

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐ¹

ปิทยา ฉัตรอุทัย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล วิเคราะห์ปัญหาเรื่องภาคีรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลของประชาชนโดยอ้างการรักษาความมั่นคงของรัฐ สามารถทำได้เพียงไร วิเคราะห์ปัญหาเรื่องขอบเขตของการยกเว้นพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทนิยามการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งตามแนวคิดกฎหมายบ้านเมืองที่ว่าผู้มีอำนาจปกครองรัฐตามระบอบการปกครองของสังคมนั้นเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ภายใต้แนวคิดนี้ สิทธิจะเกิดขึ้นเมื่อมีการระบับรับรองไว้ในกฎหมาย เนื่องจากในยุคปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดเป็นโลก ยุคข้อมูลข่าวสาร มีการกรอกข้อมูลลงในช่องทางต่าง ๆ ทั้งแบบออฟไลน์ และออนไลน์ เช่น บนเว็บไซต์ แพลตฟอร์ม การกรอกแบบฟอร์มและการทำธุรกรรมต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ ถ้ามีข้อมูลที่ทำให้ระบุตัวตนของบุคคลนั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางตรงหรือทางอ้อม เช่น ชื่อ นามสกุล ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล หมายเลขบัตรประชาชน รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคล ที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Personal Data) เช่น ความเชื่อ ศาสนา ลัทธิ ความเห็นทางการเมือง เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลด้านสุขภาพ ข้อมูลด้านพันธุกรรม ไปจนถึงข้อมูลทางชีวภาพ ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) ที่ได้รับความคุ้มครอง จึงได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือ PDPA ย่อมาจาก Personal Data Protection Act เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ถูกจัดเก็บหรือนำไปใช้โดยไม่ได้แจ้งให้เราทราบ และ/หรือได้รับความยินยอมจากเราในฐานะเจ้าของข้อมูลก่อน โดยให้สิทธิ “บุคคลธรรมดา” ในการแก้ไข เข้าถึง หรือ แจ้งลบข้อมูลที่ให้ไว้กับองค์กร เป็นต้น และกำหนดบทบาทหน้าที่และบทลงโทษหากองค์กรไม่ปฏิบัติตาม โดยกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มีความสำคัญทั้งในด้านของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในด้านการกำกับดูแลการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งปัจจุบันมีความสำคัญทั้งกับภาครัฐและการดำเนินภารกิจของหน่วยงานของรัฐ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย ยังมีปัญหาหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง การที่ภาครัฐมีอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลของประชาชนได้โดยอ้างการรักษาความมั่นคงของรัฐ ตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 บัญญัติให้ยกเว้นไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้กับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งหมายความว่าถ้าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงรัฐ รัฐสามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือเราจะทราบได้อย่างไรว่า การยกเว้นบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้โดยอ้างเหตุดังกล่าว สมเหตุสมผลหรือไม่ เนื่องจากการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปโดยไม่ได้รับความยินยอมก็ถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง ดังนั้น จะทำเช่นไรเพื่อให้มีการชั่งน้ำหนักว่าการอ้างเหตุการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการรักษาความมั่นคงของรัฐ มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ bbc news ได้นำเสนอข่าวที่โครงการอินเทอร์เนตเพื่อกฎหมายประชาชน (โอดอร์) เปิดเผยผลการสอบสวนการคุกคามนักวิชาการ นักกิจกรรมการเมือง และเอ็นจีโอไทยอย่างน้อย 30 คน ด้วยการใช้สปายแวร์ “เพกาซัส” (Pegasus) ซึ่งถือเป็นโทรจันรูปแบบหนึ่ง (Trojans) ที่เริ่มมีการใช้งานอย่างกว้างขวางมากขึ้นในปัจจุบันนี้ โดยเป็นคำย่อที่มาจากคำว่า Remote Access Trojans (RAT) ซึ่งลักษณะการทำงานนั้น คือ มันจะทำการติดตั้งตัวเองลงบนเครื่องของผู้เป็นเป้าหมายด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง (ตามแต่ผู้เขียนโทรจันเป็นผู้กำหนด) เมื่อติดตั้งแล้ว ผู้ที่ใช้โทรจันนั้น ๆ จะสามารถควบคุมอุปกรณ์ของผู้เป็นเป้าหมายได้ทันที โดยมันอาจจะอยู่หนึ่ง ๆ แล้วทำการส่งข้อมูลการใช้งานของผู้เป็นเป้าหมายไปยังผู้ไม่ประสงค์ดีหรือบางทีมันก็จะเข้าควบคุมอุปกรณ์ของผู้เป็นเป้าหมายทั้งหมดจนถึงขั้นทำให้ผู้เป็นเป้าหมายไม่สามารถใช้อุปกรณ์นั้น ๆ ได้อีกต่อไปเลยก็ได้ โดยการสอดแนมข้อมูลส่วนตัวที่อยู่ในโทรศัพท์มือถือ มีกลุ่มเป้าหมายในการโจมตีส่วนใหญ่เป็นผู้มีบทบาทในช่วงที่มีการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยและให้มีการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี 2563 -2564 ซึ่ง การใช้เพกาซัส ในไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบกิจกรรมในโลกออนไลน์ของฝ่ายผู้เห็นต่าง ซึ่งสะท้อนว่า “ผู้โจมตีมองหาข้อมูลเบื้องลึกหลังจากการเมือง” ติดตามตรวจสอบการชุมนุมประท้วง เพื่อหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการชุมนุม สถานที่นัดหมาย และผู้เกี่ยวข้อง โดยพบในกรณีของสมาชิกกลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม, กลุ่มทะลุฟ้า และกลุ่มเยาวชนปลดแอก แม้แต่สมาชิกไม่ใช่แกนนำ ไม่ได้ออกหน้า แต่เป็นเพียง “หลังบ้าน” หรือ “แอดมินเพจ” ก็ยังคงเป็นเป้าหมายในการโจมตี และแสวงหาข้อมูลเรื่องการระดมทุนสนับสนุนกิจกรรมการชุมนุม โดยเป้าหมายจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเปิดรับบริจาคและระดมทุนสนับสนุนกิจกรรมการชุมนุม จากกรณีดังที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากภาครัฐมีอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลของประชาชนได้โดยที่ประชาชนไม่ได้ยินยอม โดยอ้างการรักษาความมั่นคงของรัฐ จึงเป็นการกระทำที่ขัดกับมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่สอง ขอบเขตของการยกเว้นตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะใด กิจกรรมใด หรือหน่วยงานใด ทำนองเดียวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” นั้น ทำให้รัฐมีอำนาจมาก เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกพระราชกฤษฎีกา ยกเว้นได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบ ทำให้รัฐลดย่นวุ่นพินิจจากการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ถ้ารัฐต้องการให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลลักษณะใด หรือ กิจกรรมใด หรือหน่วยงานใดได้รับการยกเว้น ก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องไปผ่านรัฐสภา ไม่ต้องชี้แจงเหตุผล ซึ่งการยกเว้นนี้จะทำให้กิจกรรมหรือหน่วยงานนั้น ๆ สามารถนำข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนไปใช้ได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ๆ ทำให้เป็นการกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังเป็นการขยายอำนาจในการตรากฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสามารถในการออกพระราชกฤษฎีกา ยกเว้นการบังคับใช้ดังกล่าว ทั้งยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์มาจำกัดการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งทำให้เป็นปัญหาว่าการขยายอำนาจในการให้ตราพระราชกฤษฎีกา ยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะทำให้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยให้ความคุ้มครองได้มาตรฐานเพียงพอตามหลักสากลหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สาม เรื่องการขาดบทนิยามการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากข้อมูลส่วนนี้สามารถนำไปประมวลผลได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการนำข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงเว็บไซต์ให้เข้ากับความต้องการของผู้ใช้งาน หรือเพิ่มความน่าสนใจให้กับการใช้งานนั้น ๆ นอกจากนี้แล้ว ข้อมูลส่วนบุคคลยังสามารถนำไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับตัวเจ้าของข้อมูลอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการขโมยตัวตน หรือการที่ข้อมูลส่วนบุคคลถูกขายต่อให้กับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว เราสามารถจำแนกความสำคัญในการเก็บข้อมูลได้อยู่สองส่วนด้วยกัน นั่นคือความสำคัญสำหรับเจ้าของข้อมูล และความสำคัญสำหรับผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูล ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นั้น มีการกำหนดบทนิยามศัพท์ที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ไว้น้อยมาก เมื่อเทียบกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป หรือ GDPR โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่มีการกำหนดบทนิยามคำว่า การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถกำหนดความหมายและขอบเขตของการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าการกระทำอย่างไรบ้างที่ถือเป็นการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเรื่องภาครัฐมีอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลของประชาชนได้โดยอ้างการรักษาความมั่นคงของรัฐ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคือ ควรให้มีแผนกคดีสิทธิมนุษยชนเป็นแผนกหนึ่งในศาลยุติธรรม เพื่อให้มีวิธีการพิจารณาคดีในแบบเฉพาะของคดีสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะมีการชั่งน้ำหนักระหว่างความมั่นคงของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยศาลมีอำนาจในการตรวจสอบและชั่งน้ำหนักกับหลักความได้สัดส่วน ซึ่งส่งผลให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยมีมาตรฐานเทียบเท่ากับบริบทกฎหมายของสหภาพยุโรป

2. ปัญหาเรื่องขอบเขตของการยกเว้นของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากรณีบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกพระราชกฤษฎีกา ยกเว้นได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบ ทำให้รัฐลดย่นเวลาพ้นผิดจากการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์มาจำกัดการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งทำให้เป็นปัญหาว่ากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยให้ความคุ้มครองได้มาตรฐานเพียงพอตามหลักสากลหรือไม่ จึงควร “ตัด” ข้อความในมาตรา 4 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ออกไป

3. ปัญหาเรื่องการขาดบทนิยามการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลทำให้เมื่อไม่มีการกำหนดนิยามของการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลไว้เฉพาะ ซึ่งทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายและขอบเขตของการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลได้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และการตีความ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่าควรแก้ไขโดยการบัญญัติเพิ่มถ้อยคำในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยเทียบเคียงนำคำนิยามจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป หรือ GDPR ดังนี้

“มาตรา 6 การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่า การล่วงล้ำความปลอดภัยที่นำไปสู่การทำลาย การสูญเสีย การเปลี่ยนแปลง หรือการเปิดเผยโดยไม่มีอำนาจ หรือเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกถ่ายทอดเก็บรักษาหรือประมวลผลอื่นใดโดยบังเอิญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญชนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

คณาธิป ทองรวีวงศ์. คำอธิบายหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2565.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. สิทธิและเสรีภาพทางการศึกษาพื้นฐานการศึกษาทางสังคมและกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

เจนภัทร ทฤษฎีคุณ. บทความเรื่อง “ยกเว้น กฎหมาย ‘PDPA’ กับผลที่ตามมา”. บทความเผยแพร่ครั้งแรกใน กรุงเทพธุรกิจ เมื่อ 10 สิงหาคม 2565

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมบทความวิชาการ ชุดที่ 12 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2558.

เปรียบเทียบกฎหมาย PDPA ของ 3 ประเทศในเอเชีย แต่ละประเทศมีข้อกำหนดแตกต่างกันอย่างไร. [Online]. Available URL : <https://pdpacore.com/th/blogs/get-to-know-the-difference-between-PDPA-of-3-countries-in-asia>.

สิทธิมนุษยชนคืออะไร. [Online]. Available URL : <https://www.amnesty.or.th>.

หทัยกาญจน์ ตริสุวรรณ. เพกซัส สบายแวย์ : ไอลอว์เปิดรายงานพบ 30 นักวิชาการ-นักกิจกรรมการเมืองไทยถูกสบายแวย์สอดแนม. [Online]. Available URL : <https://www.bbc.com/thai/thailand-62163614>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป