

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) เป็นวัตถุแห่งสิทธิชนิดหนึ่งซึ่งจัดรวมอยู่ในเรื่องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล (Right of Privacy) ตามมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลนี้ เพิ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก่อนหน้านั้นมีการรับรองคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเฉพาะเรื่องสิทธิในครอบครัวเท่านั้น ดังตัวอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และ 2517 เป็นต้น ขณะที่ในระดับสากลแนวคิดเรื่องการคุ้มครองความเป็นอยู่ส่วนตัวได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งสมควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐมีมาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 ปรากฏครั้งแรกในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Right 1948) มาตรา 12 จนเป็นแบบอย่างให้แก่อนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับในเวลาต่อมาด้วย โดยเฉพาะในภาคพื้นยุโรป ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ได้รับการพัฒนาในภูมิภาคเป็นแห่งแรก ต่อมาจึงได้มีการบรรจุหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในอนุสัญญาและปฏิญญาระหว่างประเทศต่างๆ เช่น อนุสัญญาขององค์การเพื่อการเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (EU) ค.ศ.1998 เป็นต้น จนกระทั่งแผ่อิทธิพลไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก

สำหรับประเทศไทยก่อนปี พ.ศ.2540 กล่าวได้ว่าไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา แม้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้แล้วก็ตาม เช่น เรื่องการกระทำละเมิด การหมิ่นประมาท และการเปิดเผยความลับของผู้อื่น เป็นต้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะให้ความ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35.

คุ้มครองการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นอย่างเป็นประสิทธิภาพ ด้วยเหตุว่า มาตรการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ดี ประมวลกฎหมายอาญาก็ดี เป็นมาตรการ เยี่ยวยามเมื่อเกิดการกระทำผิด และเกิดความเสียหายขึ้นแล้วมากกว่าที่จะเน้นมาตรการป้องกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวมีเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยทั่วไป ซึ่งมีได้ออกแบบให้เหมาะสมเพื่อคุ้มครองป้องกันสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีลักษณะธรรมชาติ ที่แตกต่างจากสิทธิประเภทอื่นๆ

เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ได้มีการตรา พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ออกมาใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติ ให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหากจะนำไปใช้ หรือเปิดเผยได้จะต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ และตามที่กฎหมายกำหนดมิฉะนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนอย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับนี้มีข้อบกพร่องสำคัญประการหนึ่ง คือ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแต่เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้นไม่ครอบคลุมไปถึงหน่วยงาน นอกภาครัฐและหน่วยงานเอกชนอื่นๆ นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลบัตรเครดิต พ.ศ.2545 ยังมีเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลแต่กฎหมายฉบับนี้ มีเจตนารมณ์หลักเพื่อกำกับดูแลการประกอบ ธุรกิจข้อมูลเครดิต รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับข้อมูล เครดิต ซึ่งยังคงเป็นการคุ้มครองเฉพาะเรื่องเท่านั้น กระทั่งประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่สถานการณ์คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก็ยังไม่เคลื่อนที่แตกต่างไปจากเดิม พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังจำกัดความคุ้มครองไว้เพียงเฉพาะเรื่องเฉพาะลักษณะ อีกทั้งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปก็ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการให้ ความคุ้มครองมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ทำให้ประชาชนคนไทยอยู่ในความเสี่ยงต่อ การถูกละเมิดข้อมูลส่วนตัวอยู่ค่อนข้างมากเพราะยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นการให้ความปลอดภัย และคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ปัจจุบันประชาชนคนไทยต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลแก่บุคคล และ/หรือองค์กรอื่น ที่เป็นภาคเอกชนตามกฎหมายหรือระเบียบของรัฐบังคับไว้ เช่น การต้องยื่นข้อมูลส่วนตัวต่างๆ ให้แก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กำหนดให้ มีการลงทะเบียนบัตรประจำตัวของผู้ใช้บริการ (ซิมการ์ด) ผู้ซื้อจะต้องแสดงเอกสารที่ระบุ ชื่อ นามสกุล และหมายเลขประจำตัว 13 หลักให้ถูกต้องครบถ้วนแก่ผู้ให้บริการนั้นเพื่อสามารถใช้เป็น หลักฐานในการตรวจสอบชื่อของบุคคลผู้ครอบครองหมายเลขโทรศัพท์นั้น ตลอดจนมีข้อกำหนด

จากรัฐ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการในช่วง 3 เดือน
สุดท้าย แต่ข้อเท็จจริงแล้วผู้ให้บริการต้องให้ข้อมูลมากกว่าที่ถูกกำหนด เช่น เลขที่บัตรข้าราชการ
หรือพนักงานรัฐ หนังสือเดินทาง การศึกษา อาชีพ รายได้ สถานภาพทางครอบครัว จำนวนสมาชิก
ในครอบครัว ที่อยู่ปัจจุบัน และที่อยู่สำหรับการใช้ติดต่อส่งแจ้งบริการรวมทั้งในขณะนี้ข้อมูล
ส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาคเอกชนนั้น ได้กลายเป็นวัตถุบิที่สำคัญ
ที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันจนกลายเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งไปแล้ว โดยมีเอกชนบางรายทำหน้าที่
ในการจัดหาข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่เอกชนอื่นที่ต้องการ หรืออาจมีการรวมตัวกันเพื่อจัดเก็บข้อมูล
ส่วนบุคคลของลูกค้า เพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลลูกค้าระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน
แต่เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย ยังไม่มีประสิทธิภาพในการให้ความ
คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ทำให้มีการนำข้อมูล
ส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปใช้แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบ
ด้วยกฎหมายในรูปแบบต่างๆ ทั้งจากการเข้าถึงข้อมูลโดยหน่วยงานจากภาครัฐและเอกชน
อีกทั้งพบว่า ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปก็ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการ
ให้ความคุ้มครองมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาจำกัด
ความรับผิดชอบไว้เฉพาะการเปิดเผยความลับที่ได้จากการประกอบอาชีพ และการแสวงหา
ผลประโยชน์โดยมิชอบจากความลับ ทำให้ผู้ที่มีข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในความครอบครองขาด
ความเกรงกลัวต่อการนำข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าไปใช้ในพฤติกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลก็รับรู้
และเข้าใจในปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี เมื่อปี พ.ศ.2552 รัฐบาลได้มีความพยายามเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่ก็ยังอยู่ในสภาพการรอความคิดเห็นจาก
ฝ่ายต่างๆ อยู่เท่า่นั้นยังไม่ได้ขับเคลื่อนไปได้ไกล นับว่าน่าเสียดาย เนื่องจากกระบวนการ
ขับเคลื่อนการแสดงความคิดเห็นและผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีการริเริ่ม
มาตั้งแต่ พ.ศ.2544 แล้วก็ตาม

จากรายละเอียดทั้งหมด ทำให้เห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลจะได้รับการคุ้มครองก็แต่
เฉพาะที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐส่วนข้อมูลส่วนบุคคลที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ
นอกภาครัฐนั้น ปราศจากการคุ้มครองอย่างบริบูรณ์ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัว
ที่ถูกคุกคามจากบุคคลอื่นที่มีข้อมูลหลักฐานของผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ถ้าพิจารณาจาก
บทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้เกี่ยวกับการคุ้มครอง
สิทธิส่วนบุคคลนั้นหมายถึงความเป็นอยู่ส่วนตัวที่ย่อมหมายรวมถึง

1. ความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล (Information Privacy) เป็นการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม และการบริหารจัดการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

2. ความเป็นส่วนตัวในชีวิตร่างกาย (Bodily Privacy) เป็นการให้ความคุ้มครองในชีวิตร่างกายของบุคคลในทางกายภาพที่จะไม่ถูกดำเนินการใด ๆ อันเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว เช่น การทดลองทางพันธุกรรม การทดลองยา เป็นต้น

3. ความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสาร (Communication Privacy) เป็นการให้ความคุ้มครองในความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางจดหมาย โทรศัพท์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการติดต่อสื่อสารอื่นใดที่ผู้อื่นจะล่วงรู้มิได้

4. ความเป็นส่วนตัวในเคหสถาน (Territorial Privacy) เป็นการกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดที่บุคคลอื่นจะบุกรุกเข้าไปในสถานที่ส่วนตัวมิได้ ทั้งนี้รวมถึงการติดกล้องบันทึกภาพ และการตรวจสอบรหัสประจำตัวบุคคล (ID Checks)

ทั้งนี้ในบรรดาความเป็นส่วนตัวทั้งหมดข้างต้น เป็นเรื่องที่ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีพัฒนาการอันล้ำยุค ทำให้การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ สามารถเคลื่อนย้ายเชื่อมโยงกันได้โดยไม่จำกัดสถานที่ และเวลา การประมวลผล จัดเก็บ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว และในทางกลับกันก็อาจมีการนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้โดยละเมิดต่อบุคคลอื่น ประกอบกับล่าสุดได้มีการนำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอกประสงค์มาใช้ ซึ่งบัตรดังกล่าวสามารถบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลไว้ได้จำนวนมาก ประกอบด้วยข้อมูลผู้ถือบัตร ข้อมูลด้านบัตรประชาชน ข้อมูลด้านทะเบียนราษฎร ข้อมูลทางชีวภาพ ข้อมูลด้านสุขภาพ ข้อมูลด้านการประกันตนในระบบประกันสังคม ด้านการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกัน ที่นับว่าเป็นข้อมูลที่อ่อนไหวสำหรับบุคคลผู้ถือบัตรแต่กลับไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลเหล่านี้แต่อย่างใด ทำให้สามารถถูกละเมิดได้โดยง่ายเหมือนกับกรณีละเมิดข้อมูลอื่นทั่วไป อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในการแยกให้เห็นว่าข้อมูลใดเป็นลักษณะข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคล หรือลักษณะใดเป็นข้อมูลที่ไม่ให้เปิดเผย หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านสภาและมีผลบังคับใช้ก็อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ต้องการให้ข้อมูลที่อ่อนไหวควรการคุ้มครองได้อย่างสูงสุด

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรทำการศึกษากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ศึกษาข้อมูลที่ไม่ให้เปิดเผย เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ประโยชน์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวและความจำเป็นในการมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
2. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สถานการณ์ปัจจุบันของคนไทยที่มักถูกละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลทั้งจากหน่วยงานของรัฐ และเอกชนในขณะเดียวกันรัฐได้มีกฎหมายที่ไม่สามารถคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างครอบคลุม ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ให้เปิดเผยถูกหน่วยงานของรัฐ และเอกชนหรือบุคคลอื่นนำไปใช้ หรือเปิดเผยโดยเจ้าของข้อมูลไม่ทราบหรือไม่ยินยอม และส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปในทางลบต่อชื่อเสียง เกียรติคุณ และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลเจ้าของข้อมูลได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องกฎหมายคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่ให้เปิดเผย โดยนำแนวทางและวิธีการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ให้เปิดเผย เพื่อแสดงให้เห็นถึง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยโดยเฉพาะข้อมูลที่ไม่ให้เปิดเผย

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) คือ ใช้การศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการวิจัย และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวและความจำเป็นในการมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
2. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมาย หรือจัดการคุ้มครองด้วยวิธีการอื่นๆ ที่เหมาะสมเป็นประโยชน์สูงสุดแก่การควบคุมมิให้ข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ให้เปิดเผยต่อเจ้าของข้อมูล และทำให้ประเทศไทยมีการบริหารจัดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้มาตรฐานหรือมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น