

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562¹

อจรร่า สมสิรินวกุล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ตามการศึกษาอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาทำให้ทราบได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นั้น ยังมีช่องว่างทางกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องของความเป็นอยู่ส่วนตัวของประชาชนขึ้นได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้บังคับใช้ในปัจจุบันนั้นยังเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพและยังไม่มีมาตรการครอบคลุมเพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามเจตรมณ์ที่แท้จริงของการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ขึ้นบังคับใช้แต่อย่างใด ซึ่งปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นั้นสามารถสรุปใจความสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พบว่าประเด็นปัญหาที่หนึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ของคำว่า “โดยสภาพ” ไม่อาจขอความยินยอมโดยทำเป็นหนังสือหรือทำโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ เอาไว้อย่างชัดเจนว่ามีความหมายอย่างไรหรือมีขอบเขตเท่าใด จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติในกรณีดังกล่าวนี้ยังมีความคลุมเครือ โดยเฉพาะในกรณีของการตีความกฎหมายซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน จนอาจจะก่อให้เกิดการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างเกินสมควรได้ อีกทั้ง ยังถือว่าเป็นการเปิดช่องว่างของกฎหมายไว้ซึ่งอาจจะส่งผลให้บุคคลอื่นสามารถนำข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนมาแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิควรได้อีกด้วย

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่นมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่สอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้ข้อยกเว้นในกรณีการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 24(4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เหตุเพราะความในมาตราดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องของการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งเนื้อความตามมาตรา 24 (4) ได้บัญญัติเปิดกว้างต่อการบังคับใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวเอาไว้เป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้ว่าไม่มีการบัญญัติขอบเขตของคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” และ “การปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจอรัฐ” ว่ามีขอบเขตในการบังคับใช้ถึงขนาดเท่าใดจึงจะถือว่าเข้าเงื่อนไขทั้งสองประการและสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลนั้นๆก่อนแต่อย่างใด ซึ่งการที่กฎหมายได้เปิดกว้างในกรณีดังกล่าวไว้นั้นอาจก่อให้เกิดการนำช่องว่างในกรณีดังกล่าวมาใช้ในการหาผลประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนได้โดยง่ายจนอาจเป็นเหตุทำให้การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นั้นไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อย่างแท้จริงตามที่ได้มุ่งประสงค์ไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม

ประเด็นปัญหาที่สาม เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องของขอบเขตการบังคับใช้ข้อยกเว้นในกรณีการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากข้อยกเว้นตามมาตรา 26 (5)(จ) ในกรณีของข้อมูลที่จะต้องขอความยินยอมเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหว ซึ่งสมควรจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าเดิม ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตในเรื่องการอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลของประชาชนของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีที่การเข้าถึงดังกล่าวเป็นการเข้าถึง “เพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ” ที่กฎหมายกำหนดให้สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน ซึ่งในกรณีปัญหานี้จึงอาจเป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดการละเมิดสิทธิความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของประชาชนได้เช่นเดียวกับประเด็นปัญหาทั้งสองกรณีในข้างต้น จึงถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เหตุเพราะสิทธิที่อาจถูกลิดรอนทั้งสามประการนี้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในทุกฉบับได้บัญญัติรับรองไว้ ให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น หากมีการปล่อยปะละเลยในกรณีปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น อาจทำให้การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นั้นมีเพียงแค่เป็นกฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ แต่อาจส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลายเป็นเครื่องมือของผู้กระทำความผิดที่มุ่งประสงค์ต่อข้อมูล ชีวิต หรือทรัพย์สินของประชาชน ที่จะใช้ในการก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชนผู้บริโภคได้อีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสม ดังนี้

1) เห็นควรให้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “โดยสภาพ” ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ข้อยกเว้นตามมาตราดังกล่าวในกรณีที่โดยสภาพไม่อาจขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ไม่ว่าจะเป็นในทางของการส่งหนังสือ

หรือการส่งผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายของการบังคับใช้
ข้อยกเว้นดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีใจความว่า

“โดยสภาพ ตามความหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายถึง ความ
เป็นเองตามธรรมชาติ หรือตามธรรมชาติที่ทางผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อาจที่จะทำการขอความยินยอม
จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้”

อีกทั้ง การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ข้อยกเว้นตามมาตรา 19 นี้ นอกจากจะทำการกำหนดคำนิยาม
ของคำว่าโดยสภาพตามมาตราดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการตอบกลับ
การขอความยินยอมจากผู้ดูแลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นด้วย หากการยินยอมดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการที่เป็น
หัวใจสำคัญของการดำเนินการอย่างอื่นที่ไม่อาจรอช้าได้ ซึ่งการจะกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนอย่าง
เหมาะสมนั้นว่าเป็นจำนวนวันเท่าใดหรืออย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพการบังคับใช้ที่สูงสุด ผู้ศึกษาจึงเห็น
ควรว่าต้องมีการทำการศึกษากันต่อไปในอนาคตสำหรับกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2) เห็นควรให้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา
24(4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อให้มีความชัดเจนครอบคลุมต่อการ
บังคับใช้ รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบังคับใช้
ข้อยกเว้นตามมาตรา 24(4) ในเรื่องของการดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นมาตรการทาง
กฎหมายที่ตราขึ้นมาแล้วสามารถนำไปบังคับใช้ได้จริงไม่ว่าจะเป็นการเอื้อต่อการดำเนินงานของ
ภาครัฐในการจัดให้มีการบริการสาธารณะขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถ
บังคับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นๆจากการล่วงละเมิดข้อมูลอันมีความ
เฉพาะเจาะจงถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งจนส่งผลให้บุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลนั้นได้รับความเดือดร้อน
เสียหาย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายและพัฒนากฎการบังคับใช้ข้อยกเว้นในกรณีดังกล่าวให้มี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงยิ่งขึ้น พร้อมทั้งสามารถบังคับใช้ได้จริงตามเจตนารมณ์ที่ได้วาง
เอาไว้ ซึ่งมีใจความว่า

“การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามความหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายถึง การดำเนินการของรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของ
ประชาชนส่วนใหญ่และประเทศชาติโดยรวม โดยไม่ได้มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์อย่างเฉพาะเจาะจง
แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลผู้ดำเนินการเอง หรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคม ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าว
นั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลต่อข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนจนเกินสมควรอีกด้วย”

นอกจากนี้ ยังเห็นควรให้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “การปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจอรัฐ”
ตามมาตรา 24(4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมาย
ในการตีความเพื่อนำเอาข้อยกเว้นในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตราดังกล่าวใน

กรณีที่เป็นกรกระทำกรในลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาของการบังคับใช้ข้อกเว้นในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในกรณีตามมาตรา 24(4) ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่มากยิ่งขึ้น และข้อกเว้นตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องไม่เป็นไป เพื่อเอื้อผลประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปจนเกินไปจนเกินไป ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล ส่วนบุคคล หรือฝ่ายของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีใจความว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ ตามความหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายถึง การกระทำกรต่อข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการ กระทำกร หรือสั่งให้กระทำกร หรือคว่นกระทำกรใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บ รวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล โดยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การกระทำกรดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลต่อข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนจนเกินไปจนเกินไปจนเกินไปอีกด้วย”

3) ในเรื่องของการบังคับใช้ข้อกเว้นในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ส่วนบุคคล ตามมาตรา 26(5)(จ) ในกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการยกเลิกการบังคับ ใช้มาตรการดังกล่าวออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เนื่องจากข้อกเว้น ดังกล่าวนั้นไม่ควรที่จะนำมาบังคับใช้กับข้อมูลส่วนบุคคลที่มีลักษณะอ่อนไหว เหตุเพราะข้อมูลประเภท ดังกล่าวถือเป็นข้อมูลที่สามารถส่งผลอย่างร้ายแรงแก่ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ได้มากกว่าข้อมูล ส่วนบุคคลในประเภทอื่น และยังเป็นข้อมูลส่วนบุคคลประเภทที่กฎหมายควรให้ความคุ้มครองที่พิเศษไป กว่าข้อมูลส่วนบุคคลโดยทั่วไปอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- คณาธิป ทองรวีวงศ์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.(กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559).
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “แนวคิดและหลักการร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย”. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ปีที่ 34, ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2547): หน้า 653-657.
- ดาวัลย์ ขาวสนิท. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: ศึกษาเฉพาะด้านการเงินการธนาคารของธนาคารพาณิชย์”.(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2561).
- ธาริณี มณีรอด. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559).
- นรินทร์ จุ่มศรี. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจากการใช้บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์”.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555).
- ปิยบุตร บุญอร่ามเรืองและคณะ. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล 1.0.พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).
- วิริยะ रामสมภพ. การเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐ ศึกษากรณีผลกระทบต่อข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, (2562).
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).
- Harry Henderson.**Privacy in the information age**. (New York: Oxford university press, 1993). Page 3.
- Henry C. Black. **Black’s Law Dictionary**.5th Edition (Minnesota: West Publishing Co.,1990). Page 335.
- Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis. “The Right to Privacy”, **Harvard Law Review** Vol. 4, No. 5 (December 1890), 193-220.