

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานรัฐจากการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่<sup>1</sup>

ศุภณัฐ บรรจงสุทธิ<sup>2</sup>

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัลที่แพร่หลายในปัจจุบันได้นำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณของการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ซึ่งการทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการทำธุรกิจหรือการจัดเก็บไว้ในรูปแบบฐานข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในอนาคต ข้อมูลส่วนบุคคลจึงเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐมีการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนจำนวนมากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการจัดเก็บรวบรวมและมีอำนาจในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว โดยในปัจจุบันมีกรณีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกรณีที่สามารถนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงบั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณะที่มีต่อภาครัฐและในยุคที่ข้อมูลส่วนบุคคลกลายเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าสูง การปกป้องข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง การเปลี่ยนแปลง ทางดิจิทัลได้เร่งให้เกิดการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในปริมาณมหาศาล ทั้งในกิจกรรมทางธุรกิจและบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การมีกฎหมายที่เข้มแข็งเพื่อคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวเป็นส่วนตัวของบุคคลและป้องกันการใช้ข้อมูลในทางที่ผิดจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาถึงกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเสียเอง ต้องพิจารณาตามหลักความรับผิดและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดดังกล่าวแต่อย่างใด ตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้เจ้าหน้าที่

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานรัฐจากการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร.พีรพงศ์ จงไพศาลสกุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ สุเมธ งานประดับ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สกลี สิริพิทุร

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้กระทำจะได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม กรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าว แต่เพียงผู้เดียวตาม มาตรา 5 วรรคหนึ่ง<sup>3</sup>

ดังนั้น ผู้เสียหายจึงถูกห้ามมิให้ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แม้หน่วยงานของรัฐจะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงมีสิทธิไล่เบี้ยเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ได้ สิทธินี้มีเงื่อนไขที่เข้มงวด กล่าวคือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงความประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่จะพ้นจากความรับผิดชอบส่วนตัว และภาระทางการเงินจะตกเป็นของหน่วยงานของรัฐโดยสมบูรณ์

จากที่มาความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีประเด็นที่ต้องศึกษา 3 ประเด็น ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐในกรณีมีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นการกระทำละเมิดนั้นต้องพิจารณาว่า กรณีใดที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เหตุเพราะหลักความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะการที่เจ้าหน้าที่กระทำการไปในการปฏิบัติหน้าที่และต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดจึงจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่กำหนดให้ต้องรับผิดในการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาจึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ เมื่อกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดไว้อย่างชัดเจนกรณีจึงต้องศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่ากรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อพิจารณาถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

---

<sup>3</sup> ภาณุวิทย์ ทองววิวงศ์, คำอธิบายหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2565), หน้า 171.

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีโทษบังคับทางแพ่งของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเสียเอง ซึ่งตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนอกจากที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว กฎหมายยังได้มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ในมาตรา 78 ด้วย ซึ่งกรณีดังต่อไปนี้ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษหรือไม่

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับทางปกครองกรณีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ นอกเหนือจากโทษทางอาญาและค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งโทษปรับทางปกครองนี้ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ จึงมีปัญหาคือต้องศึกษาว่าเหตุใดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงต้องมีการบัญญัติโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากโทษทางอาญาและโทษบังคับทางแพ่ง และเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในโทษทางปกครอง

## 1.ความหมายของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายเชิงลงโทษ และโทษปรับทางปกครอง

### 1.1 ความหมายของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ<sup>4</sup> ข้อมูลส่วนบุคคล ตามคำนิยามของ PDPA ได้แก่ ชื่อ-นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน เลขหนังสือเดินทาง เลขบัตรประกันสังคม เลขใบอนุญาตขับขี่ เลขประจำตัวผู้เสียภาษี เลขบัญชีธนาคาร เลขบัตรเครดิต ที่อยู่ อีเมล หมายเลขโทรศัพท์, ข้อมูลอุปกรณ์หรือเครื่องมือ อาทิ IP address, MAC address Cookie ID ข้อมูลทางชีวมิติ (Biometric) อาทิ รูปภาพใบหน้า ลายนิ้วมือฟิล์มเอกซเรย์ ข้อมูลสแกน

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 6.

มานดา ข้อมูลอัตลักษณ์เสี่ยง ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลระบุทรัพย์สินของบุคคล ข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงไปยัง ข้อมูลต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นได้ อาทิวันเดือนปีเกิดและสถานที่เกิด เชื้อชาติ สัญชาติ น้ำหนัก ส่วนสูง ข้อมูล ตำแหน่งที่อยู่ ข้อมูลการแพทย์ ข้อมูลการศึกษา ข้อมูลทางการเงิน ข้อมูลการจ้าง ข้อมูลการประเมินผลการ ทำงานหรือความเห็นของนายจ้างต่อการทำงานของลูกจ้าง ข้อมูลบันทึกต่างๆ ที่ใช้ติดตามตรวจสอบกิจกรรม ต่างๆ ของบุคคล ข้อมูลที่สามารถใช้ในการค้นหาข้อมูลส่วนบุคคลอื่นในอินเทอร์เน็ต เป็นต้น<sup>5</sup>

ดังนั้น “การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” จึงหมายถึง การกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อดูแล ควบคุม และจำกัดการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไป โดยชอบธรรม และเคารพสิทธิของเจ้าของข้อมูล อันเป็นหลักการ พื้นฐานที่สำคัญในสังคมประชาธิปไตยยุคดิจิทัล รวมถึงการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลหนึ่งจะไม่ถูกเก็บรวบรวม ใช้เปิดเผย หรือโอนข้อมูลโดยมิชอบหรือโดยไม่ได้รับความยินยอม จากเจ้าของข้อมูล และจะต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลนั้นอย่างเหมาะสมด้วย<sup>6</sup>

## 1.2 ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คือ ความรับผิดในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นจากการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย และ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ เฉพาะในกรณีที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงเท่านั้น และหมายความรวมถึงความรับผิดหรือความรับผิดชอบของรัฐในการดำเนินเพื่อประโยชน์ สาธารณะ รัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ โดยการกระทำทางปกครองต้องชอบ ด้วยกฎหมาย และรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะไปกระทำละเมิดทาง ปกครอง รัฐต้องรับผิดการกระทำดังกล่าว โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย<sup>7</sup>

<sup>5</sup> OPEN PDPA, ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอ่อนไหว คืออะไร มีกี่ประเภท มีอะไรบ้าง ? [Online], Available URL: <https://openpdpa.org/personal-data-type/>, 2022 (กันยายน, 20).

<sup>6</sup> Nopparat Lalitkomon and Thammapas Chanpanich, **Thailand: Operationalising PDPA – Lawful Basis, Sensitive Personal Data, and Data Processing Safeguards** [Online], Available URL: <https://www.tilleke.com/insights/thailand-operationalising-pdpa-lawful-basis-sensitive-personal-data-and-data-processing-safeguards/>, 2022 (November, 1).

<sup>7</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, **ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ...**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554), หน้า 6.

### 1.3 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” นั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่การชดใช้ที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการชดใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการคืนทรัพย์สินที่สูญหายไปแล้ว และรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อฟื้นฟูสภาพของทรัพย์สินด้วย เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะเกิดความเสียหาย หรือชดใช้เพิ่มเติมในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับผลกระทบกว่าที่คาดคิด<sup>8</sup>

### 1.4 ความหมายของค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) คือค่าเสียหายในทางแพ่งที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่ใช่เพื่อชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยตรงอย่างค่าเสียหายทั่วไป แต่เพื่อสะท้อนถึงความร้ายแรงของพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายหรือผิดจริยธรรมอย่างรุนแรง<sup>9</sup> โดยค่าเสียหายเชิงลงโทษจะถูกพิจารณาในกรณีที่มีการกระทำของจำเลยมีพฤติกรรมที่ร้ายแรงเกินปกติ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำทายนานาจของบ้านเมือง แสดงความไม่เคารพต่อกฎหมายและศีลธรรมของสังคม หรือมีสาเหตุมาจากการที่ผู้กระทำละเมิดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมถึงกรณีที่มีเจตนาชั่วร้าย แสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น<sup>10</sup>

### 1.5 ความหมายของโทษปรับทางปกครอง

โดยหลักการโทษปรับทางปกครอง เป็นมาตรการลงโทษที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายชำระค่าปรับแก่รัฐ เพื่อสนองต่อการกระทำผิดทางปกครองและบีบให้ผู้กระทำผิดยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่เจ้าพนักงานทางปกครองออก ในคำสั่งลงโทษดังกล่าว เจ้าพนักงานจะกำหนดให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับบังคับการ

<sup>8</sup>อุทัย วงสวรรค์ฤกษ์, “ค่าสินไหมทดแทน : ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบการงาน,” (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545), หน้า 26-28.

<sup>9</sup>กฤษณา พิษณุโกศล, “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531), หน้า 15-16.

<sup>10</sup>สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบอบกฎหมายไทย,” *ดุลพินิจ* 53, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2549): 1.

รายวันไปจนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น จำหน่ายหรือค่าธรรมเนียมที่ถูกเรียกเก็บ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่มีการบัญญัติความหมายของโทษปรับทางปกครองไว้อย่างเฉพาะเจาะจง จึงเกิดความสับสนได้ว่าโทษปรับทางปกครองนั้นแตกต่างจากแนวคิดของค่าปรับบังคับการ ภายใต้กระบวนการบังคับทางปกครองเพียงใด<sup>11</sup> โทษปรับทางปกครองจึงถูกมองว่าเป็นหนึ่งในมาตรการลงโทษทางปกครองที่เน้นบทลงโทษโดยกำหนดให้ผู้กระทำผิดจ่ายเงินแก่รัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการลงโทษเองโดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล การลงโทษปรับทางปกครองจึงแตกต่างจากโทษทางปกครองประเภทอื่น เช่น ภาคทัณฑ์หรือการพักใช้ใบอนุญาต เพราะมาตรการเหล่านั้นจะระงับสิทธิหรือบังคับให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่โทษปรับเป็นการกำหนดบทลงโทษชำระค่าปรับแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง

## 2.ความเป็นมาของการคุ้มครองของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ค่าเสียหายเชิงลงโทษและโทษปรับทางปกครอง

### 2.1 ความเป็นมาของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีรากฐานจากแนวคิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy) ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยได้รับการอธิบายอย่างเป็นระบบจากบทความของ Warren และ Brandeis เมื่อ ค.ศ. 1890 และต่อมาได้รับการรับรองในระดับสากลผ่านปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ที่ให้ความคุ้มครองต่อความเป็นส่วนตัว ศักดิ์ศรี และเสรีภาพของบุคคล แนวคิดดังกล่าวมีรากฐานมาตั้งแต่สมัยโรมัน อันปรากฏในหลัก Actio iniuriarum ซึ่งมุ่งคุ้มครองร่างกาย ชื่อเสียง และศักดิ์ศรีของบุคคล และเปิดโอกาสให้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดโดยเจตนา ต่อมาเมื่อสังคมเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรมและสังคมเมือง ความต้องการความเป็นส่วนตัวจึงเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดการพัฒนามาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป เช่น Directive 95/46/EC และ General Data Protection Regulation (GDPR)<sup>12</sup> สำหรับประเทศไทย การขยายตัวของสังคมดิจิทัลและธุรกรรมทาง

<sup>11</sup> นवलพรรณ รุ่งสบแสง, “การบังคับโทษปรับทางปกครอง”, (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2562), หน้า 67.

<sup>12</sup> Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, “The Right to Privacy,” *Harvard Law Review* 4, 5 (December 1890): 193.

อิเล็กทรอนิกส์ได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างชัดเจน จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและยกระดับมาตรฐานให้สอดคล้องกับหลักสากล

## 2.2 ความเป็นมาของหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความเป็นมาของการฟ้องร้องให้ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบนั้นมีที่มาจากการพัฒนาตามหลัก “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้” (The King can do no wrong) กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงพระองค์เดียว พระมหากษัตริย์จะถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีไม่ได้ และหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์<sup>13</sup> การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินงานทางปกครองจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ก็ไม่สามารถฟ้องร้องให้ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบได้เช่นกัน ต่อมาก็ได้มีการพัฒนากฎหมายให้เอกชนสามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ได้ แต่เป็นกรณีฟ้องให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จนมาถึงยุคที่รัฐได้แยกตัวออกจากพระมหากษัตริย์และได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและจึงเกิดเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันก่อให้เกิดสิทธิในการที่เอกชนจะสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

## 2.3 ความเป็นมาของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนตามลักษณะกฎหมายละเมิดในอดีตมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายเพื่อระงับสิทธิในการแก้แค้น และเป็นลักษณะของค่าปรับในทางอาญา แต่วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในปัจจุบันนั้นมีความเปลี่ยนแปลงไป โดยเปลี่ยนไปมุ่งที่การชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งจะพิจารณาถึงลักษณะและความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ เพื่อเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในทุกละดับหรือหมดสิ้นไป โดยทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนว่าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นหรือในกรณีที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ก็จำเป็นต้องชดเชยด้วยวิธีอื่นแทนเพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนในสภาพที่ใกล้เคียงกับฐานะเดิมได้มากที่สุด<sup>14</sup>

<sup>13</sup>สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2567), หน้า 147.

<sup>14</sup>จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 291 อ้างถึงใน ประภาภรณ์ อินทร์มัน, “ค่าเสียหายสำหรับความ

## 2.4 ความเป็นมาของค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) เกิดขึ้นครั้งแรกในการพิจารณาคดีของศาลในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ โดยพัฒนามาจากหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางอาญา ต่อมามีการพัฒนาแนวคิดในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีทางแพ่ง โดยที่ให้ค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็น “ค่าปรับทางเอกชนที่กำหนดโดยคณะลูกขุนเพื่อลงโทษการกระทำที่น่าตำหนิ (Reprehensible conduct) และป้องปราม (Deter) การกระทำที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต”<sup>15</sup>

ในปี ค.ศ.1960 ศาลของสหรัฐอเมริกาเริ่มมีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ ต่อมาหลังจากปี ค.ศ. 1976 ปรากฏว่าคดีที่ศาลกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งคดีความรับผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และคดีละเมิดทั่วไป<sup>16</sup>

ปัจจุบันนี้ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ก็ได้มีการพัฒนาและให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษ และนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยประเทศไทยเองก็ได้มีการนำแนวความคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษบางฉบับ โดยเริ่มต้นจากพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ.2545

## 2.5 ความเป็นมาของโทษปรับทางปกครอง

โทษปรับทางปกครอง (administrative fine) มีจุดเริ่มต้นจากปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ โดยประเทศต่างๆ ตระหนักว่าได้บัญญัติความผิดทางอาญาจำนวนมากเกินความจำเป็น จึงพยายามนำมาตรการทางปกครองมาแทนที่โทษอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง นอกจากนี้ การแทรกแซงกิจการของรัฐในภารกิจต่างๆ มากขึ้นทำให้ต้องวางระเบียบปกครองเฉพาะ และกำหนดบทลงโทษทางปกครองซึ่งมีขั้นตอนพิจารณาที่เรียบง่าย รวดเร็ว เหมาะสมกับการกระทำผิดด้านเทคนิคที่ศาลยุติธรรมอาจไม่มีความเชี่ยวชาญ แนวคิดเรื่อง “การกระทำผิดทางปกครอง” จึงเกิดขึ้น<sup>17</sup> โดยเยอรมนีเป็นต้นแบบที่บัญญัติกฎหมายกลาง ว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองแรกในปี ค.ศ.1952 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษในระบบนี้ ต่อมาเยอรมนีได้ยกเลิกความผิด

---

เสียหายทางจิตใจ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายประเทศเยอรมัน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2563), หน้า 23.

<sup>15</sup>Gertz v. Welch, 418 U.S. 323, 350 (1974), อ้างถึงใน ศักดา ธนิตกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในกฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 22.

<sup>16</sup>ศักดา ธนิตกุล, เรื่องเดิม, หน้า 25.

<sup>17</sup>นวลพรรณ รุ่งสบแสง, เรื่องเดิม, หน้า 10.

อาญาลหุโทษจำนวนมากในปี ค.ศ.1975 โดยเปลี่ยนความผิดประเภทฝ่าฝืนกฎระเบียบความสงบเรียบร้อยระดับต่ำเป็นความผิดปรับทางปกครอง

### 3.แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ค่าเสียหายเชิงลงโทษและโทษปรับทางปกครอง

#### 3.1 แนวคิดกฎหมายธรรมชาติ

แนวคิดกฎหมายธรรมชาติ อธิบายว่า กฎหมายและศีลธรรมมีอยู่ตามธรรมชาติ โดยมีรากฐานมาจากเหตุผลและความดีที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน มีลักษณะเป็นหลักการและเหตุที่เป็นสากล ทำให้เกิดสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ การเกิดขึ้นและเนื้อหาของกฎหมายจึงเชื่อมโยงกับประเด็นความถูกต้อง คุณธรรมและความดี ตามกรอบแนวคิดนี้ สิทธิจึงเป็นสิ่งที่อยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้จากแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ สิทธิความเป็นส่วนตัวเป็นสิทธิที่ทุกคนได้มาเนื่องจากความเป็นมนุษย์ อันมีลักษณะเป็นสิทธิโดยธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาตั้งแต่กำเนิด โดยสิทธิในความเป็นส่วนตัวนี้จะต้องมีขอบเขตส่วนบุคคลเพื่อมิให้บุคคลอื่นเข้ามา ก้าวล่วง แนวคิดในเรื่องการรับรองสิทธิความเป็นส่วนตัวนั้นจึงถูกบัญญัติและรับรองขึ้นในกฎหมายต่าง ๆ เช่น ในแง่ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว

18

#### 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่คือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และก่อให้เกิดความเสียหายถึงชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ถือเป็นกรกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แม้จะเป็นการกระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่นั้นก็ไม่ต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเป็นการส่วนตัวแต่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดก็ยังคงต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกที่ถูกกระทำละเมิด

<sup>18</sup> คณาธิป ทองรวีวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 3-4.

#### 4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ค่าเสียหาย เชิงลงโทษและโทษปรับทางปกครอง

##### 4.1 ทฤษฎีความเป็นส่วนตัว

ทฤษฎีความเป็นส่วนตัวมีที่มาจากแนวคิดของ Warren และ Brandeis ที่เสนอว่า “สิทธิในความเป็นส่วนตัวคือสิทธิที่จะถูกปล่อยให้อยู่ตามลำพัง (Right to be let alone)”<sup>19</sup> โดยพจนานุกรมไทยได้ให้ความหมายว่า สถานะการดำรงอยู่แยกจากบุคคลอื่นหรือการถูกสังเกตหรือการแยกตัว เสรีภาพจากการถูกแทรกแซงโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือในความหมายตามพจนานุกรมต่างประเทศได้ให้ความหมายว่า “การปกป้องชีวิตของบุคคลจากการแทรกแซงหรือการตรวจสอบที่ไม่พึงประสงค์” หรือ “สภาพหรือสถานะที่ปราศจากการสนใจ การแทรกแซงจากสาธารณะ” ส่วนพจนานุกรมทางกฎหมายให้นิยามของความเป็นส่วนตัว หมายถึง สิทธิของบุคคลในการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลของตน<sup>20</sup>

##### 4.2 ทฤษฎีการป้องปราม

ทฤษฎีการป้องปรามการกระทำผิดมีที่มาจากความเชื่อว่ามีมนุษย์เลือกที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎหมายหลังจากคำนวณผลประโยชน์และผลเสียที่จะได้จากการกระทำของตนเองแล้ว โทษตามกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการข่มขู่ให้ผู้ที่อาจจะกระทำความผิดกฎหมายเกิดความเกรงกลัวต่อผลเสียอันเกิดจากโทษตามกฎหมายและไม่คิดที่จะกระทำความผิดอีกต่อไป<sup>21</sup> การกำหนดความรับผิดที่หนักขึ้นสำหรับความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงมีผลเป็นการป้องปรามพฤติกรรมการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>19</sup>Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, loc. cit.

<sup>20</sup>คณาธิป ทองรวีวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 2.

<sup>21</sup>Ihekwoaba D. Onwudiwe, Jonathan Odo and Emmanuel C. Onyeozili, “Deterrence Theory,” **In Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities**, Mary Bosworth, ed. (Thousand Oaks, CA: SAFE, 2005), p. 233. อ้างถึงใน สุพิชฌาย์ ศิริวัฒนา สัตตะสิทธิ์, “แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า 119.

## 5. หลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ค่าเสียหายเชิงลงโทษและโทษปรับทางปกครอง

### 5.1 หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นกระบวนการในการจัดการข้อมูลของบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว โดยมีสิทธิความเป็นส่วนตัว เป็นรากฐานของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนด มาตรการเพื่อจัดการและคุ้มครองข้อมูลของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะได้รับการ คุ้มครองอย่างเหมาะสม<sup>22</sup>

### 5.2 หลักความรับผิดของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

หลักเรื่องความรับผิดของรัฐมีรากฐานมาจากหลัก “The King can do no wrong” ซึ่งสะท้อนความเชื่อใน ยุกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ต้องรับผิดจากการใช้อำนาจของตน หลักคิดดังกล่าว ได้รับการยอมรับทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ และต่อมาได้ถูกถ่ายทอดจากองค์ พระมหากษัตริย์มายังตัวรัฐ ส่งผลให้เกิดหลักการ “รัฐไม่ต้องรับผิด”<sup>23</sup> สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ในทางมหาชนของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐได้รับเอกสิทธิ์คุ้มกันไม่ให้ถูกฟ้องร้องหรือ ถูกเรียกร้องความรับผิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ภายใต้พัฒนาการของหลักนิติรัฐ แนวคิดเรื่องความรับผิดของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป โดย รัฐจะใช้อำนาจได้เฉพาะเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจและต้องใช้อำนาจนั้นภายใต้หลักความยุติธรรมเพื่อคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>24</sup> ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการ “รัฐต้องรับผิด” ส่งผลให้การกระทำของรัฐที่ก่อให้เกิด

<sup>22</sup> ศิริบุญญา คุสิตนันทน์, “ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562,” วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 25, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 165-166.

<sup>23</sup> เสริมพงษ์ รัตน์, “หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล: ศึกษา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ.2539 และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ...,” (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559), หน้า 14.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.

ความเสียหายและมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบ รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะในการดำเนินการกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ภายใต้การจัดการหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง

### 5.3 หลักการไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

หลักการไล่เบียดของหน่วยงานรัฐจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้กำหนดแนวคิดแตกต่างไปจากหลักกฎหมายแพ่งแต่อย่างใด เป็นเพียงการนำหลักกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับกฎหมายปกครองเท่านั้น<sup>25</sup> แต่แม้ว่าจะมีแนวคิดการไล่เบียดที่ไม่แตกต่างจากหลักกฎหมายแพ่งแต่ก็มีหลักการไล่เบียดที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย “ความจงใจ” หรือ “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น อันเป็นการวางหลักการใหม่ที่แตกต่างจากแนวทางเดิมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 5.4 หลักการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

หลักการกระทำโดยประมาทเลินเล่อนั้นเป็นกรณีการกระทำที่มีได้มุ่งหมายหรือเจตนาจะให้เกิดความเสียหาย แต่ความเสียหายกลับเกิดขึ้นเพราะผู้กระทำขาดความเอาใจใส่หรือความระมัดระวังในระดับที่บุคคลทั่วไปซึ่งอยู่ในสถานการณ์เดียวกันย่อมควรมี การกระทำโดยประมาทเลินเล่อจึงอาจอธิบายได้ว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากความบกพร่องในการใช้ความระมัดระวัง ซึ่งหากผู้กระทำมีความระมัดระวังเพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว ความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น การละเลยไม่ใช้ความระมัดระวังดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้น

### 5.5 หลักการและทฤษฎีการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อและประมาทเลินเล่ออย่างแรงมีความแตกต่างกัน การที่จะกำหนดให้ความรับผิดชอบจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจำต้อง

<sup>25</sup>ธนานันท์ รอดสังวาล, “ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐ จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่” (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 19.

ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างพอเหมาะพอประมาณหรือใช้อำนาจให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด<sup>26</sup> การที่จะให้ความรับผิดชอบจากการกระทำประมาทเลินเล่อที่มีระดับความรับผิดชอบต้องมีความแตกต่างกัน

#### 5.6 หลักการค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษมีวัตถุประสงค์<sup>27</sup> สำคัญในการตอบสนองต่อการกระทำละเมิดที่มีลักษณะร้ายแรง โดยมุ่งหมายทั้งการลงโทษและการยับยั้งป้องกันพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ในสังคม ประการแรก ค่าเสียหายเชิงลงโทษทำหน้าที่เป็นมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจตนาทุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกินกว่ามาตรฐานความรับผิดชอบตามปกติของกฎหมายแพ่ง ลักษณะของค่าเสียหายดังกล่าวจึงมีความใกล้เคียงกับบทลงโทษทางอาญา โดยมุ่งให้ผู้กระทำผิดได้รับผลทางลบที่มากกว่าการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ประการที่สอง ค่าเสียหายเชิงลงโทษยังมีบทบาทในการยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำการในลักษณะเดียวกันซ้ำอีก และทำหน้าที่เป็นสัญญาณเตือนไปยังบุคคลทั่วไปว่าการกระทำละเมิดที่มีความร้ายแรงย่อมนำมาซึ่งผลทางกฎหมายที่เข้มงวด

#### 5.7 หลักการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์<sup>28</sup> เพื่อให้การใช้อำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การกำหนดและบังคับโทษปรับต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งในระดับกฎหมายเฉพาะและกฎหมายกลาง โดยหากกฎหมายเฉพาะบัญญัติรูปแบบหรือวิธีการลงโทษไว้ ฝ่ายปกครองย่อมต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่ในกรณีที่กฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครองซึ่ง

<sup>26</sup> วรศู วิจาเรนนท์, “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 72.

<sup>27</sup> พีรพงศ์ จงไพศาลสกุล, “เพดานขึ้นสูงในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 11, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 8-9.

<sup>28</sup> ทวีสรรพ์ พัดทอง, “การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับกฎหมายภาษีโรงเรียนและที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 33.

กำหนดมาตรการรองรับไว้ ฝ่ายปกครองอาจอาศัยกฎหมายกลางนั้นเพื่อให้การบังคับโทษมีมาตรฐานและความสอดคล้องกัน หลักในการกำหนดอัตราโทษปรับต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของการฝ่าฝืน ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อบุคคลหรือสาธารณะ เจตนาหรือความประมาทของผู้กระทำ ความถี่ของการกระทำผิด ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการฝ่าฝืน และความจำเป็นในการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำซ้ำ เพื่อให้การกำหนดค่าปรับมีเหตุผลและตรวจสอบได้ในทางกฎหมาย

## 6.กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทย

### 6.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

#### 6.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ “ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (Data Controller) หรือ “ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล” (Data Processor) ไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 19 ถึง มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย การกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสามารถจำแนกได้เป็นหลายลักษณะ

ประการแรกคือการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมถึงการฝ่าฝืนหลักความยินยอมตามมาตรา 19 ที่กำหนดให้การเก็บ ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลต้องได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย ความยินยอมต้องเป็นไปโดยสมัครใจ โปร่งใส แจ่มแจ้ง วัตถุประสงค์ชัดเจน ไม่หลอกลวง และสามารถถอนความยินยอมได้ หากการขอความยินยอมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ย่อมไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย<sup>29</sup> นอกจากนี้ การเก็บข้อมูลของบุคคลพิเศษตามมาตรา 20 เช่น ผู้เยาว์

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 19.

คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ต้องขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบางให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเหมาะสม<sup>30</sup>

นอกจากนี้ การเก็บข้อมูลโดยไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้<sup>31</sup> ตามมาตรา 21 การเก็บข้อมูลเกินความจำเป็นหรือเกินขอบวัตถุประสงค์<sup>32</sup> ตามมาตรา 22 และการเก็บข้อมูลโดยไม่แจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบ<sup>33</sup> ตามมาตรา 23 ล้วนเป็นการฝ่าฝืนหลักความโปร่งใส หลักการจำกัดวัตถุประสงค์ และหลักการใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น ซึ่งถือเป็นหัวใจของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวย่อมถือว่าการเก็บข้อมูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง คือการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่มีสิทธิ การนำข้อมูลที่ได้มาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ หรือเปิดเผยแก่บุคคลที่ไม่มีสิทธิ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 24 ถึงมาตรา 27 ย่อมเป็นการละเมิดกฎหมาย<sup>34</sup> ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวได้วางกรอบข้อยกเว้นเพื่อให้สามารถใช้ข้อมูลได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมหรือไม่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ในบางกรณีที่เป็น เช่น เพื่อประโยชน์สาธารณะ การปฏิบัติตามกฎหมาย การคุ้มครองชีวิต หรือการวิจัยที่ไม่สามารถระบุตัวตนได้ รวมถึงการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวด หากการกระทำไม่เข้าเงื่อนไขข้อยกเว้นดังกล่าว ย่อมถือว่าการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีสิทธิ

ประการที่สาม คือการไม่จัดให้มีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสม<sup>35</sup> ตามมาตรา 37(1) ซึ่งกำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลต้องมีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล หากละเลยจนเกิดการรั่วไหลย่อมเป็นการกระทำละเมิด และประการสุดท้าย คือการไม่แจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายในกำหนดเวลา 72 ชั่วโมง<sup>36</sup> ตามมาตรา 37(4) ซึ่งหากไม่แจ้งหรือจง

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 20.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 21.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 22.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 23.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 24-27.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 37(1).

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 37(4).

ใจปกปิดยอมเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่าการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิได้จำกัดอยู่เพียงการเก็บหรือใช้ข้อมูลเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงหน้าที่ด้านความปลอดภัยและความรับผิดชอบเมื่อเกิดเหตุละเมิดด้วย

#### 6.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 บัญญัติให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หากการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล โดยตามมาตรา 77 ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงเจตนาในการกระทำความผิด แต่รวมถึงกรณีที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อด้วย<sup>37</sup>

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ในมาตรา 78 โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักการที่มีเนื้อหาที่แตกต่างจากหลักการรับผิดทางแพ่งทั่วไป โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มเติมได้ในกรณีที่เห็นสมควร<sup>38</sup> การบัญญัติเช่นนี้เป็นการนำแนวคิดจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มาใช้ในบริบทของกฎหมายไทย ซึ่งโดยปกติระบบกฎหมายแพ่งของไทยมิได้กำหนดให้มีการลงโทษทางแพ่งในลักษณะนี้ การเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และยับยั้งมิให้เกิดการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล<sup>39</sup>

#### 6.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ให้นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า “ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด<sup>40</sup> ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 5

<sup>37</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 77.

<sup>38</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562, มาตรา 78.

<sup>39</sup>กฤษฎณา พิษณุ โกศล, เรื่องเดิม, หน้า 12-15.

<sup>40</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539, มาตรา 4.

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าที่ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้<sup>41</sup> แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>42</sup> ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานแก่เจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>43</sup>

## 7.กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร

กรอบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหราชอาณาจักรตั้งอยู่บนฐานของ UK General Data Protection Regulation (UK GDPR) ควบคู่กับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ค.ศ. 2018 (Data Protection Act 2018: DPA 2018) ซึ่งร่วมกันกำหนดมาตรฐานการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลอย่างครอบคลุมและเข้มงวดสำหรับทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้ประมวลผลข้อมูล มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองข้อมูลอย่างเคร่งครัด การฝ่าฝืนกฎหมายอาจเกิดได้หลายลักษณะ เช่น การเก็บ ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลโดยปราศจากฐานกฎหมายหรือความยินยอม การใช้ข้อมูลเกินวัตถุประสงค์ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลชนิดพิเศษโดยไม่เข้าเงื่อนไข การไม่แจ้งข้อมูลหรือไม่เคารพสิทธิของเจ้าของข้อมูล การไม่จัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัย การไม่แจ้งเหตุละเมิดข้อมูล รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านการกำกับดูแล เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลหรือการควบคุมการโอนข้อมูลไปต่างประเทศ ระดับความร้ายแรงของการละเมิดจะพิจารณาจากเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการสารสนเทศ โดยกฎหมายสหราชอาณาจักรจำแนก

<sup>41</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าที่ พ.ศ.2539, มาตรา 5.

<sup>42</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าที่ พ.ศ.2539, มาตรา 8.

<sup>43</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าที่ พ.ศ.2539, มาตรา 10.

เพียงการกระทำโดยจงใจและโดยประมาทเลินเล่อ ไม่ได้แยกประเภทความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการเฉพาะ ในด้านความรับผิด ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน<sup>44</sup>ตามมาตรา 82 UK GDPR และมาตรา 168–169 แห่ง Data Protection Act 2018 ซึ่งครอบคลุมทั้งความเสียหายทางทรัพย์สินและความเสียหายที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น ความทุกข์ทางใจ โดยไม่มีลักษณะเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ ขณะที่การลงโทษเชิงป้องปรามเป็นบทบาทของโทษปรับทางปกครองที่ ICO มีอำนาจกำหนดตามมาตรา 83 UK GDPR ภายใต้หลักความมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และมีผลยับยั้งการกระทำผิด โดยพิจารณาจากปัจจัยรอบด้าน เช่น ความร้ายแรงของการละเมิด เจตนา จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ มาตรการแก้ไข และประวัติการกระทำผิด<sup>45</sup> ทั้งนี้ กฎหมายได้วางโครงสร้างเพดานโทษปรับแบบสองระดับเพื่อสะท้อนความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิผล

## 8. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานรัฐจากการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับครอบคลุมถึงบุคคล นิติบุคคล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อนำหลักการของกฎหมายนี้มาปรับใช้กับการปฏิบัติภารกิจของรัฐ กลับเกิดปัญหาความทับซ้อนและช่องว่างทางกฎหมายกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับตั้งอยู่บนแนวคิดและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของรัฐ พร้อมทั้งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตผ่านหลักการให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลเป็น

<sup>44</sup>UK General Data Protection Regulation, Article 82.

<sup>45</sup>Information Commissioner's Office, **ICO consultation on the revised approach to public sector regulation** [Online], Available URL: <https://ico.org.uk/about-the-ico/ico-and-stakeholder-consultations/2025/02/ico-consultation-on-the-revised-approach-to-public-sector-regulation>, 2024 (December, 5).

หลัก และกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งและทางปกครองในลักษณะที่เข้มงวดกว่า แม้การกระทำจะไม่ถึงระดับความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตราขึ้นก่อนที่ปัญหาการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลจะมีความสำคัญในเชิงกฎหมาย มิได้ออกแบบกลไกเฉพาะสำหรับการเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เมื่อพิจารณาจากหลักการ แนวคิด ทฤษฎีกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ พบว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับยังขาดความชัดเจนและอาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในทางปฏิบัติ โดยแยกเป็นประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ได้

8.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐในกรณีมีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หากมีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจนก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากการกระทำนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ความรับผิดชอบในการชดใช้ย่อมตกแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดส่วนตัว เว้นแต่จะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้พิจารณาว่า การกระทำใดของเจ้าหน้าที่จะถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดส่วนตัว

จึงมีปัญหากฎหมายคือ การกระทำละเมิดหรือการฝ่าฝืนบทบัญญัติในลักษณะใดตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่จะถูกจัดระดับความร้ายแรงให้อยู่ในเกณฑ์ “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดระดับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ชัดเจน เพื่อจำแนกพฤติกรรมการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่

เมื่อพิจารณาการกระทำละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ประกอบกับหลักสากลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหราชอาณาจักร (UK GDPR) และแนวทางของสำนักงานกรรมาธิการข้อมูลแห่งสหราชอาณาจักร (ICO) สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในกรณีที่มีพฤติการณ์กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น การเก็บ ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลโดยมิชอบ การละเลยมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัย หรือไม่แจ้งเหตุการละเมิดข้อมูล ทั้งที่ทราบหรือควรทราบถึงความเสียหาย แต่ยังคงเพิกเฉยหรือไม่ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานหน้าที่ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความสำคัญในการประสานการบังคับใช้ระหว่างกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

8.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับค่าเสียหายเชิงลงโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 บัญญัติให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้ ทั้งในส่วนของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง และค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษดังกล่าว ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากหลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ ประกอบกับการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลผู้เสียหายไว้แล้ว จึงสรุปได้ว่า หน่วยงานต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษนี้ด้วย

ประเด็นปัญหาต่อมา เมื่อหน่วยงานต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษแล้ว หน่วยงานจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้หรือไม่ จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของค่าสินไหมทดแทนกับค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นมีความแตกต่างกัน ปัญหาจึงอยู่ที่การตีความกฎหมายจะส่งผลให้เกิดผลทางกฎหมายแตกต่างกันหากตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด ผลก็คือค่าเสียหายเชิงลงโทษไม่ใช่ค่าเสียหายที่หน่วยงานรัฐจะใช้สิทธิไล่เบียดได้ แต่หากตีความกฎหมายอย่าง

กว้าง คำสินไหมทดแทนเชิงลงโทษนี้ถือว่าเป็นคำสินไหมทดแทนที่หน่วยงานจะใช้สิทธิไต่เบี่ยได้ ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ควรจะตีความกฎหมายตามความหมายอย่างกว้าง เหตุเพราะวัตถุประสงค์ของคำเสียหายเชิงลงโทษมิใช่เพื่อใช้ลงโทษแก่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในคำเสียหายเชิงลงโทษที่หน่วยงานรัฐได้ชดใช้ให้แก่เจ้าของข้อมูลผู้ได้รับความเสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิไต่เบี่ยในคำเสียหายเชิงลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ได้

8.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับทางปกครองกรณีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองนอกเหนือจากโทษบังคับทางแพ่งและโทษทางอาญา จึงมีปัญหากฎหมายว่าโทษปรับทางปกครองมุ่งใช้บังคับแก่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะตัว

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของโทษปรับทางปกครอง โทษปรับทางปกครองมิใช่เพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำความผิดให้ต้องรับโทษอย่างโทษทางอาญา และการบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายชำระค่าปรับแก่รัฐจากการฝ่าฝืนกฎหมาย มากกว่าที่จะมุ่งชดใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหาย อย่างโทษทางแพ่ง ดังนั้น การที่กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดโทษปรับทางปกครองแยกออกจากโทษทางแพ่ง และโทษอาญา และการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจสั่งปรับผู้ควบคุมหรือผู้ประมวลผลข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้สูงสุดถึง 5 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก เกินกว่าที่ใช้บังคับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าเป็นกรณีมุ่งใช้บังคับโทษปรับทางปกครองกับหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่าที่จะมุ่งใช้บังคับแก่ตัวเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะตัว

ประเด็นปัญหาที่เมื่อหน่วยงานของรัฐ ถูกคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสั่งลงโทษปรับทางปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง “ค่าปรับทางปกครอง” ที่หน่วยงานรัฐต้องชำระนั้น พิจารณาจากบท

กฎหมาย และวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว ค่าปรับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต้องถูกลงโทษปรับนั้น ไม่ใช่การชำระ “ค่าสินไหมทดแทน” ให้แก่เจ้าของข้อมูลผู้ถูกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐ ไม่มีฐานทางกฎหมาย อันจะเป็นการก่อให้เกิดสิทธิไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แม้ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะกระทำไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม

ผลกระทบที่ตามมาเมื่อหน่วยงานรัฐไม่สามารถไต่เบี่ยได้นั้น อาจสร้างความเสียหายอย่างรุนแรง กล่าวคือ การก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังจำนวนมากจากการถูกปรับ ภาระจะตกอยู่กับหน่วยงานรัฐ แต่เพียงผู้เดียว แม้ว่าความผิดนั้นจะเกิดจากการกระทำโดย “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ของเจ้าหน้าที่ก็ตาม และยังคงอาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความผิดร้ายแรงของตน และยังคงอาจก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าในลักษณะที่ เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่ตระหนักถึงผลกระทบทางการเงินจากการกระทำของตน เนื่องจากภาระค่าปรับทางปกครองจะถูกรับผิดโดย ความรับผิดชอบของหน่วยงานเสมอ

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าโทษปรับทางปกครองนั้น ไม่สามารถไต่เบี่ยได้ เพราะเหตุวัตถุประสงค์ของโทษปรับทางปกครองนั้น เป็นไปเพื่อการบังคับให้ผู้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และค่าปรับทางปกครองยังเป็นกรณีการบังคับให้ชดใช้ค่าปรับทางปกครองแก่รัฐ ซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหาย จึงมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ที่เป็นการฟ้องเรียกร้องเอาเงินจากเจ้าหน้าที่ซึ่งหน่วยงานได้ใช้หนี้ให้แก่ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ไป โทษปรับทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงไม่สามารถทำได้ เพราะมีฐานที่มาของกฎหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

## 9. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

9.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐในกรณีมีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำและประกาศใช้แนวปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นทางการ เพื่อสร้างกรอบการตีความที่ชัดเจนว่าการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในลักษณะใดที่ควรพิจารณาว่าเป็น “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เพื่อวัตถุประสงค์ในการไล่เบียดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และควรมีการแก้ไขบทกฎหมายทั้งสองฉบับ โดยมีแนวทางการแก้ไข ดังนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ พ.ศ. 2562 เพิ่มเติมมาตรา 10/1 ที่ว่าด้วยการกระทำละเมิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะ เพื่อสร้างมาตรฐานความรับผิดชอบและหลักเกณฑ์การไล่เบียดที่เหมาะสมกับความเสียหายในยุคดิจิทัล ดังนี้

“มาตรา 10/1 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการปฏิบัติหน้าที่ให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้มาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

มาตรา 10/2 การใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 10/1 นั้น การกระทำโดย “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ให้หมายความรวมถึงพฤติการณ์ดังต่อไปนี้ด้วย โดยไม่จำกัดเฉพาะเพียงเท่านี้

(1) การละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบ หรือมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศกำหนดไว้อย่างชัดเจน จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

(2) การจงใจหลีกเลียงหรือปิดการทำงานของมาตรการทางเทคนิคที่มีไว้เพื่อป้องกันการเข้าถึงหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจ

(3) ในฐานะผู้บังคับบัญชา การปล่อยปละละเลยไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในการเข้าถึง ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จนเป็นเหตุให้เกิด การรั่วไหลหรือนำข้อมูลไปใช้โดยมิชอบ

(4) การเพิกเฉยต่อคำเตือนหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเสี่ยงด้าน ความมั่นคงปลอดภัยของ ข้อมูลอย่างมีนัยสำคัญจากเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ตรวจสอบภายใน โดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร จนนำไปสู่การเกิดเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

2) แก่ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดความ รับผิดชอบสำหรับหน่วยงานรัฐเป็นการเฉพาะ โดยปรับมาตรฐานความรับผิดให้สอดคล้องกับหลักการของ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 เช่น อาจกำหนดมาตรฐานความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่สูงกว่า ประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่มีความละเอียดอ่อนและให้เหมาะสมกับการกระทำโดย “ประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง” ดังนี้

“มาตรา 78/1 ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเป็น หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม ความในหมวดนี้ และการใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับ บทบัญญัติในมาตรานี้

เพื่อประโยชน์แห่งการใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของ รัฐ การกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่ให้อถือว่าเป็นการกระทำโดย “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้น ให้หมายความรวมถึงการกระทำในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยขั้นต่ำตามมาตรา 37

(2) ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือตามที่หน่วยงานของรัฐได้วางระเบียบไว้เป็นการ ภายในอย่างชัดเจน จนเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคลในปริมาณมากหรือเป็นข้อมูลที่มีความ อ่อนไหว

(3) การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอ่อนไหวตามมาตรา 26 โดยรู้อยู่แล้วว่า ปราศจากฐานทางกฎหมายหรือความยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของข้อมูล อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาด ความซื่อสัตย์อย่างรุนแรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

(4) การไม่แจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 37 (4) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งที่ตระหนักดีว่าการละเมิดดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

(5) การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออื่นใดอันมีลักษณะที่แสดงถึงการขาดความเอาใจใส่ต่อหน้าที่ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งวิญญูชนในตำแหน่งและภาวะเช่นนั้นย่อมไม่กระทำกัน

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออันเกิดจากความผิดพลาดโดยสุจริตในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนปกติ หรือเกิดจากเหตุปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมตามสมควร มิให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามความในวรรคสอง”

## 9.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ผู้เขียนข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมเป็นมาตรา 8/1 เพื่อกำหนดสถานะของค่าเสียหายเชิงลงโทษให้ชัดเจน โดยควรบัญญัติให้มีการกำหนดนิยามของค่าเสียหายเชิงลงโทษให้ชัดเจน พร้อมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยในส่วน of ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

“มาตรา 8/1 คำสินไหมทดแทนตามมาตรา ก่อน ให้หมายความรวมถึงคำสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือกฎหมายอื่นใด หากความเสียหายนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือจงใจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะอย่างชัดเจน

กรณีพิสูจนได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่มีมูลมาจากการทุจริต หรือมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน หรือจงใจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะอย่างชัดเจน หน่วยงานสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยในคำสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษได้

กรณีตามวรรคสาม ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบี่ยในส่วน of คำสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษได้ตามส่วนแห่งความร้ายแรงแห่งการกระทำ แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระไปจริง”

การแก้ไขบทบัญญัตินี้จะช่วยการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการป้องปรามของค่าเสียหายเชิงลงโทษที่บังคับใช้กับหน่วยงานรัฐ และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดชอบส่วนตัวที่ไม่ได้มีส่วน

### 9.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับทางปกครอง

สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาผู้เขียนเห็นว่าควรตีความกฎหมายว่าโทษปรับทางครองนั้นไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม ทั้งนี้เพื่อการสร้างความชัดเจนและป้องกันความสับสนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐทั่วประเทศ รัฐบาล โดยสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงการคลัง ควรพิจารณาออกระเบียบหรือหนังสือเวียนเพื่อยืนยันการตีความกฎหมายในประเด็นนี้ว่าเป็นทางการ โดยมีสาระสำคัญคือ ยืนยัน การตีความกฎหมาย โดยระบุอย่างชัดเจนว่า “โทษปรับทางปกครอง” ไม่ใช่ “ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย” ตามความหมายของมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับการให้เหตุผลทางกฎหมายโดยอธิบายเหตุผลว่าโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษทางกฎหมายมหาชนที่รัฐเรียกเก็บเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อบังคับให้องค์กรปฏิบัติตามกฎหมาย เงินค่าปรับจะถูกนำส่งคลังแผ่นดิน ไม่ใช่การชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูล ดังนั้น จึงไม่เข้าองค์ประกอบทางกฎหมายที่จะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกลงโทษปรับทางปกครอง ต้องรับภาระค่าปรับนั้นในฐานะความรับผิดชอบขององค์กร และให้ใช้เมื่อการไล่เบี้ยทางการเงินสำหรับโทษปรับทางปกครองไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย การสร้างความรับผิดชอบ จึงต้องเปลี่ยนจากการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุคือการเรียกคืนเงิน ไปสู่การป้องกันที่ต้นเหตุคือการป้องกันการละเมิด อย่างเป็นระบบ ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนากลไกความรับผิดทางวินัยและธรรมาภิบาลข้อมูลภายในองค์กรอย่างจริงจัง อันเป็นปัญหาที่ควรได้รับการศึกษาต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

กฤษณา พิษณุ โกลศล. “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

คณาธิป ทองรวีวงศ์. คำอธิบายหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2565.

จิตติ ดิงศภักดิ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526. อ้างถึงใน ประภาภรณ์ อินทร์มัน. “ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายทางจิตใจ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายประเทศเยอรมัน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2563.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 20 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

ชนานันท์ รอดสังวาล. “ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิไต่เบี่ยงของหน่วยงานของรัฐ จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่.” นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ทวีสรรพ พัดทอง. “การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

นवलพรรณ รุ่งสบแสง. “การบังคับโทษปรับทางปกครอง.” นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย สุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2562.

พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล. “เพดานชั้นสูงในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ.” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 11, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 8-9.

วรศุ วิจาระนันท์. “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ศิริญา ดุสิตนานนท์. “ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.” วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 25, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 165-166.

สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์. “คำเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย.” ดุลพาท 53, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2549): 1.

สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16 กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2567.

เสริมพงษ์ รัตนะ. “หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล: ศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ.2539 และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ....” นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559.

อุทัย วงศ์วรพฤกษ์. “คำสินไหมทดแทน : ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบการงาน.” การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พุทธศักราช 2539

Gertz v. Welch, 418 U.S. 323, 350 (1974), อ้างถึงใน ศักดา ธนิตกุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การนำหลักคำเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในกฎหมายไทย กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

Ihekwoaba D. Onwudiwe, Jonathan Odo and Emmanuel C. Onyeozili. “**Deterrence Theory.**” In Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities, Mary Bosworth, ed. Thousand Oaks, CA: SAFE, 2005. อ้างถึงใน สุพิชฌาย์ ศิริวัฒนา สีตะสิทธิ์. “แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟู

ผู้กระทำผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Information Commissioner's Office. **ICO consultation on the revised approach to public sector regulation** [Online], Available URL: <https://ico.org.uk/about-the-ico/ico-and-stakeholder-consultations/2025/02/ico-consultation-on-the-revised-approach-to-public-sector-regulation>, 2024 (December, 5).

Nopparat Lalitkomon and Thammapas Chanpanich. **Thailand: Operationalising PDPA – Lawful Basis, Sensitive Personal Data, and Data Processing Safeguards** [Online]. Available URL: <https://www.tilleke.com/insights/thailand-operationalising-pdpa-lawful-basis-sensitive-personal-data-and-data-processing-safeguards/>. 2022 (November, 1).

OPEN PDPA. **ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอ่อนไหว คืออะไร มีกี่ประเภท มีอะไรบ้าง ?** [Online]. Available URL: <https://openpdpa.org/personal-data-type/>, 2022 (กันยายน, 20).

Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis. “The Right to Privacy,” **Harvard Law Review** 4, 5 (December 1890): 193.

UK General Data Protection Regulation.