

มาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกรณีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐ¹

กรณีการ เลขาผล²

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการในยุคดิจิทัล โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารและการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมถึงกรอบสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ผลการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่บทบัญญัติบางประการ โดยเฉพาะมาตรา 13 และมาตรา 16 ยังให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในลักษณะกว้าง โดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็น ขอบเขตการใช้ข้อมูล และกลไกในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว และก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิของประชาชนในบริบทของรัฐดิจิทัล บทความนี้เสนอให้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายโดยตรง ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์ความจำเป็นและความได้สัดส่วนในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการรับรู้และคัดค้านการใช้ข้อมูล รวมถึงการจัดให้มีช่องทางอุทธรณ์และการร้องเรียนโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชน

1. บทนำ

การเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารราชการในยุคดิจิทัลเป็นนโยบายสำคัญของรัฐไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะรัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อวางกรอบการดำเนินงานด้านการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกรณีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในการบริหารราชการแผ่นดิน หนึ่งในกลไกสำคัญตามกฎหมายดังกล่าวคือ การบูรณาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนไม่ต้องยื่นข้อมูลหรือเอกสารซ้ำซ้อนหลายครั้ง และสามารถรับบริการจากภาครัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะข้อมูลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล กลับก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ เนื่องจากข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐถือครองมักเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชีวิตส่วนตัวของประชาชน เช่น ข้อมูลประจำตัว ข้อมูลการศึกษา ข้อมูลสุขภาพ ข้อมูลทางการเงิน หรือข้อมูลด้านสวัสดิการ ซึ่งบางประเภทเป็นข้อมูลอ่อนไหว หากมีการนำไปใช้หรือเปิดเผยโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลได้

แม้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขต ความจำเป็น และกลไกในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้กรอบของ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลและหลักการจำกัดวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์กับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐเพื่อความโปร่งใสและการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ กฎหมายทั้งสามฉบับมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารราชการพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมุ่งคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมุ่งเน้นความโปร่งใสและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของประชาชน ความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดความทับซ้อนทางกฎหมายและความไม่ชัดเจนในการตีความและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในทางปฏิบัติ ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการแลกเปลี่ยนข้อมูลยังขาดกลไกที่ชัดเจนในการตรวจสอบความจำเป็น ขาดการกำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการรับรู้ คัดค้าน หรือร้องเรียนเมื่อข้อมูลถูกนำไปใช้เกินขอบเขตรวมทั้งขาดช่องทางการอุทธรณ์หรือการเยียวยาอย่างเป็นระบบ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 โดยมุ่งวิเคราะห์ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานรัฐ และผลกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชน พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการพัฒนากลไกทาง

กฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารราชการในยุคดิจิทัลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานรัฐ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐ
3. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐ

3. ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 จำเป็นต้องพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดด้านสิทธิในความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ควบคู่กับกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินความเหมาะสมของการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในบริบทของรัฐดิจิทัล

แนวคิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

แนวคิดเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัวถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพของปัจเจกชน โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การคุ้มครองบุคคลจากการแทรกแซง การสอดส่อง หรือการนำข้อมูลเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวไปใช้หรือเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอม ในบริบทของสังคมดิจิทัล แนวคิดดังกล่าวได้พัฒนามาสู่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับอำนาจของเจ้าของข้อมูลในการควบคุมการเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านเทคนิคหรือความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศ หากแต่เป็นกลไกทางกฎหมายที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ในการใช้ข้อมูลของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐเป็นผู้ถือครองข้อมูลจำนวนมากและมีศักยภาพในการเชื่อมโยงข้อมูลจากหลายแหล่งเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวหากขาดหลักเกณฑ์และกลไกกำกับที่เหมาะสม

กรอบสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวของบุคคล โดยกำหนดให้การจำกัดสิทธิดังกล่าวกระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิ หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนต้องอยู่ภายใต้กรอบของความจำเป็น ความได้สัดส่วน และความชอบด้วยเหตุผล เมื่อพิจารณาในบริบทของการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ การรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่เป็นหลักประกันขั้นต่ำในการคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่อาจล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลเกินขอบเขตความจำเป็น แม้การดำเนินการดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม หากการแลกเปลี่ยนข้อมูลขาดกลไกตรวจสอบและการคุ้มครองที่เหมาะสม ย่อมมีความเสี่ยงที่จะขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

กรอบกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อมูล

พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้อำนาจในเชิงกว้าง โดยยังขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขต ความจำเป็น และการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลอย่างเป็นระบบ ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยให้ความสำคัญกับสิทธิของเจ้าของข้อมูล เช่น สิทธิในการรับรู้ การให้ความยินยอม การคัดค้าน และการได้รับการเยียวยาเมื่อถูกละเมิด หลักการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการจำกัดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดเชิงหลักการเมื่อถูกนำมาปรับใช้ร่วมกับกฎหมายที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารราชการ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังมีบทบาทสำคัญในฐานะกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐเพื่อความโปร่งใสและการตรวจสอบการใช้อำนาจ การดำรงอยู่ของกฎหมายทั้งสามฉบับพร้อมกันจึงก่อให้เกิดความทับซ้อนทางกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่มีข้อมูลซึ่งหน่วยงานของรัฐแลกเปลี่ยนกันมีสถานะเป็นทั้ง “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลส่วนบุคคล” ในเวลาเดียวกัน จากกรอบแนวคิดและกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐในยุคดิจิทัลเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยการตีความและการใช้ดุลพินิจอย่างระมัดระวัง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชน ซึ่งประเด็นความไม่ชัดเจนดังกล่าวจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตอำนาจและหลักความจำเป็นตามมาตรา 13

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลดิจิทัลระหว่างกันเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและการให้บริการประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในลักษณะดังกล่าวกลับมีลักษณะเป็นการให้อำนาจในเชิงกว้าง โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและเงื่อนไขของการแลกเปลี่ยนข้อมูล ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดนิยามหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “ความจำเป็น” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจำกัดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชน การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐตีความความจำเป็นตามดุลพินิจของตนเอง โดยไม่มีกรอบกำกับที่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้ข้อมูลเกินขอบเขตที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ และอาจนำไปสู่การรวบรวม เชื่อมโยง หรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในวงกว้างโดยขาดการตรวจสอบอย่างเหมาะสมเมื่อพิจารณาตามหลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว การจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลต้องมีความจำเป็นอย่างแท้จริงต่อการบรรลุวัตถุประสงค์สาธารณะ และต้องใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การที่มาตรา 13 ไม่ได้กำหนดขอบเขตของข้อมูลที่สามารถแลกเปลี่ยนได้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดความคลุมเครือว่าหน่วยงานของรัฐสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลประเภทใด ในระดับใด และภายใต้เงื่อนไขใดบ้าง

2. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

แม้มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัตินี้ยังไม่สามารถรับประกันการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกลไกที่ชัดเจนในการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล การกำหนดสิทธิในการคัดค้าน หรือการตรวจสอบว่าข้อมูลถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด การขาดกลไกดังกล่าวส่งผลให้เจ้าของข้อมูลไม่สามารถควบคุมหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลของตนเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ให้ความสำคัญกับอำนาจของเจ้าของข้อมูลในการรับรู้และควบคุมการใช้ข้อมูลของตนเอง นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยไม่มีแจ้งหรือขอความยินยอมในบางกรณี อาจทำให้ประชาชนไม่สามารถประเมินความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลของรัฐได้ ในเชิงหลักการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ควรถูกมองเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่ควรเป็นกลไกที่ช่วยสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน การที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยขาดการรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลอย่างชัดเจน จึงอาจบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการดิจิทัลในระยะยาว

3. ปัญหาการขาดช่องทางอุทธรณ์และการร้องเรียน

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ การที่พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดช่องทางการอุทธรณ์หรือการร้องเรียน โดยตรงสำหรับกรณีที่ประชาชนเห็นว่าการแลกเปลี่ยนหรือการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขตความจำเป็น การขาดกลไกดังกล่าวทำให้กฎหมายมีลักษณะเน้นการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในทางปฏิบัติ หากเกิดการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ ประชาชนต้องอาศัยช่องทางอื่น เช่น การร้องเรียนตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งอาจมีขั้นตอนที่ซับซ้อน ใช้เวลานาน และเป็นภาระต่อประชาชน การไม่มีกลไกอุทธรณ์หรือร้องเรียนภายใต้กฎหมายเฉพาะจึงสะท้อนถึงความไม่สมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิของประชาชน ทั้งนี้แนวคิดในการรับรองสิทธิในการร้องเรียนและการเยียวยาของเจ้าของข้อมูลดังกล่าว สอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการร้องเรียนต่อหน่วยงานกำกับดูแลและการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล แนวทางดังกล่าวสะท้อนหลักการที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปัญหาการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐมิได้อยู่ที่การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลโดยตัวของมันเอง หากแต่อยู่ที่การออกแบบกรอบกฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิในความเป็นส่วนตัวอย่างแท้จริง ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นในการเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องต่อไป

4. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคล จากการวิเคราะห์ปัญหาการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 พบว่าปัญหาหลักมิได้อยู่ที่การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่อยู่ที่การออกแบบบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐโดยขาดกลไกกำกับควบคุมและการรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลอย่างเพียงพอ บทความนี้จึงเสนอแนวทางการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายโดยตรง ดังต่อไปนี้

4.1 การแก้ไขมาตรา 13 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ “ความจำเป็น” และขอบเขตการใช้ข้อมูล

ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 13 โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้ร้องขอข้อมูล และต้องใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่านั้น

การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยจำกัดการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐไม่ให้ขยายความหมายของ “ความจำเป็น” อย่างกว้างเกินสมควร และทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และการไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญ

4.2 การเพิ่มเติมกลไกแจ้งและสิทธิของเจ้าของข้อมูลในมาตรา 16

ควรแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 16 ให้มีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงาน เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การแจ้งดังกล่าวควรระบุถึงประเภทของข้อมูล วัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล และหน่วยงานที่ได้รับข้อมูลนอกจากนี้ ควรกำหนดให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิในการคัดค้านหรือร้องขอให้มีการทบทวนการแลกเปลี่ยนข้อมูล ในกรณีที่เห็นว่าการใช้ข้อมูลดังกล่าวไม่จำเป็นหรือเกินขอบเขตวัตถุประสงค์ การเพิ่มเติมสิทธิในลักษณะนี้จะช่วยเสริมสร้างบทบาทของเจ้าของข้อมูลในการควบคุมข้อมูลของตนเอง และลดความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว

4.3 การบัญญัติบทว่าด้วยช่องทางอุทธรณ์และการร้องเรียนโดยตรง

ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ในพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดช่องทางอุทธรณ์หรือการร้องเรียน โดยตรงสำหรับกรณีที่เจ้าของข้อมูลเห็นว่าการแลกเปลี่ยนหรือการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขตความจำเป็น บทบัญญัตินี้ควรกำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจสั่งการให้ระงับ แก้ไข หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลโดยมิชอบ ทั้งนี้ โดยไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือใช้สิทธิตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องการกำหนดกลไกอุทธรณ์และการร้องเรียนโดยตรงภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ยังสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีหน่วยงานกำกับดูแลอิสระและการเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ การนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในบริบทของกฎหมายไทยจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารราชการดิจิทัลและลดความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว

4.4 การกำหนดหลักการประสานกฎหมายและการตีความอย่างสอดคล้อง

ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหลักการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชนการกำหนดหลักการดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความทับซ้อนทางกฎหมาย และสร้างแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานของรัฐในการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคล

การแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการในยุคดิจิทัลและการยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ยังมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในวงกว้างโดยขาดหลักเกณฑ์และกลไกคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลอย่างเพียงพอ บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคหรือการบังคับใช้กฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาเชิงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการถ่วงดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชน การเสนอแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ความจำเป็น การรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูล หรือการจัดให้มีช่องทางอุทธรณ์และการร้องเรียน จึงเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในสังคมดิจิทัลในท้ายที่สุด การปฏิรูประบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลควรมุ่งสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้การบริหารราชการดิจิทัลสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

คณาธิป ทองรวีวงศ์ คำอธิบายหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2568

อนุสิษ คุณากร นคร เสรีรักษ์ ภัทระ คำพิทักษ์ คณาธิป ทองรวีวงศ์ ชวน หวังสุนทรชัย การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับสังคมไทย บริษัท พี.เพรส.จำกัด 2563

อนุรัตน์ อนันทนาธร รัฐบาลดิจิทัลของไทย 2566

วรพจน์ ภูมิพัฒน์, *กฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2562), หน้า 145–147.

บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), หน้า 90–94.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 212–214.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549).

วรงค์ จันทรร, *การบริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

ธงชัย วินิจจะกุล, “การก่อรูปของรัฐสมัยใหม่ในสังคมไทย,” ใน *รัฐและสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2557).

วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *หลักนิติรัฐและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 89–92