

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ธาริณี มณีรอด*

รศ.ดร. วีระ โลจายะ**

บทคัดย่อ

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยเริ่มมีการให้ความคุ้มครองข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทย ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดขึ้นและบัญญัติหลักการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 มาตรา 56 และมาตรา 303 (1) นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล นอกจากกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติแล้วยังมีการตรากฎหมายโดยอาศัยตามอำนาจของพระราชบัญญัติอีกด้วย เช่น ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2553 เป็นต้น

แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในประเด็นเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล แต่ประชาชนชาวไทยยังคงถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองเป็นจำนวนมากและยังไม่ได้รับการคุ้มครองเยียวยาอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลควรที่จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการและเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากปัจจุบันการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลในวงกว้างและยากต่อการเยียวยาหากว่ามีการจับตัวผู้กระทำการละเมิดมาลงโทษได้ จึงควรที่จะมีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะนั่นเอง

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล การให้ความยินยอมในการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะหากว่าไม่มีการ กำหนดวิธีการให้ความยินยอมไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เมื่อมีการลักลอบหรือกระทำละเมิดต่อข้อมูล ส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก็อาจที่จะ เสียหายได้ กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความยินยอมในการเปิดเผย ข้อมูลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้อย่างเพียงพอ ทำให้สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนไม่ได้รับ ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ปัจจุบันมีปัญหาการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และสร้างความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในทางชื่อเสียง เกียรติยศ และความ เป็นอยู่ส่วนตัว ตลอดจนผลกระทบในทางเศรษฐกิจทั้งของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและระบบ เศรษฐกิจในภาพรวมอย่างกว้างขวาง แต่ทว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังขาดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกละเมิดข้อมูล ส่วนบุคคล

1. ความเบื้องต้นของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งยึดถือหลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญ มุ่งให้ ความสำคัญกับข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิทธิประเภทหนึ่งของประชาชนภายในรัฐที่ได้รับความ คุ้มครองเป็นพิเศษ สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลถือได้ว่าเป็นสิทธิที่อยู่ติดตัวมนุษย์มาแต่แรกเกิด สิทธิ ประเภทนี้เป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง โดย “สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรอง ให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่ จะไม่ให้บุคคลอื่นบุคคลใดแทรกแซงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นสิทธิที่จะ เรียกร้องต่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิของตนได้ ส่วน “เสรีภาพ” (Liberty) หมายถึง อำนาจของมนุษย์ในอันที่จะกำหนดตนเอง และภายใต้อำนาจนี้บุคคลย่อม สามารถเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ตามความต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งคือการที่บุคคลมีอิสระในการ ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามความประสงค์ของตนเอง โดยบุคคลจะมีเสรีภาพได้นั้น จะต้องไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์ และจะต้องไม่ถูกขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่ ตนประสงค์ ด้วยเหตุนี้การที่กฎหมายกำหนดรับรองเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่บุคคลก็ย่อม ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะต้องเคารพเสรีภาพดังกล่าว โดยผู้ทรงเสรีภาพย่อมสามารถ เรียกร้องให้บุคคลอื่นละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตน แต่ผู้ทรงเสรีภาพไม่มี อำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องบุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการ ส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนแต่ประการใด

จะเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพมีความคล้ายคลึงกันในข้อที่ว่าต่างก็เป็นอำนาจอันชอบ ธรรมที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล และยังมีความเกี่ยวพันอีกหลายประการ กล่าวคือ สิทธินั้น

หมายความรวมถึงสิทธิที่จะมีเสรีภาพต่าง ๆ ตามควรแก่สภาพและฐานะของบุคคลด้วย และเสรีภาพที่สำคัญคือเสรีภาพที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ได้ตามสิทธิของตน สิทธิยังเป็นตัวบ่งชี้สำคัญถึงระดับความมีเสรีภาพ เนื่องจากความหมายของสิทธิและเสรีภาพใกล้เคียงกัน และสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, น. 39)

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถือเป็นสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายมหาชนหรือเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงมิใช่เพียงทำหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองปัจเจกชนจากรัฐเท่านั้น หากแต่ยังสามารถสร้างอำนาจในการเรียกร้องต่อรัฐให้กระทำการใดหรือไม่กระทำการใดได้อีกด้วย ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์หรือความผูกพันระหว่างปัจเจกชนกับรัฐขึ้น ส่งผลให้รัฐหรือองค์กรใช้อำนาจรัฐต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ให้มีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงมีภาระในการก่อความผูกพันต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญเดียวกัน (บรรเจ็ด สิงคะเนติ, 2547, น. 55)

สิทธิส่วนบุคคล (Rights to Privacy) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสังคมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ จากการที่มนุษย์มีความจำเป็นที่จะต้องรวมกันเป็นสังคม ย่อมเกิดความสัมพันธ์ขึ้น ระหว่างสังคม กับ สมาชิกของสังคม โดยฐานะของสังคมจะอยู่สูงกว่าสมาชิกของสังคม สังคมจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์มาใช้บังคับแก่สมาชิกของสังคม และสมาชิกของสังคมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม โดยธรรมชาติของความเป็น “บุคคล” ของสมาชิกของสังคมนั้น ย่อมมีกิจกรรมบางอย่างที่โดยธรรมชาติแล้วบุคคลอื่นรวมทั้งสังคมไม่สมควรก้าวล่วงเข้าไปบงการ นั่นคือ ความเป็นส่วนตัว (Privacy) ของบุคคล อันประกอบด้วยเสรีภาพในร่างกาย การดำรงชีวิต ความเป็นส่วนตัว ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย มิให้ผู้อื่นมาล่วงเกินความเป็นส่วนตัว คือ สถานะที่บุคคลจะรอดพ้นจากการสังเกต การรู้เห็น การสืบความลับ การรบกวนต่าง ๆ และมีความสันโดษ ไม่ติดสัมพันธ์กับสังคม

ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Information) แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ (ศิริกุล ภูพันธ์, 2548, น. 83) (1) ข้อมูลทั่วไป (Non-sensitive data) เป็นข้อมูลข่าวสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ซึ่งสามารถบ่งชี้เฉพาะตัวบุคคลได้แก่ ชื่อ นามสกุล ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อายุ วุฒิการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานภาพการสมรส และลักษณะทางกายภาพของบุคคล และ (2) ข้อมูลประเภทที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Information) เป็นเรื่องเฉพาะตัวของบุคคลโดยเฉพาะ เป็นข้อมูลที่เป็นความลับหรือไม่พึงประสงค์ที่จะให้มีการเปิดเผย ข้อมูลประเภทนี้ ได้แก่ การนับถือลัทธิความเชื่อทางศาสนา ปรัชญาชีวิต การดำเนินชีวิตส่วนตัว ลัทธิทางการเมือง เพศสัมพันธ์ ข้อมูลสุขภาพ ข้อมูลที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทางอาญา เช่น คำพิพากษาในคดีอาญา

มาตรการในการดำเนินการทางอาญา หรือการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพ เป็นต้น

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมากทั้งกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่มีสถานะที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แต่การให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากการล่วงละเมิดต่อสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนชาวไทยอยู่ตลอดเวลา เช่น ในคดีหมายเลขดำที่ อ.233/2555 ที่พนักงานอัยการฝ่ายคดีอาญา 3 เป็นโจทก์ฟ้องนายประเสริฐ เบญจวรรเดชกุล อายุ 33 ปี ประกอบอาชีพส่วนตัว ชาวจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นจำเลยในความผิดฐานนำเข้าเผยแพร่ ส่งต่อ ภาพลักษณะลามกเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ โดยนายประเสริฐ เบญจวรรเดชกุล ในฐานะจำเลยได้เผยแพร่ภาพการมีเพศสัมพันธ์ระหว่างจำเลยกับ น.ส.ชมพู่ (นามสมมติ) อดีตแฟนสาว ผู้เสียหาย ลงในคอมพิวเตอร์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต และเว็บไซต์ที่จำเลยเป็นผู้ดูแล ทำให้ น.ส.ชมพู่ ได้รับความเสียหาย ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 มาตรา 14 (4) และมาตรา 27 เป็นความผิดหลายกรรมฐานนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ 3 กระทง จำคุกกระทงละ 1 ปี รวมจำคุก 3 ปี ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานปรับ 50,000 บาท และปรับวันละ 300 บาท จำนวน 353 วัน รวมเป็นเงิน 105,900 บาท จำเลยรับสารภาพลดโทษกึ่งหนึ่งคงจำคุก 1 ปี 6 เดือน ปรับ 77,950 บาท

แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. แต่ก็ยังคงเป็นเพียงร่างกฎหมายที่ใช้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด ทำให้ประชาชนชาวไทยยังคงถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองเป็นจำนวนมากและยังไม่ได้รับการคุ้มครองเยียวยาอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ
2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการให้ความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล
3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

2. การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศ

สิทธิส่วนบุคคลโดยเฉพาะสิทธิอันเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการตระหนักและรับรู้ถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ โออีซีดี (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) ได้จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและการไหลเวียนของข้อมูลส่วนบุคคลข้ามเขตแดน (Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data) ในปี ค.ศ.1980 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2013 นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1981 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ได้เปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลและการประมวลผลโดยอัตโนมัติ (Convention for the Protection of Individuals With Regard to Automatic Processing of Personal Data) ในปี ค.ศ. 1982 สหภาพยุโรป (European Union) โดยสภาแห่งยุโรป (European Parliament) ได้มีข้อมติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูล (Resolution on the Protection of the Rights of the Individual in the Face of Technological Development in Data Processing) ในปี ค.ศ. 1990 สหประชาชาติได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ (Guidelines Concerning Computerized Personal Data Files) และในปี ค.ศ. 1995 สหภาพยุโรปได้ออกกฎที่ 95/46 ค.ศ. 1974 (Directive 95/46/EC ค.ศ. 1974) (ทวีเกียรติ ดุริยะ ประพันธ์, 2547, น. 9)

นอกจากนี้ประเทศต่าง ๆ ยังได้มีการจัดทำกฎหมายที่มีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกาได้ตราบัญญัติว่าด้วยความความเป็นส่วนตัว (Privacy Act 1974) ในปี ค.ศ. 1974 สวิสเซอร์แลนด์ได้ตรากฎหมายระดับสหพันธรัฐที่เรียกว่า กฎหมายสหพันธรัฐว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Federal Law on Data Protection 1993) ในปี ค.ศ. 1993 โปรตุเกสได้ตรากฎหมายชื่อว่าพระราชบัญญัติเพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Act on the Protection of Personal Data 1995) ในปี ค.ศ. 1995 อิตาลีได้ตรากฎหมายชื่อว่า การคุ้มครองบุคคลและเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Protection of Individuals and other Subjects With Regard to the Processing of Personal Data 1996) ในปี ค.ศ. 1996 เยอรมันได้ตรากฎหมายชื่อว่า การคุ้มครองข้อมูลจากกิจการโทรคมนาคม (Teleservices Data Protection Act 1997) ในปี ค.ศ. 1997 และอังกฤษได้ตรากฎหมายชื่อว่า การคุ้มครองข้อมูล (Data Protection Act 1998) ในปี ค.ศ. 1998 เห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ด้วยการตรากฎหมายขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนไว้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนขอจำกัดการศึกษาเฉพาะกฎหมายการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วย การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขององค์การสหประชาชาติ

และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป กฎหมายการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา และประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

3. บทวิเคราะห์และแนวทางแก้ไข

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในประเด็นเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล แต่ประชาชนชาวไทยยังคงถูกล่วงละเมิดในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองเป็นจำนวนมากและยังไม่ได้รับการคุ้มครองเยียวยาอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ

การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่กำหนดวิธีการและเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลในวงกว้างและยากต่อการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างมาก แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลอยู่บ้าง เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่สามารถบรรลุผลในการให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างครบถ้วนในหลาย ๆ ประการ ทำให้เกิดปัญหาหรือช่องว่างทางกฎหมายส่งผลให้ข้อมูลส่วนบุคคลถูกนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบข่ายกฎหมาย ในอันที่จะทำให้สิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนโดยรวมถูกละเมิดอย่างร้ายแรง ซึ่งเกิดจากการกระทำของรัฐ รวมไปถึงเกิดจากการกระทำของเอกชนด้วย ปัญหาดังกล่าวส่งผลในวงกว้างมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมโดยรวมต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อการรักษาความเป็นส่วนตัวของประชาชนเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลว่าจะไม่รั่วไหลไปสู่บุคคลภายนอกที่ไม่สมควรได้โดยง่ายจนเกินไป หรืออย่างน้อยที่สุด การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ควรกระทำโดยปราศจากหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่มีมาตรฐานเพียงพอตามที่นานาอารยประเทศได้มีมาตรการทางกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้

ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิในความเป็นส่วนตัวเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองและคุ้มครองไว้อย่างมั่นคง การจำกัดสิทธิในความเป็นส่วนตัวโดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่

รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ นั้นมิได้ ตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัวที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

เมื่อประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวในด้านที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ โดยต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยในกฎหมายดังกล่าวควรประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ควรกำหนดให้การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นตามกรอบของ วัตถุประสงค์หรือเพื่อประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวม นอกจากนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ห้ามเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่จากเจ้าของข้อมูลโดยตรง และในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม ข้อมูลที่จะเก็บรวบรวม ประเภทของบุคคลหรือหน่วยงานที่ ข้อมูลดังกล่าวอาจถูกเปิดเผย เป็นต้น

(2) ขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ในการใช้และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล จะสามารถทำได้เมื่อเป็นการใช้หรือเปิดเผยตามวัตถุประสงค์หรือเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม และต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล นอกจากนี้ ควรมีมาตรการในการโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังบุคคลภายนอก โดยมีได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

(3) สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในการขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเปิดเผยการได้มาของข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ขอให้ทำลาย ระบุใช้ชั่วคราว หรือแปลงข้อมูลส่วนบุคคลให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลไม่ระบุชื่อ ตลอดจนสิทธิในการร้องเรียนในกรณีที่สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถูกกระทบกระเทือน เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเป็นการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลจากการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ เปิดเผย หรือเผยแพร่ในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่ได้รับความยินยอมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

(4) มาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล อาทิเช่น การจัดทำรายการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

วัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล รายละเอียดของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ระยะเวลาการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล เงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลและสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล

(5) มาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยควรนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในกรณีที่มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้กระทำการละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีมาตรการในการลงโทษต่อผู้กระทำการละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล

2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล

การให้ความยินยอมในการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะหากว่าไม่มีการกำหนดวิธีการให้ความยินยอมไว้เป็นการเฉพาะแล้วเมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยอ้างว่าได้รับอนุญาตจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลแล้วต่อมาภายหลังผู้ที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวอ้างว่าไม่ได้มีการให้อนุญาตหรือให้ความยินยอมในการเปิดเผยหรือใช้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวก็จะเป็นปัญหาในการกล่าวอ้างเรื่องของความยินยอมในการเปิดเผยหรือใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้ ดังนั้น วิธีการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล การให้ความยินยอมในการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะหากว่าไม่มีการกำหนดวิธีการให้ความยินยอมไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เมื่อมีการลักลอบหรือกระทำละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก็อาจที่จะเสียหายได้ กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้อย่างเพียงพอ ทำให้สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลในต่างประเทศและประเทศไทยพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศอิตาลี คือ Protection of Individuals and other Subjects With Regard to the Processing of Personal Data Act no. 675 of 31.12.1996 กำหนดให้การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลใดต้องได้รับการยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (สกล อติศรประเสริฐ, 2553, น. 110) ดังกล่าวเสียก่อน อีกทั้งหากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าหากนำเอากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสาธารณรัฐอิตาลี คือ Protection of Individuals and other Subjects With Regard to the Processing of Personal Data Act no. 675 of 31.12.1996 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลก็จะเป็นการดีและสามารถแก้ไขปัญหาในการให้ความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลได้อย่างแท้จริง

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ปัจจุบันมีปัญหาการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและสร้างความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในทางชื่อเสียงเกียรติยศ และความเป็นอยู่ส่วนตัว ตลอดจนผลกระทบในทางเศรษฐกิจทั้งของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและระบบเศรษฐกิจในภาพรวมอย่างกว้างขวาง แต่ทว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังขาดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกละเมิดได้รับการเยียวยาความเสียหายควรกำหนดให้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลที่มีความเสียหายหรือถูกละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งในด้านความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นจำนวนเงินได้และความเสียหายทางจิตใจ โดยนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในกรณีที่มีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถพิสูจน์ได้ว่า การดำเนินการนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย เป็นการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลนั้นเอง หรือได้ดำเนินการครบถ้วนตามข้อปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนจัดทำขึ้นแล้ว ตลอดจนกำหนดให้บุคคลหรือผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ใช้จ่ายไปในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายที่กำลังจะเกิดขึ้น หรือระงับ แก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วนั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการละเมิดหรือมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลนั้นต่อสาธารณะชนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือสิทธิความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ควรกำหนดให้มีมาตรการในการทำลาย ระงับใช้ชั่วคราว หรือแปลงข้อมูลส่วนบุคคลให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลไม่ระบุชื่อ

บรรณานุกรม

- ทวีเกียรติ ดุริยะประพันธ์. (2547). ปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม) (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศิริกุล ภูพันธ์. (2548). ข้อความคิดว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ.
- สกล อติศรประเสริฐ. (2553). มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีการแยกแยะประเภทข้อมูลส่วนบุคคล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.