

บทคัดย่อ

เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่พัฒนาอย่างรวดเร็วแบบไร้ขีดจำกัด มีความจำเป็นและมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในโลกปัจจุบันและอนาคต ในทุกบริบทของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองข้อมูล เพื่อใช้ฐานข้อมูลเหล่านั้นในการสร้างประโยชน์และสร้างอิทธิพลให้แก่ตนเองให้มากที่สุด หนึ่งในบรรดาข้อมูลที่กำลังเป็นที่กล่าวถึงก็คือ “ข้อมูลส่วนบุคคล” ที่จะรวมอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ จึงทำให้เกิดประเด็นในการนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นไปใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เกิดปัญหาการละเมิดความเป็นส่วนตัวในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นวงกว้างอยู่ในขณะนี้ อันเนื่องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ใช้ระบบในการจัดเก็บรวบรวม ในปริมาณที่มาก เพื่อสะดวกในการเรียกดู ตรวจสอบ วิเคราะห์ ประมวลผล รับ - ส่ง แลกเปลี่ยนและเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งในขั้นตอนของการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้หรือเปิดเผย อาจทำให้เจ้าของข้อมูลได้รับความเสียหายเกิดผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของปัจเจกชนในด้านความปลอดภัยในชีวิต สิทธิเสรีภาพและก่อความเดือดร้อนรำคาญได้

การคุ้มครอง “ข้อมูลส่วนบุคคล” เป็นสิทธิของมนุษย์ชนที่ต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ข้อ 12 ซึ่งได้นำไปสู่การวางแนวทางข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญอื่น ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพิ่มเติมให้เป็นที่ยอมรับตามมาตรฐานสากล เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อบังคับของสหภาพยุโรป (European Union Directive 95/46/EC) และข้อตกลงรัฐสภายุโรป เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล และข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยรับรองไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 และปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 ตามลำดับ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เป็นกฎหมายกลางใช้บังคับอยู่ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่มีอยู่ในการครอบครองหรือการควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตั้งแต่มาตรา 21 – มาตรา 25 อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และได้เปิดรับฟังความคิดเห็นเมื่อเดือน กันยายน 2561 และ

ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 (เป็นกฎหมายที่ให้ความข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน) รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐและเอกชน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงการประมวลผลเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดทั้งภาครัฐและเอกชนในเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการต่อประชาชน ซึ่งการเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ห้ามไว้แต่อย่างใด เพียงแต่ระบุว่า “กรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล” เท่านั้น

การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาถึง “การเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐ” กรณีมีผลกระทบต่อข้อมูลส่วนบุคคล โดยเปรียบเทียบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรฐานสากล ดังมีรายละเอียดของแนวความคิดในการศึกษาปรากฏอยู่ในบทที่ 2 ที่ศึกษาเริ่มต้นตั้งแต่ความหมายประเภทของข้อมูล สิทธิและหลักการพื้นฐานการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การดำเนินการศึกษา ตั้งแต่ขอบเขต ระเบียบวิธี ในบทที่ 3 โดยมีผลการศึกษาในเรื่องหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกำหนดแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตัวอย่างรูปแบบการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลบนเครือข่ายที่เกิดผลกระทบต่อประชาชน อันนำมาสู่การวางหลักการในการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลบนเครือข่ายเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ใน กขร. เกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคล และการขอใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ในบทที่ 4 ข้อสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 หลักการในการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลบนเครือข่าย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ ดังมีรายละเอียดในบทที่ 5 ซึ่งผู้ศึกษาได้มองเห็นความสำคัญในการสร้างความรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องในภาคเอกชน เกี่ยวกับ “สิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล” ที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิให้มีการนำข้อมูลของประชาชนไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจนทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่แท้จริงได้รับความเสียหาย ดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่โดยทั่วไป จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาเอกสารวิชาการ เรื่องการเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐศึกษากรณีผลกระทบต่อข้อมูลส่วนบุคคล ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สืบเนื่องจากการทำงานที่ท่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นางพัชราภรณ์ อินทรียงค์) ได้เห็นชอบให้นำเรื่องนี้มาศึกษา เพราะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในฐานะที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่จะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของสังคมเศรษฐกิจ เทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และรองรับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลให้กับทุกภาคส่วน อีกทั้งรองรับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ด้วย

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นางพัชราภรณ์ อินทรียงค์) ที่ได้ให้โอกาสทำเอกสารวิชาการในเรื่องนี้ และขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่เอื้อเฟื้อข้อมูลทางวิชาการ ทำให้เอกสารวิชาการนี้ได้สำเร็จเป็นรูปเล่มอย่างสมบูรณ์ หากมีข้อบกพร่องประการใด ขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

นายวิริยะ รามสมภพ

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง

สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา	4
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
บทที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา	6
2.1 ความหมายของข้อมูล และข้อมูลข่าวสาร	6
2.2 ความหมายข้อมูลส่วนบุคคล	7
2.3 สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	10
2.4 สิทธิพึงได้รับการคุ้มครองในข้อมูลส่วนบุคคล	11
2.5 หลักการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศ	12
2.6 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	16
2.7 หลักการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย	19
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา	37
3.1 ขอบเขตการศึกษา	37
3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา	38
บทที่ 4 ผลการศึกษา	39
4.1 หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามหลักสากล	40
4.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	41
4.3 บทวิเคราะห์	44

4.4 ตัวอย่างสถานการณ์ที่มีผลจากการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลในระบบเครือข่าย	47
4.5 แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ใน กขร. เกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคล และการขอใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน	49
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	63
5.1 สรุปผลการศึกษา	63
5.2 หลักการในการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลบนเครือข่าย	65
5.3 ข้อเสนอแนะ	79
บรรณานุกรม	82
ภาคผนวก	83
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พร้อมกฎกระทรวง และประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 - สำเนาหนังสือตอบข้อหารือของคณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ ในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคล และการขอใช้ประโยชน์จากข้อมูล ข่าวสารที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน	