

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ศึกษาเฉพาะกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู¹

ณภัค กล้าเหว่า²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ศึกษาเฉพาะกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมายแนวคิดและหลักการเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มีผลบังคับใช้ การจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูก็ได้เปลี่ยนแปลงไปหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บ ประมวลผลและการถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิกสหกรณ์

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542³ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผ่านการดำเนินธุรกิจสำคัญ ได้แก่ การรับฝากเงินเพื่อส่งเสริมการออมและการให้เงินกู้เพื่อบรรเทาปัญหาทางการเงิน รวมถึงการสนับสนุนคุณภาพชีวิตและการประกอบอาชีพ กิจกรรมเหล่านี้จึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงิน และยกระดับคุณภาพชีวิตของครูและครอบครัวทั่วประเทศ ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะระบบสวัสดิการของบุคลากรทางการศึกษาไทย

ด้วยจำนวนสมาชิกที่เป็นครูและบุคลากรทางการศึกษามีอยู่จำนวนมาก จึงนำไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเกือบทุกจังหวัด บางจังหวัดอาจมีมากกว่าหนึ่งแห่ง ส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูต้องบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิกจำนวนมหาศาลตลอดช่วงเวลาการเป็นสมาชิก ตั้งแต่ขั้นตอนการสมัคร การบันทึกประวัติส่วนบุคคลและการทำงาน ข้อมูลทางการเงิน เช่น รายได้ รายจ่าย เงินเดือน การหักบัญชีเงินฝาก เงินกู้ การชำระหนี้ ตลอดจนข้อมูลครอบครัวและผู้รับผลประโยชน์ ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ การประเมินความน่าเชื่อถือของสมาชิก การคำนวณเงินปันผล และการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ศึกษาเฉพาะกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานรัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.

ให้สิทธิประโยชน์อื่น ๆ ดังนั้น การจัดการข้อมูลส่วนบุคคลจึงต้องรัดกุมและปลอดภัย เพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกทุกคน

ในยุคดิจิทัลที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเจริญก้าวหน้า ข้อมูลได้กลายเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าสูงและมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตประจำวัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลบนแพลตฟอร์มออนไลน์และเครือข่ายต่าง ๆ แม้จะสร้างความสะดวกสบายและโอกาสมากมาย แต่ก็มาพร้อมกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน ข้อมูลส่วนบุคคลสามารถถูกเข้าถึง รวบรวม ใช้ และเปิดเผยได้ง่าย หากขาดมาตรการควบคุมที่เหมาะสม ย่อมอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว การนำข้อมูลไปใช้ในทางที่ผิด การฉ้อโกง หรือแม้กระทั่งความเสียหายร้ายแรงต่อเจ้าของข้อมูล ดังนั้น “การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” จึงได้รับการยกระดับจากเดิมที่เป็นเพียง “สิทธิในความเป็นส่วนตัว” มาเป็น “สิทธิในการควบคุมข้อมูลของตนเอง” ที่เจ้าของข้อมูลสามารถกำหนดการใช้ แก่ใจ เข้าถึง หรือแม้กระทั่งขอให้ลบข้อมูลได้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงความสำคัญนี้ และได้ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจริงจัง ตัวอย่างที่สำคัญที่สุดคือ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation (GDPR))⁴ ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับสากลและมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย การประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ถือเป็นก้าวสำคัญในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้กับทุกองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่อยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะป็นองค์กรที่ตั้งอยู่ภายในประเทศหรือต่างประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ควบคุมและผู้ประมวลผลข้อมูลต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส มีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน มีวัตถุประสงค์แน่นอน และจัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลที่เหมาะสม พร้อมทั้งให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลในการกำกับดูแลและควบคุมข้อมูลของตนเองในระดับที่ไม่เคยมีมาก่อน

การบังคับใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) นำมาซึ่งความท้าทายอย่างมาก โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูซึ่งเป็นองค์กรการเงินที่ต้องอาศัยการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิกจำนวนมาก เช่น เงินเดือน ข้อมูลครอบครัว ผู้รับผลประโยชน์ และประวัติทางการเงิน ด้วยจำนวนสมาชิกที่นับเป็นพันหรือหมื่นคน การดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและซับซ้อน เมื่อ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) มีผลบังคับใช้

⁴ European Union, General Data Protection Regulation (GDPR), Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council (2016).

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจึงต้องปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ศึกษาเฉพาะกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคลของข้าราชการครูที่โอนย้ายไปต่างจังหวัด

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เก็บรวบรวม ข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสหภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลชีวภาพ หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทำนองเดียวกันตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด โดยไม่ได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”⁵ แต่บทบัญญัติดังกล่าว ไม่ครอบคลุมข้อมูลหนี้สินและฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งที่ข้อมูลดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อศักดิ์ศรีและ ความมั่นคงของบุคคล และ มาตรา 26(2) ซึ่งเป็นข้อยกเว้น บัญญัติว่า “เป็นการดำเนินกิจกรรมโดยชอบด้วย กฎหมายที่มีการคุ้มครองที่เหมาะสมของมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์ เกี่ยวกับการเมือง ศาสนา ปรัชญา หรือสหภาพแรงงานให้แก่สมาชิก ผู้ซึ่งเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ซึ่งมีการ ติดต่อย่างสม่ำเสมอกับมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยไม่ได้ เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นออกไปภายนอกมูลนิธิสมาคม หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น”⁶

ปัญหาการถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคลของข้าราชการครูที่โอนย้ายไปต่างจังหวัด เป็นประเด็นที่ สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายไทยสองฉบับที่มีเป้าประสงค์แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งหมายให้สหกรณ์สามารถดำเนินการด้านการเงินและสวัสดิการ แก่สมาชิก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ซึ่งเน้น การคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวและสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน การโอนย้ายครูจึงมิใช่เพียง การเปลี่ยนสถานที่ทำงาน แต่ยังเป็นเหตุที่ต้องจัดการเกี่ยวกับ ภาระหนี้สิน การชำระหนี้ผ่านเงินเดือน และ สถานะสมาชิกสหกรณ์ ของครูผู้ย้ายสังกัดด้วย

⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26.

⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26 (2).

โดยทั่วไปข้าราชการครูจำนวนมากเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในจังหวัดหรือพื้นที่ที่ตนปฏิบัติงานเดิม เมื่อมีการโอนย้ายไปต่างจังหวัด สหกรณ์จำเป็นต้องจัดการโอนข้อมูลทางการเงินและภาระหนี้สินของครูไปยังหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ เพื่อให้สามารถหักเงินเดือนต่อไปโดยไม่สะดุด การดำเนินการเช่นนี้มีความสำคัญต่อการรักษาสภาพคล่องและเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์ ตลอดจนต่อสิทธิของสมาชิกในการเข้าถึงบริการและสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง หากขาดการโอนข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน ย่อมส่งผลให้สหกรณ์ไม่สามารถหักเงินชำระหนี้ได้ตามกำหนด อาจก่อให้เกิดหนี้ค้างชำระ กระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบสหกรณ์และสร้างภาระต่อสมาชิกโดยรวม อย่างไรก็ตาม ไรก็ตามการโอนข้อมูลดังกล่าวมิใช่เรื่องที่สามารถทำได้โดยเสรี เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) กำหนดข้อห้ามและข้อจำกัดในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเข้มงวด โดยนิยามข้อมูลส่วนบุคคลไว้กว้างซึ่งอาจตีความครอบคลุมทั้งข้อมูลเงินเดือน ข้อมูลหนี้สิน และเอกสารประจำตัวที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ ดังนั้น การส่งต่อข้อมูลเหล่านี้ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ต้องมี ฐานทางกฎหมายที่มั่นคง และต้องเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 (PDPA) ได้แก่ ความโปร่งใส ความจำเป็น และความได้สัดส่วน มิฉะนั้นสหกรณ์อาจถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของสมาชิกจึงเกิดปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญสองประการ ได้แก่ ประการแรกคือ ความไม่สอดคล้องในประเด็นข้อมูลอ่อนไหว เนื่องจากข้อมูลหนี้สินและฐานะทางการเงิน แม้มีผลกระทบต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของบุคคลอย่างรุนแรง แต่กลับไม่ถูกบัญญัติให้เป็นข้อมูลอ่อนไหวโดยตรงตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 (PDPA) ทำให้มาตรการคุ้มครองยังไม่เพียงพอ ประการที่สองคือ สหกรณ์ไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 26 (2) มาตรานี้กำหนดข้อยกเว้นให้บางองค์กร เช่น มูลนิธิ สมาคม ทางการเมือง หรือองค์กรศาสนา สามารถประมวลผลข้อมูลอ่อนไหวของสมาชิกได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมใหม่ แต่กลับไม่ครอบคลุมสหกรณ์ ทั้งที่สหกรณ์ก็เป็นนิติบุคคลที่มีสมาชิกเป็นฐานกำลังสำคัญ และต้องใช้ข้อมูลที่มีลักษณะอ่อนไหว เช่น ภาระหนี้สินหรือข้อมูลเงินเดือน ในการดำเนินกิจการ การไม่รวมสหกรณ์ไว้ในข้อยกเว้นนี้ทำให้สหกรณ์ต้องพึ่งพาการขอความยินยอมซ้ำซ้อน ซึ่งสร้างภาระเอกสารและลดความคล่องตัวในการดำเนินงานในทางปฏิบัติ จึงไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ที่จะต้องปฏิบัติต่อองค์กรในลักษณะเดียวกันอย่างเท่าเทียม ดังนั้นการตีความพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ในบริบทสหกรณ์ยังคงเป็นประเด็นปัญหา เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดเฉพาะเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้ ต่างจากสหภาพแรงงานที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 26 (2) การขาดข้อยกเว้นที่ชัดเจนเช่นนี้ทำให้สหกรณ์ต้องพึ่งพาการตีความอย่างกว้างซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายได้

ประการสอง ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลกรณีสมาชิกเสียชีวิต

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ”⁷ ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่การเสียชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์คือเป็นเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดความเป็นสมาชิก การปิดบัญชีเงินฝาก การจัดการเงินค่าหุ้น การเคลียร์ภาระหนี้สินที่ยังคงค้าง และการโอนสิทธิในทรัพย์สิน เช่น เงินสวัสดิการหรือเงินสงเคราะห์ ให้แก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดก การดำเนินการทั้งหมดนี้ย่อมเกี่ยวพันโดยตรงกับ ข้อมูลส่วนบุคคลที่สหกรณ์ถือครองอยู่ข้อมูลเหล่านี้ประกอบด้วย ข้อมูลการเงิน (ยอดหนี้คงเหลือ ยอดเงินฝาก เงินค่าหุ้น) ข้อมูลสิทธิประโยชน์ (เงินสงเคราะห์ เงินสวัสดิการ) และข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปของสมาชิกที่เสียชีวิต

ปัญหาที่สำคัญคือ เมื่อเจ้าของข้อมูลถึงแก่ความตายแล้ว สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลยังคงอยู่หรือ สิ้นสุดลง เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) กำหนดว่าข้อมูลของผู้เสียชีวิตไม่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครอง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติของสหกรณ์ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลกรณีสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์คือเสียชีวิต เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียด จึงเกิดปัญหาสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการแรก พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) มีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลธรรมดา และป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้โดยไม่เป็นธรรม กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น กฎหมายของสหภาพยุโรป (GDPR)⁸ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้มีลักษณะเป็น “กฎหมายใหม่” ในระบบกฎหมายไทย ทำให้หลายบทบัญญัติยังมีลักษณะกว้าง ขาดความชัดเจน และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความหนึ่งในปัญหาสำคัญคือ ประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิต ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่า “ข้อมูลของผู้เสียชีวิตไม่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้” ในขณะที่เดียวกัน มาตราเดียวกันได้ให้นิยาม “ข้อมูลส่วนบุคคล” ว่าหมายถึง “ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม” นิยามดังกล่าวมีลักษณะกว้างและครอบคลุมไปถึงข้อมูลทุกประเภทที่สามารถเชื่อมโยงกับบุคคลหนึ่งได้โดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 6 หากตีความตามถ้อยคำกฎหมายโดยเคร่งครัด

⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 6.

⁸ European Union, General Data Protection Regulation (GDPR), Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council (2016).

(strict interpretation) ย่อมสรุปได้ว่า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรม ซึ่งเป็นการตีความในเชิงนิติวิธีแบบแคบอย่างไรก็ตาม หากตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน (human rights-oriented interpretation) ย่อมเห็นได้ว่า แม้บุคคลจะเสียชีวิตแล้ว แต่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และชื่อเสียง (Reputation) ของบุคคลนั้นยังคงมีอยู่ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตโดยไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อครอบครัวหรือทายาท เช่น กรณีเปิดเผยข้อมูลทางการแพทย์ การเปิดเผยข้อมูลหนี้สินที่อาจทำให้ครอบครัวได้รับความเสียหายทางชื่อเสียง หรือกรณีเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทายาท ประการที่สองการเปิดเผยข้อมูลของผู้ตายนั้นจะก่อให้เกิดการละเมิดต่อทายาทหรือไม่ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้ระบุโดยตรงว่า สิทธิในมาตรา 32 ครอบคลุมถึงผู้เสียชีวิตหรือไม่ แต่ในทางตีความเชิงระบบ (systematic interpretation) และตีความตามเจตนารมณ์ (teleological interpretation) ย่อมสามารถสรุปได้ว่า สิทธิในมาตรานี้ยังคงมีผลในระดับหนึ่งต่อผู้เสียชีวิต ผ่านการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของทายาทและครอบครัว หากตีความโดยเคร่งครัดตามถ้อยคำ อาจเห็นว่าบุคคลที่เสียชีวิตแล้วไม่ใช่ “บุคคล” ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม โดยยึดเจตนารมณ์ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้คุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยรวม ย่อมกล่าวได้ว่า แม้บุคคลถึงแก่ความตาย แต่ศักดิ์ศรีและชื่อเสียงที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตยังคงดำรงอยู่ และควรได้รับการเคารพปกป้อง ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีของผู้ตายและครอบครัว

ประการสาม ปัญหาการถ่ายโอนข้อมูลให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 64 บัญญัติว่า “ให้สหกรณ์จัดทำทะเบียน ดังต่อไปนี้ (1) ทะเบียนสมาชิกซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ (ข) ชื่อ สัญชาติ และที่อยู่ของสมาชิก”⁹ และมาตรา 64 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้สหกรณ์เก็บรักษาทะเบียนตาม (1) และ (2) ไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์และให้ส่งสำเนาทะเบียนนั้นแก่นายทะเบียนสหกรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่จดทะเบียน”¹⁰ ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูล

⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 64 (1) (ข).

¹⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 64 วรรคสอง.

ชีวภาพ หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทำนองเดียวกันตามที่คณะกรรมการ
ประกาศกำหนด โดยไม่ได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”¹¹

ดังนั้นการที่มีได้บัญญัติให้ "สัญชาติ (Nationality)" เป็นข้อมูลอ่อนไหวไว้ในพระราชบัญญัติ
คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 (PDPA) มาตรา 26 ให้ชัดเจนส่งผลให้ในทางปฏิบัติ "ข้อมูลสัญชาติ"
ถูกจัดสถานะเป็นเพียง "ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป (General Data)" ซึ่งระดับความเข้มข้นของการคุ้มครองต่ำ
กว่าข้อมูลอ่อนไหว แต่ในความเป็นจริงทางสังคมและมานุษยวิทยา ข้อมูลด้านสัญชาติมีความสัมพันธ์อย่าง
แนบแน่นและแทบจะแยกไม่ออกกับ "เชื้อชาติ (Race)" หรือ "เผ่าพันธุ์ (Ethnic Origin)" การระบุสัญชาติ
ของบุคคลย่อมทำให้ทราบถึงภูมิหลังทางเชื้อชาติโดยนัย (Proxy Variable) ปัญหานี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อ
"การเลือกปฏิบัติ (Discrimination)" ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560 มาตรา 27 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความ
แตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล
ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัด
ต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”¹² การที่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจะต้องจัดทำทะเบียน โดยมี
ข้อกำหนดเรื่องของสัญชาติไว้ในทะเบียนและต้องนำส่งสำเนาทะเบียนนั้นให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ การ
กระทำดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA)
หรือไม่ แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะมีได้บัญญัติให้ “สัญชาติ” เป็นข้อมูล
ส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวตามมาตรา 26 อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติและในมิติของสิทธิมนุษยชน
ข้อมูลสัญชาติทำหน้าที่เป็นเสมือน 'ตัวแปรแทน (Proxy)' ที่บ่งชี้ถึงเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ของบุคคลได้อย่าง
ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลสัญชาติโดยขาดมาตรการคุ้มครองที่เข้มงวด ย่อมเปิดโอกาสให้เกิดการนำข้อมูลไป
ใช้ในทางเลือกปฏิบัติ (Discrimination) หรือการสร้างอคติทางชาติพันธุ์ (Racial Profiling) ซึ่งส่งผลกระทบต่อ
สิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลในระดับความรุนแรงที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเปิดเผยข้อมูลเชื้อชาติ
จึงเกิดปัญหาสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการแรกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 64 ได้
กำหนดให้สหกรณ์ทุกแห่งต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกและส่งสำเนาไปยังนายทะเบียนสหกรณ์ภายในเก้าสิบ
วันนับแต่วันที่จดทะเบียน โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ชื่อ สัญชาติ และที่อยู่ของสมาชิก ข้อกำหนด
ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความปลอดภัย ตรวจสอบได้ และเป็นข้อมูลสำคัญในการกำกับดูแลสหกรณ์

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสาม.

โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) มีผลบังคับใช้ แม้จะไม่ได้กำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับ “สัญชาติ” เป็นข้อมูลอ่อนไหวโดยชัดแจ้งแต่ก็เป็นข้อมูลที่เข้าข่าย “ข้อมูลอ่อนไหว” (sensitive personal data) ตามมาตรา 26 ซึ่งโดยหลักทั่วไป ห้ามมิให้เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผย เว้นแต่จะอยู่ในข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กรณีสหภาพแรงงาน มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรศาสนาที่มีสิทธิในการจัดการข้อมูลสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์ตามกิจกรรมของตน แต่กฎหมายไม่ได้ระบุสหกรณ์ไว้เป็นข้อยกเว้น จึงเป็นปัญหาว่าการที่กฎหมายสหกรณ์บังคับให้สหกรณ์เปิดเผยข้อมูลสัญชาติของสมาชิกแก่หน่วยงานรัฐ จะเข้าข่ายละเมิด PDPA หรือไม่ ประการที่สองพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีการส่งต่อข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการเข้ารหัส (encryption) การปิดบังข้อมูล (masking) หรือการจำกัดสิทธิการเข้าถึง (access control) ของเจ้าหน้าที่ผู้รับข้อมูลโดยตรง การขาดมาตรการดังกล่าวทำให้เกิด ความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของข้อมูล (data breach) และการนำข้อมูลไปใช้เกินกว่าขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายอนุญาต นำไปสู่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีมาตรการคุ้มครอง

ดังนั้นแล้วเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหกรณ์ออมทรัพย์คู่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคลของข้าราชการครูที่โอนย้ายไปต่างจังหวัด ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26 สำหรับปัญหาข้อนี้ขอเสนอแนะเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26 เดิมบัญญัติว่า “ห้ามมิให้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสหภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลชีวภาพ หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทำนองเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยไม่ได้รับความยินยอม โดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น “ห้ามมิให้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสหภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลชีวภาพ ข้อมูลด้านหนี้สินและฐานะทางเศรษฐกิจและข้อมูลทางการเงินที่อาจกระทบต่อสิทธิในศักดิ์ศรีและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ

บุคคล หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทำนองเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยไม่ได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”

1.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 26 (2) เดิมบัญญัติว่า “เป็นการดำเนินกิจกรรมโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีการคุ้มครองที่เหมาะสมของมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเมือง ศาสนา ปรัชญา หรือสหภาพแรงงานให้แก่สมาชิก ผู้ซึ่งเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ซึ่งมีการติดต่ออย่างสม่ำเสมอกับมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยไม่ได้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นออกไปภายนอกมูลนิธิสมาคม หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น “เป็นการดำเนินกิจกรรมโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีการคุ้มครองที่เหมาะสมของมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเมือง ศาสนา ปรัชญา สหกรณ์ หรือสหภาพแรงงานให้แก่สมาชิก ผู้ซึ่งเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ซึ่งมีการติดต่ออย่างสม่ำเสมอกับมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยไม่ได้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นออกไปภายนอกมูลนิธิสมาคม หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น”

2.ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลกรณีสมาชิกเสียชีวิต ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 6 สำหรับปัญหาข้อนี้ขอเสนอแนะ ดังนี้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 6 เดิมบัญญัติว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม หรือถึงแก่ความตายแล้ว เว้นแต่กรณีจำเป็นต่อการจัดการมรดก หรือเพื่อการใช้สิทธิของทายาทและผู้จัดการมรดกโดยชอบด้วยกฎหมาย”

3.ปัญหาการถ่ายโอนข้อมูลให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 64 สำหรับปัญหาข้อนี้ขอเสนอแนะ ดังนี้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 64 เดิมบัญญัติว่า “ให้สหกรณ์จัดทำทะเบียน ดังต่อไปนี้ (1) ทะเบียนสมาชิกซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ (จ) ชื่อ สัญชาติ และที่อยู่ของสมาชิก”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น “ให้สหกรณ์จัดทำทะเบียน ดังต่อไปนี้ (1) ทะเบียนสมาชิกซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ (จ) ชื่อ และที่อยู่ของสมาชิก”

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 .

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation).