

## ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้บทกำหนดโทษทางปกครอง

หมวด 7 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562<sup>1</sup>

ธวัชชัย คำคำ<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายในการบังคับใช้บทกำหนดโทษทางปกครอง ตามหมวด 7 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การบังคับใช้บทกำหนดโทษทางปกครองให้มีผลบังคับได้ตามกฎหมายและสอดคล้องกับหลักกฎหมายต่างประเทศและอยู่ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจรากฐานแห่งความคิด เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในเรื่องของหลักความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยได้อ้างอิงแนวคิดจากกฎหมายต่างประเทศที่เน้นถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล อันเป็นแนวคิดเชิงอุดมคติขั้นสูง ทำให้มนุษย์ได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักกฎหมาย อย่างเสมอภาค และบุคคลย่อมไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล และหลักการใช้สิทธิของบุคคลย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่น รวมทั้งแนวคิดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการปกป้องและได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักกฎหมายที่เสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งมาตรการดังกล่าว เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานภายใต้หลักคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งตามหลักทฤษฎีความคุ้มครองสิทธิ เป็นไปตามหลักสากล

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายในการบังคับใช้บทกำหนดโทษทางปกครอง ตามหมวด 7 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกลี สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เดชะมา

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนการบังคับโทษทางปกครอง ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรกปัญหาในเรื่องการกำหนดโทษทางปกครอง ในส่วนของการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ มีอำนาจสั่งลงโทษปรับทางปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมีอำนาจสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ ทั้งนี้ ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจะสั่งให้แก้ไขหรือตัดเตือนก่อนก็ได้” อันเป็นประเด็นปัญหากฎหมายในเรื่องของการใช้อำนาจลงโทษของฝ่ายปกครอง อันมีลักษณะเป็นอำนาจผูกพัน ไม่ใช่ให้เป็นอำนาจดุลพินิจ ดังปรากฏตามถ้อยคำ “...ก็ได้” ส่วนท้ายของวรรคหนึ่ง

ประเด็นปัญหาที่สองในเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้มีอำนาจลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 90 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ขนาดกิจการของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ให้อำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ขนาดกิจการของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย อันเป็นเพียงการใช้อำนาจแก่ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองฝ่ายเดียว แต่ไม่ได้ให้สิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษคัดค้านคำสั่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ตามมาตรา 90 วรรคสองนี้แต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สามการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ในส่วนของเรื่องโทษ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ใน หมวด 6 ความรับผิดทางแพ่ง และหมวด 7 บทกำหนดโทษ มี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 โทษอาญา และ ส่วนที่ 2 โทษทางปกครอง นั้น ซึ่งบทกำหนดโทษ ทั้ง 2 ส่วน กฎหมายไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า หากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เห็นว่า กรณีจะบังคับโทษทางปกครอง หรือ/และ จะบังคับโทษทางอาญา จะต้องดำเนินการบังคับโทษได้พร้อมกัน หรือ แยกดำเนินคดีต่างหาก โดยบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มี การกำหนดขั้นตอนตามกฎหมายไว้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักตามบทกฎหมายแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการคุ้มครอง บังคับโทษทางปกครองแล้ว เห็นว่ามีโทษทางอาญาก่ออีกส่วนหนึ่ง ก็จะเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับโทษ ดังกล่าว อันจะเห็นได้ว่าศาลปกครองไม่ได้มีอำนาจบังคับโทษทางอาญา

ตามหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะต้องพิจารณาหลักคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และ สิทธิใน กระบวนการยุติธรรม ในการรับรองเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย ในคดีอาญาด้วยความ รวดเร็วไว้ประการหนึ่ง กล่าวคือ “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีอาญาที่ถูกต้อง รวดเร็ว และ เป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร และการได้รับความช่วยเหลือในทาง คดีจากทนายความ รวมทั้งการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว”<sup>3</sup>

เพราะหากคดีหลักที่มีการบังคับโทษทางปกครองส่วนหนึ่งและจะบังคับโทษอาญาก่ออีกส่วน หนึ่ง เมื่อคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งใช้ระบบไต่สวน มีการใช้ระยะเวลาพิจารณาคดียาวนาน ไม่สามารถควบคุมระยะเวลาหรือล่วงรู้การนัดพิจารณาคดีได้ว่าจะใช้ระยะเวลานานเท่าใด และทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่ยุติธรรม เพราะไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เพราะคดีปกครองจะพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารเป็นหลัก ไม่ได้มีสะดวก และ รวดเร็ว และจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม เพราะคดีไม่ได้เสร็จโดยรวดเร็ว จึง

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (7)

ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งควบคุม คຸ້ມครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้เป็นไปโดยรวดเร็ว

ดังนั้น จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้บทกำหนดโทษทางปกครอง ตามหมวด 7 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคຸ້ມครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องของการใช้อำนาจบังคับโทษ อย่างชัดเจน ในการบังคับโทษไม่ควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ในการใช้ดุลพินิจ ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมีอำนาจสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ หรือสั่งให้แก้ไข หรือตัดเตือนก่อนก็ได้ เพราะจะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ เกิดความทุจริต เพื่อให้ไม่ต้องรับโทษทางปกครองและทางอาญา เพราะในเรื่องการบังคับโทษ ควรเป็นอำนาจของศาล

2. คณะกรรมการคຸ້ມครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นคณะกรรมการที่ดูแลและบังคับตามกฎหมาย ในภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งคณะกรรมการมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับสภาพสังคม การค้าขาย การเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ เช่น ผ่านระบบเว็บไซต์ ซึ่งปัจจุบันเว็บไซต์ มีฐานข้อมูลอยู่ต่างประเทศ ในการรวบรวมข้อมูล พยานหลักฐาน การติดตามผู้กระทำความผิด ยังจำเป็นต้องใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ในการขับเคลื่อน ดังนั้น คณะกรรมการคຸ້ມครองข้อมูลส่วนบุคคล ได้รับแจ้ง หรือพบตามอำนาจหน้าที่ มีอำนาจสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ หรือสั่งให้แก้ไข หรือตัดเตือนก่อนก็ได้ โดยกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจผูกพัน ที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงควรวางหลักกฎหมายกำหนดอำนาจคณะกรรมการคຸ້ມครองข้อมูลส่วนบุคคลให้ชัดเจน ว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะใด ให้ใช้อำนาจผูกพัน หรืออำนาจดุลพินิจ และการโต้แย้งคำสั่ง หรือขั้นตอนการนำคดีไปสู่ศาล โดยไม่คลุมเครือ เช่น การออกหมายค้น การรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐาน โดยต้องระบุระยะเวลา หรือขั้นตอนให้ชัดเจน เพราะเมื่อไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนจะกำหนดโทษอาญา หรือโทษทางปกครอง ได้อย่างถูกต้อง และเป็นธรรมได้ไม่ได้

3. ตามหลักคืปกครอง เมื่อการกระทำความผิดกรรมเดียวที่มีทั้งโทษปรับทางปกครอง และโทษอาญา ให้ใช้โทษอาญา สำหรับความผิดนั้น ควรวางหลักกฎหมายกำหนดอำนาจ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้ชัดเจนว่า โทษอาญา มีขั้นตอน การดำเนินการ อย่างไร เป็นคดีอันยอมความได้หรือไม่ ใครมีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษ เขตอำนาจสอบสวน เขต อำนาจใด เพราะเมื่อใช้โทษอาญา ก็ต้องใช้หลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่ง ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดความล่าช้า และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็น ธรรมต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัตินี้

ในประการสำคัญควรวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรการ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ที่ได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคล ค.ศ. 1998 (Data Protection Act 1998) โดยองค์กรที่สำคัญใน Data Protection Act 1998 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการคุ้มครอง และ ศาลคุ้มครอง ข้อมูล<sup>4</sup>

ทั้งนี้ประเทศไทย ต้องตระหนักถึงความเป็นกฎหมายสากล โดยให้มีการแยกอำนาจหน้าที่ ระหว่างคณะกรรมการ และ อำนาจศาล อย่างชัดเจน และเห็นควรพิจารณาจัดตั้งศาลคุ้มครอง ข้อมูล อันเป็นศาลชำนาญพิเศษ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการคุ้มครอง ข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะ และพิจารณาให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ และการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ป้องกันปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น เนื่องจากเมื่อพิจารณาโทษทางปกครอง มีอัตราโทษปรับค่อนข้างสูง อาจเป็นช่องทาง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อแลกเปลี่ยนการไม่ดำเนินการบังคับโทษ ในลักษณะต่าง ๆ

รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นบทกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นมาไว้เป็นการเฉพาะในการ บังคับใช้ และการควบคุมนี้ ผู้ปฏิบัติงานและผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีการให้ความรู้ความ เข้าใจ อย่างถูกต้องรวมทั้งการให้ความรู้กฎหมายแก่ประชาชน ผู้ประกอบการ ซึ่งจะทำให้ไม่มี

<sup>4</sup> คาวลีย์ ขาวสนิท, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีด้านการเงินการ ธนาคารของธนาคารพาณิชย์ (ออนไลน์),” (วิทยานิพนธ์หาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย์, 2561) หน้า 8 – 9. [Online], Available URL: <https://grad.dpu.ac.th> ,2023 (มิถุนายน , 13).

การฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ตระหนักถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคม แพร่ขยายเป็นวงกว้าง เพราะมีสื่อสังคมโลกออนไลน์ ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม ไม่ครอบคลุม และไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีปัจจุบัน ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและมาตรการการคุ้มครองและการบังคับโทษในส่วนการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการที่กฎหมายคุ้มครอง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังเช่นในต่างประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

กฤษฎี อุทัยรัตน์. บทสรุป PDPA กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หลักการ แนวคิด

ข้อกฎหมาย กรณีศึกษาและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : ธรรมนิติ เพรส, 2565.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data Protection).

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563.

ดาวัลย์ ขาวสนิท. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณี

ด้านการเงินการธนาคารของธนาคารพาณิชย์ (ออนไลน์).” วิทยานิพนธ์หาบัณฑิต คณะ

นิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2561.