

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๘

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๐/๒๕๖๘

เรื่อง สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเด็ก
กรณีร้องเรียนว่าผู้ร้องและครอบครัวถูกจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชี “กลุ่มบุคคล
เฝ้าระวัง” ██████████

ผู้ร้อง ██████████

ผู้ถูกร้อง เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนด้วยตนเอง ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๒๖๕/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๗ ว่า ผู้ร้องและครอบครัวมีชื่ออยู่ในกลุ่มบุคคล เฝ้าระวัง ██████████ โดยปรากฏในเอกสารของผู้ถูกร้องที่นำเสนอข้อมูลต่อศาลอาญากรุงเทพใต้ ในคดีหมายเลขดำที่ ██████████ ในขณะที่จัดทำบัญชีเฝ้าระวัง ██████████ ข้อมูลที่ถูกบันทึกประกอบด้วยข้อมูลการใช้ชีวิตประจำวัน เช่น การเดินทางออกจากที่พัก การใช้สิทธิและเสรีภาพ ในการแสดงออกประเด็นการศึกษา สิทธิเด็ก สิทธิในการประกันตัว สิทธิสตรี สิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการ จากรัฐ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลของบิดา มารดา และญาติของผู้ร้อง เกี่ยวกับข้อมูล ประกันสังคม ประวัติการทำงาน ยานพาหนะ ทัศนคติทางการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบต่อ สิทธิมนุษยชน จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐาน ดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ หนังสือสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม ที่ ตช ๐๐๑๕.(บก.น.๑) (๑๐)/๓๖๖๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒ หนังสือกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ตช ๐๐๑๕.(สส.)๗๔/๒๖๐๔ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๓ บันทึกถ้อยคำทางโทรศัพท์ของผู้ร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗

๒.๑.๔ หนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๕ หนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงจากบิดาของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๖ รายงานการประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ปรากฏตามความเป็นมาในข้อ ๑ นอกจากนี้ ผู้ร้องและบิดาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑) เอกสารของผู้ถูกร้องที่นำเสนอข้อมูลต่อศาลอาญากรุงเทพใต้ในคดีหมายเลขดำที่ ██████████ นอกจากนี้มีข้อมูลของผู้ร้องเกี่ยวกับการใช้ชีวิตประจำวันและข้อมูลส่วนบุคคลของครอบครัวผู้ร้องแล้ว ยังมีรายชื่อบุคคลใน “Watchlist” อีก ๑๙ คน ทั้งนี้ การจัดทำเอกสารดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการขึ้นบัญชีดำบุคคลที่เห็นว่าเป็นฝ่ายตรงข้าม ใช้ในการสอดแนม ช่มชู้ คุกคาม เพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยปราศจากการตรวจสอบของศาล

๒) ข้อมูลของผู้ร้องที่ผู้ถูกร้องจัดเก็บไม่ถูกต้อง คลาดเคลื่อน หรือบิดเบือน ข้อเท็จจริงหลายกรณี เช่น เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๕ เวลา ๑๔.๐๐ น. ระบุว่าผู้ร้องเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง ทั้งที่ในวันดังกล่าวผู้ร้องถูกควบคุมตัวอยู่ที่กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด หรือเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๕ มีขบวนเสด็จพระราชดำเนินบริเวณโรงพยาบาลศิริราช แต่ปรากฏว่ามีการบันทึกภาพผู้ร้องบริเวณสนามหลวง จึงเชื่อว่าการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวจะเป็นผลร้ายกับผู้ร้องและครอบครัว

๓) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ ๒ นาย มาพบบิดาของผู้ร้อง เพื่อชี้แจงกรณีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของครอบครัวและการติดตามสอดส่องทัศนคติทางการเมืองว่า หากมีกิจกรรมทางการเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจจะจัดเก็บข้อมูลของผู้ที่มาร่วมกิจกรรม และหากบุคคลใดถูกจัดเก็บข้อมูลบ่อยครั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจจะจัดเก็บข้อมูลของครอบครัวด้วย จากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขอบันทึกภาพบิดาของผู้ร้องไว้ โดยผู้ร้องและครอบครัวไม่ได้ให้ความยินยอมในการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลทัศนคติทางการเมือง และไม่ทราบว่าข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดเก็บมีข้อเท็จจริงอย่างไร และใช้อำนาจตามกฎหมายใดในการกระทำครั้งนี้

๔) บิดาของผู้ร้องให้ข้อมูลว่า ตนและครอบครัวทราบว่า ถูกจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชี “กลุ่มบุคคลเผ่าระวัง [REDACTED]” เนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องได้นำเสนอข้อมูลต่อศาลอาญากรุงเทพใต้เป็นพยานหลักฐานในคดี ซึ่งตนและครอบครัวไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือเกี่ยวข้อง และไม่ให้ความยินยอมในการจัดทำข้อมูลในบัญชีดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการนำข้อมูลในเฟซบุ๊กไปวิเคราะห์หรือนำเสนอโดยตลาดเคลื่อน บิดเบือนข้อมูลจากความเป็นจริงหลายกรณี การจัดทำรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวยอมส่งผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัว ทำให้อยู่ในภาวะตื่นตระหนกและหวาดระแวงต่อความปลอดภัยในชีวิต เสรีภาพ และความเป็นอยู่ส่วนตัว ไม่กล้าที่จะออกไปนอกเคหสถาน โดยลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อผู้ร้องซึ่งถูกติดตามจากชายฉกรรจ์ [REDACTED] โดยไม่ทราบถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์ และมีความยากลำบากในการใช้ชีวิตประจำวันอย่างปกติสุข

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) สถานีตำรวจนครบาลชนะสงครามซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกร้อง ชี้แจงว่า

๑.๑) เจ้าหน้าที่ตำรวจ กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นผู้จัดทำข้อมูลของผู้ร้องและครอบครัว

๑.๒) [REDACTED] เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม ในฐานะจำเลยในคดีอาญา ได้นำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อศาลอาญากรุงเทพใต้เพื่อใช้ประกอบคำให้การ ในคดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] ซึ่งผู้ร้องโดยบิดาในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง [REDACTED] เป็นจำเลย ในฐานะความผิดต่อเสรีภาพ ละเมิดสิทธิ โดยศาลอาญากรุงเทพใต้พิพากษายกฟ้องคดีดังกล่าวในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ตามคดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๖

๒) กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ชี้แจงว่า

๒.๑) กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๖ (๓)^๑ ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ (๑) และ (๖)^๒ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล และได้จัดเก็บข้อมูลไว้โดยตลอด ซึ่งมีเพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องในภารกิจดูแลการชุมนุมสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่มีการจัดการชุมนุมสาธารณะเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลภายนอก

๒.๒) ข้อมูลดังกล่าวจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ ซึ่ง [REDACTED] เคยเข้าร่วมกิจกรรมชุมนุมในนามกลุ่ม [REDACTED] และกลุ่มอื่น ๆ ที่ร่วมจัดกิจกรรมโดยมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมหลายครั้ง [REDACTED] แต่ผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปจากที่เกิดเหตุทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ [REDACTED] ยังมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ [REDACTED] ได้เข้าไปในพื้นที่ลานพระบรมรูปทรงม้า ซึ่งเป็นเขตพระราชฐาน และถามหาหมุดคณะราษฎร ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จัดทำข้อมูลเบื้องต้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะทราบถึงข้อมูลของผู้ชุมนุม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดกฎหมาย

๒.๒.๓ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

๑) [REDACTED] ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

/๑.๑) การจัดทำ...

^๑ มาตรา ๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(๒) ดูแล ควบคุม และกำกับกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น

(๓) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๔ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

(๑) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

๑.๑) การจัดทำบัญชีบุคคลเฝ้าระวังมีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (rights to privacy) สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (personal data) ซึ่งมีผลกระทบ ๒ มิติ ได้แก่ (๑) การนำข้อมูลส่วนบุคคลมาจัดทำบัญชีมีลักษณะเป็นการ “เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล” และ (๒) การใช้ข้อมูลจากบัญชีดังกล่าวในการติดตามสอดส่องพฤติกรรม มีลักษณะเป็นการ “ใช้ข้อมูลส่วนบุคคล” รวมทั้งการติดตามสอดส่องซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการ “เก็บรวบรวมข้อมูลอื่น” เช่น การถ่ายภาพผู้มีชื่อในบัญชีบุคคลเฝ้าระวัง นอกจากนี้ยังกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of speech) แม้การขึ้นบัญชีและติดตามไม่ได้เป็นการกำหนดห้ามบุคคลที่ถูกขึ้นบัญชีโพสต์หรือเผยแพร่ข้อมูลใด แต่ย่อมส่งผลให้บุคคลดังกล่าวเกิดความกังวลหวาดกลัว ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือร่วมกิจกรรมทางการเมือง

๑.๒) การกระทำต่อข้อมูลส่วนบุคคลอาจกระทบสิทธิได้ แม้ยังไม่มี การ “เปิดเผย” (disclose) เพราะสิทธินี้ครอบคลุมถึงการกระทำใด ๆ ต่อข้อมูลอันเป็นสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และระเบียบการคุ้มครองข้อมูลทั่วไป (General Data Protection Regulation: GDPR)^๓ รวมทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ความคุ้มครอง ไม่เฉพาะการเปิดเผย แต่รวมถึงการเก็บรวบรวม คือ การนำข้อมูลมาทำบัญชีรายชื่อ ก็อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วย

๑.๓) การกระทำตามข้อ ๑.๑) สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๑.๓.๑) การตีความอย่างกว้างในด้านความมั่นคง โดยไม่นำหลักสิทธิมนุษยชนมาพิจารณา ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๖ (๓) ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา บทบัญญัติดังกล่าวสามารถตีความได้ว่า การกระทำในลักษณะเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้ข้อมูลติดตามบุคคล อยู่ในความหมาย “ป้องกันปราบปราม” และเมื่อเข้าข่ายของบทบัญญัตินี้ จึงเข้าข้อยกเว้นหลักกฎหมาย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีประเด็นที่ไม่ครอบคลุมการจัดทำบัญชีในลักษณะดังกล่าว เพราะการนำชื่อบุคคลไปจัดทำบัญชีไม่ใช่การ “เปิดเผย” ข้อมูล แต่เป็นการ “เก็บรวบรวมหรือใช้” พระราชบัญญัตินี้จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองหน่วยงานรัฐในกรณีจัดทำบัญชีบุคคลเฝ้าระวังได้

๑.๓.๒) การตีความอย่างแคบโดยพิจารณาตามหลักการสิทธิมนุษยชน การจำกัดสิทธิเสรีภาพปรากฏในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น กติกา

/ระหว่างประเทศ...

^๓ ระเบียบการคุ้มครองข้อมูลทั่วไป (GDPR) แห่งสหภาพยุโรปทำหน้าที่ปกป้องสิทธิพื้นฐานในด้านความเป็นส่วนตัวและการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (EU) ที่อยู่ในสหภาพยุโรป GDPR ประกอบด้วยข้อกำหนดสำคัญที่จะช่วยยกระดับและสร้างประสานรวมมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อการปกป้องข้อมูล ความปลอดภัย และการปฏิบัติตามข้อกำหนด

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๗ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๘ แม้กฎหมายเหล่านี้กำหนดว่า สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและการแสดงความคิดเห็นจะถูกจำกัดได้ โดยกฎหมาย แต่มีเงื่อนไขหรือเกณฑ์ในการพิจารณาหลายประการ

๑.๓.๓) กรณีการใช้อำนาจติดตามพฤติกรรมบุคคล สหประชาชาติ มีแนวปฏิบัติ (Guidelines) ที่เกี่ยวข้องคือ ประมวลแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับหน่วยงานข่าวกรอง (Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight) สรุปว่า การทำการข่าวกรอง ซึ่งรวมถึงการติดตามจัดทำข้อมูลบุคคลเพื่อป้องกันอาชญากรรม ต้องอาศัยกฎหมายที่ต้องมีเงื่อนไข และขอบเขตที่แคบและชัดเจน (narrow and precise term) มาตรการที่ใช้จะต้องจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย (strictly necessary) มาตรการที่ใช้จะต้องได้สัดส่วนกับ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (proportionate to the specified aim) หน่วยงานรัฐต้องเลือก มาตรการที่จำกัดสิทธิมนุษยชนน้อยที่สุด (least restrictive human rights หรือ least intrusive means) และปัจเจกชนที่ถูกกระทบสิทธิจากมาตรการดังกล่าวจะต้องสามารถเรียกร้องต่อองค์กรอิสระ (independent institution) และได้รับการเยียวยา (remedy) กล่าวคือ ต้องมีองค์กรที่เป็นอิสระ ต่างหากจากหน่วยงานข่าวกรองหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ใช้อำนาจสอดแนมการสื่อสาร

๑.๔) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากกรณีตามคำร้องนี้ การใช้อำนาจ ครอบคลุมพฤติกรรมหรือการดำเนินการหลากหลาย เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำบัญชี การใช้ ข้อมูลจากบัญชีเพื่อติดตามสอดส่องบุคคล การเปิดเผยข้อมูล โดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๖ (๓) ไม่ได้บัญญัติเจาะจงถึงลักษณะการกระทำที่เกิดขึ้น เช่น การจัดทำบัญชี การติดตามบุคคลตามบัญชี ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงอยู่นอกเหนือขอบเขตการใช้อำนาจ

๑.๕) กฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิในข้อมูลหรือความเป็นส่วนตัว ต้องมีขอบเขตในแง่ระยะเวลาเพื่อป้องกันการสอดแนมต่อเนื่องหรือตลอดเวลา โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ต้องขอคำสั่งศาลในการเข้าถึงหรือได้มาซึ่งข้อมูล ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเคยตัดสินว่า กฎหมายที่กำหนดระยะเวลาเก็บข้อมูลไว้เป็นช่วง (๖-๒๔ เดือน) โดยไม่ปรากฏว่ามีเกณฑ์เชิงภาวะวิสัย (objective criteria) ที่ชัดเจนในการพิจารณากำหนดระยะเวลาในช่วงดังกล่าวไม่สอดคล้องกับ หลักข้อจำกัดด้านระยะเวลา ส่วนข้อเท็จจริงในคำร้องนี้ก็ไม่มีกำหนดเวลาในการลบหรือทำลาย ข้อมูล รวมถึงการสอดแนมหรือติดตามบุคคลดังกล่าวจะกระทำได้ในเวลาใดและสิ้นสุดเวลาใดเช่นกัน

๑.๖) จากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ยังไม่พบแนวทางหรือ กฎหมายที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นฐานรองรับสำหรับการทำบัญชีบุคคลเผื่อระวังในแง่ของ “นักกิจกรรม ทางการเมือง” หรือผู้แสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไป แต่พบการทำบัญชีบุคคลที่ภาครัฐสามารถอ้างมาตรการรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือความมั่นคง ซึ่งสอดคล้องกับหลักสัดส่วนมากกว่า เช่น บัญชีรายชื่อผู้ต้องสงสัยเกี่ยวกับการฟอกเงิน อาชญากรรมข้ามชาติ ก่อการร้าย ฯลฯ

๒) ██████████ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย

๒.๑) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ใดว่าเป็นบุคคลอันตรายหรือบุคคลซึ่งต้องมีการจับตามอง ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในชื่อเสียง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพหรือการสมัครเข้าทำงานของบุคคลดังกล่าว เปรียบเทียบได้กับการกล่าวหาว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดโดยที่ไม่ได้สอบถามหรือเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้ชี้แจงก่อน

๒.๒) หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่ามีความจำเป็นในการขึ้นบัญชีในลักษณะนี้ ควรกำหนดประเภทของบุคคลดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ หากอ้างเพียงหลักทั่วไปจะไม่สามารถกระทำได้ และอาจขัดต่อหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว พบว่ามีการให้อำนาจเจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวนได้ โดยการสืบสวนเป็นการกระทำในเชิงป้องกันโดยไม่ได้มีเงื่อนไขใด ๆ ซึ่งให้อำนาจในการดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ จึงต้องกำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษต่าง ๆ และมีขั้นตอนควบคุมการใช้อำนาจ

๒.๓) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวที่พบว่า มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปติดตามถึงที่อยู่อาศัย สอบถามคนรอบข้าง และเฝ้าสังเกตการณ์นั้น หากพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน กรณีที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐสามารถกระทำได้ แต่จะต้องมีเงื่อนไขว่าแค่ไหนเพียงใดจึงจะขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าว ซึ่งหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น การจัดทำบัญชีรายชื่อและนำไปเผยแพร่ต่อบุคคลภายนอก จึงเป็นการกระทำที่อาจกระทบต่อชื่อเสียงและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) ██████████ ได้เผยแพร่ข้อมูลเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔ ว่ามีการเผยแพร่เอกสารที่ถูกระบุว่าเป็นข้อมูล “ลับที่สุด” ในโลกออนไลน์ โดยคาดว่าเป็นเอกสารของกองบังคับการตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลของประชาชน ได้แก่ บรรดานักกิจกรรมหรือนักเคลื่อนไหวทางการเมือง นักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ และภาคประชาชน รวม ๑๘๓ รายชื่อ และข้อมูลบัญชีโซเชียลมีเดียอีก ๑๙ บัญชี ซึ่งรายชื่อนี้ถูกระบุสถานะในเอกสารว่าเป็นกลุ่ม Watchlist หรือกลุ่มที่รัฐกำลังจับตา จึงเป็นกรณีที่รัฐกำลัง “คุกคามความเป็นส่วนตัว” ของประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลหรือกลุ่มคนที่ออกมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสถาบัน โดยร้อยละ ๗๐ ของ Watchlist คือ กลุ่มนักเคลื่อนไหวหรือนักกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีอย่างน้อย ๑๑๕ ราย นอกจากนี้

/ คือ กลุ่มนักการเมือง...

คือ กลุ่มนักการเมืองอย่างน้อย ๙ ราย กลุ่มสื่อมวลชน นักวิชาการ และเอ็นจีโอ อย่างน้อย ๗ ราย และกลุ่มประชาชนที่ไม่สามารถระบุสังกัดได้อย่างน้อย ๕๙ ราย จากการตรวจสอบข้อมูลของประชาชนที่ถูกขึ้นบัญชีพบว่า มีไม่น้อยกว่า ๑๒๗ รายที่ถูกตั้งข้อหาและดำเนินคดีทางการเมือง^๔

๒) ██████████ ได้รับแจ้งจากผู้ร้องว่า เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบติดตามผู้ร้องในระหว่างทำภารกิจนอกบ้าน และให้ผู้ร้องขึ้นรถเพื่อไปส่งที่หมายอื่น หลังจากนั้นทำให้ผู้ร้องหวาดกลัวและระแวง ซึ่งมีสาเหตุหนึ่งจากการแสดงออกทางการเมือง โดยเฉพาะการเรียกร้องสิทธิให้กับนักเรียนและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๖๕ และจากข้อมูลของ ██████████ ในช่วงเดือนมกราคม ถึง ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ พบว่ามีเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ถูกเจ้าหน้าที่รัฐติดตามคุกคามแล้วอย่างน้อย ๑๕ ราย แบ่งเป็นผู้หญิง ๔ ราย ผู้ชาย ๙ ราย และไม่ระบุอีก ๒ ราย

๓) การกำหนดรายชื่อบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงซึ่งควรเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดตามกฎหมายในปัจจุบันของไทย ได้แก่ กรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย หรือเป็นบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงในการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙

๔) ในรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๙๐/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ เรื่อง สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว กรณีขอให้ตรวจสอบการจัดทำเอกสาร “บุคคลเฝ้าระวังพิเศษ (ระดับแดง)” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เน้นย้ำและกำชับหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดว่า การกำหนดมาตรการหรือวิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือการรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญ จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลประกอบด้วย อีกทั้งการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะที่เป็นการจำกัดหรือแทรกแซงสิทธิของบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จะต้องมิฐานของกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องไม่จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลหรือปฏิบัติการในลักษณะเฝ้าระวังและติดตามความเคลื่อนไหวของบุคคล เพียงเพราะเป็นผู้ที่แสดง

/ความคิดเห็น...

^๔ จาก “Watchlist: เมื่อรัฐขึ้นบัญชีจับตาประชาชนที่ต่อต้าน,” โดย ██████████ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <https://www.██████████> เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๗

^๕ จาก ██████████ ถูก ██████████ ติดตามต่อเนื่องหนึ่งเดือนเต็ม หลังรณรงค์เรียกร้องสิทธินักเรียนและมีชื่อติดอยู่ในบุคคลเฝ้าระวังพิเศษ,” โดย ██████████ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕, สืบค้นจาก <https://██████████> เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๗

ความคิดเห็นหรือแสดงออกทางการเมืองที่แตกต่างจากรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องและครอบครัวจากกรณีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชี “กลุ่มบุคคลเฝ้าระวัง (ระดับแดง)” หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒^๖ ได้ให้การรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว และมาตรา ๓๔^๗ ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ซึ่งการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๗ และข้อ ๒๖^๘ ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพดังเช่นว่านี้ไม่ให้ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสาร

โดยผลการ...

^๖ มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

^๗ มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ข้อ ๑๗

๑. บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยผลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ และจะถูกกลบหลู่เกียรติและชื่อเสียงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้

๒. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซงหรือกลบหลู่เช่นนั้น

ข้อ ๒๖ บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจึ่งจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ

โดยผลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะถูกกลบเกลี่ยเกียรติและชื่อเสียงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่มีเหตุผล ความจำเป็น การเข้าไปจำกัด ระวัง หรือแทรกแซงสิทธิดังกล่าวจะต้องอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายที่มีความชัดเจนและแน่นอน อีกทั้งรัฐจะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัด โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติที่อาศัยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศิพ พศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด หรือสถานะอื่น ๆ

๓.๒ นอกจากนี้ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ข้อ ๑๒^๙ กำหนดให้รัฐภาคีต้องประกันให้เด็กมีสิทธิที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองโดยเสรีในทุก ๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก และข้อ ๓๗ (ข)^{๑๐} ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องประกันว่าจะไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังได้กำหนดเป็นหลักการทั่วไปเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพึงตระหนักอยู่เสมอว่า ในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็กนั้น ไม่ว่าจะกระทำโดยบุคคล หรือหน่วยงานใด ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กคือสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๒^{๑๑} ด้วยเช่นเดียวกัน

๓.๓ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การขึ้นบัญชีผู้ร้องและครอบครัว เป็นบุคคลเผ่ากระวัง ปรากฏตามเอกสารของผู้ถูกร้องที่เสนอต่อศาลอาญากรุงเทพใต้ เพื่อใช้ประกอบคำให้การในการพิจารณาคดีของศาล ตามคดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] ซึ่งผู้ร้องโดยบิดาในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง [REDACTED] เป็นจำเลย ในฐานะความผิดต่อเสรีภาพ หลู่โทษ ซึ่งเป็นข้อมูลที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ประกอบด้วยข้อมูลการใช้ชีวิตประจำวัน ข้อมูลประกันสังคม ประวัติการทำงาน ยานพาหนะ และทัศนคติทางการเมือง นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวยังมีข้อมูลส่วนบุคคลของนักกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะเดียวกันอีก ๑๙ คน โดยฝ่ายผู้ถูกร้องชี้แจงว่า

/อาศัย...

^๙ ข้อ ๑๒ รัฐภาคีจะประกันแก่เด็กที่สามารถมีความคิดเห็นเป็นของตนเองได้แล้ว ซึ่งสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเหล่านั้นโดยเสรีในทุก ๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก ทั้งนี้ ความคิดเห็นดังกล่าวของเด็กจะได้รับการพิจารณาตามสมควรแก่อายุ และวุฒิภาวะของเด็กนั้น

^{๑๐} ข้อ ๓๗ รัฐภาคีประกันว่า

๑) ๑)

๑) ๑)

(ข) จะไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยผลการ การจับกุม กักขัง หรือจำคุกเด็กจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และจะใช้เป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น และให้มีระยะเวลาที่สั้นที่สุดอย่างเหมาะสม

๑) ๑)

๑) ๑)

^{๑๑} มาตรา ๒๒ การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๖ (๓)^{๑๒} และข้อมูลนี้จัดทำขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ เนื่องจากผู้ร้องเคยเข้าร่วมกิจกรรมชุมนุมทางการเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องติดตามตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมถึงให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะทราบถึงข้อมูลเบื้องต้นของผู้ชุมนุม เพื่อป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย จึงไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ (๑) และ (๖)^{๑๓}

๓.๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า

๓.๔.๑ การที่กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ร้องและครอบครัว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๖ (๓) ทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจทั่วไปของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้ให้การรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะกระทำการอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวไม่ว่าในทางใด ๆ มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงพอที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การกระทำในลักษณะข้างต้น หน่วยงานของรัฐต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะและกำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการจัดทำบัญชีเฝ้าระวังบุคคล ดังนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีนี้จึงไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะในลักษณะรับรองการกระทำ เช่น “การจัดทำบัญชี” “การติดตามบุคคลตามบัญชี” ส่งผลให้การกระทำต่าง ๆ ไม่ปรากฏฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งไม่ปรากฏหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการกำกับการปฏิบัติงานที่รัดกุมเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดลักษณะของบุคคลที่ต้องเฝ้าระวัง หรือวิธีปฏิบัติในการติดตามความเคลื่อนไหวของบุคคล

/๓.๔.๒ ส่วนการที่...

^{๑๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒

๓.๔.๒ ส่วนการที่กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ชี้แจงว่า การจัดเก็บข้อมูลบุคคลเผ่ากระวังอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ “เปิดเผย” ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมได้ในกรณีที่เป็นการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตน ตามหน้าที่และอำนาจ หรือเป็นการเปิดเผยเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน และการฟ้องคดีเท่านั้น แต่การจัดทำบัญชีบุคคลเผ่ากระวังของกองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีลักษณะเป็น “การเก็บรวบรวม (collection) และใช้ (use)” ไม่ใช่ “การเปิดเผย” ดังนั้น กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล จึงไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ เพราะข้อยกเว้นดังกล่าวกำหนดยกเว้นไว้เฉพาะกรณีการเปิดเผยข้อมูลเท่านั้น

๓.๔.๓ สำหรับการที่ผู้ถูกร้องนำเอกสารการขึ้นบัญชีบุคคลเผ่ากระวังของผู้ร้อง และครอบครัว ซึ่งจัดทำโดยกองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล เสนอต่อหน่วยงานภายนอก ถือเป็นการ “เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล” โดยผู้ร้องและครอบครัวไม่ได้ให้ความยินยอม จึงเป็นกรณีที่กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล และผู้ถูกร้องนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการติดตามผู้ร้องและครอบครัว รวมถึงการนำข้อมูลไปใช้เสนอต่อหน่วยงานภายนอก การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งเน้นการป้องกันการกระทำผิด โดยแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๓.๔.๔ ในชั้นนี้ จึงรับฟังได้ว่า การที่กองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลและขึ้นบัญชีรายชื่อของผู้ร้องและครอบครัวเป็นบุคคลเผ่ากระวัง รวมถึงการที่ผู้ถูกร้องนำเอกสารการขึ้นบัญชีดังกล่าวไปเสนอต่อหน่วยงานภายนอกเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๕ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา แม้มีความสำคัญต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักรก็ตาม แต่การใช้หน้าที่และอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนนั้น จะต้องเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวนและสอบสวน ประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำหรือการกระทำที่สร้างความเสียหายแก่สังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และอยู่ภายใต้หลักการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้งจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปด้วย

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๕/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ จึงมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกร้องและกองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ เพื่อดำเนินการ ดังนี้

๔.๑ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อผู้ถูกร้องและกองกำกับการสืบสวน ๔ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยใช้ข้อมูลตามรายงานฉบับนี้ประกอบการพิจารณา

๔.๒ ให้สั่งการและกำชับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในสังกัดว่า ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือการรักษาความปลอดภัย จะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปด้วย อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการจำกัดหรือแทรกแซงสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล จะต้องมิฐานของกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะและเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน

๔.๓ ให้ยกเลิกการจัดทำบัญชีบุคคลหรือปฏิบัติการในลักษณะเฝ้าระวังและติดตามความเคลื่อนไหวของบุคคล เพียงเพราะบุคคลดังกล่าวแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกทางการเมือง ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ