

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประชาชนทุกคนมีสิทธิประเภทหนึ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิดซึ่งเป็นสิทธิประจำตัวที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่อีกได้และไม่อาจถูกทำลายล้างได้นั่นก็คือ “สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล” ซึ่งบุคคลแต่ละคนมีอิสระที่จะปฏิเสธไม่ให้คนอื่นมาล่วงรู้ข้อมูลของตนเองได้ บุคคลสามารถที่จะเลือกใช้ชีวิตตามความต้องการในขอบเขตที่ไม่ไปสร้างความเดือดร้อนให้กับบุคคลอื่น สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวซึ่งได้แก่ สิทธิความเป็นส่วนตัว (Right of Privacy) อันได้แก่ ความเป็นส่วนตัว ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในการสื่อสาร โดยตรงและเลือกถิ่นที่อยู่ ความเป็นส่วนตัวในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (Information Privacy) เสรีภาพในการรักษาความลับ ส่วนบุคคล และเสรีภาพความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสาร (Communication Privacy) หลักสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ต่อมาถูกบัญญัติรับรองเป็นกฎหมายสากล ปรากฏในมาตรา 12 ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Right 1948) รับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 “บุคคลใดจะถูกสอดแทรกโดยพลการในชีวิตส่วนบุคคล ในครอบครัว ในเคหสถานหรือในการสื่อสาร ตลอดจนการถูกลบหลู่ในเกียรติยศและชื่อเสียงมิได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการสอดแทรกหรือลบหลู่ดังกล่าว”<sup>1</sup> หลายประเทศได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิความเป็นส่วนตัวไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ในปัจจุบันประเทศไทยก็ให้ความคุ้มครองไว้เช่นกัน โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35

“สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

---

<sup>1</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 24.

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูล ส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า สิทธิของบุคคลนี้แยกได้เป็นหลายประเภท อันได้แก่ สิทธิในครอบครัว สิทธิในเกียรติยศ สิทธิในชื่อเสียง และรวมทั้งสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว<sup>2</sup> ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวนี้เป็นสิทธิที่แฝงตัวอยู่ในสิทธิประเภทหนึ่ง ก็คือ “สิทธิส่วนบุคคลหรือ สิทธิส่วนตัว” (Privacy) หรืออาจกล่าวได้ว่าสิทธิของบุคคลในความเป็นอยู่ ส่วนตัวเป็นสิทธิที่เป็นกลุ่มย่อย (Subset) ของสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิส่วนตัวนั่นเอง<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาการถูกละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบัน มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทำได้ง่าย และเป็นไปอย่างไร้ขีดจำกัดมาเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการภายในและการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร รวมทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน ทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้อย่างง่ายและรวดเร็ว ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การศึกษาถึงความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลจะเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยผู้เขียนขอสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ศึกษา ดังนี้

1) ปัญหาการขาดกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 ได้มีการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ยังไม่มียกกฎหมายลำดับแม่บทมารองรับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล ที่อยู่ในความครอบครองของเครือข่ายภาคเอกชน โดยตรง นอกจากหน่วยงานรัฐที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีการคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่โดยมิได้อาศัยกฎหมายลำดับรองใดๆ มารองรับแต่ลักษณะการให้ความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญเป็นการให้ความคุ้มครองในระดับกว้าง ซึ่งโดยปกติมีอาจวางหลักเกณฑ์หรือมาตรการต่างๆ ที่มี

<sup>2</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 6.

<sup>3</sup> พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 31.

ลักษณะเป็นรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่น่าที่จะให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บในภาคเอกชนได้อย่างเพียงพอ

2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลไม่มีกฎหมายบังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลไว้โดยเฉพาะ มีเพียงฐานความผิดที่พอจะนำมาปรับได้ คือ ความผิดฐานละเมิด ความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดฐานเปิดเผยความลับ ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของข้อมูลจากการกระทำผิดในหลากหลายรูปแบบปัจจุบันนี้ได้ซึ่งประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ ขัดกับหลักทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความนิยามและการแยกประเภทของข้อมูลส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดปัญหาจากการตีความของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” การจัดเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้เครือข่ายภาคเอกชน โดยการกำหนดคำดังกล่าวเพื่อให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามหลักสากลและเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนชาวไทยรวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ผิดประเภท นำมาสู่การถูกละเมิดสิทธิและกระทบสิทธิ ในการแยกประเภทที่ไม่เกิดความชัดเจน แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด องค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีผลจากการตีความสิทธิและเสรีภาพแต่ละสิทธิ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดขอบเขตสิทธิและเสรีภาพแต่ละสิทธิให้ชัดเจน นั่นเอง

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องให้ภาครัฐเข้ามาคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดขึ้น แม้ประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยได้ออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 แต่ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติในลักษณะที่เป็นการให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะจึงเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพความเป็นส่วนตัวหรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยต้องมีหลักในการจัดเก็บข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมายและภายใต้การรับรู้ นอกจากนี้ยังได้รับความยินยอมจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูล ต้องได้รับหลักประกันคุณภาพของข้อมูลที่จัดเก็บ อีกทั้งเมื่อได้มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ รวมถึงข้อมูลต้องมีความถูกต้องครบถ้วน และหลักการจัดเก็บนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บที่ชัดเจน กล่าวคือ การนำข้อมูลไปใช้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์พร้อมทั้งมีการบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลไว้ทุกครั้งหากได้มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์

ดังนั้น การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่มีอำนาจ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หลายประเทศมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นการทั่วไปและคุ้มครองเฉพาะกรณี ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องมีองค์กรที่เข้ามาควบคุม ตรวจสอบการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามหลักสากลและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนต่อไปในปัจจุบัน พร้อมทั้งเป็นแนวทางอันนำไปสู่กฎหมายที่สมบูรณ์และทันสมัยต่อไปในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล และความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการให้ความคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวและสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีหรือแนวคิดหลัก และวิธีการในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์สากล
4. เพื่อเป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 ที่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว และได้รับรองสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามกฎหมาย การคุ้มครองจึงกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายลักษณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองตามระบบกฎหมายไทยเท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันนั้นมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือเกิดความไม่ชัดเจนเนื่องจากขาดกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องการจัดเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลเป็นการเฉพาะจึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ดังนั้น การกระทำนี้จึงถือเป็นการขัดต่อทฤษฎีการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องศึกษา ทฤษฎี แนวคิด การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลโดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้จะต้องบัญญัติหลักการข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูล หลักการเปิดเผยข้อมูล หลักการ

มีส่วนร่วมของบุคคล หลักความรับผิดชอบของหน่วยงานที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติและวินิจฉัยข้อร้องเรียนอันเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายทางด้านสังคม เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามหลักสากลและประโยชน์แก่ประชาชนนั่นเอง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์เล่มนี้ ศึกษาแนวคิด ความหมาย ความจำเป็น รวมถึงประเภทและรูปแบบในการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นและสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ปัญหาทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าชั้นทุติยภูมิโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลด้านเอกสารจากบทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ตำราทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคำพิพากษา สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์โดยสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล
2. ทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการให้ความคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวและสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล
3. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีหรือแนวความคิดหลัก วิธีการและหลักเกณฑ์สากลเกี่ยวกับการคุ้มครองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้ศึกษา มาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับประเทศไทย