

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรอง
และคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว”

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง นอกจากนี้จะได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ แล้ว ประเทศไทยยังมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ตามที่ได้ปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ข้อ ๑๗ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ ข้อ ๑๖ เป็นต้น แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวอย่างกว้างขวาง เช่น การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐ การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในสถานที่ต่างๆ การถ่ายภาพ การเสนอข่าวของสื่อมวลชน การส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือ ฯลฯ และมีปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะข้อยกเว้นสำหรับการกระทำที่อาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความผูกพันที่จะต้องคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการเพื่อการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว” โดยมีสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ พัฒนาการ มาตรฐานสากลเกี่ยวกับสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว ขอบเขตของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเพื่อการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ และวิเคราะห์ การกระทำต่างๆของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ โดยใช้วิธีศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary research) เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์ และจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อนำเสนอร่างรายงานการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยได้สรุปเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและการรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการกระทำการแทรกแซงหรือรुक้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนี้

๑. สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และการรับรองและคุ้มครองสิทธิ

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to privacy) ถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามธรรมชาติของมนุษย์และเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีที่มาจากความเชื่อว่าเป็นสิทธิที่เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่มีอำนาจที่จะลบล้างและมีอาจจะก้าวล่วงได้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสี่ประการสำคัญ ได้แก่ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ชีวิตครอบครัว เคหสถานหรือที่พักอาศัย และจดหมายหรือการติดต่อสื่อสาร

ดังนั้น โดยหลักแล้ว สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลจึงต้องได้รับการเคารพ จากบุคคลทั้งหลาย รวมถึงองค์กรของรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการบางประการที่เป็นการแทรกแซงหรือรुक้าการใช้สิทธิดังกล่าว อันนำมาซึ่งการตรวจสอบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขององค์กรของรัฐเป็นการแทรกแซงหรือ รุก้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือในทางตรงกันข้ามการกระทำนั้นเป็นการ กระทำตามอำเภอใจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑.๑ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว กับการเคารพสิทธิอื่นโดยบุคคลอื่น

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในกฎหมายและข้อตกลง ระหว่างประเทศหลายฉบับในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อันมีค่าบังคับ เหนือกว่ากฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นการรับรอง ถึงการดำรงอยู่ของสิทธิดังกล่าวในลักษณะที่เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในขณะที่การคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นการคุ้มครองทั้งในด้านความลับของความเป็นอยู่ส่วนตัว และในด้านเสรีภาพของความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วย โดยนัยดังกล่าว บุคคลทุกคนจึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการ เคารพสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของตน และสามารถใช้อิทธิพลนั้นได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่กระทบ สิทธิของบุคคลอื่น ในขณะเดียวกัน สิทธิในความเป็นส่วนตัวก็ได้ออกให้เกิดหน้าที่หรือความผูกพันต่อบุคคล ทั้งหลายในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่จะเป็นการแทรกแซงหรือรुक้าสิทธิดังกล่าว ทั้งจากองค์กร ของรัฐ (ในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชน) และจากเอกชนหรือปัจเจกบุคคล (ในความสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนหรือปัจเจกบุคคลด้วยกันเอง)

สำหรับประเทศไทย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวได้รับการรับรองและคุ้มครอง ไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว

จึงมีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว ดังนั้น โดยหลักแล้ว องค์กรของรัฐย่อมมีอาจดำเนินมาตรการหรือกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานการใช้สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลมิได้อันจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว กับข้อยกเว้นของการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าโดยหลักแล้ว องค์กรของรัฐจะมีอาจกระทำการหรือดำเนินมาตรการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานการใช้สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ในบางสถานการณ์ องค์กรของรัฐอาจมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมายหรือทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันอาจมีผลเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรของรัฐจะดำเนินมาตรการหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลได้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ อันเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินมาตรการหรือการกระทำขององค์กรของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินมาตรการหรือการกระทำอย่างใด ๆ ขององค์กรของรัฐเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคสอง ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ

๑.๒.๑ การดำเนินมาตรการนั้นต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บัญญัติให้กระทำได้ โดยยึดหลักการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และหลักการคาดหมายล่วงหน้าได้ของบุคคลนั้นๆ เกี่ยวกับผลของการใช้บังคับกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นๆ ที่เกี่ยวข้องกับตน อันเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคล

๑.๒.๒ การดำเนินมาตรการนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน หรือการป้องกันการกระทำผิดอาญา

๑.๒.๓ การดำเนินมาตรการนั้นจะต้องเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์สาธารณะ และได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยยึด “หลักความได้สัดส่วน” ระหว่างการดำเนินมาตรการนั้นกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการแทรกแซงหรือการรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล (การชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ)

๒. การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล

โดยที่สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์และเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องด้วยศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวจึงตกอยู่ในขอบเขตแห่งนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการอาจจำเป็นต้องตรวจสอบว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักสากลในเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นและขอเสนอแนะ ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเชิงเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวตามหลักสากล ตลอดจนขอบเขตหรือประเภทต่างๆ ของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และคุณค่าหรือสถานะทางกฎหมายของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว

๒.๒ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิความเป็นส่วนตัวมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาและการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- นิยามหรือลักษณะของ “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว” เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการใช้สิทธิของประชาชน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ขอบเขตของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ตามลักษณะหรือเนื้อหาแห่งสิทธิให้ชัดเจน

- หลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อันเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรยึดถือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นหลักสากลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ อาจศึกษาแนวทางการพิจารณาตรวจสอบหรือการให้เหตุผลของศาลแห่งยุโรปด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยก็ได้

- การกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อาจเกิดขึ้นควบคู่หรือพร้อมๆ กับการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่ง ดังเช่นกรณีการที่

องค์กรของรัฐปฏิเสธมิให้บุคคลหนึ่งตรวจสอบข้อมูลประวัติวัยเยาว์ของตนในช่วงที่ตนอาศัยอยู่ในสถานเลี้ยงเด็ก และข้อมูลเหล่านั้นถูกเก็บรักษาไว้ที่องค์กรของรัฐ ซึ่งศาลแห่งยุโรปด้านสิทธิมนุษยชนได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Gaskin c/Royaume-Uni* ในกรณีเช่นนี้ การกระทำความผิดหนึ่งจึงอาจเกิดมี “มิติทับซ้อน” ขึ้นระหว่างการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบแต่เพียงในส่วนที่เกี่ยวกับมิติการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เท่านั้น โดยมีอาจก้าวล่วงพิจารณาไปถึงการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะขององค์กรของรัฐแห่งอื่น อยู่แล้ว