

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรอง และคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว”

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง นอกจากนี้จะได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 แล้ว ประเทศไทยยังมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ตามที่ได้ปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 17 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ข้อ 16 เป็นต้น แต่ปรากฏว่า การดำเนินงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวอย่างกว้างขวาง เช่น การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐ การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในสถานที่ต่าง ๆ การถ่ายภาพ การเสนอข่าวของสื่อมวลชน การส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือ ฯลฯ และมีปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะข้อยกเว้นสำหรับการกระทำที่อาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความผูกพันที่จะต้องคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการเพื่อการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว” โดยมีสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ พัฒนาการมาตรฐานสากลเกี่ยวกับสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว ขอบเขตของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเพื่อการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ และวิเคราะห์การกระทำต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 โดยใช้วิธีศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary research) เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์และจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อนำเสนอร่างรายงานการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยได้สรุปเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและการรับรอง และคุ้มครองสิทธิดังกล่าว รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการกระทำการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนี้

1. สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และการรับรองและคุ้มครองสิทธิ

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to privacy) ถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์และเกี่ยวด้วยศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีที่มาจากความเชื่อว่าเป็นสิทธิที่เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์

มาตั้งแต่เกิด ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่มีอำนาจที่จะลบล้างและมีอาจจะก้าวล่วงได้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสี่ประการสำคัญ ได้แก่ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ชีวิตครอบครัว เคหสถานหรือที่พักอาศัย และจดหมายหรือการติดต่อสื่อสาร

ดังนั้น โดยหลักแล้ว สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลจึงต้องได้รับการเคารพจากบุคคลทั้งหลาย รวมถึงองค์กรของรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการบางประการ ที่เป็นการแทรกแซงหรือรุกรานการใช้สิทธิดังกล่าว อันนำมาซึ่งการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขององค์กรของรัฐเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือในทางตรงกันข้ามการกระทำนั้นเป็นการกระทำตามอำเภอใจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

1.1 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว กับการเคารพสิทธินั้นโดยบุคคลอื่น

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในกฎเกณฑ์และข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อันมีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นการรับรองถึงการดำรงอยู่ของสิทธิดังกล่าวในลักษณะที่เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในขณะที่การคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นการคุ้มครองทั้งในด้านความลับของความเป็นอยู่ส่วนตัวและในด้านเสรีภาพของความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วย โดยนัยดังกล่าว บุคคลทุกคนจึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของตน และสามารถใช้สิทธินั้นได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น ในขณะเดียวกัน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวก็ได้ก่อให้เกิดหน้าที่หรือความผูกพันต่อบุคคลทั้งหลายในอันที่จะต้องไม่กระทำการอย่างใด ๆ ที่จะเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิดังกล่าว ทั้งจากองค์กรของรัฐ (ในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชน) และจากเอกชนหรือปัจเจกบุคคล (ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกบุคคลด้วยกันเอง)

สำหรับประเทศไทย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวได้รับการรับรองและคุ้มครอง ไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว จึงมีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว ดังนั้น โดยหลักแล้ว องค์กรของรัฐย่อมมีอาจดำเนินการ หรือกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานการใช้สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลมิได้ อันจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.2 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว กับการข้อยกเว้นของการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิ

ดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าโดยหลักแล้ว องค์กรของรัฐจะมีอาจกระทำการหรือดำเนินมาตรการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานการใช้สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ในบางสถานการณ์ องค์กรของรัฐอาจมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมายหรือทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันอาจมีผลเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรของรัฐจะดำเนินมาตรการหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลได้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

อันเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินมาตรการหรือการกระทำขององค์กรของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินมาตรการหรือการกระทำอย่างใด ๆ ขององค์กรของรัฐเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรคสอง ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ

1.2.1 การดำเนินมาตรการนั้นมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บัญญัติให้กระทำได้ โดยยึดหลักการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้น ๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และหลักการคาดหมายล่วงหน้าได้ของบุคคลนั้น ๆ เกี่ยวกับผลของการใช้บังคับกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นที่เกี่ยวข้องกับตน อันเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคล

1.2.2 การดำเนินมาตรการนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน หรือการป้องกันการกระทำความผิดอาญา

1.2.3 การดำเนินมาตรการนั้นจะต้องเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ และได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยยึด “หลักความได้สัดส่วน” ระหว่างการดำเนินมาตรการนั้นกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการแทรกแซงหรือการรุกร้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล (การชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ)

2. การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกร้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล

โดยที่สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์และเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องด้วยศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวจึงตกอยู่ในขอบเขตแห่งนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการอาจจำเป็นต้องตรวจสอบว่า การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการแทรกแซงหรือรุกร้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกร้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักสากลในเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเชิงเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวตามหลักสากล ตลอดจนขอบเขตหรือประเภทต่าง ๆ ของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และคุณค่าหรือสถานะทางกฎหมายของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกร้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว

2.2 เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิความเป็นส่วนตัวมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาและการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกร้าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- นิยามหรือลักษณะของ “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว” เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการใช้สิทธิของประชาชน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ขอบเขตของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ตามลักษณะหรือเนื้อหาแห่งสิทธิให้ชัดเจน
- หลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของคุณบุคคล อันเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของคุณบุคคล มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรยึดถือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นหลักสากลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ อาจศึกษาแนวทางการพิจารณาตรวจสอบหรือการให้เหตุผลของศาลแห่งยุโรปด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยก็ได้

- การกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของคุณบุคคลอาจเกิดขึ้นควบคู่หรือพร้อม ๆ กับการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่ง ดังเช่นกรณีการที่องค์กรของรัฐปฏิบัติให้มีบุคคลหนึ่งตรวจสอบข้อมูลประวัติวัยเยาว์ของตนในช่วงที่ตนอาศัยอยู่ในสถานเลี้ยงเด็ก และข้อมูลเหล่านั้นถูกเก็บรักษาไว้ที่องค์กรของรัฐ ซึ่งศาลแห่งยุโรปด้านสิทธิมนุษยชนได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Gaskin c/Royaume-Uni* ในกรณีเช่นนี้ การกระทำความผิดหนึ่งจึงอาจเกิดมี “มิติทับซ้อน” ขึ้นระหว่างการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบแต่เพียงในส่วนที่เกี่ยวกับมิติการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เท่านั้น โดยมีอาจก้าวล่วงพิจารณาไปถึงการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะขององค์กรของรัฐแห่งอื่นอยู่แล้ว