็ไม่รู้ยุติว่าอะไรที่สร้างภาระ เขาอาจจะบอกว่าปกติมันไม่ต้องทำ แต่มันมันเป็นงานที่เพิ่มขึ้นมาเนี่ยมันเป็นภาระหน่วยงานด้วยหรือเปล่า...ช่วยทำให้มันชัดเจนขึ้นได้ไหมว่าภาระเนี่ยมันคืออะไร ก็รู้สึกว่ามันก็เป็นงานของเขาเหมือนกันที่ต้องให้ผม หรือว่าผมต้องเกรงใจว่าไปสร้างภาระให้เขาหรือเปล่า”

(7) การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ

เนื่องจากปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ผู้ให้สัมภาษณ์จึงให้ข้อมูลผ่านประสบการณ์ของตนเองว่า การรู้จักเป็นการส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานที่ต้องการข้อมูลจะเป็นสิ่งที่ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้รวดเร็ว และง่ายกว่าการใช้วิธีการขอข้อมูลข่าวสารของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ผมเล่นข่าว...ผมใช้คอนเนกชั่น ให้เจ้าหน้าที่ใช้รหัสตัวเองก็ย ใต้ใบผลออกมา”

“เป็นวัฒนธรรม ผมก็เคยได้ แต่คนที่เขาเอามาให้เราจะหวาดกลัวมาก ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลต้องเปิดเผยอยู่แล้ว อย่างบางทีเขาจะมาให้เรา เขาก็บอกอันนี้นั้นนะ แต่ให้ไม่ได้ ถ้าจะเอาต้องทำหนังสือไปเอง”

“การได้มาซึ่งเอกสารไม่ได้ตามวิธี...ผู้สื่อข่าวที่จะต้องใช้ข่าวนี้ก็มาวัดกันว่าจะถูกดำเนินตามกฎหมายหรือเปล่าถ้าเอามาปล่อย เพราะมันมีชั้นความลับ ก็ต้องซั้งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับชั้นความลับราชการ...เราจะเห็น performance เขาในการเรียกเอกสารมาใช้...มันไม่ได้มีเอกสารทุกประเภทที่เปิดให้เราสามารถเข้าถึง...ถ้าขยันหน่อยก็ใช้พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร...อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องเฉพาะบุคคล เฉพาะองค์กรมีแหล่งข่าวที่รู้จัก หรือคนที่รู้จักปล่อยเอกสารออกมา”

“ถ้าคุณเป็นสายทำวิจัย หรือเป็น NGO ทุกคนก็รู้ว่าวิธีการหาข้อมูลที่ง่ายที่สุดคือหาว่ามีคนรู้จักอยู่ในนั้น ซึ่งพอมีคนรู้จักก็กลายเป็นว่าทุกอย่างมันง่ายขึ้นมาทันที เพราะข้อมูลเหล่านั้นมันเปิดเผยได้ เพราะถ้าเปิดเผยไม่ได้คนรู้จักเขาก็ไม่กล้าเอามาให้อยู่แล้ว”

(8) การจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานของรัฐที่มีทั้งเป็นเอกสาร กระดาษ และการเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ยังไม่มีการจัดระบบ หรือเป็นหมวดหมู่

ปัญหาการจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานของรัฐที่จัดไม่เป็นหมวดหมู่ เป็นปัญหาประการสำคัญของการจัดเก็บข้อมูล ที่ทำให้การนำข้อมูลไปใช้ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ ตลอดจนเมื่อมีความพยายามในการพัฒนาการจัดเก็บเอกสารจากระบบเอกสารที่เป็นกระดาษ มาเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ ก็ประสบปัญหาที่ยังไม่มีการจัดระบบให้เป็นหมวดหมู่ หรือยังยึดโยงกับระบบสารบรรณของงานราชการเดิมที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บให้มีความรวดเร็ว และลดขั้นตอน นอกจากนั้นแล้ว หากระบบการจัดเก็บยังไม่มีกรอบแบบโดยเฉพาะ การจัดเก็บข้อมูลให้ทันสมัยได้ ก็จะส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่จะประสบปัญหาต่อมา ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เมื่อกฎหมายข้อมูลข่าวสารวางหลักให้เขาให้บริการข้อมูล แต่ข้อมูลของรัฐมันก็แล้วแต่ที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะจัดเก็บแบบไหน เพราะเรายังไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดว่าต้องจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบไหน ไม่เหมือนอย่างอเมริกาหรือยุโรปก็จะมีไฟล์ที่จะเป็นข้อมูลกลาง แต่ละหน่วยงานก็จะจัดเก็บตามสะดวกในการใช้ข้อมูลของเขา”

“data set หมายถึงว่าชุดข้อมูล กลุ่มข้อมูลที่ต้องคุย อย่างเราอยากจะทำเรื่องข้อมูลกรมที่ดิน เราต้องรู้ว่า data set ของอันนี้คืออะไร เช่นเลขที่ดินใด สถานที่ตั้ง...เรื่อง data set เราก็พูดกันน้อย เรื่องการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลข่าวสารเราก็พูดกันน้อย...การจัดหมวดหมู่แบบเดิมกับแบบใหม่ วิธีการดิจิทัลจำเป็นต้องเหมือนระบบสารบรรณเดิมหรือเปล่า”

“อย่างตอนเขาเขียนโปรแกรมระบบสารบรรณเขาเขียนล้อตามระเบียบสารบรรณ พอเขาทำไปเอกสารราชการเวลาส่งมันต้องมีเขียน ช่องให้กรอก มันก็ดี ไล่สายได้ในระบบคอม แต่ถ้ามันต้อง follow step ตามระเบียบสารบัญที่เป็น manual หรือเปล่า ก็ไม่มีใครตอบได้”

“เรื่องเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ผม...ไม่สนับสนุนการ duplicate ข้อมูล เพราะว่าคุณภาพข้อมูลมันขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มัน up to date เป็นปัจจุบันของข้อมูลถูกไหม ถ้าคุณ duplicate คุณจะรู้ได้ไงว่าข้อมูลอีกเซิร์ฟเวอร์นั้นมันอัปเดตไหม”

(9) การไม่ทราบถึงโครงสร้างของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ คือ ประชาชนไม่ทราบถึงโครงสร้างของข้อมูลที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ ทำให้การขอข้อมูลข่าวสารของราชการประสบอุปสรรค และไม่ได้ข้อมูลตามที่ต้องการ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“คนทั่วไปขอไม่รู้ด้วยซ้ำว่ามีข้อมูลอยู่ตรงไหน เพราะว่าเราไม่เห็นโครงสร้างของข้อมูล อยากได้ข้อมูลแบบนี้ แต่ถ้าเราไม่รู้ว่ามีข้อมูลนี้อยู่ในภาพไหนขององค์กรนั้น เราก็ไม่สามารถเข้าถึงได้ เราจะเข้าถึงได้ก็ต่อเมื่อเรามีข้อมูลเราต้องมีชื่อของข้อมูลนั้น ๆ”

“การเปิดเผยข้อมูลกันเองมันไม่ได้ทำให้คนที่อยู่นอกวงรู้จริงๆ ไม่ต้องเป็นคนธรรมดาก็ได้ แต่อย่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง ถ้าเขาอยากรู้ว่าหน่วยงานนี้ทำอะไรอะไร เขาไม่มีข้อมูลพื้นฐานตรงนี้ก็เข้าไม่ได้อยู่แล้ว ซึ่งคนไม่ค่อยพูดถึงเรื่องนี้”

(10) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ผ่านเว็บไซต์ของบางหน่วยงานยังไม่ทันสมัย และยังไม่มีประสิทธิภาพที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าการเผยแพร่ข้อมูลหน่วยงานของรัฐผ่านทางเว็บไซต์ของบางหน่วยงานนั้น ลักษณะข้อมูลจะเป็นการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ข้อมูลยังไม่ค่อยมีความเคลื่อนไหวและกระจัดกระจาย ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ไม่มีลักษณะที่เป็นทางการ ระบบการสืบค้นข้อมูลที่ยากและซับซ้อน ซึ่งหากเทียบกับเว็บไซต์ของ NGO บางแห่งที่มีการรวบรวมข้อมูลโดยเฉพาะด้านกฎหมาย จะพบว่ามีความทันสมัยมากกว่า ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“หน่วยงานรัฐต่างก็มีเว็บไซต์ของตัวเองอยู่ แต่จะสังเกตได้ว่ามันตาย มันนิ่ง ไม่มีอะไร แล้วก็ไม่มีข้อมูลโฆษณาของตัวเอง ออกในแนวข้อมูลประชาสัมพันธ์...และเป็นข้อมูลคนละชุดกับที่เห็นในพื้นที่ ทั้งที่เราเห็นเอง ทั้งปากคำของชาวบ้าน เช่นเงินชดเชย สวนทางกับข้อมูลที่เผลออยู่ในเว็บไซต์”

“มติคณะรัฐมนตรีมีเว็บที่ค้นได้อยู่ แต่เวลารับหลักการกฎหมายไม่มีเลย จะมีสองย่อหน้า ไม่มีตัวทางการ...พอเราจะเข้าไปหาเพื่ออ้างอิงก็ไม่มี”

“ราชกิจจานุเบกษา...การเข้าถึงเอกสารแบบย้อนหลังมันสืบค้นได้ยาก...เพราะบางทีถ้าเราจะทำทั้งประเด็นข่าวเชิงกฎหมายหรือดูคำสั่งย้อนหลัง...ถ้าไม่มีระบบสืบค้นในเวลาที่เรากำลังใช้งานมันก็เสียโอกาสของคนที่จะต้องเข้าไปใช้ข้อมูลข่าวสาร”

“จำนวนมากที่เป็นเว็บไซต์ของรัฐพอถึงจุดหนึ่งมันสืบค้นไม่ได้ต้องสมัคร...เอกสารที่เข้าถึงได้แต่ไม่เรียงเป็นหมวดหมู่ ต้องอ่านเป็นชิ้น ๆ...เว็บไซต์มติคณะรัฐมนตรี เราพบแต่มติแบบย่อ ถ้าเราจะขอเต็มเราต้องไปที่ศูนย์...แล้วการเปิดเผยข้อมูลในแง่ที่ไม่ค่อยดี ในแง่ที่ว่าต้องเปิดเผยตัวตนกับทางราชการ หลายกรณีที่มีการเปิดเผยเป็นเรื่องผลประโยชน์ขัดกันหรือมีส่วนได้เสียกับประเด็นที่เราจะทำ”

“กลายเป็นว่าอยากได้ข้อมูลออฟเดทต้องเข้าเว็บของ NGO เพราะข้อมูลของรัฐมันกระจาย”

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลเปรียบเทียบเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย กับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งพบว่าของประเทศญี่ปุ่นจะมีการเปิดเผยข้อมูล และการจัดทำรายงานของหน่วยงาน (White Paper) เป็นประจำทุกปี ซึ่งส่งผลทำให้ประชาชนเห็นโครงสร้างของข้อมูล และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ถ้าเราเข้าเว็บไซต์ของญี่ปุ่นก็จะเห็นว่าเขาเผยข้อมูลค่อนข้างเยอะ แล้วเขาจะมี white paper ออกมาทุกปี ไม่ใช่แค่ของกระทรวงเดียว แต่เป็นย่อย ๆ ซึ่งมันก็จะให้เราเห็นภาพรวม ทำให้คนที่ไม่รู้โครงสร้าง รู้ว่าอยู่ตรงจุดไหน หน่วยงานอะไรที่อยู่ และระบบการเลืกรักที่ดี ซึ่งมันต้องใช้พลังมหาศาลในการจัดการกับข้อมูลเอาขึ้นเว็บ ”

(11) ภาคประชาชนไม่ทราบถึงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และยัง ตื่นตัวในการเข้ามาใช้กฎหมายฉบับนี้น้อย

หากพิจารณาในมุมของภาคประชาชนแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้ให้ความเห็นถึงการที่ประชาชนบางส่วนไม่ทราบถึงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และยังตื่นตัวในการเข้ามาใช้กฎหมายฉบับนี้น้อย ในอีกเหตุผลหนึ่งคือ ประชาชนเคยใช้กระบวนการขอข้อมูลแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ จึงไม่เห็นความสำคัญ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ต่างจังหวัดไม่รู้จักเลย ทั้งประชาชนทั้ง NGO เราเชิญทั้ง NGO แล้วก็กลุ่มปัญหาต่างๆ...เพื่อไปกระตุ้นว่าเรามีเครื่องมือตัวนี้อยู่คุณจะใช้โดยใช้เครื่องมือตัวนี้ได้ไหม ”

“คุณต้องทราบพ.ร.บ.ก่อน ถ้าเขาปฏิบัติตามหลักการ คุณขอคุณต้องได้ แล้วถ้าคุณรู้ข่าวสารสำคัญของพ.ร.บ.นี้คือเปิดเผยเป็นหลัก แล้วมีข้อโต้แย้งคือสิทธิรับรู้ right to know กับ censorship มันตรงข้ามกัน เพราะฉะนั้นคุณต้องรู้ว่า right to know ของคุณมีอะไรบ้าง สิทธิที่จะ censorship ของเขามีอะไรบ้างเพื่อจะได้สู้กันได้ถูก”

“ฝรั่งเขาจะมีสำนึกว่าเขาเป็นเจ้าของเงินภาษีที่ราชการใช้อยู่...เพราะฉะนั้นความโปร่งใสที่สะท้อนในแต่ละด้านนั้นมันจำเป็น ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องเปิดเผย เขาจึงมีความกระตือรือร้นที่จะไปขอข้อมูลซึ่งคนไทยไม่มี”

“มีสิทธิและรู้ด้วยว่ามีสิทธิ รู้แล้วก็อยากจะใช้ แต่คนที่เคยใช้ก็ได้รับบทเรียนว่าไม่เวิร์ค เพราะภาคราชการเองเป็นอุปสรรคใหญ่ mind set เรื่องการปกปิดเป็นหลัก...ไม่เอื้อต่อสื่อหรือประชาชนที่จะใช้ข้อมูล”

“พ.ร.บ.ฉบับนี้จะมีพลัง ถ้ามีคนทดลองใช้แล้วมันได้ผล แค้นใจที่มันจะให้พลังกับฝ่ายประชาชน...มันมีคนที่ยากจะใช้แต่ใช้ไม่เป็นอยู่ด้วย พวก NGO ถ้าเขาใช้มันจะมีประโยชน์เยอะมาก...ปัญหาคือใช้ไม่ได้ผล”

(12) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่าขอบเขตความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยนั้นควรมีน้อยน้อยเพียงใด โดยผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง เห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยอยู่แล้ว ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กรรมการวินิจฉัยใครสั่งได้...ก็อิสระอยู่แล้ว เป็นกรรมการตามกฎหมายซึ่งสำนักงานปลัดฯ ทำหน้าที่เลขา ไม่ใช่อยู่อำนาจสำนักงานปลัดฯ...อย่างตัวกต.อิสระ แต่สำนักงานไม่ใช่ ขอบพูดกันว่าสำนักงานคือองค์กรอิสระ ด้วยความเข้าใจแบบนี้สุดท้ายก็แก้ไขปัญหาไม่ได้ ทุกคนกลายเป็นแสวงหาความมั่นคง แสวงหาอำนาจ”

ในแง่ของการทำหน้าที่ ปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นคือ งานของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ค่อนข้างมาก และใช้เวลาในการพิจารณานาน ทำให้มีผลกระทบต่อการขอข้อมูลบางอย่างเพื่อไปใช้ประโยชน์ ประกอบกับคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่ได้มีอำนาจในการสั่งคุ้มครองชั่วคราว ดังเช่นศาลปกครอง

ทำให้มีผลกระทบต่อผู้ร้อง โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำคู่มือเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถตัดสินใจในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ อันเป็นการลดงานที่ต้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยเป็นผู้พิจารณาดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่วนหนึ่งที่มันช้าไม่ใช่เพราะเขาพิจารณาช้า แต่กว่าจะนัดกันมาพิจารณาได้เต็มคณะ ครบองค์มานาน...เราบอกว่าอยากให้ประชาชนมีส่วนร่วม การประชาพิจารณ์ต่างๆ ให้มีความหมาย การขอข้อมูลไม่ได้เป็นการขอข้อมูลเพื่อยับยั้งเหตุที่เกิดขึ้นแล้วเสียทีเดียว แต่ส่วนใหญ่เป็นการขอข้อมูลเพื่อไปนั่งอ่านก่อนการประชาพิจารณ์...ความล่าช้าต่างๆ ทำให้มีปัญหาหลาย ๆ อย่างตามมา เพราะฉะนั้นจะอย่างไรให้คนที่ทำหน้าที่วินิจฉัย...ทำงานได้ทันการ”

“ขั้นตอนที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมันจะแตกต่างจากกรณีของการยื่นขอคุ้มครองโดยศาลปกครอง...กรณีที่มีข้อพิพาทในศาลปกครอง กระบวนการที่เกี่ยวข้องต้องหยุดก่อน แต่ที่นี้กรณีที่บอกว่ามีความสงสัยต่าง ๆ...คณะกรรมการวินิจฉัยไม่ได้มีอำนาจไปบอกว่าให้หยุดก่อน หลาย ๆ อย่างมันก็ไม่ทันการ...อันนี้ก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ”

“ถ้ามีไกด์ไลน์มาให้เขาทำตามได้ง่าย ๆ ก็อาจจะทำให้เขามั่นใจขึ้นในการที่จะเปิดหรือจะไม่เปิดอะไร ซึ่งก็รับระยะเวลาด้วย”

นอกจากนั้น ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านให้ความเห็นว่า รูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ดีแล้ว แต่ควรเพิ่มบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการติดตามว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือไม่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“รูปแบบกรรมการโอเคแล้ว แต่ว่ากรรมการมันกำกับดูแลมากกว่า เพราะฉะนั้นอำนาจปฏิบัติการควรอยู่กับเจ้าหน้าที่ให้กรรมการสามารถตั้งเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ตรวจการข้อมูลข่าวสารได้ ไม่งั้นกรรมการประชุมอยู่นั่นละ ไม่เวิร์ค...ควรจะมีผู้ตรวจการข้อมูลข่าวสารเหมือนตำรวจ เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ไม่ใช่กรรมการ เพื่อเข้าไปตรวจดูว่าหน่วยงานทั้งหลายปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารหรือไม่”

(13) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสในข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ตามกฎหมาย

จากปัญหาของการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล จึงนำมาสู่การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ ซึ่งในต่างประเทศการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“จุดที่มันแอดวานซ์ตอนนี้คือเรื่องที่มันเปิดเผยข้อมูลความโปร่งใส ถ้าบังคับตามนั้นได้สถานการณ์แทบจะเปลี่ยนแล้ว เพราะเป็นการเปิดเผยข้อมูลในส่วนที่พยายามตอบโจทย์เรื่อง accountability ของส่วนราชการ หรือเรื่องงบประมาณอย่างนี้ก็ต้องมีแผนการใช้จ่ายเงิน ต้องมีตัวชี้ผลบอกหมด...แต่ว่านี่มันไม่มีใครทำตัวอย่าง เราอาจจะต้องหาหน่วยงานต้นแบบ”

“ที่แคนาดา เขามีหนังสือ สิ่งที่น่าสนใจคือ ให้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมหน่วยงานไหนดู ข้อมูลเรื่องการเดินทาง ข้อมูลสาธารณสุขไปอยู่ที่หน่วยงานไหน คือนี่ให้ดูหมด...ถ้าเรากดปุ่มสิ่งแวดล้อมนะ ข้อมูลสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในมือของกรมลัก 15 กรม ลิสต์ออกมาเลยแล้วก็บอกว่า 15 กรมมีอะไร คือถ้าเราไม่เริ่มทำอย่างนี้ก่อนเราก้าวไปสู่ยุค information ไม่ได้หรอก เพราะเราไม่รู้จะบริหารงานยังไง บางอย่างเราไม่รู้ด้วยซ้ำว่าเขามีแล้ว”

“อย่างหนังสือรายงานประจำปีที่ออสเตเรีย ไฮท์ไลต์อยู่ที่งบประมาณกับโครงการ เราไปดูรายงานประจำปีของหน่วยราชการไทย ถามว่าคุณใช้เงินไปเท่าไร ประสิทธิภาพเท่าไร ถ้าคุณทำรายงานประจำปีแต่มีฟอร์แมตเหมือนปัจจุบันมันจะมีประโยชน์อะไรกับการให้ข้อมูลกับราชการในเมื่อคุณโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวเอง แต่รายงานประจำปีที่คุณทำมันมีให้คนที่เงินภาษีเข้าไปตรวจสอบข้อมูล”

(14) บทบาทของสื่อมวลชนปัจจุบันที่ส่งผลต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ในสังคมประชาธิปไตย สื่อมวลชนนับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม จึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสื่อมวลชนคือการตรวจสอบ และการแจ้งเหตุให้ผู้คนได้รับทราบ อันเป็นการจุดประเด็นเพื่อให้สังคมได้มีการถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็น สร้างกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนเพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบรัฐบาล และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ดังนั้น การสร้างเสริมสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเข้าถึง และนำเสนอข้อมูลข่าวสารของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นในประเทศที่เป็นสังคมประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้าม หากประเทศใดที่ควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนมากเกินไป การสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมย่อมลดน้อยลงไปด้วย เนื่องจากประชาชนจะถูกปิดกั้นปิดตาในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของรัฐ

จากประเด็นข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อสารมวลชนที่มุ่งนำเสนอข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนปัจจุบันกับการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพจากปัจจัยต่าง ๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การเมืองที่ทำให้สื่อเซนเซอร์ตัวเอง...ทำให้เกิดการกลัว มีการเล่นงาน...สื่อเป็นมนุษย์กลุ่มแรก ที่กลัว เมื่อสื่อเซนเซอร์ตัวเอง ประชาชนก็เซนเซอร์ตัวเอง...ข่าวที่ปรากฏต่อสื่อไม่มีการตรวจสอบรัฐบาล ถามว่าสื่อรู้อะไรดี ๆ เยอะไหม รู้หมด แต่ไม่เสนอ แต่พอเห็นกระแสสังคมไป ก็ไปด้วย”

“เสรีภาพถูกขีดวงว่าอย่าแห่เข้าเข้ามาในคำว่าการเมือง สถาบัน ประชาธิปไตยไม่ได้ ทหารก็เริ่มขยายไปเรื่อย ๆ...ถามว่าเสรีภาพปัจเจกบุคคลมันมีแต่เกิด มันเหมือนจะมี แต่เขาก็ขีดเส้นเสรีภาพ ว่าอย่าแห่เข้าการเมือง แต่ก็รู้ว่าในวงนั้นมีอะไรบ้าง”

“เรื่องแรกคือเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งรู้อยู่แล้ว สองเรื่องการเมืองซึ่งจะถูกตรวจสอบ หรือจะถูกเล่นงานตามกระแสสังคมแล้วแต่จังหวะ...ไม่ได้มีมาตรฐานชัดเจนว่าเรื่องไหนพูดได้ไม่ได้ แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองว่าไปทางไหน”

“ปัจจุบันสื่อมันถูกแทรกแซงโดนระบบทุนนิยมอยู่แล้ว...ถูกกลุ่มทุนกำหนดทิศทาง แทรกแซงได้อยู่แล้ว ภาครัฐเองก็มีเครื่องมือ...คุมงบอะไรเต็มไปหมดเหมือนกัน...คุณไปให้เขาถอนโฆษณา...นอกจากนั้นยังมีพ.ร.บ.คอมหมิ่นประมาทมาคุมอีก...คนที่ทำอาชีพตรวจสอบรัฐบาล ตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชัน มันจะไม่ต้องทำเลย ถูกไหม”

“รัฐธรรมนูญปี 60 มีบทบัญญัติประเภทเสรีภาพสื่อ และเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของบุคคล เพียงแต่ว่ามันก็มีข้อยกเว้นอย่างกรณีมาตรา 36...รัฐเองก็ยังใช้อำนาจในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคงของประโยชน์สาธารณะโดยรวม...ช่องวั้นมันใหญ่พอที่สาธารณชนจะกลัว สื่อมวลชนก็จะกลัวว่าการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลจะถูกเปิดเผย จะไม่เป็นความลับ ก็กระทบเสรีภาพส่วนบุคคล ในแง่ที่ว่าเราดูในระยะเวลาที่มีประกาศคำสั่งของคสช.ควบคุมสื่ออยู่ แล้วแม้ว่ามองระยะยาว...บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญปี 60 ยังเปิดให้คำสั่งคสช.ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในแง่ที่เป็นความท้าทายของสื่อมวลชน”

“นอกจากตัวประกาศคสช.ยังมีหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งหน่วยงานต้นแปรผลมาเป็นให้คุณให้โทษ อย่างเช่นกสทช.มีพ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แล้วมาตรา 37...สามารถที่จะระงับการออกอากาศรายการได้...พวกกิจการสื่อออนไลน์ก็โดนพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์เหมือนกัน...ที่นี้พอมีประกาศของคสช.มา...สื่อออนไลน์ก็โดนกำกับทั้งพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์และคำสั่งคสช. แล้วตัวพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์เองมันถูกตีความกว้างขวางไปสู่การใช้แทนหมิ่นประมาทที่เอาพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฟ้องเพราะมันสะดวกด้วย แล้วก็โทษมันสูง”

นอกจากนั้นแล้ว ในขณะนี้อยู่ในระหว่างการร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.... ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้สะท้อนถึงผลกระทบและปัญหาที่เกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การมีกฎหมายกำกับดูแลการทำงานของสื่อมวลชนมันอาจจะหนักไปทางควบคุมสื่อมวลชนหรือจำกัดเสรีภาพสื่อมวลชน ยังเชื่อว่าจำกัดโดยองค์กรวิชาชีพดีกว่า แล้วจากประสบการณ์...เวลาออกกฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชนก็ดี หรือที่มันเกี่ยวข้องกับเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร โดยมากจะกลายเป็นอุปสรรคใหม่ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพราะว่าโดยองค์ประกอบของกรรมาธิการร่างมักจะมีแนวโน้มที่ได้หัวอนุรักษ์...เลยคิดว่าใช้องค์วิชาชีพที่มีอยู่ปัจจุบันดีกว่า หรือว่าถ้ามีช่องโหว่ก็ไปทำให้กลไกวิชาชีพมันเข้มแข็ง”

“ตัวร่าง (กฎหมายจริยธรรมสื่อ) มีการร่างสภาวิชาชีพกลางขึ้นมาแล้วในสภาวิชาชีพมีตัวแทนจากรัฐด้วย มันก็เป็นช่องทางของรัฐที่จะเซ็นเซอร์สื่อได้”

“เรามองว่าควรเข้มแข็งกว่านี้ แต่ก็ไม่ได้มองว่าควรตั้งอันใหม่ แล้วเอากฎหมายไปให้อำนาจ เพราะก็ไม่เห็นว่ามันจะเข้มแข็งกว่าอันที่มีอยู่”

“ผมคิดว่าคณะกรรมการที่มาจากรัฐราชการ...มันไม่ควร มี อาจจะมีข้าราชการส่วนน้อยเพื่อจะป้องกันไม่ให้ภาครัฐส่งคนเข้ามาแทรกแซงการเสนอข่าว”

“เป้าหมายปลายทางจริง ๆ ของพ.ร.บ.ฉบับนี้คือการควบคุมสื่อออนไลน์มากกว่า แต่จะไปถึงได้ยังไง ถ้าไม่ผ่านด่านสื่อที่ประกอบอาชีพ สื่อออนไลน์มันควบคุมยากมากมันคือพื้นที่เสรีภาพที่เหลือยู่มากที่สุดตอนนี้”

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐข้างต้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐต้องยึดหลักการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินโครงการต่าง ๆ และการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังประสบปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ ทั้งเหตุที่มาจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานไม่เข้าใจถึงการต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งการปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยอ้างกฎหมายเฉพาะของตนเอง การอ้างเหตุผลด้านความมั่นคง และการอ้างเหตุการระงับสมควรในการจัดหาและเตรียมข้อมูลซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของรัฐทั้งที่เป็นกระดาษและอิเล็กทรอนิกส์ที่ยังไม่เชื่อมโยงกันเป็นระบบหรือจัดเป็นหมวดหมู่

ตัวอย่างของปัญหาอุปสรรคข้างต้น จึงนำมาซึ่งการใช้วิธีการและช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ขอข้อมูล กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ในการขอข้อมูล ในขณะที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐของหน่วยงาน โดยการกำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสในข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ตามกฎหมาย ซึ่งคงต้องติดตามผลการดำเนินการเป็นระยะต่อไป

นอกจากนั้นแล้ว หากมองในมุมของภาคประชาชนพบว่าบางส่วนยังไม่ทราบถึงประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าว และยังไม่มีความตื่นตัวในการใช้สิทธิตามกฎหมาย และยังมีอุปสรรคสำคัญเนื่องจากไม่ทราบถึงโครงสร้างของข้อมูลที่อยู่ภายใต้การดูแลในหน่วยงานของรัฐ ทำให้ไม่ทราบว่าข้อมูลที่ตนเองต้องการนั้นมีหรือไม่ มีรายละเอียดอย่างไร การขอข้อมูลข่าวสารจึงใช้ระยะเวลานานหรือได้รับการปฏิเสธ ในขณะที่ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ของตนเองเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงนั้น ก็มักเป็นข้อมูลในลักษณะโฆษณาประชาสัมพันธ์ ยังไม่ทันสมัย กระจัดกระจาย และไม่เป็นระบบเชื่อมโยงกันทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานท้ายที่สุด ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความรวดเร็วในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ขอข้อมูลน้อยที่สุด ตลอดจนควรมีคู่มือเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารของรัฐใดที่ต้องเปิดเผยต่อประชาชน หรือประชาชนสามารถตรวจดู เพื่อลดข้อร้องเรียนในการเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารฯ ให้น้อยลง ในขณะเดียวกัน การส่งเสริมสนับสนุนบทบาท

ของสื่อมวลชนให้มีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงและนำเสนอข้อมูลข่าวสารของรัฐ ก็มีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้มากขึ้น

4.1.2 การใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

ในแง่ของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐนั้น จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนมุมมองของปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ออกเป็นสองประเด็นใหญ่ ได้แก่ รูปแบบของข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที และลักษณะของข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ นั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลดิบที่ไม่สามารถสื่อสารให้สาธารณชนนำไปใช้ประโยชน์ได้ง่าย จำเป็นต้องมีการแปลผล หรือการทำให้ประชาชนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่ายเสียก่อน

(1) รูปแบบของข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที

ปัญหาประการหนึ่งของข้อมูลที่ได้จากการขอข้อมูลหน่วยงานของรัฐแล้ว พบว่าหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะให้ไฟล์ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ หลายหน่วยงานใช้การสแกนเอกสารแล้วทำเป็นไฟล์ PDF ทำให้ประชาชนที่ได้รับข้อมูลไปนั้น ไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการระบุในกฎหมายถึงรูปแบบของข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เอกสารราชการมันจะเป็นไฟล์ PDF ซึ่งมัน copy ไม่ได้ อย่างเอกสารประชุมสภา ประกอบการพิจารณาของสภา มันร้อยสองร้อยหน้าตลอด ต้องปริ้นท์แล้วหาตาเปล่าอย่างเดียว ซึ่งเอกสารทุกชิ้นจะสแกนมาก็ต้องปริ้นท์”

“สิ่งที่จะเป็นอุปสรรคต่อมาคือเข้าถึงได้แล้วข้อมูลจะเอาไปทำอะไรต่อได้...ข้อมูลมาในรูปของ PDF ไฮไลต์ไม่ได้ อะไรไม่ได้ รายงานฉบับหนึ่งมันสองร้อยหน้า แล้วก็ต้องสแกน...อยากให้กฎหมายเขียนไว้เลยว่าคุณลงแบบ machine available เอาไปใช้ต่อได้ คือเราจะเอาข้อมูลมาทำไมถ้าเกิดใช้ต่อไม่ได้...ซึ่งถ้าตรงนี้ไม่มี มันก็ไม่มีประโยชน์ที่เอามาเปิดเผยข้อมูล”

“ถ้าข้อมูลก็นำไปใช้ในรูปแบบ word ที่สามารถแก้ไขได้แล้วคนทั่วไปเอาไปใช้ เปลี่ยนแปลงข้อมูล...ก็อาจจะเกิดความเสียหายได้ เพราะฉะนั้นบางทีมันต้องดูถึงเรื่องของความจำเป็นของทั้งสองฝ่าย...ถ้าข้อมูลที่ไม่ได้กระทบใครก็จะให้ข้อมูลในรูปแบบที่แก้ไขหรือก๊อปปี้ได้ก็คงไม่มีปัญหา แต่ถ้าข้อมูลที่ต้องกระทบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ก็อาจจะต้องมีเงื่อนไข เรื่องนี้คงเป็นเรื่องของการใช้ประโยชน์ของแต่ละบุคคลรวมถึงความจำเป็นของแต่ละหน่วยงานด้วย ”

ในอีกมุมหนึ่ง การนำข้อมูลของรัฐมาจัดทำเป็นไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ หากประชาชนดาวน์โหลดและนำไปใช้แล้ว ไม่ได้มีการรับรองสำเนาถูกต้อง หน่วยงานของรัฐจะให้การยอมรับเอกสารฉบับนั้นหรือไม่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“สมมติข้อมูลเราทำเป็น public record...เราก็ยังมีปัญหาเรื่องกฎหมายตามมา พอตาวนโหลดข้อมูลไปใช้ มันไม่มีรับรองสำเนาถูกต้อง ต่างจากวิธีเดิมที่ปัมสำเนาถูกต้อง...แล้วมันเป็นอัตโนมัติเป็นสำเนา ถามว่าศาลรับไหม ”

(2) ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ มีลักษณะเป็นข้อมูลดิบที่ไม่สามารถสื่อสารให้สาธารณชนนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย

ปัญหาอีกประการหนึ่งของข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่สู่สาธารณะ คือลักษณะของข้อมูลนั้นไม่ได้มีการแปลผลและสื่อสารในรูปแบบที่สามารถทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจในข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้นได้โดยง่าย ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งเสริมให้มีบุคลากรของหน่วยงานที่มีความสามารถในการแปลผลหรือสื่อสารข้อมูล หรือร่วมมือกับภาคเอกชนในการดำเนินการแปลผลข้อมูลดิบเหล่านี้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ข้อมูลจำนวนมากเป็นข้อมูลดิบ มีคนแปลผลได้น้อย แต่ถ้าส่งเสริมให้ภาคสาธารณะใช้ข้อมูลของรัฐ มีมันน่าจะสองอย่าง อย่างหนึ่งคือราชการเองหรืออาจจะร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานด้านการศึกษาในการทำ workshop หรือการอบรมเพื่อให้คนสามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้ได้ คือถ้าจะเปิดให้คนสามารถเข้ามาใช้ข้อมูลภาครัฐได้หรือว่ามันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ก็อาจจะต้องส่งเสริมให้คนเข้าถึงและส่งเสริมให้เกิดการแปลผล...มองในแง่ของรัฐที่บริการสาธารณะเชิงความรู้ ถ้าเขามีกลไกที่ทำให้คนเข้าถึงได้ก็จะเป็นประโยชน์มาก คือรัฐอาจจะแปลผลเพื่อทำให้คนรู้สึกว่าคุณข้อมูลมันใกล้ตัว ”

“อย่างเช่นกรณีที่ดินที่เรามีฐานข้อมูลเรื่องโฉนดถ้าเขาทำให้สาธารณะเข้าถึงเราอาจจะมองเห็นการถือครองที่ดิน...ถ้าเกิดราชการมองเห็นการใช้ที่ดินเป็นเรื่องการกระจายความมั่งคั่ง เป็นเรื่องการเหลื่อมล้ำ ฐานข้อมูลที่ดินน่าจะเป็นประโยชน์...หรือถ้ารัฐกลัวจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลก็อาจจะมีคนพิจารณา ถ้าทำให้ข้อมูลพวกนี้สาธารณะเข้าถึงได้ หรือมีกลไกรัฐมากำกับก็อาจจะเห็นถึงประโยชน์ของการใช้ข้อมูล ”

“คุณควรจัดการข้อมูลแบบครีเอทีฟมากขึ้น ทำยังไงให้คนเข้ามาใช้ข้อมูลเราได้มาก จุดประเด็นให้คนทำงานภาครัฐสร้างสรรค์ประเด็นพวกนี้มากกว่า ดีกว่าเก็บข้อมูลไว้กับตัว...มันเป็นเรื่องของทักษะการสื่อสาร และกฎหมายต้องเขียนให้ชัดว่าเปิดเผย ต้องเป็นการเปิดเผยเพื่อเอาไปใช้ต่อได้”

4.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

การศึกษาวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ในส่วนนี้ ผู้วิจัยขอเสนอผลการศึกษาวิจัยโดยครอบคลุมตั้งแต่หลักการพื้นฐานของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล มุมมองของต่างประเทศในประเด็นดังกล่าว ตลอดจนการหรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย

4.2.1 แนวคิดพื้นฐานของการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

(1) ขั้นตอนของการการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลได้สะท้อนถึงขั้นตอนของการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นมาตรฐานครอบคลุมใน 4 ขั้นตอน ได้แก่ การรวบรวมข้อมูล การประมวลผล การเผยแพร่ข้อมูล และการเก็บรักษาข้อมูล ซึ่งโดยหลักการแล้ว กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะให้ความสำคัญกับการดำเนินการในสามขั้นตอนแรก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมันจะมี 4 ขั้นตอนในการจัดการกับข้อมูล...อย่างแรกคือรวบรวมข้อมูลมา อย่างที่สองเอามาใช้ เอามาประมวล ตัด แยก เขียนให้มันเป็นเรื่องราว สามคือเผยแพร่ แชรให้บุคคลที่สาม แชร์ให้คนที่ต้องใช้ข้อมูลจริง ๆ กับแชร์แบบสาธารณะ สุดท้ายการเก็บรักษาว่าเราจะเก็บอย่างไร กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมันให้ความสำคัญกับสามอย่างแรกมาก ซึ่งมันก็เป็นเรื่องปกติ ถ้าคุณเก็บข้อมูล เจ้าของข้อมูลยินยอม เอามาใช้ตามที่ควรจะใช้ ไม่ใช่เกินขอบเขต”

“ขั้นสุดท้ายการจัดเก็บ ไม่ค่อยถูกมองว่าเป็นปัญหาของข้อมูลส่วนบุคคลเท่าไร มันไม่ค่อยถูกโยงไปในการใช้สาธารณะเท่าไร ถูกโยงกับการใช้แบบส่วนตัวมากกว่า ระบบการจัดเก็บข้อมูลมันไม่ดี ถูกโจมตีได้...พาร์ทการจัดเก็บมันต้องสามารถจัดการได้ว่าใครมีอำนาจเข้าถึงข้อมูลขึ้นนี้น้อยแค่ไหน แล้วก็ต้องมีข้อมูลว่าทุกครั้งที่คุณเอาข้อมูลขึ้นนี้ออกไป คนที่เอาข้อมูลไปให้บุคคลที่สามทำไปเพื่ออะไร แล้วเอาไปให้ใครบ้าง มันเป็นข้อมูลที่ต้องติดตามตลอดเวลาว่าอยู่ตรงที่หรือเปล่า...กฎหมายข้อมูลส่วนบุคคลมันเน้นเรื่องขอ consent หรือยัง”

(2) แนวคิดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศ

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดของการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่ส่งผลต่อการนำมาয়กร่างกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายของสหภาพยุโรป กับฝ่ายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานที่ต่างกัน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งเห็นว่าสังคมไทยเหมาะกับการนำแนวคิดจากทางสหรัฐอเมริกามาใช้มากกว่า ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“Concept ของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ต้องแยกให้ออกก่อนว่ามีสองค่าย ค่ายหนึ่งเป็นอเมริกา อีกค่ายหนึ่งคือยุโรป ค่ายอเมริกาไม่พิถีพิถันเรื่องการจัดเก็บ เก็บไปก่อน เรื่องข้อมูลเป็นเรื่องที่ใช้ได้ฟรี แต่ถ้าไปกระทบใครแล้วเขาไม่ต้องการให้ใช้ข้อมูลเขาก็หยุด แต่ยุโรปไม่ใช่ กำกับตั้งแต่การจัดเก็บ ต้องขออนุญาต ก็ไล่มาตลอดเลย”

“อเมริกาเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมันเป็นกฎหมายรายฉบับ...แต่ยุโรปจะเขียนเป็นกองกลาง ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยก็จะเอาไปแยกอีกที ทีนี้เราจะใช้แนวยุโรป แต่การใช้แบบยุโรปมันก็มี side affect กับธุรกิจไทย เพราะธุรกิจไทยที่ทำมันอำเภอมานานแล้ว...คราวนี้พอเราจะใช้...เอกชนประท้วงใหญ่เลย”

“คำว่า data กับ information มันไม่เหมือนกัน ถ้า personal data มันเป็นข้อมูลเกี่ยวกับคน แต่ถ้ามีการนำข้อมูลนี้ไปประมวลผลมันจะได้มาซึ่ง personal information และถ้าข้อมูลถูกนำไปใช้ก็อาจจะกระทบ privacy เพราะฉะนั้นที่ยุโรปป้องกัน คือป้องกันขั้นตอนของ data นี้ มันจะไล่เป็นจุด ๆ สมมติถ้าจะอยู่ภายใต้ที่กฎหมายคุ้มครองก็คือ เอาไปใช้ทางที่เสียหายกับเจ้าของข้อมูล data subject คือต้องแยกให้ออกก่อน”

“กฎหมายที่เราเอาแบบมาใช้มันไม่ค่อยสอดคล้องพฤติกรรมการใช้ข้อมูลของคน ของธุรกิจ พฤติกรรมการใช้ของเราเป็นแบบอเมริกา คือวันนี้พูดง่าย ๆ เราไม่มี policy ที่ชัดเจนว่าจะเอาอย่างไร เพราะยุโรปมันคุ้มครอง ตั้งแต่เป็น data...ถ้าเราไปเห็นกฎหมายที่มีชื่อ data protection...ส่วนใหญ่จะมีคำว่า data protecting และมีคำว่า data protector เรื่องของการคุ้มครอง privacy หรือ personal น้อยมากที่จะพูดถึง”

“คือความจริงถ้ามองในบริบทของสังคมไทย เราควรจะมีความหมายแบบอเมริกันมากกว่า คุ้มครอง เฉพาะเรื่องมากกว่า...แต่พอเราไปเริ่มโอเคเดียวจากกฎหมายกลางในทางยุโรปมันก็ตั้ง”

“เวลาคุณออกกฎหมายเรื่อง data protection คุณจะทำอย่างไรกับ data center ที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน คุณต้องเพิ่มโหมด data center เข้ามา แล้วคนที่ใช้ data center ธุรกิจต้องจดทะเบียน ต้องขออนุญาต เพราะถ้า เราใช้หลักของยุโรปเราขายข้อมูลไม่ได้ละ ผิดนะ ถ้าไม่มีกฎหมายเราจะดูแลอย่างไร จะใช้แบบอเมริกา do not call register ก็ เราไปเปิดช่องให้เก็บข้อมูลได้โดยไม่มีการติดใจ ถ้าเราจะเก็บแบบยุโรป สมมติเรามี data center ที่จดทะเบียนถูกต้อง data center ต้องแจ้งให้รู้ว่าเดิมทีเก็บไปมีข้อมูลอะไรผมบ้าง ต้องทำใหม่ ถ้าทำก็ไววายอีก ค่าใช้จ่ายเยอะ”

“ถ้าคนของ EU ต้องการจะส่งข้อมูลไปที่อื่นต้องมั่นใจว่าที่นั่นต้องมีกฎหมายที่ได้มาตรฐานระดับเดียวกับ EU คือไม่น้อยกว่า ถ้าไม่มีกฎหมาย บริษัทนั้นต้องทำสัญญาว่าบริษัทนั้นจะใช้มาตรฐาน EU ถ้าเป็นบริษัทใหญ่ๆ ไม่เท่าไร แต่ถ้าเป็น SMEs ที่ต้องดึงข้อมูลคนอื่นมาใช้ แล้วต้องใช้มาตรฐาน EU โดยที่ไม่เคยรู้มาก่อนว่าการคุ้มครองข้อมูลส่งผล คืออะไร ก็ยาก...ทำให้เอกชนมีปัญหาเป็นข้อจำกัด”

“ยุโรปก็มีมาตรฐานเดียว เหตุผลเพราะว่า EU directive ที่เป็นเรื่อง data protection มันเป็น พาร์ทหนึ่งที่เป็น digital single market คือเขามีเป้าหมายที่จะเป็น digital single market...คือเขาก็มองว่าถ้าไม่มี digital single market ธุรกิจก็จะไม่สามารถแข่งขันกันได้...ซึ่งจริง ๆ แล้ววิธิตัดแบบนี้มันเป็นวิธิตัดแบบเชิง development ด้วย ในแง่หนึ่งคือว่า digital market เป็นอีกที่ที่หนึ่งที่คนไม่มีต้นทุน ไม่มี capital ไม่มีเงินลงทุนลงไปทำได้พอสมควร มันเป็นเรื่องที่ start up ง่าย ซึ่งการแข่งขันจะแข่งได้มันก็ต้องไปมาตรฐานเดียวกัน ส่วนอเมริกาเป็นวิธีคิดอีกแบบหนึ่ง คือรัฐปล่อย มันจะมี ส่วนที่สำคัญจริง ๆ รัฐก็จะลงไปควบคุมเฉพาะ ๆ ไป อเมริกาเขาก็มั่นใจว่ากฎหมายเฉพาะของเขาเข้มแข็งพอที่จะดูแลแต่ละ เซกเตอร์ได้ เซกเตอร์ที่ไม่มีอะไรก็ปล่อยไป แต่ก็มีกรอบเยอะมาก ทำให้การฟ้องร้องเป็นแนวปฏิบัติว่าเราต้องจัดการข้อมูล อย่างไร”

นอกจากนั้นแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเพิ่งมีการแก้ไขกฎหมายไม่นานมานี้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ที่ออกมา (กฎหมายใหม่) แก่หลักๆ อยู่สองเรื่อง เรื่องแรกคนดูแล แต่เดิมคนดูแลมันจะเป็น คนละส่วนของรัฐ กับของเอกชน แต่ตอนนี้เขาตั้ง regulator มาหนึ่งเพื่อดูแลทั้งหมด แต่ก็เข้าใจว่าแต่ละที่ปฏิบัติต่างกันได้... เรื่องที่สองคือของฝั่งเอกชน แก่ให้สามารถทำ big data ได้ ซึ่งข้อมูลที่จะต้องเอาออกเช่น ข้อมูลนี้รวมชื่อ ที่อยู่ หมายเลข

ประจำตัว เขาก็จะมี item มา 40 กว่า item อย่างนี้ให้คุณเอาออกซะก่อนที่จะไปป็นเป็น big data คือญี่ปุ่นหลัก ๆ ที่เขาออก แยกมาแบบนี้เพราะมาตรฐานการรวมข้อมูลของรัฐมันสูงกว่าเอกชน...เขาก็เลยทำออกมาแยกกัน เวลาแก้ก็ต้องแก้ทั้งยวงของ ผังเอกชน อย่าง big data เขาก็เอามาแก้ของภาคเอกชนให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ได้ง่ายมากขึ้น แต่ก็ไม่แก้ของภาครัฐ เพราะเขามองว่าไม่จำเป็นขนาดนั้น”

4.2.2 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(1) ความไม่เชื่อมั่นในระบบการจัดเก็บ และเก็บรักษาข้อมูลของภาครัฐ

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ สะท้อนถึงข้อดีของการที่หน่วยงานภาครัฐจะมีระบบฐานข้อมูลส่วนบุคคลกลางที่จะให้หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานมาใช้ร่วมกันได้ แต่ก็มีข้อสังเกตที่ยังรู้สึกถึงปัญหาการจัดเก็บและเก็บรักษาข้อมูลของภาครัฐที่ยังไม่มีความปลอดภัย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ประชาชนก็คาดหวังว่าจะได้รับบริการจากรัฐฉบับไว หรือไปติดต่อราชการแล้ว one stop service มีฐานข้อมูลกลาง มีความมั่นคงด้านอินเทอร์เน็ต”

“ต้องมีระบบ center data พวกนี้จะมีระบบไว้ ใครเอาไปใช้ เจ้าของข้อมูลไม่ว่าจะเป็นคนดูแล หรือนิติบุคคลเข้าไปตรวจสอบได้ การจะใช้ข้อมูลต้องได้รับอนุญาต เสร็จแล้วถ้าเอาไปโดยไม่ชอบ ก็ร้องเรียนได้ คนเอาไปใช้ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง”

“ถ้าประเทศที่พัฒนาแล้วข้อมูลทั้งหมดมันต้องภาครัฐดูแลอยู่แล้ว เพราะตั้งแต่เกิดจนตาย ข้อมูลต้องมารายงานรัฐอยู่แล้ว...ใครจะดึงไปใช้ก็ปรี๊ดออกมา เพื่อจะดูว่าใครใช้ข้อมูลเราเรื่องอะไรบ้าง ถ้ามีปัญหา เราไม่ได้ยินยอม หรือไปใช้ไม่บอกเรา คนนั้นก็สามารธร้องเรียน หรือโต้แย้ง หรือเรียกค่าเสียหาย”

“มันไม่มีถึงรวม การแชร์ข้อมูลลำบาก พวกนี้ก็จะอ้างความปลอดภัยของตัวทั้งนั้น...หลักคือตั้งแต่เกิดจนตายมันมีข้อมูลที่ผ่านมากรมการปกครอง...แต่ละหน่วยงานเอาข้อมูลของกรมการปกครองไป แต่ก็ไปใส่ข้อมูลตัวเองแล้ว ไม่ได้ส่งกลับเพราะไม่ต้องการที่จะจูนข้อมูลรวมกัน”

“อย่างมีช่วงหนึ่งมีแคมเปญต่อต้าน single gateway ที่พลเรือนจะคัดค้านเรื่องมาตรการเตรียมอุปกรณ์เพื่อทำให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่จะผ่านออกนอกประเทศต้องผ่านรหัสเดียว ช่องทางเดียว หรือช่วงที่จะมีออกพ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฉบับใหม่ ก็มีกลุ่มนี้แฉให้เห็นช่องโหว่ โดยผลผลิตทำให้เห็นว่ารัฐเองไม่ได้รักษาข้อมูล การรักษาไม่ดี”

“ข้อมูลส่วนบุคคลที่ราชการมีก็ต้องปฏิบัติให้ดี ก็ต้องดูแลให้ดี มันหลุดบ่อยเกินไป...แต่ตอนนี้มันไปอยู่บนออนไลน์ มันไม่ได้ขึ้นไปเพื่อให้เปิดเผยอย่างเดียว มันขึ้นไปเพื่อให้หลายๆ หน่วยงานได้ใช้ กลายเป็นว่ามันไม่ใช่แค่ช่องทางการเผยแพร่ แต่เป็นช่องทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย”

“ในแง่ของการรักษาข้อมูลส่วนบุคคล นโยบายในภาพรวมยังทำได้ไม่ดี...ฐานข้อมูลที่ภาครัฐหรือหน่วยงานราชการรักษา อย่างเช่นธุรกิจประกันภัยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังไม่มีมาตรการประเภท do not call register คือยังไม่มีฐานข้อมูลประเภทที่ว่า...บริษัทประกันจะต้องไม่โทรศัพท์มารบกวนเรา ยังไม่มีฐานข้อมูลประเภทนี้แพร่หลาย...กรณีธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จะมีระเบียบ หรือคำสั่ง เรื่องการขายผลิตภัณฑ์ด้านการประกันภัยผ่านธนาคารพาณิชย์ เขาก็กำชับว่าการขายประกันภัยผ่านธนาคารพาณิชย์ต้องมีใบอนุญาตก็จริง

แต่ว่าเรายังไม่เห็นมาตรการควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของธนาคาร...เวลาเราไปทำธุรกรรมในธนาคาร หรือเปิดบัญชี มันจะต้องเซ็นเอกสารขอข้อมูลส่วนบุคคล แต่เราต้องเซ็นยินยอมในการที่เขาเอาข้อมูลไปใช้ในบริษัทในเครือมันก็นำไปสู่การโทรศัพท์ขายประกัน”

(2) ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลของนิติบุคคลบางประเภท เช่น สมาคม มูลนิธิ วัด เป็นต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในกรณีของข้อมูลนิติบุคคล ซึ่งมักจะอ้างเหตุว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐสามารถยกเว้นไม่เปิดเผย นอกจากนั้นแล้ว กรณีของสมาคม มูลนิธิ และวัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ไม่ได้มีหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลในแง่ของงบประมาณการใช้จ่ายที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบอย่างชัดเจน อันอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“นิติบุคคลไม่มีข้อมูลส่วนบุคคล ถ้าจะมีเป็นเชิงลักษณะความลับทางการค้ามากกว่า เพราะนิติบุคคลมันไม่ได้มี privacy มันเป็นคนละสมมติ บุคคลสมมติมันถูกรบกวน privacy ไม่ได้โดยหลักการเป็นแบบนี้... เพราะฉะนั้นเวลาพูดถึงข้อมูลส่วนบุคคลเราหมายถึงว่าเป็นการคุ้มครอง privacy ของบุคคลธรรมดา”

“คือพักหลังๆ ลักษณะของการคอร์รัปชันมันจะไปโผล่ในมูลนิธิหรือสมาคมเป็น nominee แล้วใช้ พ.ร.บ. เข้าไปเจาะไม่ได้...มูลนิธิ สมาคมสังกัดกระทรวงมหาดไทย แบ่งเป็นส่วนกลางก็จะกม. ถ้าภูมิภาคก็กรมการปกครอง โดยแต่ละจังหวัดผู้ว่าคุมอีกที ระบบฐานข้อมูลไม่ได้ส่งมาตรงกลาง...แล้วตามระเบียบเจ้าหน้าที่ต้องส่งบัญชีบุคคล ก็ไม่ส่ง ประเทศไทยก็ไม่มีฐานข้อมูลตรงนี้เพราะฉะนั้น...วัดก็อยู่นอกระบบ มูลนิธิต่าง ๆ อยู่นอกระบบหมดเลย ประมูลงานพวกนี้กลับโผล่มาทำงาน แล้วตรวจสอบยังงี้...นี่คือจุดอ่อนของ พ.ร.บ. เพราะมันเป็นเอกชน”

“มองว่าเรื่องส่วนตัว ข้อมูลส่วนบุคคลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ไปเอาของเขาไม่ได้ แต่ถ้าส่วนตัว แล้วไปเกี่ยวข้องกับสาธารณะ ทรัพย์สิน...เสียภาษีหรือเปล่า ได้มาร้อยล้าน มันข้อมูลส่วนบุคคล สรรพากรบอกไม่ได้ แต่มันมีประโยชน์”

“ตอนไปขอเรื่องเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับวัดต่าง ๆ ย้อนหลัง 5 ปี แยกเป็นรายวัด เราขอในฐานะสื่อ อันนั้นชุดหนึ่ง อีกชุดหนึ่งขอบัญชีรับ-จ่าย ของวัดย้อนหลังเท่าที่มี ตามมติมหาเถรสมาคม เหตุที่ขอเอามาเพื่อ check and balance ว่าบัญชีตรงหรือเปล่า...เราขอภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งคุณต้องมี ต้องยื่นจัดสรรงบประมาณ ถ้าไม่ได้จากคุณ ผมขอการกรณบัญชีกลางก็ได้ แต่กรณบัญชีกลางก็จะบอกว่าเขาไม่ใช่เจ้าของข้อมูล...ผมเลยร้องไป เขาก็ตอบกลับมาว่า กำลังอยู่ในขั้นตอนตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารใหม่ของสำนักพุทธศาสนาฯ ถามว่ากฎหมายมีมา 20 ปี...ผมว่าไม่เกี่ยว เลยอุทธรณ์ไป ก็ตอบกลับมาว่ากระทบกับรูปคดี (ที่กำลังมีการสอบสวนเรื่องการใช้จ่ายเงินของวัด) ส่วนบัญชีรับจ่าย เจ้าของข้อมูลเป็นวัดนิติบุคคล คุณอยากได้คุณไปขอเอง...ผมขอภาพรวมทั้งประเทศที่คุณใช้จ่ายมาสามปีย้อนหลัง ส่วนบัญชีรับจ่ายของวัด ผมขอคุณในฐานะนายทะเบียนเช่นเดียวกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าลักษณะเดียวกัน”

“กฎกระทรวงที่ควรออกเพิ่มคือเรื่องวัดในพระพุทธศาสนา วัดไม่ใช่หน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่เป็นประเภท หรือองค์การทางมหาชนอย่างหนึ่ง...เงินที่บริจาคของประชาชน ควรให้สามารถตรวจสอบข้อมูลตรงนี้ได้ เข้าถึง

ข้อมูลประเภทนี้ เพราะฉะนั้นหลักการมาภิบาลจะช่วยป้องกันการทุจริตได้ กฎกระทรวงควรจะออกว่าวัดทางพระพุทธศาสนา เป็นหน่วยงานที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายข้อมูลข่าวสารด้วย ที่นี้ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลที่จะตรวจสอบ”

(3) การใช้และการโอนย้ายข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ยังไม่มีความปลอดภัย

เมื่อโลกปัจจุบันเข้าสู่ระบบดิจิทัล การใช้และการโอนย้ายข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลจึงทำในลักษณะที่เป็นไฟล์อิเล็กทรอนิกส์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังไม่มีกระบวนการจัดการข้อมูลในส่วนนี้ นอกจากนั้นแล้ว ยังไม่มีเครื่องมือในการทำงานที่จะ แยกเรื่องส่วนตัว กับเรื่องงานออกจากกัน ทำให้อาจเกิดความปลอดภัยในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดัง คำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การโอนถ่ายของเรามันใช้ออนไลน์มากขึ้น และไม่มีไอดีเรื่องการแยก หรือการจัดการข้อมูล มันไม่ใช่แค่การที่ใครเข้าถึงระบบ แต่ข้อมูลส่วนนี้เป็นข้อมูลที่จำเป็น สำคัญ เข้าใจว่าหน่วยงานราชการบางหน่วยงานอาจจะ แยกข้อมูลเป็นลับไม่ลับ ด่วนไม่ด่วน มีอยู่สองเรื่อง สปีดการทำงานกับเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ แต่มันไม่ได้มีวิธีการ แยกตอนนี้นั้นมันชนซีพียูกับข้อมูลส่วนบุคคลหรือเปล่า”

“ช่องทางในการทำงานของรัฐมันมี mix ระหว่าง account ส่วนตัว account ทำงานรวมอยู่ ด้วยตลอดซึ่งตรงนี้นั้นอาจยังไม่ชัดเจนว่าหลุดจากตรงนี้ แต่การใช้ปนกันไม่ใช่ standard ที่เขารับได้อยู่แล้ว อีเมลล์อย่าง นี้ หนักกว่านี้การใช้โซเชียลอื่น ๆ รวมกันในการทำงานกับของตัวเอง”

4.2.3 การคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และกฎหมายอื่นๆ

(1) เหตุผลของการมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และหลักการพื้นฐาน ในทางระหว่างประเทศที่นำมาสู่การมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้อธิบายถึงเหตุผลความสำคัญของการมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่มีการโอนถ่ายข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ทางการค้า ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัว โดยเฉพาะการนำแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) รวมถึงต้นแบบกฎหมายของต่างประเทศ มาใช้ในการร่างกฎหมายของประเทศไทย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ปัจจุบันมันโลกาภิวัตน์ข้อมูลไหลข้ามประเทศได้ง่าย ถ้าเราไม่มีกฎหมายตัวนี้ในการทำธุรกรรม ต่าง ๆ เราก็จะถูกกีดกันจากประเทศที่เขามีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แล้วเขียนว่าถ้าประเทศคุณไม่มีกฎหมาย คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก็ห้ามส่งข้อมูลไปให้ประเทศนั้น เราก็จะมีปัญหาในเรื่องนี้ ก็จะมีเรื่องการถูกกีดกันระหว่างประเทศ ด้วยไม่ว่าจะเรื่องการค้าหรือธุรกรรมต่าง ๆ ที่ต้องใช้ข้อมูลส่วนบุคคล”

“ในตอนพิจารณามันจะมีไคต์ไลน์น่าจะเป็น OECD กับ APEC เป็นต้นแบบยกร่าง รวมทั้งกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารด้วยผลเป็นร่างพ.ร.บ.ข้อมูลส่วนบุคคล นำส่วนที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของรัฐมาผสมกับไคต์ไลน์ขององค์การระหว่างประเทศ แต่ตอนที่ศึกษาของต่างประเทศอยู่สามประเทศหลัก ๆ คือ แคนาดา สวีเดน และเยอรมัน แล้วก็เอาแนวของสามประเทศมาใช้แล้วก็หลักการของการคุ้มครองมันเป็นสากล ปกปิดเป็นหลักเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น จะเปิดเผยได้หลักเลยคือ consent ต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของข้อมูล”

“ส่วนข้อยกเว้นอื่นมันจะแล้วแต่ความเชยซีทีพีของข้อมูล สมมติว่าเป็นบุคคลสาธารณะ ก็อาจจะมิข้อยกเว้นที่อ่อนหน่อย ถ้าเป็นข้อมูลที่เชยซีทีพีมาก ๆ พวกเกี่ยวกับความเชื่อ ลัทธิ การเมือง ศาสนา เกี่ยวกับเพศ ที่ไม่ควรเปิดเผย พวกนี้ก็จะมิข้อยกเว้นน้อยมาก ต้องได้ความยินยอมจริง ๆ ข้อยกเว้น อาจจะต้องยกเว้นถึงขนาดที่ว่าต้องมีกฎหมายให้เปิดเผยได้ หรือใช้เป็นหลักฐานในการฟ้องร้องคดี ถึงจะเปิดเผยข้อมูลได้”

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกัน โดยมีเสนอร่างกฎหมายมาจากทั้งส่วนของสำนักงานกฤษฎีกา และกระทรวง ICT ซึ่งยังไม่ได้ข้อสรุป ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ยุคที่มันเปลี่ยนจากกระทรวง ICT เป็นกระทรวงดิจิทัล พอเปลี่ยนรัฐบาลเขาไม่ให้กระทรวง ICT ทำ ตอนนั้น NECTEC เป็นคนยกร่าง...มันค่อนข้างจะแตกต่างจากของสำนักงานกฤษฎีกาเยอะมาก อย่างเช่นความหมายของข้อมูลส่วนบุคคลของเขากว้างมาก ของเขาแค่ระบุชื่อคนและมีรายละเอียดน้อยก็ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล แต่ของข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ นิยามข้อมูลส่วนบุคคล...นอกจากบ่งเฉพาะ ต้องบ่งได้ว่าเป็นคน ๆ นี้ด้วย แต่ของ NECTEC กว้างมากเลย พอมันกว้างถึงขนาดนั้นมันก็กระทบหมด...แล้วมันไปบังคับใช้กับธุรกิจอย่าง cloud อย่างนี้”

“ตอนนั้นมีมาตรการจะเอาคนที่มิข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหลัก แล้วเรียกพวกนี้ว่า ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล แล้วนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็หมายถึงคนที่มิข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในครอบครอง แล้วต้องการที่จะใช้และเปิดเผยด้วย ต้องครบองค์ประกอบ มิข้อมูลไว้ จะใช้ และจะเปิดเผย ต้องครบ 3 องค์ประกอบนี้ กรรมการก็มองว่าพวก icloud แค่นี้ก็เฉยๆ ไม่เข้านิยาม เพราะฉะนั้นไม่ต้องยกเว้นมันก็เลยออกไปแล้ว พวก icloud มีหนังสือมาว่าร่างควรเขียนให้ชัดเจน ยกเว้นพวกเขา เพราะว่าเขาเก็บข้อมูลก็จริง แต่เก็บตามคำสั่งของเจ้าของข้อมูลบ้าง หรือตามคำสั่งของธุรกิจต่าง ๆ เขาเป็น big data ก็จริง เขาไม่ควรจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย...มันก็ยังขาดที่บอกความชัดเจนเรื่องผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล อันนี้เป็นประเด็นหลักความไม่ชัดเจนและบทนิยามเรื่องผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่จะไปบังคับใช้กับเขา”

(2) ผลกระทบของร่างกฎหมายที่อาจมีต่อภาคเอกชน

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น เป็นกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในภาคธุรกิจเอกชน ดังนั้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ นิยามของภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวครอบคลุมมากน้อยเพียงใด เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจในวงกว้าง ซึ่งประเด็นนี้ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกัน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มันมีผลกระทบต่อกันที่ใช้ big data ทั้งหลาย บริษัทขายตรงบริษัทที่ทำ E-commerce บริษัทที่ต้องเก็บข้อมูลไว้ในอินเทอร์เน็ต กูเกิ้ล cloud บริษัทพวกนี้ค่อนข้างเป็นบริษัทใหญ่ทั้งสิ้น รวมไปถึงพวกรถนาคร ประกันภัย กระทั่งหมดเพราะเขามีข้อมูลลูกค้า มีการขายข้อมูลด้วย”

“มันมีคนที่ได้รับผลกระทบจากนิยามนี้มากเขาเลยอยากจะไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย เพราะมันจะมีมาตราที่บอกว่าพ.ร.บ.นี้ไม่ใช่บังคับแก่...รู้สึกว่าร่างใหม่จะมีถึง 7 วงเล็บ จะไม่ใช่บังคับกับข้อมูลเครดิตเพราะมันมีกฎหมายบังคับอยู่แล้ว จะไม่บังคับใช้กับการใช้ข้อมูลภายในขององค์กรตัวเอง ตรงนี้ก็เถียงกัน...ว่าถึงใช้ข้อมูลภายใน ถ้าเป็นส่วนตัว เป็นบุคคลธรรมดาเขายกเว้นให้ แต่ถ้าเป็นองค์กรเป็นนิติบุคคลว่ามันใหญ่เกินไปต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ พอไม่ได้ยกเว้นนิติบุคคลที่ใช้ข้อมูลในองค์กรตัวเองมันเลยกระทบบานปลาย บริษัททุกแห่ง แบงก์ทุกแห่ง เพราะทุกแห่งต้องมีข้อมูลพนักงาน ข้อมูลลูกค้า มันก็กระทบหมด แม้จะไม่ได้เปิดเผยออกไป เอามาใช้ในธุรกิจตัวเองก็ต้องมีมาตรการหมดเลย มันจะเขียนผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หลักปกป้อง เช่นถ้าเป็นข้อมูลดิจิทัล จะต้องมียุทธศาสตร์ ใครสามารถเข้าถึงได้ ป้องกันการแสกเกอร์พวกนี้ มันเป็น Cost ทั้งนั้นที่บริษัทไม่อยากอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ เพราะถ้าไม่มีมาตรการ ข้อมูลรั่วไหลออกไปตัวเองต้องรับผิดชอบ เขาฟ้องได้”

“เจ้าของข้อมูลสามารถขอให้ลบข้อมูลได้ทุกเมื่อมันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของข้อมูล มันจะขอลบก็ได้ บางอย่างซึ่งบริษัทเขาบอกว่าถ้าเป็นข้อมูลพนักงานของเขามันจะกลายเป็นว่าประวัติพนักงานไม่มีในบริษัท มันตลก มันขัดต่อธุรกิจ มันไม่ใช่เรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างเดียว มันกระทบความเป็นจริง มันไม่สอดคล้องความเป็นจริงในการประกอบกิจการต่าง ๆ”

“สมมติโทรมาบอกว่าซื้อประกันใหม่ ประชาชนก็จะมีสิทธิถามว่าเอาข้อมูลมาจากไหน ทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าถึงข้อมูลของตัวเองจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่ไปรบกวนเขามากนัก...มันมีหลักของกฎหมายอยู่ว่าจะต้องไม่สร้างภาระเขาเกินควร ถ้าเกินควร ผู้ควบคุมอาจจะเสียค่าธรรมเนียมให้เขาได้ แล้วก็สิทธิขอให้ลบข้อมูล ยกเว้นว่าการลบนั้นจะเป็นผลร้ายแก่ตัวเองผู้ควบคุมก็ปฏิเสธได้ เช่นอยู่ดี ๆ จะให้ลบประวัติของตัวเองที่เคยทำงาน”

“ต้องไปศึกษากฎหมายอื่นที่มันเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้วไม่กระทบเขาแล้วเอามาเขียนช้อยยกเว้นไว้ อย่างถ้าสถาบันการเงินไม่ชัดเจนก็เอาอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ อย่างหน่วยงานราชการถ้าเขาก็กยกเว้น...ถามว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการมีการคุ้มครองที่พอเพียงไหม ก็พอ เพียงแต่มาตรการปกป้องน้อยไป อาจจะออกเพิ่มเติมในทางบริหาร แค่นั้นเป็นแค่มติครม.ก็ยังไม่พอ ส่วนงานราชการต้องมีการคุ้มครองข้อมูล อย่างบริษัทประกันภัย...เขาบอกว่ามันจำเป็นในบางกรณีเพราะผู้ทำประกันภัยไม่ได้สุจริตทุกคน เขาต้องดูว่าคนนี้ไปทำประกันแบบเดียวกันที่บริษัทอื่นหรือเปล่า...เพื่อที่จะเคลม ถ้ามีกฎหมายนี้ออกมา เจ้าอื่นก็จะไม่ให้ข้อมูล หรือเจ้าอื่นอาจจะโดนเจ้าของข้อมูลสั่งให้ลบ”

“เอกชนที่ไม่ได้ทำงานกับต่างประเทศเขาก็จะรู้สึกว่าดีอยู่แล้ว จะมีทำไมให้วุ่นวายกว่าจะไปจัดการข้อมูลได้แทบต้องไปตั้งดีพาร์ตเมนต์ขึ้นใหม่ ต้องมี data officer แต่พอทุกคนเริ่มจะใช้อะไรใหม่ ๆ เริ่มจะใช้ข้อมูลลูกค้า คือถ้าไม่มีมาตรฐานตรงนี้นั้นยากมาก เขาไม่รู้ว่าจะเล่นไหนเอามาใช้ได้ไม่ได้ ตรงไหนต้องเบล่อชื่อ ทำให้ข้อมูลไม่รู้ว่าเป็นข้อมูลของใคร คุณก็ทำงานกับมันไม่ได้”

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของข้อดีการที่มีกฎหมายฉบับนี้ ก็จะมีส่วนช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถทำการค้ากับธุรกิจต่างประเทศได้ โดยไม่ถูกกีดกันตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังนั้น หาก

กฎหมายมีการประกาศใช้ อาจจะต้องพิจารณาหรือทำคู่มือเพื่อให้ความช่วยเหลือกิจการขนาดเล็ก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ถ้าคาดหวังว่าบริษัทเล็ก ๆ ต้องมีสิ่งที่เรียกว่า privacy officer ลำบาก มันต้องมีคนไปไต่เขาหน่อย ผมว่าตัวนี้ตัวพนักงานหรือสำนักงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำ...ทำไต่ได้ไหมถ้าคุณอยู่ในกิจการนี้คุณต้องทำแบบนี้ ถ้าคุณมีเรื่องที่จะขอคำปรึกษา ปรึกษาเราได้...มันไม่ใช่แค่ให้ผู้ประกอบการคุ้มครองคนไทยเท่านั้น แต่ทำให้เราไปขายต่างประเทศได้ เพราะถ้าเราบอกว่าต่อไปกิจการที่เราจะไปแข่งไปสู้กับเขาได้เป็นกิจการพื้นฐานเรื่องเทคโนโลยีดิจิทัล มันหลีกเลี่ยงข้อมูลไม่ได้...ข้อมูลส่วนบุคคลมันมาแน่ ๆ...สุดท้ายมันเป็นกำแพงในการที่จะบอกว่ากิจการของไทยไม่สามารถเข้าไปแข่งในประเทศนั้น ๆ ได้ EU บอกว่าอุปกรณ์ของคุณไม่ผ่าน ผมก็ไม่ให้เขาเข้า ก็จะเป็นกำแพงการค้าแบบหนึ่ง”

“GDPR มองดี ๆ อีกมุมหนึ่งมันไม่ใช่ภาระเป็นโอกาส เพราะถ้ากฎหมายคุ้มครองส่วนบุคคลของเราขึ้นไปเท่าเขา แปลว่า SME สตาร์ทอัพของไทยไม่ต้องทำอะไรแล้ว อย่างน้อยในเชิงกฎหมายไม่ต้องคอยไปทำสัญญาแบบเป็นคู่ ๆ อีกต่อไป”

(3) ความเชื่อมโยงระหว่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

เนื่องจากการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในหน่วยงานภาครัฐอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในขณะที่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในหน่วยงานภาคเอกชนนั้นจะอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ระหว่างการตราขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาความเชื่อมโยงของกฎหมายทั้งสองให้มีความสอดคล้อง และมีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“หลักการมันบอกกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม การใช้ การเปิดเผย และบทลงโทษที่เกี่ยวข้องให้บังคับตามพ.ร.บ. นี้เป็นการเพิ่มเติม แสดงว่าบทอะไรที่มันไม่เหมือนกันต้องดูกฎหมายอันนี้ด้วย...เพราะเหมือนพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทางราชการพูดถึงข้อมูลส่วนบุคคลแต่ไม่ได้พูดถึงวิธีการจัดเก็บ วิธีการรวบรวม แล้วอย่างพ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้พูดถึงภาคราชการโดยเฉพาะที่มีข้อมูลส่วนบุคคล แล้วปัจจุบันอาจจะพบปัญหาว่าไม่ได้จัดเก็บ...เขาอาจจะไม่ได้มีระบบป้องกันการเข้าถึง การเข้ารหัส...ข้อมูลส่วนบุคคลของข้อมูลข่าวสารราชการไม่ได้พูดถึงการร้องเรียน ก็ต้องเอาเรื่องร้องเรียนของบทบัญญัตินี้มาใช้ด้วย ภาคราชการไปทำอะไรแล้วไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ ประชาชนเจ้าของข้อมูลก็ร้องเรียนได้”

“ไม่ควรเขียนเป็นกฎหมายกลางอย่างนี้ ควรเขียนถ้าเขามีกฎหมายเฉพาะก็ให้ตามกฎหมายเฉพาะของเขา...เพราะว่ามันกระทบส่วนราชการด้วย ส่วนราชการการจัดเก็บข้อมูลจะแย่ ถ้าออกไปแบบนี้กระทบเยอะ”

“มันจะมีความพยายามร่างให้ทำงานร่วมกัน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ เดี่ยวมันจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ แต่ว่าข้อยกเว้นสองเรื่องนั้นจะยังอยู่คือความมั่นคงกับความส่วนตัว ซึ่งคนที่จะตัดสินใจว่ามันมั่นคงหรือเปล่าส่วนตัวหรือเปล่านั้นคือชุดนี้เอง (คณะกรรมการตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ) ต่อไปเขาบอกว่าถ้าจะต้องพิจารณาเรื่องนี้ ตกลง

ควรเข้าช้อยกเว้นหรือไม่เข้าต้องคุยกับอีกสองชุด ชุดหนึ่งคือชุดชั้นความลับความมั่นคง กับชุดคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือสุดท้ายมันต้องทำงานร่วมกัน หรืออาจจะไม่ใช้การขอความเห็นโดยตรง แต่ถ้าเมื่อไหร่ฝั่งนี้พิจารณาไปอีกทางหนึ่ง แล้วอีกคนไม่เห็นด้วยยังมีช่องให้ทางนี้พิจารณาได้...คนที่จะเคาะเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลได้ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยต้องเป็นคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพราะเป็นกิจการที่เขาดูแลโดยตรง...คิดว่าไกด์ไลน์จะช่วย...ซึ่งตรงนี้ก็ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยทำงานเฉพาะคนที่ใหม่จริง ๆ เท่านั้น”

“เคยคุยกันว่าเฉพาะแค่เอกชนได้ไหม เพราะของรัฐบาลก็มีพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารอยู่แล้ว ซึ่งแนวคิดนั้นก็โดนติเยอะมาก ถ้าหน่วยงานรัฐบาลที่ทำงานอย่างเดียวกับเอกชน เช่น โรงพยาบาลรัฐ กับโรงพยาบาลเอกชนใช้วิธีการดูแลข้อมูลเหมือนกันหรือ...สุดท้ายเราก็ไปพันกับการแก้ที่จะ sector เพราะเราต้องการยกมาตรฐานทีเดียว...ที่นี้ถ้ากฎหมายคุ้มครองออกมา หนักที่สุดก็คือราชการ เพราะราชการมีข้อมูลส่วนบุคคลเยอะกว่าเอกชนมาก ๆ”

(4) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ต้องมีเหตุผล รวมถึงต้องมีการกำหนดโทษเมื่อมีการล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความคิดเห็นว่าการที่มีเหตุเพื่อจะขอเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการ โดยควรกำหนดหลักการให้ศาลเป็นผู้พิจารณาในการอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เคยนั่ง list กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าถึงข้อมูลของเอกชน ซึ่งข้อมูลของภาคเอกชนมันคืออะไรก็ได้ไม่ได้ระบุว่าจะอะไร มันก็มีทั้ง DSI ปบช. ก็มีร่างไซเบอร์ที่จะออกก็มีเหมือนกัน พอมันให้อำนาจไว้ทางเอกชนก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ถ้าสมมติอย่างของ DSI มีหมายศาล อย่างน้อยถ้ามีหมายศาลเป็นลายลักษณ์อักษรก็ต้องเปิด มันก็จะมีทางปฏิบัติที่ไม่สนใจตรงนี้เท่าไร...ถ้าในเอกชนทำทุกอย่างให้มันชัดแล้ว แต่เปิดช่องให้รัฐเอาไปเมื่อไหร่ก็ได้ หรือเอาไปเฉยๆ ไม่มีหลักฐาน ก็เท่ากับว่าปกป้องหน้าบ้านดี แต่เปิดประตูหลังบ้านทิ้งไว้ให้ใครเข้ามาก็ได้”

“จำเป็นต้องมีหมายศาล แสดงว่าเรื่องนั้นอยู่ในคดีความ...ไม่ใช่เอามาเผยแพร่เป็นการทั่วไป มันจะมีประเด็นหมายศาลเอาออกมาได้ ประเด็นทำทุจริต เอกชนตรวจไม่ได้เลย ตรวจได้แต่รัฐ เพราะฉะนั้นการที่จะเปิดข้อมูลส่วนบุคคลได้ต้องมีปฏิสัมพันธ์ มันรับงานรัฐ มีคดีอยู่ในศาล มันมีเหตุมีผล ไม่ใช่อยู่ดี ๆ ไปเอาข้อมูลพ่อแม่ที่อยู่ไปยกให้คนอื่นเขา หรือไปแอบดักฟังก็ได้ มันไม่มีเหตุไม่มีผล...เหมือนกันอย่างวาระเปิดมันมีเหตุมีผลก็เอาได้ หรือแม้แต่พนักงาน..เอาข้อมูลออกไป โทรมหาเราอย่างนี้ไม่มีเหตุไม่มีผลแล้ว ขายข้อมูลเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ควรมีกฎหมายกำหนดโทษ การเอาไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลหรือธุรกิจ”

(5) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมาย

ในส่วนโครงสร้างของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ควรต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีเวลาอย่างเต็มที่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการนั้นมีภารกิจจำนวนมาก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ต้องเป็น full-time อยู่แล้วเพราะไม่มันทำงานไม่ได้...ประเด็นคืองานมันจะเยอะมาก กรรมการโดยตำแหน่งไม่ควรจะมีด้วย เพราะงานมันยับเยินมากเลย...เพราะฉะนั้นมันต้องเป็นคนทำงาน full-time ที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องนี้ แล้วก็รับเรื่อง แล้วก็สถานะมันก็เป็นหน่วยงานตัดสินใจชัด มันเป็นหน่วยงานวินิจฉัย มันต้องค่อนข้างเป็น expert”

“ขอให้เป็นอย่างนี้หรือหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาล ปัจจุบันคณะกรรมการของข้อมูลข่าวสารตัวสำนักงานอยู่ใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนตัวที่เสนอของคณะกรรมการข้อมูลส่วนบุคคลก็จะตัวสำนักงานอยู่ใต้กระทรวงดิจิทัล ถ้ายังอยู่ในโครงสร้างแบบนี้ หนึ่งอยู่ใต้โครงสร้างกระทรวง หนึ่งแง่ของความอิสระ สองถ้าเกิดว่าตัวกรรมการโดยตำแหน่งยังเป็นคนจากภาครัฐ...ถ้าคุณไปทำงานใต้โครงสร้างองค์กรที่คุณต้องตรวจสอบจะอย่างไร ในวันหนึ่งคุณตั้งท่าจะตรวจสอบแล้วรัฐมนตรีบอกว่าขอตั้งกรรมการชุดใหม่ มันเป็นไปได้...ต้องเป็นอิสระทั้งแง่โครงสร้าง ทั้งในแง่เข้าสู่ตำแหน่ง การออกจากตำแหน่ง ต้องมีกระบวนการที่โปร่งใสชัดเจนว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการเข้ามายุ่งไม่ได้”

“ถ้าโครงสร้างมันไม่ได้การันตีความเป็นอิสระ...ความเสี่ยงมันก็จะมาอยู่ตรงนี้...มีอะไรที่จะการันตีได้ว่าเราจะได้รับรัฐมนตรีที่ไม่มี conflict of interest กับเรื่องร้องเรียนที่ส่งเข้ามา...คุณเขียนกฎหมายดีแค่ไหนก็ตามมันก็จะถูก abuse ได้ เพราะฉะนั้นต้องเขียนกฎหมายอีกฝั่งที่จะมาคานมันให้มีอำนาจพอ ๆ กัน แต่ปัญหาที่ผมมองตรงนี้อาจน้อยก็คือว่ามันไม่สมดุลตั้งแต่แรก พอไม่สมดุลตั้งแต่แรกพอมี abuse คุณก็ไม่มีอำนาจไปตรวจสอบเขา ดังนั้นถ้าเราเขียนให้มันบาลานซ์กัน ถ้ามี abuse กันก็ยังมีอันนี้มาคานอยู่”

“ข้อเสนอแนะของการออกแบบตัวโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเขียนไว้แล้วในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการประสานงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างประเทศ มีคนประเทศอื่นบอกว่าบริษัทในประเทศไทยละเมิดเขา คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลของสองประเทศต้องทำงานด้วยกัน”

(6) การกำหนดให้มีผู้กำกับกิจการ ข้อมูลส่วนบุคคล

มีผู้ให้สัมภาษณ์เสนอแนะว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นนั้น ควรกำหนดให้มีผู้กำกับกิจการข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการกำกับดูแลข้อมูลส่วนบุคคลของเอกชนที่อาจไปเชื่อมโยงกับข้อมูลของเอกชนอื่น และมีประเด็นปัญหาว่าสามารถเปิดเผยได้หรือไม่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“จากเดิมเรามีแค่คนที่ถือข้อมูลแต่ไม่ยอมบอก กับคนที่ขอข้อมูล แล้วก็มีคนที่ยืนยันว่าข้อมูลของเขาอยู่ในข้อมูลชุดนี้ เขาไม่ค่อยสบายใจที่จะถูกเปิดออกมา เราก็เพิ่มผู้กำกับกิจการข้อมูลส่วนบุคคลเข้ามาด้วย แต่เรื่องกระบวนการเขาวินิจฉัยก็เป็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารอยู่ได้ไหม หรือถ้าเขาบอกว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องของความมั่นคงก็ดึงคณะกรรมการคุ้มครองส่วนบุคคลมา...เพียงแต่กฎหมายอาจจะต้องเขียนไว้ให้ชัดถ้ามีเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารต้องเรียกความเห็นเข้ามา ถ้าไม่เรียกถือว่าบกพร่อง เพราะคนนี้มีหน้าที่โดยตรง”

(7) ปัญหาการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลในภาคเอกชนที่กระหิณสิทธิ์ในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล

บุคคล

ปัญหาที่พบในสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลในภาคเอกชน คือ การที่ภาคเอกชนนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในสิทธิความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มันเป็นยินยอม by default แทนที่จะให้เราเลือก แล้วธนาคารต้องขอเพื่อเอาข้อมูลไปใช้ เพราะเขามีข้อมูลส่วนบุคคลแล้วไม่ได้ใช้แค่ในธนาคารแต่ใช้ในเครือ มันยังมีเรื่องประเภทที่ยังตรวจสอบไม่ได้ เช่น พนักงานในสถาบันการเงิน หรือธุรกิจประกันภัยเอาข้อมูลไปเวียนใช้ข้างนอกอีก หรือเอาข้อมูลไปแพ็คเกจขาย ซึ่งเหมือนกับว่าจริง ๆ มันก็ละเมิดเอกชน แต่พอรัฐไม่มีมาตรการกำกับดูแลที่มีน้ำหนักได้สัดส่วนต่อ ก็ไปสุ่มพิพาทยเอกชน พยายามจะเสนอว่าพิพาทยเอกชนไม่เกิดหรอก ถ้ารัฐกำกับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลที่หนักแน่นพอ”

“ข้อมูลแบงค์คุณต้องบอกข้อมูล เบอร์โทรศัพท์ อีเมล แล้วสุดท้ายคุณก็จะโดนโทรมาขายประกัน เป็นของแบงค์โดยตรงเลยก็มี ก็แสดงว่าคุณเอาข้อมูลของเราไปหาประโยชน์ ก็คือกลับไปเทเกนทวินิจยมันอิงอยู่ที่ผลประโยชน์ ไม่ใช่มาตรฐาน...เคยเช็คข้อมูลนี้แล้วก็รู้ว่ามันขายเบอร์โทรศัพท์กันเบอร์ละ 50 สตางค์...อย่างนี้เกณฑ์การวินิจฉัยของคุณคืออะไร”

“เรามาเริ่มคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ถามว่าเราคุ้มครองอะไร ถ้าคุ้มครองตั้งแต่จัดเก็บ แล้วที่จัดเก็บไปแล้วทำยังไง...แล้วคุณจะให้ใช้ต่อไปไหม ให้ใช้ต่อไปได้ก็ต่อเมื่อคุณมาขึ้นทะเบียนเป็น data center ถ้าคุณไม่ขึ้นทะเบียน ก็ถือว่าข้อมูลขายได้...ขายจาก data center ไปยังคนที่จะใช้ข้อมูล เรายอมรับไหมว่าเรามีการขายข้อมูล ถ้ามองในมุมที่ไม่สนใจอะไรเลยก็เป็นการขายของ ราคาสูงไหม ไม่รู้ เพราะเรื่อง privacy เป็นเรื่องส่วนตัว แต่ practice ส่วนกลางต้องเป็นตัวกำหนด แต่ถาม practice มาตรฐาน คนหนึ่งกระทบ privacy อีกคนไม่กระทบก็เป็นไปได้ เพราะเขาไม่ได้คิดอย่างนั้น แล้วเราต้องยอมรับว่าเวลาคนมีปัญหา คนที่จะต้องเดือดร้อนจริง ๆ ก็คือคนที่ถูกกระทบ รัฐจะไว้วางใจก็ต่อเมื่อไม่ได้ทำตามที่ procedure ที่รัฐกำหนด ซึ่งมีมาเพื่อป้องกันการเก็บ ป้องกันการ process ข้อมูล แต่ถ้าเกิดผมเดือดร้อน ไม่ใช่ว่ารัฐมีหน้าที่ไว้วางใจให้ แต่รัฐมีหน้าที่ตรวจสอบว่าข้อมูลของผมหลุดไปจากคุณได้อย่างไร ต้องแยกตรงนี้ให้ออก ถ้าแยกไม่ออกจะมั่วหมด...ตอนนี้มันเลือกทางเดินแล้วคือทางยุโรป แต่กระแสต้านจากเอกชนก็มีอยู่ เพราะมันไม่ได้มีพื้นฐานที่อยากคุ้มครอง privacy ของเราจริง ๆ”

“อย่างน้อยต้องมีคนรับผิดชอบการให้ข้อมูลที่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล...อีกอย่างหนึ่งคนที่คิดใช้ข้อมูลเพื่อธุรกิจ เขาบอกว่าข้อมูลส่วนบุคคลถ้าหมดความจำเป็นต้องทำลาย ยกเลิกไปเลย หลักคิดของฝรั่งคือ สมมติมีประวัติการทำงานผมอยู่ วิธีการทำลายไม่ต้องไปลบออก แค่ตัดชื่อผมก็รู้แล้ว อายุรู้ไป ตัดวันเดือนปีเกิดออก เขาไม่ถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลแล้วที่ได้รับการคุ้มครอง ข้อมูลก็ยังใช้ได้ เอาไปประมวลผลได้...เพราะฉะนั้นข้อมูลลูกค้าเก่าที่หมดปฏิสัมพันธ์กันไปแล้ว บางแบงค์เขายังเก็บเอาไว้ แต่ตามกฎหมายถ้าคุณไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วคุณต้องเอาออก”

(8) ภาคเอกชนหลายแห่งมีมาตรฐานในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่แล้ว

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า ปัจจุบันแม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภาคเอกชน แต่ภาคเอกชนในธุรกิจหลายประเภทก็มีมาตรฐานในการ

คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากการต้องประกอบกิจการที่มีผู้บริการเป็นชาวต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ภาคที่มีมาตรการพวกนี้ที่ต่อน้อยก็ที่เขาประกาศเป็นทางการ คือภาคการเงิน แล้วก็เกี่ยวกับท่องเที่ยว การจองตั๋วเครื่องบิน โรงแรม เพราะว่าลูกค้าเขาจำนวนหนึ่งเป็นลูกค้าต่างชาติ อย่างเรื่องการเงินก็จะเป็นเรื่องที่เขาต้องถูก audit มีเรื่องการคุ้มครองข้อมูล หรือเป็นเรื่องที่ถ้าเขาไม่ผ่านมาตรฐานบางอย่างเขาจะไม่สามารถทำงานกับต่างประเทศได้...กลายเป็นว่าเราได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่เหมือนกัน แต่เราถูกคุ้มครองเพราะว่าเอกชนเหล่านั้นจำเป็นต้องทำตามกฎหมายที่บริษัทเขาอยู่ หรือประเทศที่มีลูกค้าของเขาอยู่จำนวนมากต้องให้บริการอยู่”

“ยกตัวอย่างเรื่องโรงพยาบาลบำรุงราษฎร์ ผ่านเรื่องนี้กันทั้งนั้นของอเมริกา HIPAA เป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลในกิจการสุขภาพของสหรัฐซึ่งพวกประกันทั้งหลายเวลาจะส่งจะเคลมประกันทั้งหลายส่งมาได้โรงพยาบาลนั้นต้องผ่านมาตรฐานนี้ ไม่งั้นคนไข้เขาจะเคลมไม่ได้ จะส่งต่อไม่ได้...คนไทยก็ได้รับการคุ้มครองไปด้วยในแง่ระบบ”

“เวลาพูดถึงการใช้บริการสาธารณะก็คือไม่ว่าจะให้บริการจริง ๆ โดยเอกชน หรือโดยรัฐ หรือว่าข้อมูลส่วนบุคคลไม่ว่าจะอยู่ที่ไหน การคิดควรจะต้องคิดเป็นรายกิจการมากขึ้น คืออย่างข้อมูลที่เป็นรายเดียวกันไม่ควรแยกว่าอยู่ในรัฐหรือเอกชน มองเป็นประเภทของกิจการ อย่างกรณีของข้อมูลสุขภาพ มันมีมาตรา 7 ตามพ.ร.บ.ข้อมูลสุขภาพ ซึ่งอันนี้โรงพยาบาลรัฐและเอกชนทำเหมือนกัน แต่ว่าโรงพยาบาลรัฐอยู่ภายใต้พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารเหมือนกันก็เลยใช้ตัวนี้อ้าง มันก็จะดูไม่ค่อยเท่ากันแล้ว โรงพยาบาลรัฐก็เลยมองว่าทำไมถูกกำกับสองชั้น แต่โรงพยาบาลเอกชนก็บอกฉันทำมากกว่าอีก เพราะรับทั้งผู้ใช้บริการ คนป่วย คนไข้ จากบริษัทประกันนั้นซึ่งเป็นลูกค้าต่างชาติ ต้องทำตามกฎหมายของเขา จริงแล้วทำมากกว่าอีก”

“ตอนนี้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลบุคคลกลายเป็น barrier ทางการค้าไปแล้ว ถ้าคุณไม่ทำ เราไม่ค้ากับคุณ ไม่จริงหรอก เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายดูแลในเรื่องของการค้า เพราะอย่างนั้นธุรกิจมันตกลงกันได้ สายการบินไทยพอจะโดนเล่นงานก็บอกได้ว่าผมก็ทำเหมือนสายการบินของยุโรป เก็บข้อมูลแบบนี้ ขายตัวผ่าน agent ผมก็ทำเหมือนกัน ถ้าคุณจะเล่นงานเราก็ต้องไปเล่นงานสายการบินยุโรป...อย่างแรกกฎหมายออกมาต้องเพื่อแก้ไขปัญหาให้คนในประเทศ ผลพลอยได้ที่คุณจะได้มาตรฐานสากลนั้นอีกเรื่องหนึ่ง อย่างนำเรื่องมาตรฐานสากลมาเป็นตัวบังคับ ถ้าคุณนำมาตรฐานสากลมาใช้ผิดกับพฤติกรรมคนในสังคมก็จะกระทบหมด ธุรกิจก็เดือดร้อน ถ้าจะไม่ให้เดือดร้อนคุณต้องยอมรับว่าปัจจุบันมันมี data center แล้วคุณก็ต้องยอมรับแล้วว่าข้อมูลขายได้ ก็ต้องหาทางออกเราจะเอาอย่างไร ซึ่งไม่เคยคุยกันได้เป็นเรื่องเป็นราว”

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลข้างต้น จะเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในปัจจุบันที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญด้วย โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนที่มีข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในการครอบครอง จำเป็นที่จะต้องเตรียมพร้อมในการจัดระบบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย หากมีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในอนาคต อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจในวงกว้าง อันเนื่องมาจากที่ผ่านมามาประเทศไทยยังให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในข้อมูลส่วนบุคคล

ของผู้ให้ข้อมูลค่อนข้างน้อย และมีการละเมิดในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอยู่บ่อยครั้ง แม้แต่หน่วยงานของรัฐเองที่มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการจัดระบบการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ก็ยังไม่ได้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในระบบการจัดเก็บรักษาข้อมูล การใช้ข้อมูล และการโอนย้ายข้อมูลให้มีความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายดังกล่าว แต่ก็พบว่าภาคธุรกิจเอกชนบางประเภทได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากลักษณะของการประกอบธุรกิจที่ต้องเชื่อมโยงกับต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีมาตรฐานในด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

การนำแนวคิดการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในภาคธุรกิจเอกชนของกฎหมายของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายของประเทศไทยที่กำลังตราขึ้น อาจจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นต้องให้ความสำคัญกับขั้นตอนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไปอย่างครอบคลุม การกำหนดนิยามความเป็นข้อมูลส่วนบุคคลกับกรณีของนิติบุคคล ข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายดังกล่าวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้มาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน

บทที่ 5

ผลการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ทั้งการวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง จนนำมาสู่การวิเคราะห์ผลการศึกษา ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัย และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

5.1 ผลการศึกษาวิจัย

การที่ประชาชนจะเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ อยู่ภายใต้การได้รับการรับรองและคุ้มครองตาม “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” (Right to Information) ซึ่งโดยจุดมุ่งหมายของสิทธิดังกล่าวมิได้เพียงต้องการให้บุคคลรับรู้และเข้าถึงในข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเห็นคุณค่าของการนำข้อมูลที่ได้รับนั้นไปใช้ประโยชน์ อันเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันบุคคลในฐานะผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ หรือเอกชน ก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองปกป้องข้อมูลที่ตนได้ให้ไว้ หากข้อมูลที่ตนได้ให้นั้นเป็นข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล” (Right to Privacy) ด้วยเช่นกัน ในการนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาแบ่งเป็นสองส่วน คือ ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และ ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

5.1.1 ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

(1) สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สิทธิในข้อมูลข่าวสารมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในลักษณะของการส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองจากการให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ประชาชนก็ไม่สามารถมีส่วนร่วมใน

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ว่าแนวคิดพื้นฐานของการออกแบบพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อต้องการสร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน ในอีกมุมหนึ่งการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองก็สอดคล้องแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในปัจจุบันที่ต้องการให้มนุษย์ทุกคนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการสร้างความสมดุลระหว่าง 3 มิติของการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ดังนั้น การที่ประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้ประชาชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลนั้น เพื่อสร้างกระบวนการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศภายใต้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) สิทธิในข้อมูลข่าวสารกับการเข้าสู่ระบบดิจิทัล

การเข้าสู่ระบบดิจิทัลของประเทศไทยในปัจจุบันมีส่วนช่วยในการส่งเสริมสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยเฉพาะการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น อันจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐปัจจุบันได้มีนโยบายและมาตรการในการผลักดันให้การดำเนินงานของรัฐอยู่ภายใต้แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสังเกตจากผู้ให้สัมภาษณ์ในลักษณะของความพร้อมของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในแง่ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนทรัพยากรที่รัฐมีอยู่นั้นมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดเก็บ ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลเหล่านั้นสู่สาธารณะ ตลอดจนให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเมื่อมีการร้องขอ

(3) สิทธิในข้อมูลข่าวสารในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

หากพิจารณาในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว พบว่าสิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นหลักการสากลในทางระหว่างประเทศที่ให้การยอมรับ ดังที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในอีกแห่งหนึ่งนั้น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to information) โดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ มิได้มุ่งหมายให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) เท่านั้น แต่ยังมุ่งหมายให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐนั้นด้วย อันนำไปสู่การเสริมสร้างสิทธิในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ตลอดจนเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ส่วนบุคคล อันเนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และ

เจ้าหน้าที่ ซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศที่ผู้วิจัยได้นำเสนอทั้งสามประเทศที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก โดยถือว่าการปกปิดเป็นข้อยกเว้นที่ต้องมีเหตุตามกฎหมายเท่านั้น

(4) สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยืนยันหลักการในการรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยถือว่าบุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และรัฐก็มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวกในขณะเดียวกัน

หากวิเคราะห์ต่อไปแล้วยังพบว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้มุ่งหมายให้ประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารในลักษณะของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐเท่านั้น แต่ยังมุ่งหมายในเชิงคุณค่าของข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเข้าถึง ที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในประการต่างๆ ได้ เช่น การพิจารณาการดำเนินโครงการใดๆ ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน การพิทักษ์สิทธิในฐานะของผู้บริโภค การร่วมกันป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และการติดตามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคุณค่าของการนำข้อมูลที่ได้รับนั้นไปใช้ประโยชน์ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในข้อมูลข่าวสารมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างพลังอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งเน้นในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันเป็นไปตามมาตรา 63 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งในปัจจุบันอยู่ระหว่างการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค์ให้ประชาชนได้รับ

ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส อันสอดคล้องกับสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) ที่ประชาชนควรจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารความรู้ในเรื่องนี้ ตลอดจนในแง่หนึ่งการที่ประชาชนคนใดได้มีส่วนร่วมในการต่อต้าน หรือชี้เบาะแสแล้ว ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพความเป็นอยู่ส่วนตัวของประชาชนผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐนั้น ซึ่งในประเด็นนี้ กฎหมายต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกักไว้เป็นพยาน และหมายรวมถึงการคุ้มครองปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลนั้นด้วย

(5) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายแม่บทหลักของประเทศไทยในการกำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญทั้งในแง่ทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างบทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (participatory democracy) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครองประเทศ จะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ในแง่การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ การที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก "กฎระเบียบ" ต่าง ๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก "คำสั่งทางปกครอง" เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้นกฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรารู้ เพื่อที่จะวิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใดอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น กฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ต้องมีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จัดพิมพ์ไว้ให้ประชาชนตรวจดู หรือจัดทำให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย อันเป็นการจัดการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยอ้างเหตุการณ์เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมาย

จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาเป็นระยะเวลา 20 ปี พบว่ามีสภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรม เช่น ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการอันเนื่องมาจากข้อมูลนั้นเป็นความลับของราชการ ข้อมูลนั้นจะใช้ในการดำเนินคดี ข้อมูลนั้นใช้ในกระบวนการยุติธรรม และข้อมูลที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการขัดกับกฎหมายเฉพาะ ปัญหาความมั่นคงแห่งสิทธิในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ เป็นต้น ซึ่งปัญหาอุปสรรคจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นเป็นไปในทำนองเดียวกันกับผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่พบปัญหาหลายประการ ทั้งในแง่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ เช่น ปัญหาการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอ้างกฎหมายเฉพาะของตนเอง อ้างเหตุความมั่นคง หรืออ้างการต้องมีการระงับสมควรถือ ปัญหาความล่าช้าในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานยังไม่เข้าใจถึงการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ปัญหารูปแบบของการจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานของรัฐที่มีทั้งเป็นเอกสารกระดาษ และการเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ยังไม่มีการจัดระบบหรือเป็นหมวดหมู่ ปัญหาการที่ประชาชนไม่ทราบถึงโครงสร้างของข้อมูลที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านเว็บไซต์ของบางหน่วยงานยังไม่ทันสมัย และยังมีประสิทธิภาพที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ปัญหาการตื่นตัวของประชาชนในการเห็นสำคัญของการใช้กฎหมายดังกล่าว เป็นต้น และในแง่การใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ เช่น รูปแบบของข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที ลักษณะของข้อมูลของรัฐที่เป็นข้อมูลดิบไม่สามารถสื่อสารให้สาธารณชนนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย เป็นต้น

(6) สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายอื่นๆ

นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว ผู้วิจัยพบว่ายังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ได้กำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่กำหนดข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบตามมาตรา 9 (8) เช่นกรณีของข้อมูลที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิในข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งการกำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นับว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการที่จะทราบถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของตนทั้งในแง่ของสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม และสามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ด้านอื่น ๆ ที่ตนมีตามกฎหมาย และยังเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้

นอกจากนั้นแล้ว บทบาทของสื่อมวลชนในปัจจุบัน ก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐต่าง ๆ ออกสู่สาธารณะ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนทั้งในแง่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จึงอาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรเข้าถึงตามไปด้วย ดังนั้น ร่างกฎหมายที่จะเข้ามาควบคุมสื่อมวลชนนั้น จึงควรอยู่บนพื้นฐานของการส่งเสริมสนับสนุนการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนให้อยู่บนจรรยาบรรณวิชาชีพ แต่ไม่ใช่มุ่งหวังไปในทางการควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน หรือแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน จนเกินไป โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ อันส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยภาคประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ไปด้วย ท้ายที่สุด ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตว่าแม้ประชาชนจะมีโอกาสเข้าถึง และสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐแล้วก็ตาม แต่การที่ประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก (Anti-SLAPP Law) อาจส่งผลให้การนำข้อมูลข่าวสารของรัฐไปใช้ประโยชน์เพื่อการสาธารณะนั้นเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากถูกหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนที่ถูกตรวจสอบร้องเรียนนั้น ฟ้องร้องดำเนินคดี

5.1.2 ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

(1) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลกับการคุ้มครองปกป้อง “ผู้ให้ข้อมูล”

แม้หลักการสากลและกฎหมายสูงสุดของประเทศจะได้กำหนดสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ แต่ในอีกมุมหนึ่ง บุคคลแต่ละคนก็มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล (Right to Privacy) ในข้อมูลส่วนบุคคลของตน กล่าวคือ ถึงแม้ประชาชนจะมีสิทธิในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ในข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เป็น “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ซึ่งได้มาจากการดำเนินงานที่ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่เป็นสาธารณะ หรือมาจากการมอบอำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่หากข้อมูลสาธารณะที่ได้มาจาก “ผู้ให้ข้อมูล” นั้น มีลักษณะเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล” ผู้ให้ข้อมูลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองปกป้องในสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของตน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาว่า ข้อมูลสาธารณะของผู้ให้ข้อมูลนั้นเข้าข่ายลักษณะข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้หรือไม่ และการเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลหรือไม่ด้วย เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล และเป็นการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลด้วย

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าไม่อาจพรากจากความเป็นมนุษย์ไปได้ ดังนั้น เมื่อ “ผู้ให้ข้อมูล” ได้ให้ข้อมูล

ส่วนบุคคลของตนนั้นแก่หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าความยินยอมนั้นเกิดจากหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ก็ตาม สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของ “ผู้ให้ข้อมูล” ย่อมได้รับการคุ้มครองปกป้องตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลจะคุ้มครองปกป้อง “ผู้ให้ข้อมูล” ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคลที่ได้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าการให้ข้อมูลนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวในการประกอบกิจการของนิติบุคคลเอง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะในการที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ก็ตาม อันเนื่องมาจากนิติบุคคลมิได้มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลแต่อย่างใด

ยกตัวอย่างเช่น การที่บริษัทเอกชนที่มีหน้าที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือการมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามระยะรอบเวลาที่กำหนด เช่นกรณีการจัดรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุสาหกรรมการ และการเกษตร: คำวินิจฉัยที่วท 1/2554) ซึ่งการรายงานให้หน่วยงานของรัฐทราบดังกล่าวแล้ว บริษัทเอกชนนี้อยู่ในฐานะผู้ให้ข้อมูล ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งข้อมูลที่ได้ดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เป็นลักษณะข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ อันเนื่องจากข้อมูลดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ที่อาจได้รับผลกระทบแม้ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงก็ตาม โดยการที่ประชาชนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวถือเป็นประโยชน์สาธารณะที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายที่เป็นประเด็นสาธารณะและพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม บริษัทเอกชนไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวบริษัทได้ อันเนื่องมาจากบริษัทที่เป็นนิติบุคคลนั้น มิได้มีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลแต่อย่างใด แต่หากข้อมูลที่บริษัทถือครองเพื่อประกอบกิจการอยู่นั้นเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลธรรมดา ดังเช่นกรณีลูกค้าที่มาใช้บริการของบริษัท ลูกค้าดังกล่าวย่อมอยู่ในฐานะ “ผู้ให้ข้อมูล” ที่สมควรได้รับการคุ้มครองปกป้องในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองได้

(2) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในทางระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าพัฒนาการของการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลในทางระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลก

อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสถานการณ์ทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากแนวทางตาม Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data ปี 2013 ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD), General Data Protection Regulation: GDPR ปี 2016 ของสหภาพยุโรป และ APEC Information Privacy Principles ปี 2015 ของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก หรือกระทั่งกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่เพิ่งมีการปรับปรุงแก้ไขในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาเอง แม้ไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล แต่ด้วยความจำเป็นที่ต้องมีการประกอบธุรกิจการค้ากับสหภาพยุโรป จึงนำมาสู่การจัดทำกรอบความร่วมมือ EU-US Privacy Shield เพื่อให้สามารถโอนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้

จากการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศข้างต้น จึงจำเป็นจะต้องมีมาตรการในการป้องกันและเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องมีการถ่ายโอนระหว่างกัน โดยผู้วิจัยพบว่าแนวทางระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศที่ศึกษานั้น ล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาที่มีความสอดคล้องในการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่ครอบคลุมการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ การส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ การเก็บ ประมวลผล และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล การแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ การรักษาความปลอดภัยอย่างเพียงพอที่จะป้องกันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้น มีสิทธิต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในการอนุญาตให้ใช้ข้อมูล สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวเขา สิทธิในการได้รับการแจ้งการใช้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแก้ไขข้อมูลข่าวสารเมื่อพบว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวเขา มีความผิดพลาด สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหาย เมื่อเขาได้รับความเสียหาย

(3) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลไว้ในมาตรา 32 กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว และการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลดังกล่าว หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และในมาตรา 36 ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ ทั้งนี้

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้ หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(4) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

2540

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายฉบับเดียวในประเทศไทยที่ได้ให้คำนิยามของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตลอดจนจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้

จากการศึกษาสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 ในกรณีที่ข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคน และปัญหาการถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคล สอดคล้องกันกับการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยพบว่า มีความไม่เชื่อมั่นในระบบการจัดเก็บ และเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของภาครัฐ ปัญหาการไม่เปิดเผยข้อมูลของนิติบุคคลบางประเภท เช่น สมาคม มูลนิธิ วัด เป็นต้น โดยอ้างเหตุว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การใช้และเคลื่อนย้ายข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ยังไม่มีความปลอดภัย เป็นต้น

(5) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.....

และกฎหมายอื่นๆ

นอกจากข้อมูลส่วนบุคคลที่จะอยู่ในการคุ้มครองดูแลในหน่วยงานของรัฐแล้ว ปัจจุบัน ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจำนวนมากที่อยู่ในภาคเอกชน จึงนำมาซึ่งแนวคิดในการพยายาม ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ..... เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในความควบคุมดูแลในภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสากลในทางระหว่างประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อศึกษาสภาพปัญหาจากการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในภาคเอกชนแล้ว พบว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ..... ที่อาจมีต่อภาคเอกชนบางประเภท ปัญหาการเก็บรักษาและการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่กระทบสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล เป็นต้น และยังพบว่า แม้ขณะนี้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ก็ตาม แต่ภาคเอกชนในธุรกิจหลายประเภทก็ได้มีการกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ดำเนินการ หรือเป็นไปตามมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่ต้องดำเนินการภายใต้ธุรกิจที่ผู้รับบริการเป็นชาวต่างชาติ เช่น ธุรกิจธนาคาร ธุรกิจโรงพยาบาล ธุรกิจสายการบิน เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อมาตรการทางกฎหมายการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือการคุ้มครองปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

5.2.1 ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากพิจารณาในแง่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลข่าวสารของรัฐของประชาชนแล้ว นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พัฒนาการของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารของรัฐมีเพิ่มขึ้น กลไกการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ก็มีมิติในลักษณะที่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลมากกว่าให้ปกปิด อันสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมิติของการที่ประชาชนจะนำข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารของรัฐไปใช้ประโยชน์นั้น ผู้วิจัยพบว่าประชาชนยังไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ ดังนั้น ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยในส่วนนี้จึงเน้นไปในประเด็นการเสนอแนะในทิศทางที่ต้องการให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารรัฐ กล่าวคือ

(1) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแม่บทนั้น โดยภาพรวมมีความเหมาะสมอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีการยกเลิก และตราเป็นร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. ขึ้นมาใหม่แต่ประการใด เพียงแต่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย หรือเรียกว่าเป็น “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ซึ่งหมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ อันเป็นลักษณะ “หน้าที่” ที่ต้องดำเนินการ นอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า “ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” ควรหมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข่าวสารของราชการ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคล องค์กร

หรือหน่วยงาน ที่ดำเนินการใด ๆ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณแผ่นดิน อำนาจของ หน่วยงานรัฐ สิทธิหรือหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ดังที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้เสนอคำนิยามไว้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ หรือตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา รูปแบบในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่นอกจากจะต้องเปิดเผยต่อเมื่อประชาชนตรวจดูแล้ว ควร ดำเนินการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน อันเป็นไปตามกระแสของ Digitalization ด้วย

(2) การพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องยึดหลักประการสำคัญ คือ เปิดเผยเป็นหลัก และปกปิดเป็นข้อยกเว้น และในการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ควรต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ สาธารณะ กับประโยชน์ของเอกชนเป็นประการสำคัญ

(3) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการควรจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณาและวินิจฉัยได้ว่า ข้อมูลใดสามารถเปิดเผยได้ เพื่อเป็นการลด ข้อวินิจฉัยที่จะเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการ

(4) ข้อมูลของราชการหรือข้อมูลของรัฐที่เป็นลักษณะข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยได้นั้น ควรอยู่ ในรูปของข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ รวมถึงมีการแปลผลข้อมูลที่ง่ายต่อการเข้าถึง ดังจะเห็นได้ จากในหลายหน่วยงานของรัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้วเช่น การออกแบบการนำเสนอข้อมูลกฎหมายในลักษณะ infographic ของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม การใช้สังคมออนไลน์ในการให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์แก่ประชาชน เช่น กรมทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

(5) ควรมีการกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เป็นลักษณะ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะบางประเภทที่มีความสำคัญ ต้องมีการเผยแพร่แก่ประชาชนผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน ของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้าขอตรวจดู เช่น แผนงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการจัดซื้อจัด จ้างหรือโครงการที่รัฐให้สัมปทานซึ่งมีมูลค่าสูง รายงานและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม เป็นต้น

(6) ควรนำแนวคิดของกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อปิดปาก (Anti-SLAPP Law) มาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนที่นำข้อมูลของรัฐไปใช้ประโยชน์ในกิจการ สาธารณะนั้น ไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

5.2.2 ด้านการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

(1) ควรต้องมีการเร่งการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(1.1) พิจารณาถึงความเหมาะสมในการขอยกเว้นของการบังคับใช้กฎหมายว่าจะไม่ครอบคลุมภาคเอกชนส่วนใด เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภาคเอกชนที่ควบคุมดูแลคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมากจนเกินไป โดยเฉพาะธุรกิจรายย่อย ทั้งนี้ อาจกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้เพื่อให้ภาคเอกชนมีเวลาเตรียมการตามความเหมาะสม

(1.2) องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองส่วนบุคคล ต้องพิจารณาถึงความมีอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาด และการดำเนินการให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีลักษณะงานที่ต้องทำทั้งเชิงรุก เพื่อสร้างให้ภาคเอกชนมีความรู้ความเข้าใจ และตื่นตัวในการจัดระบบการคุ้มครองดูแลข้อมูลส่วนบุคคล ในขณะเดียวกันเมื่อมีข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดเกิดขึ้น คณะกรรมการคุ้มครองส่วนบุคคลก็มีหน้าที่ในการต้องพิจารณาเพื่อวินิจฉัยอันเป็นการสร้างเกณฑ์เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามต่อไป

(1.3) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมเท่านั้น และอาจได้รับการยกเว้นบางกรณีตามกฎหมายเฉพาะโดยพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม ไม่ควรตีความขอบเขตของความมั่นคงกว้างขวางจนไปรุกร้าแดนสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล การให้อำนาจรัฐในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำได้อย่างจำกัด เฉพาะเจาะจงบุคคล และต้องได้รับอนุญาตจากศาลด้วย

(1.4) ต้องกำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และกระบวนการในการจัดการและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนบทลงโทษสำหรับผู้ทำการอันเป็นการละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคล

(2) พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางระหว่างประเทศ และมีมาตรฐานทัดเทียมกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. แล้ว

(3) ควรกำหนดให้การอ้างความคุ้มครองในข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีขอบเขตเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยไม่รวมถึงข้อมูลของนิติบุคคลเอกชน เช่น บริษัท สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น ซึ่งมีได้มีสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล (Right to

Privacy) แต่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนิติบุคคลเอกชนนั้นได้รับงบประมาณจากรัฐในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ข้อมูลในการดำเนินกิจกรรมโครงการดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้

(4) ต้องพิจารณาความเชื่อมโยงของกลไกการทำงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ให้สามารถประสานการทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. เพื่อให้การดำเนินการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน เนื่องจากกิจการการให้บริการบางอย่างมีผู้ดำเนินการทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น โรงพยาบาล เป็นต้น

บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจ. (2560). **กม.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลใหม่มีผลต่อผู้ประกอบการไทย?**. แหล่งที่มา :

<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/636860> (20 ตุลาคม 2560).

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **สิทธิในข้อมูลข่าวสาร**

และการร้องเรียน Rights in connection with Information and Complaints. แหล่งที่มา:

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=34912

(4 ตุลาคม 2560)

กษมา สุริยวงศ์. (2544). **การรับรู้และปัญหาของนักหนังสือพิมพ์ไทยที่มีต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ**

ราชการ พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย

รามคำแหง.

กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์. (2549). **การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทย: ปัญหาและแนว**

ทางแก้ไข. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิตติศักดิ์ ประกิต. (2541). **“ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร**

ของราชการ พ.ศ. 2540”. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องรัฐบาลโปร่งใส มิติใหม่แห่งการรับรู้ข้อมูล

ข่าวสารของราชการ วันศุกร์ที่ 15 พฤษภาคม 2541 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

_____. (2541). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร**

ราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). **รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**

ร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ:

สถาบันพระปกเกล้า.

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน. (2559). **ปฏิบัติการตบปากด้วยกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการ**

ตรวจสอบ. แหล่งที่มา: <https://ilaw.or.th/node/4244> (28 มีนาคม 2561)

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2547). **“การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย” วารสารนิติศาสตร์**. 34, 4

(ธันวาคม 2547), น.637-638.

จุมพล หนิมพานิช. (2548). **พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย.**

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เฉลิม เกิดโมลี. (2543). “แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย”. ใน **เอกสารประกอบการเสวนา**

วิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์และคณะ. (2543). **การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมาย**

ปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

จุลิศร น่วมทนง. (2557). **สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.** เอกสารวิชาการหลักสูตรนิติธรรมเพื่อ

ประชาธิปไตยรุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ชื่นอารี มาลีศรีประเสริฐ. (2539). **การคุ้มครองสิทธิส่วนตัวกับการสื่อสารสนเทศ.** วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไทรภพ วงศ์ไตรรัตน์. (2544). **กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจากการใช้สื่อ**

อิเล็กทรอนิกส์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นคร เสรีรักษ์. (2560). **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านข้อมูลส่วนบุคคล.** แหล่งที่มา :

<http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1410185737.news> (20 ตุลาคม 2560)

_____. **การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารใน**

กระบวนการธรรมรัฐไทย. (2548). วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการ บัณฑิต

วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นัทพล เพชรากุล. (2555). **บทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล**

ข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ภวดี วัชรดาวัลย์. (2545). “คำวินิจฉัยเป็นที่สุดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”. **วารสารกฎหมายสู่ไทยธรรมมาธิราช.** 14, 1 (2545),

น.47-54.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.**

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy).**

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

บัญญัติ เขียวต่าย. (2536). **การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2559). **กรอบแนวคิดของกฎหมายป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทเพื่อ “ปิดปาก” (Anti-SLAPP Law).** แหล่งที่มา : <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/06/Anti-Slapp-Law-ปกป้อง.pdf> (28 มีนาคม 2561)

ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช. (2544). **กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษากรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา. (2542). **คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ลำดวน เรือนโนวา. (2552). **ความรู้ความเข้าใจและปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรรณรัชชา ทรัพย์รัตตาดชา. (2559). **ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการโอนข้อมูลระหว่างประเทศกับสหภาพยุโรป: ศึกษาผลกระทบของคดีคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในคดี C-362/14 ต่อโครงการเซฟฮาร์เบอร์ (Safe Harbour),** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วัชร ไชยสาร. (2544). **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

แวกส์ เรย์มอนด์. (2556). **ความเป็นส่วนตัว: ความรู้แบบพกพา.** กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส.

ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2553).

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค). แหล่งที่มา :

<http://www.mfa.go.th/business/th/customize/16530-ภูมิภาคหลัง-APEC.html> (20 ตุลาคม 2560)

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2559). **โครงการวิจัยเรื่อง**

“ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน”. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). **รายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ**

ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เรื่อง “การบริหารงานภาครัฐที่เปิดเผยมูลข้อมูล และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.”. กรุงเทพฯ: สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2558). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและ**

พัฒนาแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). **รายงานวิจัยโครงการจัดทำความเห็นทาง**

วิชาการเพื่อจัดทำรายงานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาและดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลภาครัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2559). **APEC : ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียและแปซิฟิก**

ซีพีค (วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง). แหล่งที่มา : <http://www.apecthai.org/index.php/คลังความรู้/องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ/401-องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ/813-apec-ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก.html> (20 ตุลาคม 2560)

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชัย วัฒนการุณ. (2544). **การใช้สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมบัติ อารังธวัชวงศ์. (2537). **การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2549). **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตาม**

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

สำนักงานคณะกรรมการการคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์. (2560). **คู่มือการจัดทำนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์.

สุรศักดิ์ จิรวัดธรรมมงคล. (2553). **การพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของนักหนังสือพิมพ์**. วิทยานิพนธ์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

สุเทพ เอี่ยมคง. **สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย**. (2560). แหล่งที่มา :

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย> [1 ตุลาคม 2560]

อธิป จันทน์โรจน์. (2549). **การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Bygrave, Lee A. (2014). **Data Privacy Law An International Perspective**. United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS.

Coppel, P. (2007). **Information Rights**. London: Sweet&Maxwell, 2007.

Office of the information Commissioner Queensland. (2017) **The history of international Right to Know Day**. (). Available from: <https://www.oic.qld.gov.au/training-and-events/right-to-information-day/the-history-of-international-right-to-know-day> (20 October 2017)

Pateman, C. (1970). **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University press.

Stead, A. (2008). **Information Rights in practice**. London: Facet Publishing, 2008.

ภาคผนวก

แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์

โครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์

จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

(ชุดคำถามสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

ด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ

และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล หรือนักวิชาการด้านกฎหมาย)

ผู้วิจัยกำหนดแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ไว้ ดังนี้

(1) การดำเนินงานที่ผ่านมาท่านคิดว่าประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐมากน้อยเพียงใด และกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันเอื้อต่อการที่ประชาชนจะเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐมากน้อยเพียงใด

(2) ปัญหาอุปสรรคที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลมากที่สุด คือประเด็นใดบ้าง

(3) ท่านคิดว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีมาตรการและดำเนินการคุ้มครองปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลได้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด

(4) ท่านคิดว่าในปัจจุบันส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

(5) ท่านคิดว่ามีประเด็นกฎหมายใดบ้างที่ควรแก้ไขในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(6) ท่านคิดว่าร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้จะมีช่วยในการรับรองคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด

(6.1) ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ(สปท.))

(6.2) ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.

(6.3) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์

โครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์

จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

(ชุดคำถามสำหรับผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่ทำงาน

ด้านสื่อสารมวลชนที่มุ่งนำเสนอข้อมูลของภาครัฐ และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ)

ผู้วิจัยกำหนดแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ไว้ ดังนี้

(1) ในฐานะภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชน ท่านคิดว่าปัจจุบันประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐมากน้อยเพียงใด และกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันเอื้อต่อการที่ประชาชนจะเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐมากน้อยเพียงใด

(2) ที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคใดในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลในประเด็นใดบ้าง

(3) ในมุมมองของท่าน ท่านคิดว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีมาตรการและดำเนิน การคุ้มครองปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด

(4) ท่านคิดว่าในปัจจุบันส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

(5) ท่านคิดว่ามีประเด็นกฎหมายใดบ้างที่ควรแก้ไขในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(6) ท่านคิดว่าการรับรองคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูลจะมีส่วนช่วยในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองได้อย่างไรบ้าง

(7) ท่านคิดว่าร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้จะมีช่วยในการรับรองคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด

(7.1) ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ(สปท.))

(7.2) ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพ สื่อมวลชน พ.ศ.

(7.3) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

เอกสารรับรองจริยธรรมการวิจัย



เรียนรู้เพื่อรับใช้สังคม

เอกสารรับรอง

(Certificate of Exemption)

คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

วันที่ 19 ตุลาคม 2560

ชื่อเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ
และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

ชื่อนักวิจัย/หัวหน้าโครงการ อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

คณะวิชา/หลักสูตร **คณະนิติศาสตร์**

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ขอรับรองว่า งานวิจัยดังกล่าวข้างต้นได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบโดยสอศคล่องกับ
ประกาศเสชงชิก จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ลงนาม

(รองศาสตราจารย์ ดร.จริยาวัตร คมพัยค์ม์)

ประธานคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

วันที่รับรอง

วันที่ 19 ตุลาคม 2560

เลขที่รับรอง

0.604/2560

วันที่ให้การรับรอง: 19 ตุลาคม 2560

วันหมดอายุใบรับรอง: 18 ตุลาคม 2562

ประวัติผู้เขียน

หัวหน้าโครงการวิจัย

ชื่อ-นามสกุล	นายธนาชัย สุนทรอนันตชัย
สถานที่ทำงาน	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
ตำแหน่ง	รองคณบดี และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รัฐศาสตรบัณฑิต วิชาเอกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการเมืองการปกครอง เปรียบเทียบ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักวิจัย

ชื่อ-นามสกุล	นายปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช
สถานที่ทำงาน	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ตำแหน่ง	รองคณบดีฝ่ายบริหาร และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ รัฐศาสตรบัณฑิต วิชาเอกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการเมืองการปกครอง เปรียบเทียบ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวกษมา สุขนิวัฒน์ชัย
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตำแหน่ง	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย