



OCS E - JOURNAL

วารสาร กฤษฎีกา

เล่ม 1 ตอน 1

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

January 2021

OCS E Journal

Volume 1 Part 1

Better Regulation for Better Life

Office of the Council of State

บทบรรณาธิการ

สวัสดีผู้อ่านทุกท่าน

วารสารกฎหมายที่ท่านได้อ่านอยู่ในขณะนี้ เป็นวารสารกฎหมายดิจิทัลฉบับแรกของของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (**ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๕**) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลกฎหมายในทุกมิติ โดยจะไม่กำหนดขอบเขตเพียงกฎหมายมหาชน เหมือนที่ผ่านมา แต่จะมุ่งเผยแพร่กฎหมาย ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประเทศ สังคม และประชาชนเป็นสำคัญ

ซึ่งกองบรรณาธิการมีความภาคภูมิใจเป็นอย่างมาก ที่ได้จัดทำวารสารกฎหมายในรูปแบบ **E - Journal** โดยเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นครั้งแรก ซึ่งเดิมที สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดพิมพ์วารสารกฎหมายปกครอง เป็นรูปเล่มขึ้นฉบับแรก ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อเป็นแหล่งความรู้ด้านกฎหมายมหาชนให้นักกฎหมายภายในของสำนักงานฯ และภายนอกสำนักงานฯ รวมไปถึงคณาจารย์ นักเรียน นักศึกษาและประชาชนผู้สนใจ ในกฎหมายปกครอง และได้จัดพิมพ์เรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (ปีที่ ๓๒ เล่ม ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓) ซึ่งสำนักงานฯ ได้ตระหนักแล้วว่า ปัจจุบันสภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายในรูปแบบรูปเล่ม ไม่เหมาะสม เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการนำเสนอ การในการค้นคว้าและจัดเก็บ รวมทั้งเป็นการสิ้นเปลืองทางงบประมาณในการจัดพิมพ์เป็นจำนวนมาก และไม่สามารถ Update ข้อมูลของบทความให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ การเผยแพร่ความรู้ และข้อมูลต่าง ๆ ในปัจจุบันได้พัฒนาไปแบบก้าวกระโดด และสามารถเข้าถึงผู้สนใจได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง และหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ผ่านสื่อออนไลน์ Facebook หรือ E-Book ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ ทำให้สำนักงานฯ เล็งเห็นว่าการจัดพิมพ์วารสารกฎหมายปกครอง ในรูปแบบที่เป็นเล่มนั้น ไม่อาจรองรับการปรับตัวในสภาพการณ์ดังกล่าวได้ ประกอบกับ สำนักงานฯ มีเป้าหมายในการดำเนินการ เพื่อยกระดับสำนักงานฯ ให้เป็นหน่วยงานนำร่องในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย ทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ตามแนวทางในมาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ได้กำหนดไว้ โดยมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งในแง่กระบวนการจัดทำกฎหมาย และการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ดีและทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (**Better Regulation for Better Life**) สำนักงานฯ จึงต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและพัฒนาการทำงาน โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ และย่อมนรวมไปถึงวิธีการพัฒนารูปแบบการเผยแพร่กฎหมายเสียใหม่ โดยปรับเปลี่ยนเป็นวารสารดิจิทัล (ในรูปแบบ E - Journal) เพื่อให้ นักกฎหมาย นักเรียน นักศึกษาและประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามาศึกษาเรียนรู้กฎหมายได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

วารสารกฎหมายฉบับนี้จึงได้บังเกิดขึ้น โดยกองบรรณาธิการได้รวบรวมความรู้ บทความจากผู้เขียนหลายท่าน โดยฉบับนี้จะมุ่งเน้นเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นหลักเนื่องจากขณะนี้ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นมา ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง โดยกำหนดเรื่องอำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล การควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน ความรู้เหล่านี้จะเป็นประโยชน์แก่นักกฎหมาย นักศึกษาและประชาชน ในการศึกษาทำความเข้าใจ รวมทั้งมุมมองกฎหมายฉบับนี้มีมิติต่าง ๆ ด้วย กองบรรณาธิการจึงนำเสนอสาระสำคัญต่าง ๆ ทั้งในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศ เป็นจำนวน ๕ เรื่อง ได้แก่

ผลงานแรก เป็นบทความวิชาการเรื่อง “กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ของนางสาวสินีนาก ภาะวัง

ผลงานที่สอง เป็นบทความวิชาการเรื่อง “การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค” ของนายณัฏฐกิจ นิเวทวงษ์

ผลงานที่สาม เป็นบทความวิชาการเรื่อง “กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง” ของนายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์

ผลงานที่สี่ เป็นบทความวิชาการเรื่อง “ข้อควรคำนึงของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการอาศัยความยินยอมเป็นฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล” ของนายรักไท เทพปัญญา

ผลงานที่ห้า เป็นบทความใกล้ตัว เรื่อง “กลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในการจัดการคุณภาพอากาศ” ของนางสาวกฤตติกา ยุวนะเตมีย์

ผลงานที่หก เป็นการรวมเกร็ดความรู้และวิธีในการค้นหาข้อมูลกฎหมายจากเว็บไซต์ต่างประเทศ เรื่อง “รีวิวเว็บไซต์กฎหมายสำคัญของสิงคโปร์” ของนางสาวมุกิตา สารพัฒน์ และการแนะนำเว็บไซต์กฎหมายสหภาพยุโรป โดยกองกฎหมายต่างประเทศ

ท้ายสุดนี้ กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความในวารสารกฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน และขอขอบคุณท่านผู้อ่านทุกท่านไม่ว่าจะเป็นผู้อ่านที่เพิ่งเข้ามาอ่าน หรือผู้อ่านที่ติดตามและสนับสนุนตั้งแต่ยังเป็นวารสารกฎหมายปกครองมาโดยตลอด จะติดตามวารสารกฎหมายรูปแบบใหม่นี้ต่อไป โดยกองบรรณาธิการสัญญาว่าจะนำเสนอผลงานที่มีคุณภาพทางวิชาการ เพื่อมอบสาระดี ๆ ให้แก่ผู้อ่านต่อไปค่ะ

พบกันใหม่ในวารสารกฎหมายฉบับหน้า (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔)

สารบัญ

วารสารกฤษฎีกา

บทความทางกฎหมาย

- ๐๔ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๑๙ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค
- ๓๓ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง
- ๖๘ ข้อควรคำนึงของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการอาศัยความยินยอมเป็นฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

บทความใกล้ตัว (In Trend)

- ๘๐ กลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในการจัดการคุณภาพอากาศ

สารน่ารู้

- ๙๕ แนะนำเว็บไซต์กฎหมายสำคัญของสิงคโปร์
- ๑๐๐ แนะนำเว็บไซต์กฎหมายของสหภาพยุโรป

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นางสาวสินีนารถ ภาวะวัง*

๑. บทนำ

ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อตอบสนองความต้องการหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน หน่วยงานภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) ของประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐได้มีการจัดเก็บ รวบรวม ใช้ ตลอดจนประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนอยู่ตลอด นับตั้งแต่ที่บุคคลเริ่มต้นมีสภาพบุคคล ซึ่งข้อมูลที่ใช้ติดต่อกันระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐนั้น โดยส่วนมากแล้วมักเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นได้ทั้งกรณีข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป (Non-sensitive Data) และกรณีข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Data) หรืออาจเรียกอีกอย่างว่าข้อมูลส่วนบุคคลประเภทพิเศษ (Special Categories of Personal Data) ตามข้อ ๙^๑ แห่งข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป หรือ General Data Protection Regulation (GDPR)^๒ อาทิ ชื่อ สกุล ของบุคคล เลขประจำตัวประชาชนที่ใช้ในการยืนยันความเป็นพลเมือง ตลอดจนเป็นข้อมูลหลักที่ใช้ยืนยันในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำให้ ข้อมูลสุขภาพสำหรับการใช้สิทธิประกันสุขภาพตามที่รัฐกำหนด หรือข้อมูลพันธุกรรมและข้อมูลชีวภาพที่หน่วยงานภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบการกระทำความผิดของบุคคลได้^๓ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนอย่างหลากหลายและเป็นจำนวนมาก^๔

จากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ทำให้การจัดเก็บ รวบรวม ใช้ และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล เป็นไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

^๑Article 9 GDPR Processing of special categories of personal data

1. Processing of personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and the processing of genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a natural person, data concerning health or data concerning a natural person's sex life or sexual orientation shall be prohibited.

^๒REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

^๓Završnik., A. (2018) 'Big Data, Crime and Social Control', in Završnik., A. (ed.) *Big data: what is it and why does it matter for crime and social control?*, New York: Routledge, p.174.

^๔McGeeveran., W. (2016) 'Privacy and Data Protection Law', New York, Foundation Press, p. 611.

คราวละจำนวนมาก^๕ ประกอบกับพัฒนาการของอินเทอร์เน็ตที่ทำให้การติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน มีแนวโน้มเป็นไปในรูปแบบดิจิทัลมากขึ้น เป็นเหตุให้วิถีในการดำรงชีวิตของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีมากขึ้น^๖ หน่วยงานภาครัฐจึงเริ่มพัฒนาเข้าสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government)^๗ หรือรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ในการติดต่อรับบริการจากภาครัฐได้ง่ายและสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น การจัดให้มีศูนย์กลางบริการภาครัฐ สำหรับประชาชน (GovChannel) หรือการให้บริการภาครัฐยุค ๔.๐ ที่สามารถติดต่อราชการได้ แบบเบ็ดเสร็จครบวงจร ณ จุดเดียว โดยส่งข้อมูลหรือเอกสารประกอบเพียงชุดเดียวในรูปแบบดิจิทัล^๘ ตลอดจนการให้บริการอื่นของภาครัฐผ่านทางรูปแบบออนไลน์หรือใช้รูปแบบดิจิทัลมากขึ้น เช่น การนัดหมาย แพทย์ผ่านทางแอปพลิเคชันของโรงพยาบาลรัฐ การอบรมหลักสูตรออนไลน์หรือจองคิวนัดหมายเพื่อออก หรือต่ออายุใบอนุญาตขับรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้ การเก็บรวบรวม ใช้ หรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของภาครัฐเป็นไปได้โดยง่ายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดังกล่าวย่อมสามารถทำให้เกิดการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล เป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน^๙ เช่น การนำข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองมาจัดจำหน่าย ในรูปแบบดิจิทัลผ่านอุปกรณ์บันทึกข้อมูล^{๑๐} หรือการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ ผ่านทางอินเทอร์เน็ต หรือการใช้ระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรเพื่อสวมสิทธิบัตรประจำตัวประชาชน ของผู้ที่หายสาบสูญหรือผู้ตาย^{๑๑}

อย่างไรก็ดี ด้วยบริบทที่ซับซ้อน การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐซึ่งยังคงมี ประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงอยู่หลายประการ ทั้งประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ฯลฯ โดยที่ในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ตลอดจนกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในแต่ละกรณี ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานภาครัฐเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่าง ๆ เป็นอุปสรรคในการ ปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการกิจของหน่วยงานนั้น ๆ รวมถึงประเด็นเรื่องความหลากหลายในรูปแบบ การกิจหรือการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่ทำให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในแต่ละกรณี อาจมีความแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม หลักสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึง คือ การบังคับใช้ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

^๕ Lloyd-J, I. (2011) 'Information Technology Law', Oxford, Oxford University Press, pp. 391-392.

^๖ Murray-D., A. (2010) 'Information Technology Law the Law and Society', Oxford, Oxford University Press, pp. 36-38.

^๗ Cucereanu, D. (2008) 'Aspects of Regulating Freedom of Expression on the Internet', Utrecht: Wiarda Institute for Legal Research, p. 140.

^๘ ไรดา เหลืองวิไล, การพัฒนาภาครัฐดิจิทัลเพื่ออนาคตประเทศไทย [online], <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER4/DRAWER078/GENERAL/DATA0000/00000861.PDF> เข้าถึงเมื่อ ๖ กันยายน ๒๕๖๓.

^๙ สราวุธ ปิตียาศักดิ์, กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๕), น. ๒๔๑.

^{๑๐} Dutfield, G. And Suthersanen, U. (2008) 'Global Intellectual Property Law', Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 245.

^{๑๑} <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/859053> [online], เข้าถึงเมื่อ ๙ กันยายน ๒๕๖๓.

ด้วยเหตุที่หน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถอาศัยอำนาจเหนือในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนได้ง่ายกว่าภาคเอกชน จึงยิ่งต้องตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว

๒. แนวคิดที่สำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการจำกัดสิทธิโดยการใช้อำนาจของรัฐ

ในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐมีหลักการที่สำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณา ได้แก่ ความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะที่เป็นสิทธิของประชาชน และการจำกัดสิทธิโดยการใช้อำนาจของรัฐ

๒.๑ ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection) เป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล^{๑๒} (Privacy Right) หรืออาจเรียกได้อีกอย่างว่า “สิทธิที่จะได้อยู่ตามลำพัง” (the Right to be let alone)^{๑๓} ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในระดับสากลและในระดับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights - ECHR)^{๑๔} ซึ่งหลักการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘^{๑๕} ของอนุสัญญาข้างต้น นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ซึ่งปรากฏหลักการดังกล่าวอยู่ในมาตรา ๑๒^{๑๖} หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ซึ่งปรากฏหลักการดังกล่าวอยู่ในมาตรา ๑๗^{๑๗} หรือปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights

^{๑๒}Greenleaf, G. (2014) ‘Asian Data Privacy Laws: Trade & Human Rights Perspectives’, Oxford, Oxford University Press, p. 5.

^{๑๓}Creech-C, K. (2014) ‘Electronic Media Law and Regulation’, 6th ed., New York: Routledge, p. 213.

^{๑๔}Rauhofer, J. (2009) ‘Privacy and Surveillance: Legal and Socioeconomic Aspects of State Intrusion into Electronic Communications’, in Edwards, L. And Waelde, C. (eds.) *Law and the Internet*, 3rd ed., Oxford: Hart Publishing, p. 548.

^{๑๕}Article 8 - Right to respect for private and family life

1 Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2 There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

^{๑๖}Article 12 No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

^{๑๗}Article 17

1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.

2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

Declaration - AHRD) ซึ่งปรากฏหลักการดังกล่าวอยู่ในมาตรา ๒๑^{๑๘} ตลอดจนอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลด้วยวิธีการอัตโนมัติหรืออนุสัญญา ๑๐๘ (Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data - Convention 108) ซึ่งมีทั้งประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปและไม่ใช้สมาชิกสหภาพยุโรปร่วมลงนาม^{๑๙}

สำหรับประเทศไทย การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓๕^{๒๐} วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน” และสืบต่อมาด้วยหลักการเดียวกันตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๒^{๒๑} วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า “การนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยความมุ่งหมายของมาตรา ๓๒ นี้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น รวมทั้งคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิให้ถูกละเมิด ตลอดจนเพื่อกำกับและควบคุมรัฐในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของปัจเจกบุคคลต่อสาธารณะ^{๒๒} จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหลักการสากลสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการรับรองคุ้มครองไว้

ทั้งนี้ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นเรื่องในทางปฏิบัติที่จะทำให้สิทธิส่วนบุคคลสามารถเกิดขึ้นได้จริง สิทธิดังกล่าวควรที่จะได้รับการคุ้มครองเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงอันจะนำไปสู่การที่บุคคลสามารถพัฒนาความเป็นลักษณะเฉพาะตัวได้^{๒๓} โดยมุ่งหมายได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะไม่ถูกเปิดเผยต่อบุคคลอื่นโดยปราศจากความยินยอมอันอาจทำให้เกิด

^{๑๘}Article 21 Every person has the right to be free from arbitrary interference with his or her privacy, family, home or correspondence including personal data, or to attacks upon that person's honour and reputation. Every person has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

^{๑๙}http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures?p_auth=KGLLeLWj2 [online], เข้าถึงเมื่อ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓

^{๒๐}มาตรา ๓๕ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๒๑}มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

^{๒๒}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ [online], <https://www.dga.or.th/th/content/890/11723/>, เข้าถึงเมื่อ ๙ กันยายน ๒๕๖๓.

^{๒๓}Edwards, L. (2009) 'Privacy and Data Protection Online: the Law don't work?', in Edwards, L. And Waelde, C. (eds.) *Law and the Internet*, 3rd ed., Oxford: Hart Publishing, pp. 444-445.

ความเดือดร้อน เสียหาย อับอาย หรือได้รับความทุกข์ใจ^{๒๔} ซึ่งในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ปัจเจกชนมีสิทธิจะควบคุมข้อมูลของตนเอง^{๒๕} ให้มีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลโดยเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม โดยสามารถเลือกที่จะควบคุมเนื้อหาของข้อมูลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลได้^{๒๖} การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีลักษณะเป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างบุคคลกับองค์กรหรือผู้ที่ควบคุมหรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม และจะต้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ^{๒๗} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data Controller) หรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Data Processor) เป็นหน่วยงานภาครัฐ และเมื่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ผูกพันหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเพื่อให้สิทธิดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงด้วย^{๒๘}

ในส่วนของหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้รับอิทธิพลจาก OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data^{๒๙} โดยเฉพาะประเทศในสหภาพยุโรปซึ่งเดิมได้มีการใช้ Data Protection Directive (95/46/EC) เป็นกฎหมายหลักในการตรากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จนกระทั่งข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป (GDPR) มีผลใช้บังคับ^{๓๐} เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑^{๓๑} และหลักการตามข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป (GDPR) นี้ ได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยหลักการสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป (GDPR) มีดังต่อไปนี้^{๓๒}

(๑) หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และโปร่งใส (Lawfulness, Fairness, and Transparency) การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้ถูกเก็บ รวบรวม ใช้ หรือประมวลผล จะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งต้อง

^{๒๔}วนิดา แสงสารพันธ์, หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๗), น. ๙๐.

^{๒๕}Doyle, C. And Bagaric, M. (2015) 'Privacy Law in Australia', Sydney: The Federation Press, p. 18.

^{๒๖}Phillipson, G. (2018) 'Press freedom, the public interest and privacy', in Kenyons-T, A. (ed.) *Comparative Defamation and Privacy Law*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 150.

^{๒๗}<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/introduction-to-data-protection/some-basic-concepts/> [online], เข้าถึงเมื่อ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๓.

^{๒๘}เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘), น. ๒๒๖-๒๒๗.

^{๒๙}<https://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm> [online], เข้าถึงเมื่อ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๓.

^{๓๐}Lynskey, O. (2015) 'The Foundations of EU Data Protection Law', Oxford, Oxford University Press, pp. 6-7.

^{๓๑}<https://www.etda.or.th/content/personal-data-protection-act-protect-or-not.html> [online], เข้าถึงเมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๓.

^{๓๒}<https://www.dataprotection.ie/en/individuals/principles-data-protection> [online], เข้าถึงเมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๓.

มีการกำหนดขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะประมวลผล มีการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลด้วยวิธีการที่เข้าถึงและสามารถเข้าใจได้โดยง่าย ชัดเจน และใช้ภาษาที่ไม่ซับซ้อน

(๒) หลักวัตถุประสงค์ต้องเป็นไปอย่างจำกัด (Purpose Limitation) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ชัดเจน และเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ณ เวลาที่ได้จัดเก็บข้อมูลนั้น ตลอดจนการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวต้องไม่ดำเนินการนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

(๓) หลักการจัดเก็บข้อมูลเพียงเท่าที่จำเป็น (Data Minimisation) การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องเป็นไปอย่างเพียงพอเฉพาะในส่วนที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการประมวลผลเท่านั้น ข้อมูลส่วนบุคคลควรได้รับการประมวลผลเฉพาะในกรณีที่วัตถุประสงค์ของการประมวลผลไม่สามารถบรรลุผลด้วยวิธีการอื่นได้อย่างสมเหตุสมผล นอกจากนี้ การจัดเก็บข้อมูลต้องเป็นไปอย่างจำกัด และจำกัดภายในเวลาที่น้อยที่สุดตามหลักการจัดเก็บข้อมูลอย่างจำกัด (Storage Limitation) ด้วย

(๔) หลักความถูกต้อง (Accuracy) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ในกรณีที่มีความจำเป็น หากข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวไม่ถูกต้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการลบหรือแก้ไขให้ถูกต้องโดยไม่ชักช้า และเพื่อบันทึกข้อมูลที่ได้จัดเก็บหรือได้รับมา ตลอดจนบันทึกแหล่งที่มาของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นด้วย

(๕) หลักการจัดเก็บข้อมูลอย่างจำกัด (Storage Limitation) การจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลพึงดำเนินการในรูปแบบที่ได้ระบุไว้ในการได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject) โดยสามารถเก็บข้อมูลไว้ได้นานเท่าที่มีความจำเป็นต้องประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเท่านั้น และเพื่อให้การจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามหลักการจัดเก็บข้อมูลอย่างจำกัด ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลพึงกำหนดระยะเวลาที่จะลบข้อมูลดังกล่าวหรือระยะเวลาที่จะมีการทบทวนการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวด้วย

(๖) หลักการรักษาความมั่นคงปลอดภัยและการรักษาความลับ (Integrity and Confidentiality) การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่มีการรักษาความลับ และมีความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยผู้ที่ไม่ได้อำนาจหรือการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อที่จะใช้ข้อมูลส่วนบุคคลหรือใช้เครื่องมือในการประมวลผลที่ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลสูญหายโดยมิได้เจตนา หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลถูกทำลาย หรือใช้เทคนิคหรือการจัดการที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Data) เช่น ข้อมูลการรักษาพยาบาลที่จะต้องมีการคุ้มครองที่สูงกว่าข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป (Non-sensitive Data)

(๗) หลักการถูกตรวจสอบได้ (Accountability) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องรับผิดชอบในการแสดงถึงการปฏิบัติตามหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหมดข้างต้น รวมทั้งต้องรับผิดชอบว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป (GDPR) ตลอดจนต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนเป็นไปตามหลักการดังกล่าวและเกิดผลใช้บังคับได้ ทั้งนี้ สามารถแสดงผ่านการบันทึกและมาตรการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้เป็นสิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ สิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ประกอบกัน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยใช้หลักความได้สัดส่วนเพื่อรักษาสมดุลระหว่างสิทธิในการได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในส่วนอารัมภบท (Recital) ข้อ (๔)^{๓๓} ของข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป (GDPR)

๒.๒ การจำกัดสิทธิโดยการใช้อำนาจของรัฐ

เนื่องจากรัฐในฐานะที่เป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกของรัฐและมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในเรื่องประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสมาชิกของรัฐมีความประสงค์พื้นฐานอยู่สองประการคือ ความมั่นคงในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ประการหนึ่ง และความอยู่ดีกินดีทั้งทางกายและทางจิตใจอีกประการหนึ่ง^{๓๔} รัฐจึงมีภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะนิติรัฐ (Legal State) โดยดำเนินการกิจทั้งในเรื่องภารกิจพื้นฐาน (Basic Function) ที่รัฐมีหน้าที่ดูแลเรื่องความมั่นคงปลอดภัย รวมทั้งมีภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ที่รัฐมีหน้าที่ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น^{๓๕} ดังนั้น สิทธิเสรีภาพของบุคคลอาจถูกจำกัดได้โดยอำนาจของรัฐด้วยเหตุผลและความจำเป็นในเรื่องประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม^{๓๖} (Rule of Law) อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ การใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ของรัฐที่จะทำให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำในรูปแบบข้อยกเว้นของหลักทั่วไปเท่านั้น มิใช่กระทำเป็นหลัก ประกอบกับการที่หลักนิติรัฐเป็นการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยคน (Government of Law, not of men)^{๓๗} ซึ่งกฎหมายที่จะใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของตัวแทนของประชาชน อันสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยเช่นกัน โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น จะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้ และจะต้องใช้เป็นกรณีทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงแก่บุคคลหนึ่ง หรือกรณีใดกรณีหนึ่ง รวมทั้งจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วนด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม (Principle of Suitability) สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นไปเท่าที่จำเป็น (Principle of Necessity) ในการดำเนินการตามกฎหมายโดยใช้มาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเป็นไปตามหลักการได้สัดส่วนอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) คือ ต้องเกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่รัฐได้รับกับ

^{๓๓}(4) The processing of personal data should be designed to serve mankind. The right to the protection of personal data is not an absolute right; it must be considered in relation to its function in society and be balanced against other fundamental rights, in accordance with the principle of proportionality. This Regulation respects all fundamental rights and observes the freedoms and principles recognised in the Charter as enshrined in the Treaties, in particular the respect for private and family life, home and communications, the protection of personal data, freedom of thought, conscience and religion, freedom of expression and information, freedom to conduct a business, the right to an effective remedy and to a fair trial, and cultural, religious and linguistic diversity.

^{๓๔}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำบรรยายในการฝึกอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ ๑ เรื่อง ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและอำนาจรัฐ, กฎหมายมหาชนและการบริหารราชการแผ่นดิน โครงการฝึกอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ ๑, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๓๙, น. ๖-๗.

^{๓๕}สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒), น. ๑๓๖-๑๓๗.

^{๓๖}ศึกษาความแตกต่างได้จาก สุวิทย์ ปัญญาวงศ์, กฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๑, น. ๘๕-๑๐๑.

^{๓๗}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย, คู่มือการศึกษากฎหมายวิชาปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), น. ๑๓๐.

ความเสียหายของเอกชน โดยมาตรการนั้นต้องไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมน้อยมากจนไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชน^{๓๘} ซึ่งเป็นการพิจารณาในประเด็นวัตถุประสงค์ วิธีการ และความสัมพันธ์ จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นทั้งที่มาแห่งอำนาจของรัฐในการปฏิบัติการกิจและหน้าที่และยังเป็นข้อจำกัด หรือกรอบในการใช้อำนาจของรัฐด้วย^{๓๙}

๓. ตัวอย่างหลักการคุ้มครองสิทธิในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

หลักความยินยอม (Consent) ตามมาตรา ๑๔^{๔๐} ได้กำหนดให้ในการขอความยินยอมเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ความยินยอมที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลให้ดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยชัดแจ้ง คือทำเป็นหนังสือหรือดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การขอความยินยอมนั้นต้องแยกส่วนออกจากข้อความอื่นอย่างชัดเจน มีแบบหรือข้อความที่เข้าถึงได้ง่ายและเข้าใจได้ ใช้ภาษาที่อ่านง่าย และไม่เป็นการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ และในการถอนความยินยอมต้องเป็นไปได้ง่ายเช่นเดียวกับการให้ความยินยอม เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม เหตุผลเพื่อเป็นการให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถกำหนดเจตจำนงได้อย่างอิสระ และเป็นเจตจำนงที่แท้จริงได้ว่าตนประสงค์จะให้มีการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนหรือไม่ และหากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเจตจำนงในการให้ความยินยอมดังกล่าวย่อมต้องสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

^{๓๘}วรพจน์ วิศวพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘), น. ๓๘-๔๒.

^{๓๙}บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘), น. ๔๕-๔๘.

^{๔๐}มาตรา ๑๔ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้

การขอความยินยอมต้องทำโดยชัดแจ้ง เป็นหนังสือหรือทำโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่โดยสภาพไม่อาจขอความยินยอมด้วยวิธีการดังกล่าวได้

ในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไปด้วย และการขอความยินยอมนั้นต้องแยกส่วนออกจากข้อความอื่นอย่างชัดเจน มีแบบหรือข้อความที่เข้าถึงได้ง่ายและเข้าใจได้ รวมทั้งใช้ภาษาที่อ่านง่าย และไม่เป็นการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการจะให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามแบบและข้อความที่คณะกรรมการประกาศกำหนดก็ได้

ในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอม ทั้งนี้ ในการเข้าทำสัญญาซึ่งรวมถึงการให้บริการใด ๆ ต้องไม่มีเงื่อนไขในการให้ความยินยอมเพื่อเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องสำหรับการเข้าทำสัญญาซึ่งรวมถึงการให้บริการนั้น ๆ

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะถอนความยินยอมเสียเมื่อใดก็ได้โดยจะต้องถอนความยินยอมได้ง่ายเช่นเดียวกับการให้ความยินยอม เว้นแต่มีข้อจำกัดสิทธิในการถอนความยินยอมโดยกฎหมายหรือสัญญาที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ การถอนความยินยอมย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ให้ความยินยอมไปแล้วโดยชอบตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

ในกรณีที่การถอนความยินยอมส่งผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องใด ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบถึงผลกระทบจากการถอนความยินยอมนั้น

การขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ ไม่มีผลผูกพันเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และไม่ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้

หลักวัตถุประสงค์ (Purpose Limitation) ตามมาตรา ๒๑^{๔๑} ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ก่อนหรือในขณะที่เก็บรวบรวม ถ้าหากวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากที่ได้แจ้งไว้จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปดำเนินการไม่ได้ เว้นแต่ ได้แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่นั้นให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบและได้รับความยินยอมก่อนเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยแล้ว หรือเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ เหตุผลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบว่าการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของตนเป็นไปเพื่อการใด เพื่อให้สามารถได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าจะยินยอมให้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนหรือไม่ อย่างไร เช่น หากเป็นไปเพื่อการพัฒนาการรักษาทางการแพทย์อาจให้ความยินยอม แต่หากเป็นไปเพื่อการค้าก็อาจไม่ให้ความยินยอม

หลักการเก็บข้อมูลเท่าที่จำเป็น (Data Minimization) ตามมาตรา ๒๒^{๔๒} ได้กำหนดให้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะเก็บได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้วัตถุประสงค์ที่ขอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และยังปรากฏในมาตรา ๑๙ วรรคสี่^{๔๓} ซึ่งกำหนดให้ในการเข้าทำสัญญาต้องไม่มีเงื่อนไขในการให้ความยินยอมเพื่อเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องสำหรับการเข้าทำสัญญาด้วย เหตุผลเพื่อมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลหรือการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการกระทบสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจนเกินสมควร

หลักการแจ้งรายละเอียด (Data Subject have to be informed) ตามมาตรา ๒๓^{๔๔} ได้กำหนดให้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

^{๔๑}มาตรา ๒๑ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ก่อนหรือในขณะที่เก็บรวบรวม

การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ ที่ได้แจ้งไว้ตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่

(๑) ได้แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่นั้นให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบและได้รับความยินยอมก่อนเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยแล้ว

(๒) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้

^{๔๒}มาตรา ๒๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ให้เก็บรวบรวมได้เท่าที่จำเป็นภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

^{๔๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๐, ข้างต้น

^{๔๔}มาตรา ๒๓ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบก่อนหรือในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ทราบถึงรายละเอียดนั้นอยู่แล้ว

(๑) วัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมเพื่อนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้หรือเปิดเผยซึ่งรวมถึงวัตถุประสงค์ตามที่มาตรา ๒๔ ให้อำนาจในการเก็บรวบรวมได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

(๒) แจ้งให้ทราบถึงกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายหรือสัญญา หรือมีความจำเป็นต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อเข้าทำสัญญา รวมทั้งแจ้งถึงผลกระทบที่เป็นไปได้จากการไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคล

(๓) ข้อมูลส่วนบุคคลที่จะมีการเก็บรวบรวมและระยะเวลาในการเก็บรวบรวมไว้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ชัดเจน ให้กำหนดระยะเวลาที่อาจคาดหมายได้ตามมาตรฐานของการเก็บรวบรวม

(๔) ประเภทของบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมอาจจะถูกเปิดเผย

(๕) ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล สถานที่ติดต่อ และวิธีการติดต่อในกรณีที่มิได้ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ให้แจ้งข้อมูล สถานที่ติดต่อ และวิธีการติดต่อของตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

ทราบก่อนหรือในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมเพื่อนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้หรือเปิดเผย การให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายหรือสัญญาหรือมีความจำเป็นต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อเข้าทำสัญญา รวมทั้งแจ้งถึงผลกระทบที่อาจเป็นไปได้จากการไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลส่วนบุคคลที่จะมีการเก็บรวบรวม ระยะเวลาในการจัดเก็บหรือระยะเวลาที่คาดหมายไว้ ประเภทของบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมอาจจะถูกเปิดเผย ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล สถานที่ติดต่อ และวิธีการติดต่อ รายละเอียดของตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Officer - DPO) ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เหตุผลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลรับทราบรายละเอียดในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของตนว่าเป็นไปเพื่อการใด มีความเกี่ยวข้องกับผู้ใดบ้าง มีระยะเวลาที่จะดำเนินการเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งมีรายละเอียดในการติดต่อกลับหรือไม่ อย่างไรก็ตามหากมีความประสงค์จะทราบข้อมูลเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงข้อมูลภายหลัง หรือเพิกถอนความยินยอมซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะให้ความยินยอมในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของตนหรือไม่ เพียงใด

หลักการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง ตามมาตรา ๒๕^{๔๕} ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่จากเจ้าของ

(๖) สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๑๙ วรรคห้า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง

“มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง เว้นแต่

(๑) ได้แจ้งถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมและได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

(๒) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอมตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๖

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา ๒๑ และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องได้รับความยินยอมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดนั้นอยู่แล้ว

(๒) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลพิสูจน์ได้ว่าการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดดังกล่าวไม่สามารถทำได้หรือจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ หรือสถิติ ในกรณีนี้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

(๓) การใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำโดยเร่งด่วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

(๔) เมื่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้ซึ่งล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลจากหน้าที่หรือจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและต้องรักษาวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดบางประการตามมาตรา ๒๓ ไว้เป็นความลับตามที่กฎหมายกำหนด

การแจ้งรายละเอียดตามวรรคสอง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมตามมาตรานี้ เว้นแต่กรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งในการติดต่อครั้งแรก และกรณีที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผย ต้องแจ้งก่อนที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยเป็นครั้งแรก

ข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง เหตุผลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถตัดสินใจควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วยตนเองได้ว่า มีความประสงค์จะให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนในเรื่องใดต่อบุคคลใดหรือองค์กรใด และภายในขอบเขตเท่าใด

จากหลักการคุ้มครองสิทธิข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่างมีความมุ่งหมายเพื่อช่วยให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถกำหนดเจตจำนงของตนได้อย่างอิสระบนพื้นฐานของการได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนเพียงพอในการประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของตนว่า จะยินยอมให้เก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย หรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนต่อผู้ใดและเพียงใดบ้าง เพื่อเป็นการรับรองสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนให้เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการต่าง ๆ ดังกล่าวจึงมีการยกเว้นได้ตามที่กฎหมายกำหนด และย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น หลักการใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ (Public Task) และหลักประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจได้ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐจึงไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ตาม แต่มีข้อที่พึงตระหนักว่า การใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิซึ่งเป็นกรณียกเว้นของหน่วยงานภาครัฐนั้น ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม และมีขอบเขตที่เหมาะสม ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาประกอบได้

๔. ตัวอย่างคดีต่างประเทศที่มีการนำเรื่องหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณา

คดี *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others joined with Kärntner Landesregierung and Others*^{๔๖}

คดีดังกล่าวเป็นการรวมพิจารณาคดี C-293/12 ที่ศาลสูงของประเทศไอร์แลนด์ และคดี C-594/12 ที่ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียต่างได้นำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (the European Court of Justice - ECJ) เพื่อตรวจสอบว่าระเบียบรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดเก็บรักษาข้อมูล (Data Retention Directive (2006/24 EC) - DRD)^{๔๗} ขัดกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องมีการจัดเก็บข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ทางออนไลน์ของบุคคลเป็นจำนวนมากและมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้กับหน่วยงานความมั่นคง ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้พิพากษาว่า ข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ทางออนไลน์เป็นข้อมูลที่สามารถทำให้ระบุตัวบุคคลผู้ใช้บริการวิธีการ สถานที่ ตลอดจนอัตราความถี่ ช่วงเวลา ที่ใช้บริการทางออนไลน์ได้ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะสามารถระบุชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัวได้อย่างค่อนข้างเจาะจง และแม้ว่าการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อความมั่นคง

^{๔๖}Joined Cases C-293/12 and C-594/12 *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others; Proceeding brought by joined with Kärntner Landesregierung and Others* (8 April 2014)

^{๔๗}DIRECTIVE 2006/24/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC

และประโยชน์สาธารณะในการต่อต้านอาชญากรรมที่ร้ายแรง แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน โดยกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับมาตรา ๗^{๔๘} มาตรา ๘^{๔๙} และมาตรา ๕๒ ๑.^{๕๐} แห่งกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) ทั้งนี้ การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิความเป็นส่วนตัวและเป็นการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปอย่างร้ายแรง เนื่องจากไม่มีการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานความมั่นคง เช่น การกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการหรือองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ อีกทั้งในการจัดเก็บและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวไม่มีการแจ้งให้ผู้ให้บริการรับทราบอันทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการต้องตกอยู่ใต้การควบคุมของรัฐอยู่ตลอดเวลา กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการเพียงพอเท่าที่จำเป็นเนื่องจากในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ทางออนไลน์ของบุคคลครอบคลุมทุกกิจกรรมที่เป็นวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงมีการจัดเก็บข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ทางออนไลน์โดยไม่มีการแยกความแตกต่างในกรณีเกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมอย่างร้ายแรง ไม่มีการกำหนดข้อจำกัดหรือข้อยกเว้น ตลอดจนไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อมูลที่หน่วยงานความมั่นคงจะสามารถเข้าถึงและใช้เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน สืบสวน สอบสวนในคดีความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมได้ ไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือระดับความร้ายแรง นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดระยะเวลาในการจัดเก็บขึ้นต่ำเป็นเวลาอย่างน้อย ๖ เดือน โดยไม่มีการจำกัดประเภทของข้อมูลของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และความเป็นไปได้ของประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูลที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ อีกทั้งมีการกำหนดระยะเวลาจัดเก็บข้อมูลขึ้นต่ำอย่างน้อย ๖ เดือน และสูงสุด ๒๔ เดือน โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด และกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อรองรับความเสี่ยงในการเข้าถึงข้อมูลหรือใช้ข้อมูลโดยมิชอบ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ให้บริการสามารถพิจารณากำหนดระดับความปลอดภัยได้ ซึ่งกรณีจะมีความเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้มาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลนั้น โดยไม่มีการกำหนดที่ชัดเจนว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูลแล้วจะสามารถทำลายข้อมูลเหล่านั้นโดยไม่มีการนำกลับมาได้อีกอย่างไร รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าการจัดเก็บข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ทางออนไลน์จะต้องจัดเก็บในสหภาพยุโรป จึงไม่เป็นการรับรองได้ว่าข้อมูลดังกล่าวจะถูกจัดเก็บและใช้โดยองค์กรที่เป็นอิสระ ตามที่ได้

^{๔๘}Article 7 - Respect for private and family life

Everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications.

^{๔๙}Article 8 - Protection of personal data

1. Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her.
2. Such data must be processed fairly for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him or her, and the right to have it rectified.
3. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.

^{๕๐}Article 52 - Scope and interpretation of rights and principles

1. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.

กำหนดไว้ในกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ซึ่งจะทำให้การควบคุมข้อมูลดังกล่าวอาจไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรปอันเป็นส่วนสำคัญในการคุ้มครองบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ระเบียบรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดเก็บรักษาข้อมูล (Data Retention Directive (2006/24 EC) ตกเป็นโมฆะ^{๕๑}

๕. บทสรุป

จากความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะที่เป็นสิทธิส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้อย่างชัดเจนประกอบกับหลักความผูกพันโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย^{๕๒} หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือหน่วยงานภาครัฐที่ใช้อำนาจมหาชนเพื่อให้สังคมมีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัย^{๕๓} ต่างต้องผูกพันโดยตรงต่อหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐจึงต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสำคัญด้วย

แม้ว่าในขณะนี้^{๕๔} หน่วยงานภาครัฐจะได้รับการยกเว้นตามบัญชีท้าย^{๕๕} ของพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานและกิจการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเพียงแต่กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไปตามมาตรฐาน^{๕๖} ที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนดเท่านั้น^{๕๗} หน่วยงานภาครัฐก็ควรพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางในการประกันสิทธิส่วนบุคคลว่าบุคคลจะได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสมภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓^{๕๘} แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง

^{๕๑}<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0293&from=EN> [online], เข้าถึงเมื่อ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๓.

^{๕๒}บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรมหรือเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘), น. ๙๓-๙๕.

^{๕๓}นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักการกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐), น. ๑๔๒-๑๔๓.

^{๕๔}มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

^{๕๕}บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานและกิจการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓

(๑) หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖}มาตรฐานดังกล่าวคือ ประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๓

^{๕๗}มาตรา ๓ มิให้นำบทบัญญัติในหมวด ๒ หมวด ๓ หมวด ๕ หมวด ๖ และหมวด ๗ และมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานหรือกิจการตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนด

^{๕๘}มาตรา ๓ ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะใดกิจการใด หรือหน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น เว้นแต่

ข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และควรเตรียมการให้พร้อมเพื่อจะสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ต่อไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ แม้ว่าในบางกรณีหน่วยงานภาครัฐจะอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายในการจำกัดสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตนเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนได้ตลอดจนในบางกรณีหน่วยงานภาครัฐอาจได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณีก็ตาม แต่ในการดำเนินการเก็บรวบรวม ใช้ หรือประมวลผลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐย่อมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนอันเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญของหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม โดยหน่วยงานภาครัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลเพียงที่เท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการจำกัดการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแห่งสหภาพยุโรป (GDPR) ที่จะต้องใช้ข้อมูลให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ที่จะใช้ประมวลผลตามข้อ ๕ ๑. (C)^{๕๙} ของข้อกำหนดทั่วไปดังกล่าวด้วย

(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล และบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการเพิ่มเติมไม่ว่าจะซ้ำกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรือไม่ก็ตาม

(๒) บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องเรียน บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องเรียน

(ข) ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามกฎหมายดังกล่าวออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล แต่ไม่เพียงพอเท่ากับอำนาจของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามพระราชบัญญัตินี้และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวร้องขอต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลผู้เสียหายยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

^{๕๙}Article 5 – Principles relating to processing of personal data

1. Personal data shall be:

(a) processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject ('lawfulness, fairness and transparency');

(b) collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a manner that is incompatible with those purposes; further processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes shall, in accordance with Article 89(1), not be considered to be incompatible with the initial purposes ('purpose limitation');

(c) adequate, relevant and limited to what is necessary in relation to the purposes for which they are processed ('data minimisation');

(d) accurate and, where necessary, kept up to date; every reasonable step must be taken to ensure that personal data that are inaccurate, having regard to the purposes for which they are processed, are erased or rectified without delay ('accuracy');

(e) kept in a form which permits identification of data subjects for no longer than is necessary for the purposes for which the personal data are processed; personal data may be stored for longer periods insofar as the personal data will be processed solely for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes in accordance with Article 89(1)

อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐพึงเก็บรวบรวม ใช้ หรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ และใช้มาตรการที่จะกระหนาบสิทธิเสรีภาพของประชาชน น้อยที่สุด และจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสมดุลของประโยชน์ที่รัฐจะได้รับกับความเสียหายของเอกชน ตามหลักการได้สัดส่วนอย่างแคบด้วย และที่สำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย หรือการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลหน่วยงานภาครัฐควรคำนึงถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ในฐานะที่เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิใช่กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการใช้ ข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้เป็นกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้ใช้ข้อมูลส่วนบุคคล อย่างเด็ดขาด หากแต่เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย หรือการประมวลผล ข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ ความเป็นส่วนตัวโดยการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยมิชอบ หน่วยงานภาครัฐจึงต้องดำเนินการตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังกล่าว ตลอดจนต้อง คำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายฉบับอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับบริบทของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ ด้วย โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องตระหนักและพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระทำ ทางปกครองในการดำเนินการกิจการหรือการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐนั้นต้องชอบด้วย กฎหมายอันเป็นหนึ่งในหลักการของหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม^{๖๐} ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของ หน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือ กิจการของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ และเกิดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิทธิความเป็นส่วนตัวในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตลอดจนสอดคล้องกับหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมที่เป็น หลักการสากลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๓ วรรคสอง^{๖๑} ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องผูกพันต่อหลักการดังกล่าวด้วย

subject to implementation of the appropriate technical and organisational measures required by this Regulation in order to safeguard the rights and freedoms of the data subject ('storage limitation');

(f) processed in a manner that ensures appropriate security of the personal data, including protection against unauthorised or unlawful processing and against accidental loss, destruction or damage, using appropriate technical or organisational measures ('integrity and confidentiality').

2. The controller shall be responsible for, and be able to demonstrate compliance with, paragraph 1 ('accountability').

^{๖๐} นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๓), น. ๒๙๗-๒๙๙.

^{๖๑} มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค

นายณัฏก นีวาทงษ์*

ในอดีตก่อนการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับนั้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองดูแลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคโดยตรง มีเพียงกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะเรื่องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งต้องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องใดเป็นการเฉพาะหรือให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลที่ได้จากการตรวจค้นหรือตรวจสอบซึ่งมีลักษณะเป็นความลับหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กหรือผู้ปกครอง แต่ในส่วนข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบธุรกิจหรือเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยนั้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดเข้ามาคุ้มครองดูแลอย่างเป็นระบบ ทำให้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเกิดการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวผู้ประกอบการอาจได้มาจากการทำสัญญาซื้อขายสินค้าหรือบริการระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ สัญญาใช้บริการบัตรเครดิต หรือสัญญาทางธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงการทำธุรกรรมบน e-commerce platform หรือการสมัครสมาชิกบนเว็บไซต์ ซึ่งจะมีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคปรากฏในสัญญาหรือธุรกรรมดังกล่าวอยู่เสมอ

สำหรับข้อมูลส่วนบุคคล (personal data) ตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น หมายถึงข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นต้นว่า ชื่อ-นามสกุล วันเดือนปีเกิด เลขบัตรประจำตัวประชาชน การนับถือศาสนา ข้อมูลการศึกษา ข้อมูลการแพทย์ ข้อมูลพันธุกรรม เลขที่บัญชีธนาคาร หมายเลขโทรศัพท์ส่วนตัว ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (email) เลขที่บ้าน ลายพิมพ์นิ้วมือ ความชอบหรือพฤติกรรมในการซื้อสินค้าหรือบริการของบุคคล และ IP address หรือ cookies ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลจึงมีฐานไม่ต่างจากทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ต้องได้รับการดูแลรักษาและต้องได้รับความยินยอม (consent) จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (data subject) แต่ที่ผ่านมาผู้ประกอบการมักนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริโภคมาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอสินค้าและบริการต่อลูกค้าและใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ หรือถ่ายโอนข้อมูลหรือแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลลูกค้าระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลอันเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภค ซึ่งในต่างประเทศกรณีผู้ประกอบการนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไปใช้โดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นเคยมีข้อพิพาทเกิดขึ้นมาแล้ว เช่น คดี Tyler v. Michaels Stores, INC โดยบริษัทจำเลยได้

*ผู้อำนวยการกองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับรหัสไปรษณีย์ (zip code) ของผู้ใช้บัตรเครดิตในการซื้อสินค้า แต่จำเลยกลับนำข้อมูลดังกล่าวของโจทก์ พร้อมด้วยชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขบัตรเครดิต ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าเป็นผลให้บุคคลที่สามล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลและเสนอขายสินค้าซึ่งโจทก์มิได้ประสงค์จะรับซื้อเสนอสินค้าเหล่านั้น อันทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย^๑

เนื่องจากปัจจุบันการทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมีรูปแบบที่หลากหลายและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคกระจายไปอยู่ในมือของผู้ประกอบธุรกิจจำนวนมากทั้งที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการโดยตรงและผู้ประกอบธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหาประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคล เป็นผลให้ผู้บริโภคไม่อาจทราบได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนไปอยู่ในความครอบครองของผู้ใด และมีการนำข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไปใช้ในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนหรือบุคคลอื่นหรือไม่ ประกอบกับพัฒนาการด้านเทคโนโลยีส่งผลให้รูปแบบข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น เช่น มีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นข้อมูลชีวภาพ ได้แก่ เทคโนโลยีการจดจำใบหน้า การสแกนม่านตา หรือลายนิ้วมือในการระบุตัวตนเพื่อเข้าใช้บริการ

ความตระหนักถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อผู้บริโภคพบว่าการนำข้อมูลส่วนบุคคลของตนไปใช้เป็นข้อมูลในการประมวลผลและคาดการณ์ทั้งในด้านการพาณิชย์ การเมือง และพฤติกรรมทางสังคม โดยเฉพาะกรณีที่เป็นข่าวโด่งดังไปทั่วโลก ได้แก่ คดีที่ Facebook ถูก Verbraucherzentrale Bundesverband หรือ VZBV ซึ่งเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของเยอรมนีฟ้องต่อศาลแห่งเมืองเบอร์ลินเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๘ (Docket no. 16 O 341/15) ว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๖๑ ศาลแห่งเมืองเบอร์ลินได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า การตั้งค่าเริ่มต้นหรือ default setting ของ Facebook ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ใช้บริการสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดกรณีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการจะถูกโอนหรือส่งต่อไปยังบุคคลที่สามนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักการให้ความยินยอม (informed consent) เนื่องจากการให้ความยินยอมต้องมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจอย่างมีอิสระ การกำหนดเป็นค่าเริ่มต้นว่า “ยินยอม” ไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการให้ความยินยอมอย่างมีอิสระโดยได้รับข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างเพียงพอ หากปรากฏว่าผู้ใช้บริการไม่ได้รับคำอธิบายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับค่าเริ่มต้นดังกล่าวในกระบวนการสร้างบัญชีผู้ใช้ และศาลยังเห็นด้วยว่า “Virtual privacy tour” ที่ Facebook กำหนดนั้นไม่ใช่มาตรการบังคับและในความเป็นจริงผู้ใช้บริการจะไม่เข้าไปอ่านและศึกษารายละเอียดของการตั้งค่าเริ่มต้นดังกล่าว โดยค่าเริ่มต้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกำหนดให้ search engines อื่น ๆ สามารถค้นหา Facebook profile ของผู้ใช้บริการได้ การกำหนดให้มีการแสดงสถานะที่อยู่ของผู้ใช้บริการ การกำหนดให้สามารถโอนข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลกับบริการในเครือของ Facebook เช่น Instagram หรือ WhatsApp และในส่วนของการโอนข้อมูลส่วนบุคคลนั้นศาลเห็นว่าข้อกำหนดการให้บริการของ Facebook มีความไม่ชัดเจนทำให้ผู้ใช้บริการไม่สามารถให้ความยินยอมได้ โดยเฉพาะการโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้ใช้บริการไม่สามารถทราบได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลประเภทใดที่จะถูกโอนไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา เหตุใดจึงต้องโอน และข้อมูลส่วนบุคคล

^๑ William McGeeveran, *Privacy and Data Protection Law*, University Casebook Series. (United States of America: Foundation Press, ๒๐๑๖), ๑๘๐- ๑๘๘.

ดังกล่าวจะถูกใช้อย่างไรและเพื่อการใด และประการสำคัญมาตรฐานความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกโอนไปเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ศาลยังเห็นด้วยว่าเงื่อนไขการให้บริการที่อนุญาตให้ Facebook นำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการไปใช้เพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ^๒

บทความนี้จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค โดยนำเสนอประเด็นข้อพิพาทที่น่าสนใจเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคในต่างประเทศ ตลอดจนสาระสำคัญและกลไกในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งสิทธิร้องเรียน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และสิทธิดำเนินคดีแพ่งของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้บริโภคในการป้องกันและการเยียวยากรณีที่มีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑. ประเด็นข้อพิพาทที่น่าสนใจในต่างประเทศเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค

ในบรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นในต่างประเทศนั้น มักจะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องระหว่างข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภครวมอยู่ด้วยเสมอ เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในแง่ที่ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางจึงมีความยืดหยุ่นนำไปใช้กับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนของผู้บริโภคได้ด้วย^๓ ดังจะขอยกตัวอย่างคดีข้อพิพาทที่น่าสนใจซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศ ดังนี้

๑.๑ คดี Northwest Airlines Privacy Litigation^๔

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้บริโภคอ้างความเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาว่าข้อความที่ปรากฏใน “นโยบายความเป็นส่วนตัว” (privacy policy) บนเว็บไซต์ของบริษัทถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการให้บริการ ซึ่งการที่บริษัทฝ่าฝืนข้อความเกี่ยวกับนโยบายความเป็นส่วนตัวดังกล่าวโดยเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคแก่บุคคลที่สามทั้งที่ผู้บริโภคไม่ได้ยินยอมด้วยนั้นถือได้ว่าเป็นการผิดสัญญา ศาลคดีนี้ได้วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวไม่มีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความผูกพันฝ่ายเดียวแก่ฝ่ายบริษัท แต่ถือเป็นเพียง “นโยบายโดยทั่ว ๆ ไป” ของบริษัทเท่านั้น เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้ยังคงเปิดโอกาสให้บริษัทมีสิทธิที่จะกำหนดขอบเขตความหมายต่าง ๆ ของถ้อยคำได้อย่างเต็มที่ เป็นต้นว่า การใช้ถ้อยคำว่า บริษัทจะเปิดเผยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องของลูกค้าแก่บุคคลที่สาม คำว่า “ที่เกี่ยวข้อง” หรือ “บุคคลที่สาม” จะมีความหมายเพียงใดจึงยังคงเป็นสิทธิของบริษัทที่จะกำหนดขึ้นได้ และแม้หากจะถือว่านโยบายความเป็นส่วนตัวดังกล่าวเป็นความผูกพันฝ่ายเดียวที่บริษัทมีต่อลูกค้าและเป็นฐานที่มาของการก่อให้เกิดสัญญาขึ้นได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้บริโภคได้สนองรับความผูกพันฝ่ายเดียวของบริษัทดังกล่าวในนัยใด ๆ ด้วยเหตุนี้ ข้ออ้างของผู้บริโภคในการใช้สิทธิเรียกร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

^๒ ศุภวัชร มัลลานนท์, “Facebook v. Privacy,” ใน *กฎหมาย ๔.๐ รวมบทความทางกฎหมายเกี่ยวกับตลาดเงิน ตลาดทุน การแข่งขันทางการค้า และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในยุคอุตสาหกรรม ๔.๐* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๒), ๒๕๓-๒๕๕.

^๓ William McGeeveran, *Privacy and Data Protection Law*, ๑๖๕.

^๔ Ibid, ๑๗๓-๑๗๔.

๑.๒ คดี iPhone Application Litigation^๕

คดีนี้โจทก์ซึ่งเป็นผู้บริโภคอ้างว่าบริษัท Apple ใจให้โจทก์ตัดสินใจซื้อโทรศัพท์มือถือ iPhone เนื่องจากโจทก์สามารถดาวน์โหลดแอปพลิเคชัน (application) ต่าง ๆ บนระบบปฏิบัติการ iOS ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และโจทก์ได้อ่าน “นโยบายความเป็นส่วนตัว” (privacy policy) ของบริษัทแล้วรู้สึกเชื่อมั่นว่าบริษัทสามารถดูแลรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของโจทก์มิให้ล่วงรู้ถึงบุคคลที่สามโดยโจทก์มิได้ยินยอมได้ตามที่บริษัทระบุไว้ในนโยบายความเป็นส่วนตัวดังกล่าว แต่ปรากฏว่าบริษัทกลับไม่สามารถป้องกันมิให้บุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ให้บริการแอปพลิเคชันฟรีต่าง ๆ บนระบบปฏิบัติการ iOS ล่วงรู้ข้อมูลส่วนตัวของโจทก์ โดยข้อมูลเหล่านั้นได้ถูกส่งต่อไปยังบริษัทที่สามอย่างง่ายดาย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่อยู่ (location sharing) ของโจทก์ ก่อให้เกิดความเสียหายเพราะการที่โจทก์ตัดสินใจซื้อโทรศัพท์มือถือ iPhone ในราคาที่สูงก็เพราะเชื่อมั่นว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนจะได้รับการปกป้องตามนโยบายที่บริษัทได้แสดงไว้ในกาให้บริการดาวน์โหลดแอปพลิเคชันและการดาวน์โหลดแอปพลิเคชันยังทำให้อายุการใช้งานแบตเตอรี่สั้นลงและสิ้นเปลืองเนื้อที่จัดเก็บข้อมูลความจำของโทรศัพท์มือถืออันเป็นความเสียหายที่โจทก์ได้รับอีกด้วย

ศาลคดีนี้ได้วางหลักเกณฑ์การพิสูจน์ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ จะต้องประกอบด้วย (๑) เป็นความเสียหายที่แท้จริงซึ่งต้องระบุได้อย่างเป็นรูปธรรมและเฉพาะเจาะจง (๒) ความเสียหายที่ได้รับนั้น ต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย กล่าวคือ มีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (causation) อย่างเพียงพอ และ (๓) ต้องเป็นความเสียหายที่ศาลสามารถให้การเยียวยาได้โดยคำพิพากษา ทั้งนี้ เมื่อโจทก์อ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่บริษัทแถลง “นโยบายความเป็นส่วนตัว” ที่ไม่จริงและครบถ้วนและจากเหตุดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียหายแก่โจทก์ โจทก์จึงต้องพิสูจน์ให้เห็นในเบื้องต้นว่าตนมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายความเป็นส่วนตัวที่บริษัทแสดงไว้อย่างไร ซึ่งปรากฏว่าแม้ศาลจะเชื่อตามที่โจทก์อ้างว่าได้รับความเสียหายจริงก็ตาม แต่โจทก์ก็ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมว่าความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากข้ออ้างว่าบริษัทได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายความเป็นส่วนตัวที่ไม่จริงและครบถ้วนอย่างไร เนื่องจากการที่ผู้บริโภคจะพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลดังกล่าวได้นั้น จะต้องแสดงหลักฐานที่ชัดเจนว่าตนเข้าใจในสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายความเป็นส่วนตัวที่บริษัทได้แสดงไว้และข้อความที่ว่านั้นไม่ถูกต้องครบถ้วนทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไม่ได้รับการปกป้องตรงตามที่ระบุไว้ในนโยบายอันเป็นฐานที่มาของการก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งผู้บริโภคจะถือเอาเพียงความเข้าใจแต่เพียงคร่าว ๆ ของตนเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องเป็นความเข้าใจในสาระสำคัญซึ่งในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าโจทก์เข้าใจนโยบายความเป็นส่วนตัวดังกล่าวอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่โจทก์ไม่เคยแม้แต่จะอ่านนโยบายความเป็นส่วนตัวดังกล่าวเลย นอกจากนี้ โจทก์จะอ้างว่าก่อนที่จะยอมรับเข้าใช้บริการแอปพลิเคชันต่าง ๆ โจทก์จะต้องเลื่อนหน้าจอ (scroll down) ก่อนกดปุ่มยอมรับหรือตกลงยอมรับเป็นนัยอยู่แล้วว่าโจทก์ได้อ่านข้อความเกี่ยวกับนโยบายความเป็นส่วนตัวแล้วไม่ได้เช่นกัน เนื่องจากไม่อาจถือได้ว่าโจทก์ได้เข้าใจในสาระสำคัญของนโยบายนั้นแต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างของโจทก์ที่ว่าบริษัทซึ่งให้บริการแอปพลิเคชันนำข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง (location) ของโจทก์ไปใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น โจทก์ก็ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนว่าความเสียหายเป็นอย่างไรเพราะแม้กระทั่งโจทก์เองยังไม่ทราบมาก่อนเลยว่าโทรศัพท์มือถือที่ตนซื้อมามีฟังก์ชันเครื่องมือซึ่งใช้ระบุที่อยู่ (location services) ได้อยู่ด้วยเหตุนี้ศาลจึงตัดสินให้บริษัทจำเลยเป็นฝ่ายชนะคดีโดยยกคำร้องขอของโจทก์

^๕ Ibid, ๑๘๐-๑๘๘.

๑.๓ คดี Tyler v. Michaels Stores, INC^๖

คดีนี้โจทก์อ้างว่าบริษัทจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับ “รหัสไปรษณีย์” (zip code) ของผู้ใช้บัตรเครดิตในการซื้อสินค้าและบริการโดยอ้างความจำเป็นของการเก็บข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้การทำธุรกรรมซื้อขายสมบูรณ์ แต่ในความเป็นจริงบริษัทไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลนั้นแต่อย่างใด แต่บริษัทกลับนำข้อมูลส่วนบุคคลของโจทก์ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขบัตรเครดิต และรหัสไปรษณีย์ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าของบริษัทเอง ทำให้บุคคลที่สามล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลและเสนอขายสินค้าและบริการต่าง ๆ แก่โจทก์ ทั้งที่โจทก์ไม่ได้ประสงค์จะรับข้อเสนอเกี่ยวกับสินค้าและบริการเหล่านั้นอันเป็นความเสียหายที่โจทก์ได้รับ

คดีนี้ศาลตัดสินว่ารหัสไปรษณีย์ (zip code) ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลประการหนึ่ง เนื่องจากเมื่อนำรหัสไปรษณีย์ประกอบเข้ากับชื่อ (name) และที่อยู่ (address) ของบุคคลแล้ว ย่อมเพียงพอที่จะสามารถระบุตัวตนของผู้บริโภคได้ และศาลยังให้เหตุผลด้วยว่าหากรหัสไปรษณีย์ไม่อาจถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว กรณีก็ย่อมจะกระทบถึงสาระสำคัญของกฎหมายได้ ทั้งนี้ แม้กฎหมายฉบับนี้จะตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่การใช้บัตรเครดิตก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังคงมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ด้วยในตัว อย่างไรก็ตาม คดีนี้ในท้ายที่สุดศาลพิพากษายกคำร้องของโจทก์เนื่องจากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าความเสียหายที่ตนได้รับเกิดจากการใช้รหัสไปรษณีย์ของบริษัทอย่างไร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ถึงองค์ประกอบเรื่อง causation ในความสัมพันธ์ระหว่างเหตุของการเก็บข้อมูลรหัสไปรษณีย์กับผลที่ตนอ้างว่าเสียหายว่าสืบเนื่องกันอย่างไร

คดีดังกล่าวนี้มีนักวิชาการให้ข้อสังเกตด้วยว่ากฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ที่ตรานั้น อาจจะมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียวเท่านั้น ดังเช่นกรณีนี้แม้กฎหมายฉบับที่โจทก์อ้างจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้บัตรเครดิตซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริโภคถูกหลอกลวงจากการใช้บัตรเครดิตโดยมิชอบก็ตาม แต่เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีสาระสำคัญมุ่งคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภครวมอยู่ด้วยในตัว นอกจากนี้ ยังเห็นว่าความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความเสียหายในเชิงทรัพย์สินหรือที่เป็นตัวเงินเสมอไป การที่ผู้บริโภคได้รับการเสนอขายสินค้าหรือให้บริการจากบุคคลที่สามทั้ง ๆ ที่ตนไม่ได้ต้องการสินค้าและบริการเหล่านั้นเลย แต่สืบเนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนโดยที่ผู้บริโภคมิได้อนุญาตก็ถือว่าผู้บริโภคได้รับความเสียหายแล้ว

๑.๔ คดี Patel v. Facebook^๗

คดีนี้ศาลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) วินิจฉัยว่าการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลชีวภาพของผู้ใช้งาน Facebook โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้งานก่อน เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วยการคุ้มครองข้อมูลชีวภาพของรัฐ (Biometric Information Privacy Act) เนื่องจากวิธีการเก็บข้อมูลของ Facebook คือการใช้เทคโนโลยีช่วยจดจำใบหน้าบุคคลในรูปภาพ (facial recognition) และเมื่อปรากฏรูปภาพของบุคคลนั้นอีก ระบบจะแนะนำให้ผู้ใช้งานสามารถ tag ชื่อบุคคลนั้นได้โดยอัตโนมัติ ซึ่ง Facebook อ้างว่าการเก็บข้อมูลชีวภาพดังกล่าวไม่ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเนื่องจากเป็นเพียงเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการใช้งานให้แก่ผู้ใช้งาน Facebook เท่านั้น ทั้งนี้ Facebook ได้ใช้เวลาต่อสู้คดีนี้เกือบ ๕ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) และในที่สุดได้ตกลงยินยอมจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๖๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเดิม Facebook

^๖ Ibid, ๑๘๘๘-๑๙๔.

^๗ “Illinois Facebook Users Can Now File Claims for Payouts in \$650 Million Lawsuit Settlement,” NBC Chicago, accessed December 2, 2020, <https://bit.ly/2I56LRj>.

ยอมจ่ายเพียง ๕๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ศาลไม่เห็นชอบด้วย คดีจึงได้ยืดเยื้อมาระยะเวลาหนึ่ง โดยผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำขอรับเงินค่าเสียหายในรัฐอิลลินอยส์จะต้องมีคุณสมบัติบางประการด้วย เช่น ต้องอาศัยอยู่ในรัฐไม่น้อยกว่าระยะเวลาหนึ่งและเป็นผู้ใช้งาน Facebook ในช่วงที่มีการกระทำความผิด ซึ่งปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิประมาณ ๑.๘ ล้านคน โดยแต่ละคนจะได้รับค่าเสียหายประมาณคนละ ๒๐๐ - ๔๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ โดยผลของคดีนี้ทำให้ Facebook เปลี่ยนวิธีการจัดเก็บข้อมูลชีวภาพของผู้ใช้งานเป็นแบบปิดเป็นค่าเริ่มต้น (default setting) กล่าวคือผู้ใช้งานจะต้องเข้าไปกดปุ่มเพื่ออนุญาตให้ Facebook สามารถจดจำใบหน้าของบุคคลได้ก่อน ระบบจึงจะจัดเก็บข้อมูลเหล่านั้นเพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถ tag ชื่อของบุคคลในรูปภาพได้โดยอัตโนมัติ

อนึ่ง รัฐอิลลินอยส์เป็นหนึ่งในสามรัฐของสหรัฐอเมริกานอกจากรัฐเท็กซัสและรัฐวอชิงตันที่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลชีวภาพ แต่กฎหมายของรัฐอิลลินอยส์แตกต่างจากรัฐเท็กซัสและรัฐวอชิงตันในส่วนที่อนุญาตให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง ในขณะที่รัฐเท็กซัสและรัฐวอชิงตันจะต้องให้อัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนให้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นแย้งว่าการมีกฎหมายในลักษณะเช่นนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์ แต่ฝ่ายผู้สนับสนุนกฎหมายนี้ก็เห็นว่ากรณีเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องยุ่งยากหรือซับซ้อนแต่ประการใด เพียงแต่บริษัทให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคก่อนว่าจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลชีวภาพและให้ผู้บริโภคได้ตกลงยินยอมก่อนเท่านั้น ทั้งนี้ มีบางบริษัทซึ่งผลิตสินค้าหรืออุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีในการช่วยแยกแยะบุคคลด้วยข้อมูลชีวภาพปฏิเสธที่จะจำหน่ายสินค้าหรืออุปกรณ์เหล่านั้นในรัฐอิลลินอยส์เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องร้องดังเช่นในคดีนี้

๒. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก่อนมีพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

๒๕๖๒

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยที่ผ่านมาได้มีการกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับด้วยกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒ ได้บัญญัติรองรับให้บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากมีสถานะไม่ต่างจากทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ต้องได้รับการดูแลรักษาและต้องได้รับความยินยอม (consent) จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (data subject) การล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลจึงเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ที่ผ่านมาจะได้มีการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายดังกล่าวมีขอบเขตการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือตามลักษณะของข้อมูลส่วนบุคคลที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นประสงค์จะให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะเรื่องในแต่ละด้าน ทำให้ไม่สามารถให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เช่น

(๑) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลที่ได้จากการตรวจค้นหรือตรวจสอบซึ่งมีลักษณะเป็นความลับหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล หรือเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหวในเชิงธุรกิจ หรือข้อมูลมีลักษณะเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินอันจะเผยแพร่ต่อสาธารณะมิได้ โดยให้เก็บรักษาเป็นความลับ

(๒) พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมเปิดเผยข้อมูลความลับของผู้ป่วยหรือผู้เสียชีวิตที่ตนทราบมาจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่

(๓) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

(๔) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ความคุ้มครองประชาชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าและภาระหนี้ที่มีอยู่กับสถาบันการเงินเท่านั้น

(๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กหรือผู้ปกครอง โดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดของเด็ก หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

(๖) พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ความคุ้มครองเฉพาะบรรดาข้อมูลส่วนบุคคลจากการเฝ้าระวัง การสอบสวนโรค การแจ้ง หรือการรายงานตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือเป็นความลับ โดยห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เปิดเผยข้อมูลนั้นแก่บุคคลซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ในกฎหมายบางฉบับแม้จะมีได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้โดยชัดแจ้งดังเช่นกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ทางปฏิบัติทั่วไปในการประกอบอาชีพ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นเรื่องของจรรยาบรรณหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพหรือผู้ประกอบการตามกฎหมายนั้นจะต้องคอยดูแลและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคมิให้ถูกล่วงละเมิด เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ และในช่วงเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายกลางที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปนั้น เจ้าหน้าที่ต้องนำกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในขณะนั้นมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในแต่ละข้อเท็จจริงซึ่งอาจไม่ครอบคลุมทุกกรณีและไม่สามารถเยียวยาผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นช่องว่างให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถจัดเก็บข้อมูล ใช้ เผยแพร่ หรือเผยแพร่ข้อมูลของผู้บริโภคซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้ถูกจัดเก็บในรูปแบบต่าง ๆ จนทำให้มีการประมวลผลหรือเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวได้โดยสะดวกและรวดเร็ว อันเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยง่าย

๓. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกลางที่มุ่งให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป จึงครอบคลุมถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภครวมอยู่ด้วย โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมากจนสร้างความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการล่วงละเมิดดังกล่าว ทำได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม

สมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวในบางหมวดยังไม่มีผลใช้บังคับในขณะนี้ เนื่องจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดนั้นมียาละเอียดมากและซับซ้อนกับต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานและกิจการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนจำนวนมากทั่วประเทศยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหน่วยงานและกิจการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อมีให้นำบทบัญญัติเฉพาะในหมวด ๒ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หมวด ๓ สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หมวด ๕ การร้องเรียน หมวด ๖ ความรับผิดชอบทางแพ่ง และหมวด ๗ บทกำหนดโทษ มาใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานหรือกิจการตามบัญชีท้ายฯ รวม ๒๒ รายการ ซึ่งมีทั้งส่วนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ มูลนิธิ สมาคม องค์กรศาสนา และองค์กรไม่แสวงหากำไร และรวมถึงกิจการด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์กรรม ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านการท่องเที่ยว และด้านการประกอบวิชาชีพ ฯลฯ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ มีผลใช้บังคับจะให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคในเรื่องใดบ้าง

๓.๑ ความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม

การให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลก็ได้ให้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเนื่องมาจากผู้บริโภคซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลขาดความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม หรือมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ความยินยอมเพื่อเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในการเข้าทำสัญญา อันอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการทำสัญญา เช่น การที่ลูกค้ายินยอมให้ฐานข้อมูลลูกค้า (customer database) ซึ่งมีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคอยู่ด้วยไปใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจ ในรูปแบบต่าง ๆ หรือการถ่ายโอนข้อมูลหรือแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลลูกค้าระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกัน ซึ่งผู้ประกอบการเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวมักจะได้อำนาจข้อมูลส่วนบุคคลจากการทำสัญญากับผู้บริโภค (consumer contract) และส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูป (adhesion contract) หรือการให้ความยินยอมของผู้บริโภคเกี่ยวกับนโยบายความเป็นส่วนตัว (privacy policy) ที่บริษัทซึ่งเป็นผู้ประกอบการได้จัดทำขึ้นโดยแสดงไว้ทั้งทางเว็บไซต์ แอปพลิเคชัน โซเชียลมีเดีย และช่องทางต่าง ๆ ซึ่งประสงค์ให้ผู้บริโภคที่ได้เข้าทำสัญญาหรือธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กับบริษัทให้ความยินยอมหรือยอมรับวิธีปฏิบัติและเงื่อนไขของบริษัทตามที่ระบุไว้ในนโยบายความเป็นส่วนตัวดังกล่าว ซึ่งข้อความในนโยบายความเป็นส่วนตัวที่ข้อความยินยอมนั้น ทางบริษัทฯ มิได้กำหนดแบบหรือข้อความที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่าย และเข้าใจได้ รวมทั้งใช้ภาษาที่อ่านง่าย และมีผลทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือมีเงื่อนไขในการให้ความยินยอมเพื่อเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องสำหรับการเข้าทำสัญญา ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการประกาศกำหนดแบบและข้อความที่จะให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลขอความยินยอมจาก

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอมด้วย

๓.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งรายละเอียดและแจ้งสิทธิต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

แม้ว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะได้รับความยินยอมให้เก็บข้อมูลตามมาตรา ๑๙ แล้วก็ตาม แต่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบก่อนหรือในขณะเก็บรวบรวม ถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม กรณีใดที่ต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลและผลกระทบจากการไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคล ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมไว้ ประเภทของบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมอาจจะถูกเปิดเผย ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อใช้ในการติดต่อ และสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

๓.๓ ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากเจ้าของข้อมูลเท่านั้น

โดยมาตรา ๒๕ ได้กำหนดห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย รวมทั้งห้ามเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทำนองเดียวกันตามที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประกาศกำหนด เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย (มาตรา ๒๖)

๓.๔ การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอมตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๖ (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง) และผู้ที่ได้รับข้อมูลส่วนบุคคลมาจากการเปิดเผยดังกล่าวจะต้องไม่ใช่หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้แจ้งไว้กับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการขอรับข้อมูลส่วนบุคคลนั้น (มาตรา ๒๗ วรรคสอง) นอกจากนี้ การส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปต่างประเทศ ประเทศปลายทางจะต้องมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้น เช่น เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยได้แจ้งให้ทราบถึงมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่เพียงพอของประเทศปลายทางแล้ว เป็นการปฏิบัติตามสัญญา หรือเป็นการจำเป็นเพื่อการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ (มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง)

๓.๕ สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอเข้าถึงและขอรับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องตนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวที่ตนไม่ได้ให้ความยินยอม (มาตรา ๓๐) และมีสิทธิดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิขอรับ ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน (right to data portability) โดยเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถขอรับข้อมูลดังกล่าวได้หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำให้ข้อมูลนั้นอยู่ในรูปแบบที่สามารถอ่านหรือใช้งานโดยทั่วไปได้ด้วยเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ทำงานอัตโนมัติ (automated means) และสามารถขอให้ส่งหรือโอนข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลรายอื่น และขอรับข้อมูลส่วนบุคคลที่มีการโอนไปยังผู้ควบคุมข้อมูลอื่นโดยตรงได้ (มาตรา ๓๑)

(๒) สิทธิในการคัดค้าน (right to object) โดยเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิคัดค้านการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับตนได้ ในกรณี ๑) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลที่สามารถเก็บรวบรวมได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมตามมาตรา ๒๔ (๔) หรือ (๕) ๒) เป็นการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการตลาดแบบตรง และ ๓) เป็นการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์หรือสถิติ (มาตรา ๓๒)

(๓) สิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ (มาตรา ๓๓) หรือให้ระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา ๓๔)

(๔) สิทธิขอให้แก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลของตนให้ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน สมบูรณ์และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด (มาตรา ๓๕) หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องบันทึกคำร้องขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลพร้อมด้วยเหตุผล (มาตรา ๓๖)

๓.๖ หน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ ๑) ต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม ๒) ในกรณีที่ต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลแก่ผู้อื่นต้องดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ ๓) ลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้องหรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ หรือที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ถอนความยินยอม ๔) แจ้งเหตุการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล และ ๕) แต่งตั้งตัวแทนของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในราชอาณาจักรในกรณีที่เป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๕ วรรคสอง (มาตรา ๓๗)

๓.๗ สิทธิในการร้องเรียน

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งลูกจ้างหรือผู้รับจ้างของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ โดยในการยื่น การไม่รับเรื่อง การยุติเรื่อง การพิจารณา และระยะเวลาในการพิจารณา คำร้องเรียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยคำนึงถึงการกำหนดให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนหรือยุติเรื่องในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นอยู่แล้วตามกฎหมายอื่นด้วย (มาตรา ๓๓)

๓.๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิเรียกร้อง ดังนี้

(๑) สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ๑) ความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั่นเอง หรือ ๒) เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา ๓๗)

(๒) สิทธิได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยศาลอาจสั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหาย หรือผลประโยชน์ที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้รับ (มาตรา ๗๘)

๔. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมแบบและข้อความในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

๔.๑ การควบคุมแบบและข้อความในการขอความยินยอม

สาเหตุประการหนึ่งของการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเนื่องมาจากผู้บริโภคขาดความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม (มาตรา ๑๔ วรรคสี่) หรือมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ความยินยอมเพื่อเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในการเข้าทำสัญญา อันอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการทำสัญญา เช่น การที่ลูกค้ายินยอมให้นำฐานข้อมูลลูกค้า (customer database) ซึ่งมีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภครวมอยู่ด้วยไปใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ หรือการถ่ายโอนข้อมูลหรือแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลลูกค้าระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน ซึ่งผู้ประกอบการดังกล่าวมักจะได้อำนาจข้อมูลส่วนบุคคลมาจากการทำสัญญากับผู้บริโภค (consumer contract) และส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูป (adhesion contract) แม้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถอนความยินยอมเสียเมื่อใดก็ได้ก็ตาม แต่ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้ประมวลผลในวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมกว้างขวางหรือมีการถ่ายโอนแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลกันไปแล้ว โดยที่ปัจจุบันบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังไม่มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงได้มีการออกประกาศกำหนดแบบหรือข้อความมาตรฐานที่เข้าถึงได้ง่ายและเข้าใจได้เกี่ยวกับการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ดังกล่าว จะเห็นว่าเนื้อหาเป็นการคุ้มครองและควบคุมแบบและข้อความในการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจประกาศกำหนดแบบและข้อความในการขอความยินยอมดังกล่าวได้ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ด้วยซึ่งนักวิชาการในต่างประเทศได้เคยกล่าวว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเนื่องจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่ยืดหยุ่นและมีขอบเขตครอบคลุมที่กว้าง จึงนำไปใช้กับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้ด้วย^๔

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายกลางที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป และมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ อาจใช้เป็นมาตรการเสริมในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาตามมาตรา ๓๕ ทวิ ถึงมาตรา ๓๕ นว ที่ต้องการควบคุมตัวสัญญาหรือควบคุมเนื้อหาของสัญญาเนื่องจากมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ บัญญัติไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการมากขึ้น จึงได้เพิ่ม

^๔ William McGeeveran, *Privacy and Data Protection Law*, ๑๖๕.

บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้ โดยเฉพาะ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ ทวิ กำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ หรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ ควบคุมสัญญาได้ โดยคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดการจัดทำ สัญญา และคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะให้ผู้ประกอบการจัดทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนดก็ได้ และรวมถึงกรณีที่ทำเป็นหลักฐานการรับเงินตามมาตรา ๓๕ เบญจ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดการจัดทำสัญญา และรูปแบบหรือข้อความในสัญญาหรือรายการในหลักฐาน การรับเงิน มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค อีกทางหนึ่ง

๔.๒ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะ ที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล โดยตรง^๔ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับ คือ ปัจจุบันได้มีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เรื่องคุณภาพสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า หรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นกระบวนการในการเรียกร้อง ค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ใน ความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจน บางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบการกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อให้มี ระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค และเพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการ แก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจน ส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น

ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีได้เกี่ยวข้องกับ เรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการโดยตรง ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ระหว่างเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไว้โดยเฉพาะ มีเพียง มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งดำเนินการ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของ ข้อมูลส่วนบุคคล ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม โดยในการดำเนินคดีดังกล่าวให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือ

^๔ นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มีนาคม ๒๕๖๐), ๒๐๓.

ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงนั้น และได้กำหนดอายุความเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว จึงมีข้อพิจารณาว่าในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค จะสามารถนำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามนิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค”

ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดขอบเขตและให้ความหมายของ “คดีผู้บริโภค” ไว้ว่า (๑) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา ๑๙ หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ (๒) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (๓) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (๑) หรือ (๒) และ (๔) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาบทนิยามดังกล่าว การที่จะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา ๓ (๑) ได้จะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ มิฉะนั้นย่อมมิใช่คดีผู้บริโภค แต่การบริโภคสินค้าหรือบริการก็ได้หมายความว่าผู้บริโภคได้ใช้สินค้าหรือได้รับบริการแล้วได้รับความเสียหายเท่านั้น การที่ผู้ประกอบการยังไม่ได้ส่งมอบสินค้าหรือบริการ หรือส่งมอบให้ผู้บริโภคไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้บริโภคจึงฟ้องขอให้ส่งมอบสินค้าหรือบริการให้ถูกต้องครบถ้วน หรือผู้บริโภคซื้อที่ดินจัดสรรจากผู้ประกอบการได้ชำระเงินค่าซื้อที่ดินแล้วบางส่วนแต่ยังมิได้เข้าครอบครองที่ดิน ผู้ประกอบการผิดสัญญา ผู้บริโภคจึงบอกเลิกสัญญาและฟ้องขอเรียกเงินคืน^{๑๐} ก็ถือว่าเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการซึ่งเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา ๓ (๑) ด้วยเช่นกัน^{๑๑}

สำหรับคดีผู้บริโภคตามมาตรา ๓ (๓) จะต้องเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตามมาตรา ๓ (๑) หรือ (๒) เท่านั้นที่จะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภค เช่น บุคคลภายนอกมาทำสัญญายอมรับผิดในหนี้ของผู้บริโภคต้องชำระหนี้แก่ผู้ประกอบการตามสัญญานั้น ถือว่าเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา ๓ (๓)^{๑๒} และความสัมพันธ์กันกับคดีผู้บริโภคตามมาตรา ๓ (๓) นี้ ยังขยายไปถึงความรับผิดอย่างอื่นที่มีใช้วัตถุแห่งสิทธิในสัญญานั้น ก็ถือได้ว่าเป็นคดีผู้บริโภคด้วย เช่น ลูกค้านาคารฟ้องธนาคารให้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดเนื่องจากธนาคารใช้สิทธิโดยไม่สุจริตยื่นฟ้องลูกค้าอันเป็นเท็จให้ชำระหนี้ที่ไม่มีอยู่แล้ว^{๑๓} หรือกรณีที่ผู้เช่าซื้อฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ให้เช่าซื้อที่แจ้งข้อมูลของผู้เช่าซื้อไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติจำกัดโดยผิดพลาดอันเป็นการกระทำละเมิด^{๑๔} แม้ว่าในคดีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการโดยตรงก็ตาม แต่ถือว่าเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคสินค้าหรือรับบริการที่มาจากผู้ประกอบการตามมาตรา ๓ (๓) อันเป็นคดีผู้บริโภคได้เช่นกัน^{๑๕} ด้วยเหตุนี้ ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง

^{๑๐} เทียบคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ ๖/๒๕๕๑

^{๑๑} ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (มกราคม ๒๕๖๓), ๕๗.

^{๑๒} คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ ๒๖๔/๒๕๕๓

^{๑๓} คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ ๒๒๗/๒๕๕๓

^{๑๔} คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ ๒๑๔/๒๕๕๓

^{๑๕} ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค, ๖๓.

ข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงสามารถนำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลโดยตรง มาใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวได้

อนึ่ง มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่าในคดีที่มีผู้บริโภคจำนวนมากเป็นกลุ่มผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน ผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มก็สามารถดำเนินการแทนสมาชิกของกลุ่มผู้ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นโจทก์โดยเสนอคำร้องขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ตามมาตรา ๒๒๒/๘ และมาตรา ๒๒๒/๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลผูกพันคู่ความและสมาชิกของกลุ่มด้วย

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกลางที่จะช่วยให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นมากขึ้นได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลทั้งของหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบธุรกิจเอกชนนั้น จะได้รับการดูแลและใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องเหมาะสมโดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับ รวมทั้งมีสิทธิได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการใช้สิทธิทางศาลของผู้บริโภค ซึ่งเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ภายหลังวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ แล้ว จะช่วยเติมเต็มระบบกฎหมายของไทยในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ: ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง

กรณ์ อรรถเนติศาสตร์*

บทนำ

ในสังคมข้อมูลข่าวสาร (Information Society) นั้น มุมมองต่อกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Law) อาจมีอยู่อย่างแตกต่างหลากหลาย เช่น เป็นกฎหมายดิจิทัลที่บุคคลในแวดวงนักออกแบบและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการออกแบบและพัฒนาระบบประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่สอดคล้องกัน หรือเป็นกฎหมายธุรกิจสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีการดำเนินกิจกรรมประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลพึงต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในบริบทของกฎหมายปกครองแล้ว กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้นถือเป็นกฎหมายกลางที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการกำกับดูแลกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลผ่านมาตรการทางปกครองในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ดั้งเดิมในการคุ้มครองและป้องกันสิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นอยู่ส่วนตัวของเอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตน จากการแทรกแซงของรัฐหรือสังคมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับได้มีการพัฒนาให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายเข้าไปยังพรมแดนทางกฎหมายของเอกชนเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเพิ่มเติมด้วย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นมาตรการทางกฎหมายจากการที่รัฐได้ทำหน้าที่ในเชิงบวกที่มีอยู่ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ คือ สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องจัดให้มีกระบวนการคุ้มครอง ป้องกัน และเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการตรากฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหน้าที่ และกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อบังคับการให้คุณค่าแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มีผลใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงภายใต้บริบทของเทคโนโลยี และสภาพสังคมในทางปฏิบัติ^๑ ในแง่นี้ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงเป็นผลผลิตหนึ่งของพัฒนาการที่กฎหมายปกครองได้ปรับตัวให้เข้ากับบริบททางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งที่ดำเนินการในระบบดั้งเดิมหรือระบบอัตโนมัติ โดยมีบทบาทสำคัญกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Public Administration) หรืออาจเรียกว่าฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ (Public Sector Data Controller)

* นักกฎหมายกฎหมายมหาชนชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม ปฏิบัติงานสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนอีกหน้าที่หนึ่ง, นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (ดุษฎีนิพนธ์ทางกฎหมายปกครอง), น.ม. (กฎหมายอาญา) ป. บัณฑิต (กฎหมายมหาชน) และ น.บ. ธรรมศาสตร์, นบพ., LL.M. (Information Law) (High Merit, Thesis accepted with High Distinction) King's College London (ทุนรัฐบาล ก.พ.)

บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

^๑ Zoltan Szente, Konrad Lachmayer (eds). *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law_A European Comparison*. (New York: Routledge, 2017). P. 6., Susan Rose-Ackerman, Peter L Lindseth (eds). *Comparative Administrative Law*. 2nd ed. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017). P. 60-61, 65.

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (Administrative Decision-Making) เพื่อตัดสินใจดำเนินการจัดให้มีการกระทำทางปกครอง (Administrative Action) ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการกระทำในทางกฎหมาย (Administrative Juristic Act) เช่น กฎ คำสั่ง หรือสัญญาทางปกครอง หรือแม้แต่การกระทำในทางข้อเท็จจริง (Administrative Real Act) ที่เรียกว่าปฏิบัติการทางปกครอง อาทิ มาตรการบังคับทางปกครอง การเตือน การเปิดเผย หรือแจ้งข่าวสาร^๒ ก็อาจมีความจำเป็นต้องมีการดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การเก็บรวบรวม การใช้ หรือการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวประกอบอยู่ด้วย ดังนั้น กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลย่อมผูกพันฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality of Administrative Action) มิเช่นนั้นแล้ว ผลผลิตของการพิจารณาเรื่องทางปกครองอาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองขึ้นได้ ทั้งนี้ ความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวโน้มในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านระบบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐต่าง ๆ จะต้องมีการบูรณาการข้อมูลในฐานข้อมูลภาครัฐระหว่างกันเป็นจำนวนมากมหาศาล แม้ว่าข้อมูลนั้นตนอาจจะมีได้เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บมาตั้งแต่ต้นก็ตาม

บทความฉบับนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อความคิดในทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลภาครัฐ (Administrative Law Perspectives on Public Information) ในกรณีที่มีข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานที่กฎหมายปกครองรับรองและคุ้มครองให้ (Fundamental Right ในที่นี้คือ Right to Information Privacy: Right to the Protection of Personal Data) ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Active Subject ในที่นี้คือ Data Subject) วัตถุประสงค์แห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Object ในที่นี้คือ Data Subject's Rights) ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการเคารพและปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง (Passive Subject ในที่นี้คือ Public Sector Data Controller) องค์กรฝ่ายปกครองผู้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Regulators: Supervisory Authority: Data Protection Authority (DPA)) และการวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาททางปกครอง (Administrative Judicial Adjudication) เกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทย ประกอบกับคำอธิบายและตัวอย่างการปรับใช้กฎหมายตามหลักการสากลและกฎหมายภายในของต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาและปรับใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยในส่วนของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐอย่างเต็มรูปแบบในอนาคตอันใกล้^๓ ต่อไป

^๒ รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, ๒๕๔๐). น. ๙๙-๑๕๒.

^๓ พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานและกิจการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดยกเว้นไม่นำหมวด ๒ หมวด ๓ หมวด ๕ หมวด ๖ และหมวด ๗ และมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

๑. สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Right to Information Privacy) : สิทธิขั้นพื้นฐาน ที่กฎหมายปกครองรับรองและคุ้มครองให้

เมื่อศึกษาคำอธิบายทางตำราสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Right to Information Privacy: Right to the Protection of Personal Data) ถือเป็นบริบทหนึ่งหรือเป็นสิทธิหนึ่งที่ไม่อาจแยกขาดจากกันได้จากสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to Privacy: Right to Private Life) ซึ่งประกอบไปด้วยความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับเนื้อตัวและร่างกาย (Bodily Privacy) ความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสาร (Privacy of Communication) ความเป็นส่วนตัวในการอยู่หรือพักอาศัย (Territorial Privacy) และความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล (Information Privacy)^๔

กล่าวเฉพาะในส่วนของ Right to Information Privacy หรือ Right to the Protection of Personal Data นั้น ในปัจจุบันมีพัฒนาการที่สอดคล้องกับบริบททางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าในยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลส่วนบุคคลมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจสูง จึงมิได้ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจเข้าแทรกแซงของภาครัฐเท่านั้นอีกต่อไป แต่รวมไปจนถึงการกระทำของเอกชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับวิสาหกิจผู้ให้บริการกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลขนาดใหญ่ซึ่งมีต้นทุนทางเศรษฐกิจ และความชำนาญด้านเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อน ก็อาจดำเนินพฤติกรรมที่ก่อความเสียหายแก่ผู้ทรงสิทธิได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในทางวิชาการจึงได้มีการพัฒนาข้อความคิดเกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล จากบริบทของ “สิทธิที่จะอยู่ลำพัง” แบบดั้งเดิมซึ่งมุ่งเน้นการป้องกันการแทรกแซงซึ่งความเป็นอยู่ส่วนตัวจากการใช้อำนาจรัฐหรือสังคม (Right to be left alone) ตามแนวความคิดของ Samuel D. Warren และ Louis D. Brandies^๕ ให้ก้าวไปจนถึงระดับของ “สิทธิที่จะตัดสินใจดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน” (Right of Informational Self-Determination: Right to Self-Determination of His Personal Data) ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นจากแนวคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน^๖ และสอดคล้องกับข้อความคิดเรื่องสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวในสังคมยุคใหม่ของนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น Alan F. Westin Daniel Solove และ Paul De Hert ที่เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าบุคคลย่อมมีสิทธิตัดสินใจเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตน (อาทิ การเก็บรวบรวมการใช้ หรือการเปิดเผย) ต่อบุคคลอื่น เมื่อใด อย่างไร และภายใต้ขอบเขตมากน้อยเพียงไรก็ได้ และแม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วข้อมูลนั้นอาจจะมีได้เป็นความลับและอาจจะอยู่ในความครอบครองและควบคุมดูแลของบุคคลอื่น ซึ่งก็คือ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอยู่แล้วก็ตาม เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะข้อมูลดิจิทัลของภาครัฐ หรือข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้ทรงสิทธิเคยให้ไว้ต่อเอกชนผู้ให้บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ อันเป็นลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างจากลักษณะพื้นฐานของสิทธิในความเป็นอยู่

พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานหรือกิจการตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมถึง หน่วยงานของรัฐด้วย จึงมีผลเป็นการเลื่อนผลการบังคับใช้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติไปถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ โดยปริยาย

^๔ Peter P. Swire, Kenesa Ahmad (eds.). *Foundations of Information Privacy and Data Protection_A Survey of Global Concepts, Laws and Practices*. (Portsmouth: An IAPP Publication, 2012). P. 2.

^๕ Ari Ezra Waldman. *Privacy as Trust Information Privacy for an Information Age*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018). P 16.

^๖ Andrea Monti, Raymond Wacks. *Protecting Personal Information: The Right to Privacy Reconsidered*. (Oxford: Hart Publishing, 2019). P. 19., German Federal Constitutional Court, Case BVerfGE 65, 15 December 1983.

ส่วนตัวลักษณะอื่น ๆ เช่น ความเป็นส่วนตัวในเนื้อตัว ร่างกาย หรือสิทธิในทรัพย์สิน ที่วัตถุแห่งสิทธิ มักจะติดอยู่กับตัวหรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลผู้ทรงสิทธิ^๗

พัฒนาการทางข้อความคิดจากลักษณะของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความสลับซับซ้อน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายได้มากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้ในทางสากลได้เกิดแรงผลักดัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ให้มีกฎหมายเพื่อกำกับดูแล “กิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Data Processing Activities)” อันได้แก่ การดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะต่าง ๆ เช่น การเก็บรวบรวม การบันทึก การจัดระบบ การเก็บรักษา การใช้ประโยชน์ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือแปรสภาพ การค้นคืน การเปิดเผยหรือโฆษณา การเผยแพร่ การส่งต่อ หรือการกระทำอื่นใดอันเป็นผลให้เกิดความสามารถในเข้าถึง จัดเรียง หรือประสาน จำกัดการเข้าถึง ตลอดจนการลบหรือทำลายซึ่งข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้นำดำเนินการโดยวิธีการแบบอัตโนมัติหรือไม่^๘ ว่าเป็นการเฉพาะ ทั้งหากพิจารณาจากขอบทของสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับสำคัญ ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในส่วนของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลในภาพรวม^๙ ไล่ตามลำดับระยะเวลาการบังคับใช้ ก็จะเห็นพัฒนาการในทางกฎหมายที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ สนธิสัญญาฉบับใหม่ ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง ได้มีการพัฒนาข้อความคิดจนเกิดเป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (General Data Protection Principles) เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ในภาครัฐหรือภาคเอกชน^{๑๐} อันสอดคล้องกัน ดังต่อไปนี้

(๑) หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความโปร่งใสตรวจสอบได้ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Lawfulness, Fairness and Transparency of Processing

^๗ Orla Lynskey. *The Foundations of EU Data Protection Law*. (Oxford: Oxford University Press, 2015). P. 101-103.

^๘ GDPR Article 4 (2) ‘processing’ เป็นศัพท์เทคนิคที่กินความหมายค่อนข้างกว้าง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ จะไม่มีถ้อยคำย่อเช่นนี้ แต่จะแจ้งให้เห็นลักษณะของกิจกรรมทั้งหมด ได้แก่ การเก็บรวบรวม การใช้ หรือการเปิดเผยซึ่งข้อมูลส่วนบุคคล แต่สาระโดยหลักถือว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

^๙ Marc Rotenberg. *The Privacy Law Sourcebook 2020: United States Law, International Law and Recent Developments*. (WASHINGTON DC: Electronic Privacy Information Center, 2020) ได้แก่ ๑. สนธิสัญญาภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) คือ (๑.๑) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) และ (๑.๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ๒. สนธิสัญญาภายใต้กรอบขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) คือ คู่มือแนวทางในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวส่วนตัวและการเคลื่อนย้ายซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลข้ามพรมแดน (OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Data Flows of Personal Data: OECD Guidelines: OECD Privacy Guidelines 2013) ๓. สนธิสัญญาภายใต้กรอบของสภายุโรป (Council of Europe) คือ (๓.๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป ค.ศ. ๑๙๕๐ (European Convention on Human Rights: ECHR) และ (๓.๒) ปฏิญญาของสภายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเกี่ยวกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูล (Convention for the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data (2018): CoE108+) ๔. สนธิสัญญาภายใต้กรอบของสหภาพยุโรป (European Union: EU) คือ (๔.๑) กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union: CFR) และ (๔.๒) กฎระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (General Data Protection Regulation: GDPR) และ ๕. สนธิสัญญาภายใต้กรอบของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านความเป็นส่วนตัว (APEC Privacy Framework 2015)

^{๑๐} GDPR Article 4 (7), Recital 97, CoE108+ Article 3 Para 1, OECD Privacy Guidelines 2013 Para 2, APEC Privacy Framework 2015 Para 10

Principles)^{๑๑} หลักการนี้สอดคล้องกับข้อความคิดในเชิงกฎหมายมหาชนสำหรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยข้อเรียกร้องตามหลักการย่อย ดังต่อไปนี้ (๑.๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Lawfulness of Processing Principle) ซึ่งเรียกร้องให้กิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการโดยมีฐานแห่งสิทธิหรืออำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้สามารถกระทำได้ (Lawful Grounds for Processing Data) เช่น ได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น (๑.๒) หลักความเป็นธรรมของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Fairness of Processing Principle) ที่เรียกร้องให้กิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องดำเนินการในลักษณะที่เป็นธรรม ซึ่งก็คือสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ เป็นการดำเนินการเพียงเท่าที่เหมาะสม (มีประสิทธิภาพ) จำเป็น และได้สัดส่วนเพื่อให้วัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลนั้นบรรลุผล เมื่อชั่งน้ำหนักกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล^{๑๒} และ (๑.๓) หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Transparency of Processing Principle) ซึ่งเรียกร้องให้กิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องดำเนินการในลักษณะที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้มีโอกาสได้รับรู้ถึงความเสี่ยงทั้งหมดที่อาจมีขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าว เพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลและทำให้มั่นใจว่า กิจกรรมดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่อาจคาดเห็นได้ตั้งแต่ต้น ผู้ทรงสิทธิจึงต้องมีโอกาสได้รับทราบสาระสำคัญเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าวอย่างชัดเจนและเข้าใจง่าย ตั้งแต่ก่อนเริ่มกิจกรรม เช่น วัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูล ตัวผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจกรรม กฎเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับกิจกรรม ความเสี่ยง มาตรการป้องกันความเสี่ยง และสาระแห่งสิทธิที่อาจเรียกร้องได้ รวมทั้งมีโอกาสได้เข้าถึง และทำสำเนาข้อมูลที่ถูกประมวลผลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและใช้สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ อันพึงมี^{๑๓}

(๒) หลักขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ (Principle of Purpose Limitation)^{๑๔} หรือหลักวัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (Legal Certainty) ของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เกี่ยวกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หลักการนี้จึงเรียกร้องให้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ชัดแจ้ง เฉพาะเจาะจง และชอบด้วยกฎหมาย (Explicit, Specified and Legitimated Purpose) เสียตั้งแต่ก่อนเริ่มต้น

^{๑๑} GDPR Article 5 Para 1 (a), CoE108+ Article 5 Para 3-4 (a), Article 8, OECD Privacy Guidelines 2013 Para 7, 12-13, APEC Privacy Framework 2015 Para 21-24, 26

^{๑๒} CJEU, Case C-293/12, *Digital Rights Ireland*, 8 April 2014., Case C-92/09, *Volker und Markus Schecke*, 9 November 2010.

^{๑๓} Denis Kelleher, Karen Murray. *EU Data Protection Law*. (London: Bloomsbury Professional, 2018). P. 137-138.

^{๑๔} GDPR Article 5 Para 1 (b), CoE108+ Article 5 Para 4 (b), OECD Privacy Guidelines 2013 Para 9-10, 13, APEC Privacy Framework 2015 Para 24-25

ดำเนินกิจกรรม และกำหนดวิธีปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลว่าจะต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นแล้ว หรือในวัตถุประสงค์เพิ่มเติมเท่าที่สอดคล้องเข้ากันได้กับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่ได้กำหนดไว้แล้วเท่านั้น^{๑๕} มิเช่นนั้นย่อมถือเป็นการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่มีขอบด้วยกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลด้วยวัตถุประสงค์อื่นแตกต่างหรือนอกเหนือจากวัตถุประสงค์นั้นจะมีฐานแห่งความชอบด้วยกฎหมายแยกต่างหากเป็นพิเศษในตัวเอง เช่น ได้รับความยินยอมจากผู้ทรงสิทธิใหม่อีกครั้งหนึ่งเสียก่อน หรือเหตุอื่นตามที่กฎหมายอนุญาตไว้อย่างชัดเจน เช่น เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์หรือประวัติศาสตร์ หรือเพื่อการสถิติ^{๑๖}

(๓) หลักการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Data Minimisation Principle)^{๑๗} เป็นหลักการที่มุ่งประสงค์ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ทำการวิเคราะห์ถึงประเภทเนื้อหาสาระ และปริมาณของข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนได้ดำเนินกิจกรรมประมวลผลข้อมูลอย่างถี่ถ้วนเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดสภาพที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลประการอื่นเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็น แล้วเกิดความเสียหายขึ้นกับข้อมูลส่วนที่เกินความจำเป็นนั้นในภายหลัง^{๑๘} หลักการนี้จึงเรียกร้องว่าในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลหรือดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลประการอื่นนั้น ให้กระทำได้เท่าที่พอเพียง เกี่ยวข้อง และจำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยเคร่งครัด เพื่อให้กระทบต่อสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นการประมวลผลข้อมูลที่เกินพอเพียง ไม่เกี่ยวข้อง หรือไม่มีความจำเป็นนั้นจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป^{๑๙} เช่น การเก็บรักษาและแสดงซึ่งข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังคงไว้ซึ่งชื่อ รายละเอียดของหนี้ และสถานะความเป็นบุคคลล้มละลายของเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกขายทอดตลาดเมื่อ ๑๖ ปีก่อน^{๒๐} การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากผู้ให้บริการเครือข่ายการสื่อสารออนไลน์เพื่อวัตถุประสงค์ของการป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง เช่น องค์กรอาชญากรรม หรือการก่อการร้าย แม้จะมีวัตถุประสงค์และมีอำนาจที่จะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่พบว่าวิธีการเก็บรวบรวมของหน่วยงานของรัฐเป็นการเก็บข้อมูลการติดต่อสื่อสารออนไลน์ในลักษณะเหมารวมบุคคลจำนวนมากโดยไม่มีการแยกแยะประเภท และไม่มีการจำกัดขอบเขตระยะเวลาดำเนินการตามปัจจัยความเกี่ยวข้องของกลุ่มบุคคลกับการก่อการร้าย^{๒๑} หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหางานได้จัดทำแบบสอบถามผู้สมัครงานในงานประเภทพนักงานประจำเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลการสมัครงาน ไม่มีความจำเป็นต้องสอบถามและจัดเก็บชุดข้อมูลรายละเอียดเรื่องสุขภาพบางประการที่จำเป็นสำหรับงานประเภทใช้แรงงานทางกายภาพเท่านั้น

^{๑๕} Article 29 Working Party, WP 203, *Opinion 3/2013 on purpose limitation*, 2 April 2013.

^{๑๖} GDPR Recital 50

^{๑๗} GDPR Article 5 Para 1 (c), CoE108+ Article 5 Para 4 (c), OECD Privacy Guidelines 2013 Para 8, APEC Privacy Framework 2015 Para 24

^{๑๘} Damien Welfare. *Cornerstone on Information Law*. (Haywards Heath: Bloomsbury Professional, 2019). P. 51-52.

^{๑๙} CJEU, Case C-139/01, *Osterreichischer Rundfunk*, 20 May 2003.

^{๒๐} CJEU, Case C-131/12, *Costeja Gonzalez v Google Spain and Google*, 13 May 2014.

^{๒๑} CJEU, Joined Cases C-293/12 and C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others* [GC], 8 April 2014.

หรือหากความสามารถทางเทคโนโลยีของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ในสภาพที่กระทบต่อสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลน้อยที่สุด (Privacy-Friendly Solution) การจัดเก็บในลักษณะของข้อมูลนิรนาม (Anonymous Data) หรือข้อมูลแฝง (Pseudonymous Data) ได้ แต่ไม่ดำเนินการ อาทิ หน่วยงานของรัฐที่ออกบัตรโดยสารรถไฟฟ้าซึ่งระบุข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของบัตรเพื่อตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงในสิทธิที่จะโดยสาร อาทิ ชื่อ เลขประจำตัวประชาชน และรูปถ่าย ลงบนตัวบัตรเพิ่มเติมทั้ง ๆ ที่บัตรดังกล่าวเป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์มี chip card ที่สามารถเก็บข้อมูลดังกล่าวและตรวจสอบผ่านระบบอัตโนมัติของหน่วยงานเองได้อยู่แล้ว ก็ถือว่าเป็นการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ชอบด้วยหลักการนี้ด้วย^{๒๒}

(๔) หลักความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Accuracy Principle)^{๒๓} หลักการนี้ให้ความสำคัญกับสาระของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกประมวลผลว่าจะต้องมีความถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลร้ายจากการประมวลผลข้อมูลซึ่งอาจบกพร่องผิดพลาดตามมา เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจกรรมอื่นโดยอาศัยการรับฟังข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน หรือเปลี่ยนแปลงไปแล้วจากความเป็นจริง^{๒๔} หลักการนี้จึงเรียกร้องการดำเนินการในเชิงรุกของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลว่าจะต้องลบหรือแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนพบว่ามีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นปัจจุบัน และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคลใด ๆ หากยังมีได้ดำเนินการตรวจสอบจนเป็นที่น่าเชื่อว่าข้อมูลที่จะประมวลผลนั้นมีความถูกต้องและเป็นปัจจุบันเสียก่อนแล้ว

(๕) หลักการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด (Storage Limitation Principle)^{๒๕} หลักการนี้เรียกร้องการดำเนินการในเชิงรุกของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลให้ต้องลบ หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเปลี่ยนสภาพเป็นข้อมูลนิรนาม (Anonymization) ซึ่งจะฟื้นฟูสภาพจากข้อมูลส่วนบุคคล เพราะไม่อาจจะบ่งตัวตนของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้ ทั้งนี้ โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้นับแต่เวลาที่ข้อมูลส่วนบุคคลเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นต่อวัตถุประสงค์ที่ได้เก็บรวบรวมไว้อีกต่อไป หลักการนี้ยอมรับข้อยกเว้นบางประการให้สามารถเก็บรักษาข้อมูลได้ยาวนานขึ้นเป็นพิเศษเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ประโยชน์สาธารณะ วิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สถิติ ความมั่นคงของชาติ หรือกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญา^{๒๖} แต่ก็เรียกร้องเช่นกันว่าข้อยกเว้นดังกล่าวจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนภายใต้บริบทของสิทธิและเสรีภาพในสังคมประชาธิปไตย ทั้งผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องจัดให้มีมาตรการทางเทคนิคและกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลที่เหมาะสม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลด้วยตัวอย่างของการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลโดยมิชอบด้วยหลักนี้ อาทิ การที่พนักงานสอบสวนยังคงเก็บรักษาข้อมูลตัวอย่างลายพิมพ์นิ้วมือและผลตรวจ DNA ของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาเอาไว้

^{๒๒} European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Council of Europe (CoE). *Handbook on European Data Protection Law*. 2018 ed. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018). P. 126-127.

^{๒๓} GDPR Article 5 Para 1 (d), CoE108+ Article 5 Para 4 (d), OECD Privacy Guidelines 2013 Para 8, APEC Privacy Framework 2015 Para 27

^{๒๔} CJEU, Case C-553/07, *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam v. M. E. E. Rijkeboer*, 7 May 2009.

^{๒๕} GDPR Article 5 Para 1 (e), CoE108+ Article 5 Para 4 (e), Article 11 Para 2

^{๒๖} CoE108+ Article 11 Para 1; Explanatory Report Para 91-98

แม้ว่ากระบวนการพิจารณาคดีอาญาดังกล่าวศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุดไปแล้วว่า บุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด ถือว่าเป็นมาตรการที่เกินสัดส่วนและไม่มีความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในสังคมประชาธิปไตย^{๒๗}

(๖) หลักความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Security Principle)^{๒๘} เป็นหลักการที่คำนึงถึงทั้งประสิทธิภาพ จริยธรรม และความน่าเชื่อถือในการบริหารจัดการข้อมูล ภายใต้บริบททางเทคโนโลยีซึ่งเป็นประเด็นปัญหาหลักเกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ในยุคปัจจุบัน^{๒๙} หลักการนี้จึงเรียกร้องให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องจัดให้มีมาตรการทางเทคนิค หรือกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลที่เหมาะสมตลอดเวลาที่มีกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลมิให้เสื่อมเสียหายจากอุบัติเหตุ การเข้าถึง ใช้ แก้ไข เปลี่ยนแปลงเปิดเผย ทำให้สูญหายหรือทำลาย โดยไม่มีอำนาจหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งปวง^{๓๐} ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงปัจจัยทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย ภาระค่าใช้จ่าย ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูล รวมตลอดจนถึงความเสี่ยงที่จะเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย เกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ๆ ประกอบเป็นรายการณ้ไป ตัวอย่างของมาตรการ และกระบวนการบริหารจัดการเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล เช่น การทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลมีสภาพเป็นข้อมูลแฝง (Pseudonymisation) การเข้ารหัสข้อมูล (Data Encryption) การใช้ระบบการยืนยันตัวตนสองชั้น (Two-Tier Authentication) การจัดให้มีธรรมาภิบาลการบริหารจัดการข้อมูล (Code of Conduct) ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพของมาตรการรักษา ความมั่นคงปลอดภัยที่ได้จัดให้มีไว้แล้ว (Data Protection Impact Assessment: DPIA) อย่างสม่ำเสมอ และในกรณีที่เกิดการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลขึ้น จะต้องมีการแจ้งเหตุละเมิดซึ่งข้อมูลส่วนบุคคล (Data Breach Notification) ไปยังองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้ทราบโดย ไม่ชักช้า ทั้งหากเป็นกรณีที่เหตุละเมิดดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะก่อความเสียหายแก่สิทธิของผู้ทรงสิทธิ เช่น เป็นการฉ้อโกงหรือการขโมยข้อมูลในการยืนยันตัวตน ข้อมูลทางการเงิน จะต้องแจ้งให้ผู้ทรงสิทธิ ในข้อมูลส่วนบุคคลรับทราบเหตุพร้อมด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วย^{๓๑}

(๗) หลักความรับผิดชอบของผู้ดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Accountability Principle)^{๓๒} เป็นหลักการในเชิงตรวจสอบถ่วงดุลที่ได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมเข้ามา เพื่อทำให้แน่ใจว่าจะมีการปฏิบัติตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อ (๑) – (๖) และมาตรการตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประการอื่นโดยเคร่งครัดและสม่ำเสมอ หลักการนี้จึงเรียกร้องให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนิน กิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนดำเนินอยู่ให้ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล สาธารณชน และองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้รับทราบ โดยให้จัดทำเป็นบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการ

^{๒๗} ECtHR, Case No. 24029/07, *M.M. v. The United Kingdom*, 13 November 2012., Case No. 30562/04 and 30566/04, *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], 4 December 2008.

^{๒๘} GDPR Article 5 Para 1 (f), Article 32, CoE108+ Article 7, OECD Privacy Guidelines 2013 Para 11, APEC Privacy Framework 2015 Para 28

^{๒๙} Denis Kelleher, Karen Murray. *EU Data Protection Law*. (London: Bloomsbury Professional). 2018. P. 148-150.

^{๓๐} GDPR Recital 39

^{๓๑} CoE 108+ Explanatory Report Para 56, 62-63, GDPR Article 32-34

^{๓๒} GDPR Article 5 Para 2, CoE108+ Article 10, OECD Privacy Guidelines 2013 Para 14, APEC Privacy Framework 2015 Para 32

ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้จะต้องจัดให้มีอยู่พร้อมสำหรับการตรวจสอบมิใช่เพียงจะมีการดำเนินการเมื่อมีข้อสอบถาม^{๓๓} ยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่มีกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจำนวนมากอาจจะต้องมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Officer: DPO) เพื่อรับผิดชอบภารกิจในส่วนนี้ พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตัว DPO ต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลให้รับทราบเพื่อประสิทธิภาพในการประสานงาน การตรวจสอบ หรือการเรียกร้องให้ปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ต่อไป^{๓๔}

ทั้งนี้ General Data Protection Principles จะเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ยึดโยงไปยังสาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject's Rights) และ หน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data Controller's Obligations) ในรายละเอียดของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหลายประการ^{๓๕} ดังจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อที่ ๓ และ ๔ ของบทความฉบับนี้

กล่าวโดยเฉพาะสำหรับระบบกฎหมายไทย ในระดับของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ข้อความคิดว่าสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นบริบทหนึ่งของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญนั้นนี้อยู่อย่างแจ่มชัดเสมอมา ดังจะเห็นได้จากการที่แม้ประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสันติสัญญาในยุคหลังที่มีข้อบทเฉพาะทางด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงตามพลวัตรทางเทคโนโลยี เช่น CoE108+ OECD Privacy Guidelines 2013 หรือ APEC Privacy Framework 2015 แต่ประเทศไทยก็ได้เข้าผูกพันเป็นภาคีของ ICCPR ซึ่งเป็นสนธิสัญญาภายใต้กรอบของสหประชาชาติตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐^{๓๖} ซึ่งข้อบทของ ICCPR ก็ได้ให้การรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวไว้ใน Article 17 ว่า “(๑) บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ ... และ (๒) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซง ... เช่นว่านั้น” และตาม ICCPR Article 2 ประกอบ Article 17 ได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการ “(๑) เคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของรัฐและภายใต้เขตอำนาจของรัฐในสิทธิที่ได้รับการรับรองตาม Article 17 โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ (๒) ในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดจะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น ตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่ง ICCPR เพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดที่อาจจำเป็น เพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้เป็นผล และ (๓) ต้องทำให้แน่ใจว่าผู้ทรงสิทธิมนุษยชนประเภทนี้จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือไม่ ผู้ทรงสิทธิที่เรียกร้องการเยียวยาเมื่อสิทธิดังกล่าวของตนถูกละเมิดจะต้องได้รับการประกันจากองค์กรผู้ทรงอำนาจรัฐทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

^{๓๓} Article ๒๙ Working Party, WP 173, *Opinion 3/2010 on the principle of accountability*, 13 July 2010.

^{๓๔} GDPR Article 37-39

^{๓๕} Bart van der Sloot. *The General Data Protection Regulation in Plain Language*. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2020). P. 63.

^{๓๖} Gramham Greenleaf. *Asian Data Privacy Laws: Trade & Human Rights Perspectives*. (Oxford: Oxford University Press, 2014). P. 356.

หน้าที่จะต้องประกันให้การเยียวยานั้นเป็นผล” ในการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้ยกร่างขึ้นร่วมสมัยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีของ ICCPR และรัฐธรรมนูญ ทุคฉบับหลังจากนั้นจึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ในบริบทเดียวกันหรือ ควบคู่กันกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวตลอดมา^{๓๗}

สำหรับในระดับของกฎหมายปกครอง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นหลักฐานยืนยันถึงข้อความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยบัญญัติ ปรากฏกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และจัดให้มีกระบวนการเยียวยาผ่านมาตรการ ทางปกครองเพื่อให้สิทธิดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้อย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากหากพิจารณาถึงสาระ ของพระราชบัญญัติโดยถ้วนทั่วแล้ว จะพบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ รับรองสิทธิ ขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเอาไว้สองประการด้วยกัน ประการแรก คือ สิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (Right of Access to Public Information: Right to Know: Freedom of Information)^{๓๘} ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกันเป็นหลักการเบื้องต้นว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ไม่เปิดเผย (ปกปิด) เป็นข้อยกเว้น”^{๓๙} อันเป็นการให้สิทธิแก่พลเมืองของรัฐโดยทั่วไปไม่ว่าจะมีความ เกี่ยวข้องกับข้อมูลหรือไม่ ในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลข่าวสารภาครัฐ หรือที่ตามมาบทบัญญัติ ของกฎหมายนิยามว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” นั้นมิได้จำกัดอยู่เพียงข้อมูลสาธารณะโดยแท้ แต่ยังหมายความรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐอีกด้วย^{๔๐} ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นิยามโดยใช้ถ้อยคำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”^{๔๑} ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวหรือสิ่งเฉพาะตัว ของบุคคลหนึ่ง ๆ อันเป็นแดนอิสระของบุคคลที่บุคคลอื่นต้องให้ความเคารพไม่ล่วงล้ำรบกวน สอดแทรก ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากกฎหมาย จารีตประเพณี และความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นเรื่อง

^{๓๗} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒

^{๓๘} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ อนึ่ง ผู้มีส่วนยกร่าง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บางท่านเรียกสิทธิดังกล่าวว่า “สิทธิได้รู้” (Right to Know) หรือ “เสรีภาพทางข่าวสาร” (Freedom of Information) หรือ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ” แต่ก็มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, ๒๕๕๐) น. ๓, ๖. และ ชาญชัย แสงศักดิ์ และคณะ. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๓). น. ๑-๔.

^{๓๙} สมชัย วัฒนการุณ. คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐. (พี.เพรส: กรุงเทพฯ, ๒๕๖๑). น. ๒๘.

^{๔๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสาร การสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) เรื่องเสร็จที่ ๒๒/ ๒๕๔๓

^{๔๑} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้ รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ สิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

ส่วนบุคคล ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับอายุ วันเดือนปีเกิด ชื่อบิดามารดาหรือคู่สมรส ประวัติการศึกษาหรือสุขภาพ สถานที่อยู่หรือภูมิลำเนา หมายเลขโทรศัพท์ เชื้อชาติ หรือศาสนา^{๔๒} ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อาจประกอบอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ แบบรายงานการส่งเงินสมทบ (สปส. ๑-๑๐) ในส่วนของลูกจ้างเนื่องจากเป็นข้อมูลที่ทำให้ทราบถึงสถานะทางการเงินของลูกจ้างนั้น จำนวนหนี้สินที่มีอยู่กับสหกรณ์ออมทรัพย์ แบบรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. ๙๐) รวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับการหักลดหย่อนภาษีพร้อมเลขประจำตัวผู้เสียภาษี แบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับการประเมินในระดับดีและดีเด่น สารบัญจดทะเบียนที่ดินพร้อมด้วยบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ระเบียนประวัติการทำงาน หรือเอกสารบัญชีรายชื่อผู้รับเงินเบี้ยยังชีพของผู้ป่วยโรคเอดส์^{๔๓} ดังนั้น การใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิรายหนึ่งในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐประเภทที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลด้วยในตัวเอง จึงอาจเกิดกรณีขัดหรือแย้งขึ้นกับการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานอีกประการของผู้ทรงสิทธิต่างราย หรือที่ในทางวิชาการเรียกว่า “การปะทะกันของสิทธิขั้นพื้นฐาน” (Grundrechtskollision)^{๔๔} กับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล หรือ Data Subject^{๔๕} ที่ข้อมูลดังกล่าวระบุหรืออาจระบุถึงตัวตนของเขาได้^{๔๖}

ในการนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงต้องวางหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดกระบวนการซึ่งนำหน้าตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ (หลักความได้สัดส่วน) ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มกิจกรรมโดยฝ่ายปกครองนั่นเอง หรือกรณีที่บุคคลทั่วไปใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือยื่นคำร้องคำขอต่าง ๆ เพื่อริเริ่มการพิจารณาทางปกครอง กับประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล^{๔๗} ดังแสดงให้เห็นในหลักการตามมาตรา ๑๕ (๕) ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน” และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้มีบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่กำหนดวิธีปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย

กระนั้น ด้วยเหตุผลทั้งในส่วนความจำเป็นทางข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสลับซับซ้อนในกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล และพฤติการณ์ที่การกระทำละเมิดซึ่งสิทธิในข้อมูล

^{๔๒} กิตติศักดิ์ ปรกติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๑). น. ๒๗-๒๘..

^{๔๓} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๖/๒๕๔๗ ที่ สค ๒๐/๒๕๔๗ ที่ สค ๒๓/๒๕๔๗ ที่ สค ๒๕/๒๕๔๗ ที่ สค ๗๑/๒๕๔๗ ที่ สค ๑๐๐/๒๕๔๗ และที่ สค ๒๓/๒๕๕๓ ตามลำดับ

^{๔๔} ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์. ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๖๒). น. ๑๒๙.

^{๔๕} ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะใช้ถ้อยคำว่า “เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

^{๔๖} Cynthia R Farina, *Administrative Law of the European Union: Transparency and Data Protection*. (New York: American Bar Association, 2008). P. 8-9.

^{๔๗} หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ “... สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ...เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ส่วนบุคคลได้ขยายขอบเขตออกไปถึงการดำเนินการโดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นภาคเอกชน ซึ่งอาจสร้างความเสียหายไม่ยิ่งหย่อน หรือในทางกลับกันอาจจะมากกว่าการละเมิดสิทธิดังกล่าว โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ ตลอดจนแรงผลักดันในทางระหว่างประเทศดังได้กล่าวแล้วข้างต้น รัฐไทยซึ่งมีหน้าที่จะต้องประกันให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองมากที่สุด จึงต้องมีการปรับใช้หลักการในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญให้มีผลในทางกฎหมายเข้าไปยังพรมแดนทางกฎหมายของเอกชน โดยจะต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติเป็นจุดเชื่อมผ่านให้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแผ่เข้ามามีสภาพบังคับทางกฎหมายในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันด้วย^{๔๘} เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วหากปราศจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติประกันสิทธิและกำหนดสภาพบังคับไว้ให้เป็นการเฉพาะ เอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมจะสามารถหยิบยกบทบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ยันได้แต่เฉพาะกับรัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น^{๔๙} ในที่สุดจึงต้องมีการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มเติมเพื่อใช้กำกับดูแลกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าจะได้กระทำโดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชนขึ้นใช้บังคับ เพื่อกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิ หลักการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล สารแห่งสิทธิและหน้าที่ ผู้มีหน้าที่ ตลอดจนจนถึงองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครองต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เยียวยาและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผ่านกระบวนการร้องเรียนของผู้ทรงสิทธิ ทำนองเดียวกันกับกฎหมายภายในของต่างประเทศ เช่น UK Data Protection Act 2018 และ German Federal Data Protection Act (BDSG) คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

ดังนั้น กล่าวเฉพาะในส่วนของฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐนั้น ในเบื้องต้น อย่างน้อยที่สุดจะมีกฎหมายกลางที่เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองที่กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของภาครัฐอยู่สองฉบับที่จะต้องใช้พิจารณาควบคู่ไปด้วยกันอยู่เสมอ คือ (๑) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในฐานะ “กฎหมายกลางว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ (๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ในฐานะ “กฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”^{๕๐}

^{๔๘} Axel Freiherr von dem Bussche, Paul Voigt. *Data Protection in Germany Including EU General Data Protection Regulation 2018*. 2nd ed. (Munich: C.H. Beck and Hart Publishing, 2017). P. 3.

^{๔๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕

^{๕๐} เนื่องจากบทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะอธิบายถึงสาระของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ จึงไม่ขอกล่าวถึงขอบเขตเนื้อหาในส่วนของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะสาขาที่มีสาระแทรกอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐที่มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านนั้น ๆ อาจจะต้องผูกพันปฏิบัติเพิ่มเติม เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject): ข้อพิจารณาสำหรับฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายไทย

แม้ว่าตามหลักการสากลหรือบทบัญญัติของกฎหมายไทยจะไม่ได้กำหนดบทนิยามของ Data Subject เอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของคำว่าข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data: Personal Information) ซึ่งหมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดา (Individual) ซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม^{๔๑} จึงสามารถอนุมานได้ว่า ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject)^{๔๒} ย่อมหมายถึงความถึง บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ที่ถูกระบุตัวตนหรืออาจถูกระบุตัวตนโดยข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลนั้นได้ การกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลมีประโยชน์ตรงที่จะทำให้สามารถทราบได้ว่าบุคคลใดบ้างที่ข้อมูลซึ่งระบุหรืออาจระบุตัวตนของเขาจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลดังกล่าวจะทรงไว้ซึ่งสาระแห่งสิทธิที่จะสามารถกล่าวอ้างสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายขึ้นใช้ยื่นต่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และสามารถ “ริเริ่ม” การพิจารณาทางปกครองผ่านการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อให้ใช้มาตรการทางปกครองบังคับการหรือเยียวยาตามกฎหมายให้ เมื่อเกิดกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยละเมิดต่อสาระแห่งสิทธิ หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางกลับกันบุคคลใด ๆ ที่ไม่มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เช่น กรณีข้อมูลเกี่ยวกับนิติบุคคล นิติบุคคลนั้น ๆ ย่อมไม่อาจได้รับความคุ้มครองและไม่อาจดำเนินการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ดังที่กล่าวมาได้^{๔๓} เป็นต้น

แม้ตามหลักการสากลจะมีข้อยุติในเบื้องต้นว่า สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ถือเป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งมนุษย์ทุกคนล้วนทรงไว้ในฐานะสิทธิในความเป็นมนุษย์ของตนตามธรรมชาติโดยมีอาจพรางออกไปได้ (Inalienable) อย่างเท่าเทียม และโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ (Equal and Non-Discrimination) จากปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสัญชาติ ถิ่นที่อยู่อาศัย เพศ เชื้อชาติ แหล่งกำเนิด สีผิว ศาสนา ภาษา หรือในสถานะภาพใด ๆ^{๔๔} แต่ด้วยเหตุที่

^{๔๑} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖ GDPR Article 4 Para 1, CoE108+ Article 2 (a), OECD Privacy Guidelines 2013 Para 1 b), APEC Privacy Framework 2015 Para 9

^{๔๒} ในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จะใช้ถ้อยคำว่า “เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ใช้คำว่า “เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล” ตามลำดับ ซึ่งการใช้ถ้อยคำดังกล่าวนี้ผู้เขียนไม่อาจเห็นพ้องด้วยโดยสนิทใจนัก เนื่องจากมีความหมายไปในทางเจ้าของกรรมสิทธิในข้อมูล (Data Owner) ทั้ง ๆ ที่หลักการของกฎหมายนั้นพิเคราะห์แต่เพียงว่าเป็นข้อมูลที่ระบุหรืออาจระบุตัวตนของบุคคลใด บุคคลนั้นก็ถือได้ว่าเป็นผู้ทรงสิทธิได้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับข้อมูลในลักษณะของเจ้าของทรัพย์สิน ในบทความฉบับนี้จึงขอเรียก Data Subject ว่า “ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล” เพื่อให้สื่อความหมายตรงตัวและเป็นคำกลางระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับที่ต้องใช้ประกอบกัน เว้นแต่ส่วนใดที่เป็นการอ้างอิงเพื่อวิเคราะห์หรือตีความถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ มีคำราที่ใช้ถ้อยคำในลักษณะเดียวกันกับผู้เขียนว่า “ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลข่าวสารของราชการ” เช่น สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารวิชาการ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ: การตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐. (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๑). น. ๑๘.

^{๔๓} CJEU, Case T-670/16, *Digital Rights Ireland*, 27 November 2017, คำวินิจฉัยคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๓๒/๒๕๔๓ และที่ สค ๕๐/๒๕๔๓

^{๔๔} United Nations Human Rights: Office of the High Commissioner. “what are human rights?” <<https://www.ohchr.org/en/issues/pages/whatarehumanrights.aspx> accessed 10 April 2020>. Accessed 10 October

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นั้นมีวัตถุประสงค์แรกเริ่มในการส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ซึ่งเป็นสิทธิที่แสดงถึงอำนาจของพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงค์เพื่อกำหนดทิศทางการเมืองของรัฐตามหลักประชาธิปไตย (*status activus*) เช่นเดียวกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น^{๕๕} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงมุ่งเน้นกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิให้แก่พลเมืองของรัฐ คือ ผู้มีสัญชาติไทยให้เป็นผู้ทรงสิทธิในเบื้องต้น ส่วนสิทธิของบุคคลต่างชาตินั้นจะมีเพียงไรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง^{๕๖} โดยสอดคล้องกัน การรับรองและคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติ ในฐานะข้อยกเว้นของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ จึงได้มีการกำหนดขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย^{๕๗} เอาไว้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ขอบเขตแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ โดยเคร่งครัดแล้ว ข้อมูลส่วนบุคคลที่ระบุตัวตนหรืออาจจะระบุตัวตนของบุคคลชาวต่างชาติซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย จะไม่ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ^{๕๘} ดังนั้น กรณีที่เห็นวาทนถุกละเมิดสิทธิ บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจริเริ่มการพิจารณาทางปกครองโดยใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนไปยังองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แล้วแต่กรณีได้ แต่สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น ไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่ในของผู้ทรงสิทธิ หากต้องด้วยเงื่อนไขการใช้บังคับกฎหมายในเชิงดินแดนตามมาตรา ๕ แล้ว เช่น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสากลเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลชาวต่างชาติซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยย่อมได้รับความคุ้มครองและบุคคลดังกล่าวสามารถริเริ่มการพิจารณาทางปกครองโดยใช้สิทธิร้องเรียนกรณีสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของตนถูกละเมิด ไปยังคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ได้

อย่างไรก็ดี ขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็อาจจะแคบกว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ เสียทุกกรณี เนื่องจากสำหรับในประเด็นเรื่องสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับผู้ตาย (Post-Mortem Privacy) นั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้บัญญัติขอบเขตของผู้ทรงสิทธิเอาไว้อย่างกว้างผ่านบทนิยามคำว่า

2020., UDHR Article 12, ICCPR Article 17, CFR Article 8, GDPR Article 3, ECtHR Article 8, CoE108+ Article 1, OECD Privacy Guidelines 2013 Para 19 i), APEC Privacy Framework 2015 Para 39

^{๕๕} ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์. อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๔. น. ๕๔-๕๕., วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๓). น. ๔๔.

^{๕๖} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ วรรคสาม

^{๕๗} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑

^{๕๘} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒/๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้มีความพยายามที่จะปรับปรุงขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิให้ครอบคลุมตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการเสนอยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อันจะมีผลให้ไม่มีข้อจำกัดเรื่องขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิเกี่ยวกับสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอีกต่อไป รายละเอียดโปรดศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ ๘๘๔/๒๕๖๓

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ที่กำหนดให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย พร้อมทั้งเปิดช่องให้มีการสืบสิทธิของผู้ที่ถึงแก่กรรม^{๕๙} โดยผู้ทรงสิทธิสามารถทำพินัยกรรมเพื่อยกกำหนดบุคคลที่จะเป็นผู้รับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ให้ความยินยอม และเป็นผู้ใช้สิทธิในการเข้าถึง^{๖๐} แก้ไข เปลี่ยนแปลง ลบ หรือแม้กระทั่งใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งกรณีถูกปฏิเสธสิทธิแทนตนต่อไปได้ และหากมิได้มีการทำพินัยกรรมไว้ กฎหมายก็ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้สืบสิทธิตามลำดับ คือ (๑) บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรม (๒) คู่สมรส (๓) บิดาหรือมารดา (๔) ผู้สืบสันดาน (๕) พี่น้องร่วมบิดามารดา และ (๖) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามลำดับ^{๖๑} ซึ่งการกำหนดขอบเขตของผู้ทรงสิทธิเช่นนี้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับกฎหมายภายในของหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีข้อความคิดในการพิจารณาองค์รวมของสิทธิขั้นพื้นฐานว่า สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ที่รวมไปถึงความเป็นส่วนตัวในครอบครัว (Right to Respect for Private and Family Life) ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)^{๖๒} ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองแม้ว่าบุคคลนั้นจะได้ถึงแก่กรรมไปแล้วด้วย^{๖๓} ตัวอย่างเช่น กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศเดนมาร์กนั้นได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า Danish Data Protection Act 2018 และข้อบทของ GDPR นั้น ให้นำมาใช้บังคับกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถึงแก่กรรม (Deceased Person) ได้ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่ผู้ตายได้ถึงแก่ความตาย โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้สิทธิให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยมีการปรึกษาหารือของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ^{๖๔} หรือในกรณีของประเทศฮังการีนั้น กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้สิทธิแก่ผู้ที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้แสดงเจตนาเมื่อตายเอาไว้ หรือทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งในการสืบสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูล การจำกัด การลบ และการคัดค้านการประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่รับรองไว้ในกฎหมายภายในหรือที่รับรองไว้ตาม GDPR ก็ตาม ทั้งนี้ ภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้ถึงแก่ความตาย^{๖๕}

ในทางกลับกัน สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้นได้กำหนดขอบเขตผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลผ่านบทนิยามคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ไว้อย่างแคบว่าไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ^{๖๖} ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของ GDPR ที่เป็นกฎหมายของสหภาพยุโรป ในระดับของกฎระเบียบ (Regulation) มีผลใช้บังคับเสมือนกฎหมาย

^{๕๙} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรค ๕

^{๖๐} โปรดดู คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๙/๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกรณีบุตรขอตรวจงานการสอบสวนการเสียชีวิตของผู้ตาย

^{๖๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๔

^{๖๒} Paolo Becchi, Klaus Mathis. *Handbook of Human Dignity in Europe*. (Cham: Springer Nature, 2019). P. 18.

^{๖๓} Edina Harbinja. “Does the EU Data Protection Regime Protect Post-Mortem Privacy and What Could be the Potential Alternatives?”. <<https://ssrn.com/abstract=2252483>>. Accessed 14 October 2020. P. 24.

^{๖๔} Danish Data Protection Act 2018 Section 1 (5)-(6)

^{๖๕} Hungarian Act CXII of 2011 (last amended on 2019) On the Right to Informational Self-Determination and on the Freedom of Information Section 1, 25

^{๖๖} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖

ภายในของประเทศสมาชิกโดยอัตโนมัติ^{๖๗} โดย GDPR กำหนดขอบเขตการใช้บังคับว่าบทบัญญัติของ GDPR นั้นจะไม่ใช้บังคับกับข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับผู้ถึงแก่กรรมเป็นเบื้องต้น แต่ก็มิได้ตัดสิทธิประเทศสมาชิกที่จะสามารถตรากฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถึงแก่กรรมได้^{๖๘} อนึ่ง ตัวอย่างกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ยึดถือหลัก Right to Privacy ในบริบทอย่างแค่ว่าเมื่อเป็นสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว อันเป็นแดนอิสระเฉพาะตัวของผู้ทรงสิทธิเท่านั้น อย่างแท้จริง สิทธิดังกล่าวย่อมจะต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับความตายของผู้ทรงสิทธิ จึงไม่มีการอนุญาตให้ฟ้องร้องดำเนินคดีในข้อหาที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเหล่านี้เมื่อผู้ทรงสิทธิเองได้ถึงแก่ความตายไปแล้วอีก (*actio personalis moritur cum persona*: personal causes of actions die with the person)^{๖๙} ก็เช่น กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร หรือ UK Data Protection Act 2018 ซึ่งได้บัญญัติชัดเจนว่าข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายฉบับดังกล่าวหมายถึงข้อมูลของบุคคลธรรมดาซึ่งยังมีชีวิตอยู่ (Living Individual) เท่านั้น^{๗๐} และกฎหมายของประเทศประเทศสวีเดนที่ใช้การอนุวัติการข้อบทของ GDPR โดยตรง^{๗๑}

สำหรับสภาพปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ของกฎหมายกลางทั้งสองฉบับล้วนแต่ผูกพันฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐให้ต้องปฏิบัติ แต่ขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิในกฎหมายแต่ละฉบับยังมีความกว้างแคบแตกต่างกันอยู่ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการในทางกฎหมายปกครองอย่างถูกต้องครบถ้วน ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐจึงสมควรต้องดำเนินกิจกรรมการประมวลข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธิในขอบเขตอย่างกว้างที่สุด กล่าวคือ ให้ความเคารพต่อข้อมูลส่วนบุคคลที่ระบุหรืออาจจะระบุตัวตนของบุคคลธรรมดา โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือถึงแก่กรรมไปแล้วหรือไม่ กล่าวโดยละเอียด คือ ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐจะต้องดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยให้ความเคารพต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธิ รวมตลอดไปจนถึงข้อมูลที่ระบุหรืออาจจะระบุตัวตนของบุคคลผู้ถึงแก่กรรม มิเช่นนั้นบุคคลซึ่งเป็นทายาทหรือผู้สืบสิทธิของผู้ถึงแก่กรรมย่อมมีสิทธิร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แม้ว่าข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ก็ตาม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องให้ความเคารพต่อสิทธิของชาวต่างชาติซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ เพิ่มเติมด้วย แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จะมีได้กำหนดให้บุคคลชาวต่างชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเป็นผู้ทรงสิทธิไว้

^{๖๗} Treaty on the Functioning of the European Union (TEFU) Article 288

^{๖๘} GDPR Recital 27

^{๖๙} Lilian Edwards, Edina Harbinja. "Protecting Post-Mortem Privacy: Reconsidering the Privacy Interests of the Deceased in a Digital World" <<https://ssrn.com/abstract=2267388>> Accessed 14 October 2020. P. 130-133.

^{๗๐} UK Data Protection Act 2018 Section 1 (1)

^{๗๑} Swedish Act (2018: 218) with Supplementary Provisions to the EU Data Protection Regulation Section 2

ก็ตาม มิเช่นนั้น บุคคลดังกล่าวย่อมสามารถดำเนินการร้องเรียนต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ได้เช่นเดียวกัน

๓. สาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject's Rights)

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นได้ยกร่างและประกาศใช้ร่วมสมัยกับสนธิสัญญาด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่สำคัญ คือ OECD Guideline ฉบับเดิม (ปี ค.ศ. ๑๙๘๐) และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป ฉบับเดิม คือ แนวข้อบังคับว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาคมยุโรป เลขที่ ๔๖/๑๙๙๕ (Directive 95/46/EC) ประกอบกับในชั้นยกร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบหลักการจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียประกอบอยู่ด้วยแล้ว^{๗๒} หลักการสำคัญ ๆ เกี่ยวด้วยสาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในหมวดสาม ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงค่อนข้างสอดคล้องกับหลักการสากล มิได้ขัดแย้งหรือแตกต่างในสาระสำคัญจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ได้รับอิทธิพลการยกร่างให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปฉบับใหม่ คือ GDPR^{๗๓} ที่ได้ปรับปรุงมาจากข้อบทของ Directive 95/46/EC ซึ่งก็ได้รับอิทธิพลมาจากหลักการของ OECD Guideline ฉบับเดิม อีกทอดหนึ่ง เพื่อให้ชัดเจนและมีรายละเอียดที่เหมาะสมกับบริบททางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้นเท่านั้น^{๗๔}

ในการนี้ เมื่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ในมาตรา ๓ (๑) กำหนดสถานะความเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยสาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ว่า “บทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล และบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการเพิ่มเติม ไม่ว่าจะซ้ำกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ตาม” ดังนั้น ปัจจุบันฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐจึงมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติให้เป็นไปตามสาระแห่งสิทธิของกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างผสมผสานกัน ดังต่อไปนี้

๓.๑ สิทธิในการได้รับแจ้งสาระสำคัญของกิจกรรมเมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Right to Be Informed)^{๗๕} สาระแห่งสิทธิประการนี้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Transparency of Processing Principle)^{๗๖} โดยสาระแห่งสิทธิ

^{๗๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ ๒๒/๒๕๓๗ และร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ ๘๙๗/๒๕๓๕

^{๗๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ ๑๙๙๔/๒๕๖๑ และเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๕/๒๕๖๑

^{๗๔} Christopher Kuner et al (eds). *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. (Oxford: Oxford University Press, 2020). P. 311.

^{๗๕} ในทางตำราข้อนี้ถือเป็นสาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลประการหนึ่ง แต่ถ้อยคำในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๓ เขียนในเชิงของหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และโปรดดู GDPR Article 13-14, CoE108+ Article 8

^{๗๖} GDPR Recital 39

ประการนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในเชิงหลักการต่อความเป็น “สิทธิที่จะตัดสินใจดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน” เนื่องจากหากปราศจากการรับรู้รับทราบซึ่งสาระสำคัญของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่กำลังจะกระทำต่อข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนแล้ว ย่อมเป็นไปได้หรือไม่ได้อยู่ในตัวที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลจะสามารถตัดสินใจ เข้าตรวจสอบ หรือใช้สิทธิเรียกร้องประการใดที่พึงมีอยู่ตามกฎหมาย เช่น คัดค้านกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลเนื่องจากเห็นว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่มีฐานโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะดำเนินการกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หรือเป็นการเกินกว่าขอบวัตถุประสงค์ หรือขอให้ลบเนื่องจากเก็บรักษาข้อมูลไว้นานเกินกว่าที่จำเป็น สาระแห่งสิทธิประการนี้จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการร้องขอของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล แต่เป็นหน้าที่โดยตรงของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องดำเนินการแจ้งต่อผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูล นับตั้งแต่วันที่ข้อมูลส่วนบุคคลได้ถูกเก็บรวบรวม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล อำนาจหรือสิทธิในทางกฎหมายที่จะดำเนินการกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล วัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูล ประเภทของข้อมูลที่จะประมวลผล ระยะเวลาการเก็บรักษา ประเภทของบุคคลหรือหน่วยงานที่ข้อมูลอาจถูกเปิดเผย ผลกระทบที่อาจเป็นไปได้จากการไม่ให้ข้อมูล ตลอดจนการแจ้งสาระแห่งสิทธิและวิธีการใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลนั้น^{๗๗} ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ

สาระแห่งสิทธิประการนี้สามารถใช้ยื่นต่อฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ แม้ว่าฝ่ายปกครองดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขอความยินยอมอยู่แล้ว^{๗๘} บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ยังได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการแจ้งประกอบการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มาตรา ๒๓ ที่กำหนดให้ใช้วิธีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งประเภทของบุคคลที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ ประเภทของระบบข้อมูล ลักษณะการใช้ข้อมูลปกติ วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร และการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลของผู้ทรงสิทธิ และแหล่งที่มาของข้อมูล โดยจะต้องแจ้งเฉพาะกรณีที่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยตรงจากผู้ทรงสิทธิและแจ้งแต่เพียงวัตถุประสงค์ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และฐานทางกฎหมายในการเก็บรวบรวมข้อมูลเท่านั้น ดังนั้น รายละเอียดของการแจ้งจะต้องพิจารณาเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ มาตรา ๒๓ ข้างต้นด้วย

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้ว่ามาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ จะกำหนดให้นำมาตรา ๒๑ เกี่ยวด้วยการแจ้งเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ และ มาตรา ๒๓ เกี่ยวด้วยการแจ้งรายละเอียดของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้กับกรณีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่มีใช้ผู้ทรงสิทธิโดยตรงด้วย แต่ก็จะอนุโลมใช้เฉพาะแต่การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยอาศัยฐานความยินยอมมาตรา ๒๕ (๑) เท่านั้น ดังนั้น กรณีฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งอื่นโดยอาศัยฐานของการอันจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๒๔ (๔) ประกอบ

^{๗๗} European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Council of Europe (CoE). *Handbook on European Data Protection Law*. 2018 ed. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018). P 207-208.

^{๗๘} CJEU, Case C-201/14, *Smaranda Bara and Others v. Casa Națională de Asigurări de Sănătate and Others*, 1 October 2015.

มาตรา ๒๕ (๒) ก็จะได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการแจ้ง ตัวอย่างเช่น กรณีการร้องขอข้อมูลตาม มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลหรือมีข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในความครอบครอง หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลเพื่อประโยชน์ ในการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถขอเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคล นั้นจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองเพื่อนำมาวิเคราะห์หรือประมวลผลได้ ในการนี้ หน่วยงานที่ขอ เชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยอาศัยฐานประโยชน์สาธารณะ ย่อมไม่ต้องขอความยินยอม และจะได้รับการยกเว้นหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงสิทธิ ในข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงตามมาตรา ๒๔ (๔) ประกอบมาตรา ๒๕ (๒) เป็นเหตุให้ได้รับการยกเว้น หน้าที่ในการแจ้งเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และการแจ้งสาระสำคัญของกิจกรรมดังที่ระบุในมาตรา ๒๕ วรรคสองไปด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งแรกที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล จากผู้ทรงสิทธิโดยตรงนั้น สมควรที่จะแจ้งกรณีที่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลตาม ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลฯ ประกอบการเก็บ รวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะของประเภทของหน่วยงานที่ข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมอาจถูกเปิดเผย โดยนัยของ ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ด้วย เพื่อเป็นการปฏิบัติตามสาระ แห่งสิทธิในส่วนนี้อย่างถูกต้องครบถ้วน

๓.๒ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและทำสำเนา (Right of Access)^{๗๙} สาระแห่งสิทธิประการ นี้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Transparency of Processing Principle) เช่นเดียวกัน โดยสาระแห่งสิทธิประการนี้เป็นประจักษ์สำคัญสำหรับผู้ทรงสิทธิ ในข้อมูลส่วนบุคคลที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของข้อมูล เช่น ความถูกต้องครบถ้วน และเป็นปัจจุบันของข้อมูลที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรักษาไว้ อันจะยังผลให้มีความสามารถในทางความเป็นจริงที่จะใช้สิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สิทธิในการแก้ไข ข้อมูลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน สิทธิในการลบข้อมูล หรือสิทธิในการระงับการใช้ข้อมูล โดยเมื่อ ได้รับคำขอเข้าถึงข้อมูลแล้ว ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องดำเนินการตามคำขอ ภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับคำขอ เว้นแต่กรณีมีเหตุที่จะปฏิเสธสิทธิได้ ได้แก่ เป็นไปตามคำสั่งศาล หรือเป็นกรณีที่จะส่งผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สาม หรือมีฐานทางกฎหมายให้อำนาจปฏิเสธ เช่น เป็นข้อมูลที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบัน พระมหากษัตริย์ ต้องห้ามเปิดเผยเด็ดขาดตามมาตรา ๑๔ หรือเป็นข้อมูลประเภทที่อาจใช้ดุลพินิจ ปฏิเสธการเปิดเผยภายใต้หลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ทั้งนี้ สามารถปฏิเสธไม่เปิดเผย หรือลบหรือตัดทอนบางส่วนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้

เมื่อปรับใช้หลักการนี้ในบริบทของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาสีทธิของบุคคลทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ การขอเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ย่อมจะต้องด้วยลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล อันจะต้องดำเนินการภายใต้หลัก

^{๗๙} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๐ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และโปรตุเกส GDPR Article 15, CoE108+ Article 9 Para 1 (b)

ความเป็นธรรมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Fair of Processing Principle) ซึ่งก็คือหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น โดยทั่วไปจึงต้องถือว่าเฉพาะแต่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเท่านั้นโดยตรงเท่านั้นที่มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล หรือขอรับสำเนาข้อมูลดังกล่าว การที่ประชาชนทั่วไปจะกล่าวอ้างแต่เพียงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น เช่น การขอคัดและรับรองสำเนาข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนของผู้อื่นนั้นไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องอาศัยฐานทางกฎหมายประการอื่น เช่น ได้รับความยินยอม หรือเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่หรือสิทธิในฐานะผู้มีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายกำหนด และมีความจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่านั้น มิเช่นนั้นไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิได้รับข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้^{๔๐}

๓.๓ สิทธิในการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน (Right to Rectification)^{๔๑} สาระแห่งสิทธิประการนี้สอดคล้องกับหลักความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Accuracy Principle) โดยเป็นการให้สิทธิผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขเนื้อหาสาระของข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งเมื่อพิจารณาในบริบทของฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐแล้ว จะเห็นได้ว่านอกจากสาระแห่งสิทธิประการนี้จะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเองแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อกิจกรรมทางปกครองซึ่งจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่จะไม่ต้องเสื่อมเสียเพราะความบกพร่องผิดพลาดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองใช้ประกอบการพิจารณาอีกด้วย ตัวอย่างเช่น หากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตอันเป็นคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดสำหรับการดำเนินการใด ๆ ไม่ถูกต้องหรือเปลี่ยนไปแล้วในสาระสำคัญขณะทำคำสั่ง ย่อมมีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากในการฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดออกไป ย่อมต้องเป็นไปตามกระบวนการตัดสินใจโดยมีการพิจารณาข้อเท็จจริงเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงที่พืงได้นั้นเป็นเช่นใด จากนั้นจะต้องมีการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับหลักกฎหมายที่เห็นว่าถูกต้อง โดยมีเหตุผลที่เหมาะสม ฉะนั้น หากคำสั่งใดเกิดขึ้นเพราะอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องไม่ว่าจะเกิดความตั้งใจหรือความบกพร่องย่อมเป็นการปรับหลักกฎหมายที่ผิดพลาดและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๔๒} เป็นเหตุให้อาจถูกอุทธรณ์โต้แย้ง เพิกถอน พิจารณาใหม่^{๔๓} หรือแม้แต่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการได้ เพราะถือว่าเป็นกรณีที่เป็นการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในระดับต่ำที่สุด (les contrôles minimum)^{๔๔} ส่วนกรณีของปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การแจ้งข่าวสาร หากดำเนินการบนฐานของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ผิดพลาด อาทิ แจ้งข้อมูลความเจ็บป่วยจากเชื้อไวรัส Covid-19 ของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลทั้งที่อาการเจ็บป่วยนั้นสิ้นสุดลงไปแล้ว ก็อาจก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น และอาจมีความรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาได้ เป็นต้น

^{๔๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕/๒๕๖๐

^{๔๑} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๕-๓๖ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และโปรตูดุ GDPR Article 16, CoE108+ Article 9 Para 1 (e)

^{๔๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๓/๒๕๖๙

^{๔๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔-๔๗, มาตรา ๔๙-๕๒, มาตรา ๕๔ (๑) และ (๔)

^{๔๔} Conseil d'Etat, Case CE 01/14/1916, Camino.

๓.๔ สิทธิในการลบข้อมูลหรือถูกลืมเลือนจากโลกออนไลน์ (Right to Erasure/ Right to Be Forgotten)^{๔๕} สาระแห่งสิทธิประการนี้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Lawfulness of Processing Principle) หลักการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด (Storage Limitation Principle) และหลักความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Accuracy Principle)^{๔๖} ในทางปฏิบัติแล้วสิทธิประการนี้จะใช้ยื่นต่อฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลให้ลบ ทำลาย หรือทำให้กลายเป็นข้อมูลนิรนาม ได้อย่างจำกัด เนื่องจากมีการกำหนดข้อยกเว้นส่วนใหญ่ที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งโดยปกติย่อมมีความต่อเนื่องในตัวเอง โดยนัยของมาตรา ๓๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นกรณีที่มีกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมิชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น หรือข้อมูลดังกล่าวหมดความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ที่จะเก็บรักษาไว้แล้วอย่างแน่แท้^{๔๗} ดังนั้น หากยังมีความจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วก็ต้องด้วยข้อยกเว้นที่จะปฏิเสธสิทธิได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสมควรต้องทบทวนเหตุผลความจำเป็นของการเก็บรักษาข้อมูลอยู่เสมอ และจะต้องจัดให้มีมาตรการทางเทคนิคและกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลด้วย (ข้อพิจารณากรณีต่างประเทศได้อธิบายไว้โดยละเอียดแล้วในหัวข้อที่ ๑) อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑)-(๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ จะไม่มีถ้อยคำระบุไว้อย่างชัดแจ้งว่าผู้ทรงสิทธิอาจร้องขอให้ลบข้อมูลที่มีเนื้อหาไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงไว้ด้วย แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก็ได้กำหนดเหตุในการขอให้ลบข้อมูลในกรณีที่ผู้ทรงสิทธิเห็นว่าเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ดังนั้น สมควรแปลความบทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๔) ว่าการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะเป็นเหตุขอให้ลบ ทำลาย หรือทำให้กลายเป็นข้อมูลนิรนาม หมายความว่ารวมถึงกรณีสาระของข้อมูลไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงด้วย เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายมีความสอดคล้องกันและเป็นไปตามหลักการสากล

๓.๕ สิทธิในการระงับใช้ข้อมูล (Right to Restriction)^{๔๘} มีสาระแห่งสิทธิที่สอดคล้องกับหลักความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Accuracy Principle) และหลักการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด (Storage Limitation Principle) แต่มีลักษณะเป็นวิธีการชั่วคราวเพื่อให้ยังมีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ เพียงแต่ระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือกับบุคคลภายนอก หรือเป็นกรณีที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลสามารถร้องขอให้ลบข้อมูลได้อยู่แล้ว แต่ผู้ทรงสิทธิ

^{๔๕} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และโปรตูดุ GDPR Article 17, CoE108+ Article 9 Para 1 (e)

^{๔๖} Tobias Kugler, Daniel Rücker (eds). *New European General Data Protection Regulation: A Practitioner's Guide*. (Baden: Hart Publishing, 2018). P.67.

^{๔๗} ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๓๒/๒๕๔๘ กองทะเบียนประวัติอาชญากรยังคงเก็บรักษาประวัติของผู้ถูกระงับไว้ เป็นเหตุให้ผู้ถูกระงับยังมีประวัติอาชญากรไม่สามารถถูกบรรจุเข้ารับราชการได้ ทั้ง ๆ ที่ผลคดี คือ ผู้ถูกระงับกระทำความผิดในขณะที่เป็นเยาวชนและศาลได้มีคำพิพากษาให้ปล่อยปละ ปล่อยประณ และคุ้มครองเด็ก ซึ่งไม่ใช่โทษทางอาญา

^{๔๘} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๔ และโปรตูดุ GDPR Article 18, CoE108+ Article 9 Para 1 (e)

มีความประสงค์บางประการที่จะเก็บข้อมูลเอาไว้เพื่อประโยชน์ในอนาคต แล้วแจ้งให้รับการใช้เพื่อระบุหรือบรรเทาความเสียหายไว้ก่อนก็เป็นการเพียงพอ^{๘๙} สาระแห่งสิทธิประการนี้เป็นบทเสริมเพิ่มจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่มีได้มีบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด

๓.๖ สิทธิในการคัดค้านกิจกรรม (Right to Object)^{๙๐} มีสาระแห่งสิทธิที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Fair of Processing Principle) กล่าวคือ แม้ว่าการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Lawfulness of Processing Principle) แต่เนื่องจากไม่ใช่เหตุความชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยฐานความยินยอมมาตั้งแต่ต้น (ซึ่งหากเป็นการอาศัยฐานความยินยอม ผู้ทรงสิทธิย่อมถอนความยินยอมเพื่อให้การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลสิ้นสุดลงได้อยู่แล้วตามมาตรา ๓๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ) เมื่อผู้ทรงสิทธิประสงค์ที่จะคัดค้านกิจกรรม จึงเท่ากับเป็นการเรียกร้องให้มีการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือคุณค่าในกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล กับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ทรงสิทธิ ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจึงต้องแสดงให้เห็นว่าประโยชน์ของกิจกรรมที่ตนดำเนินอยู่ ซึ่งสำหรับฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล คือประโยชน์สาธารณะนั้นสำคัญยิ่งกว่า มิเช่นนั้นจะต้องแยกกิจกรรมที่ถูกคัดค้านนั้นออกไปและยุติการดำเนินการ สาระแห่งสิทธิประการนี้เป็นบทเสริมเพิ่มจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ในเชิงรุก ซึ่งจะต้องบังคับใช้ให้สอดคล้องกับหลักการของมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า มีสาระแห่งสิทธิประการหนึ่งที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ได้รับรองไว้เพิ่มเติมจากประเภทที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตามพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและตัวอย่างของกฎหมายของต่างประเทศ แต่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลไม่อาจยกขึ้นใช้อ้างยันต่อฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐได้โดยสภาพ คือ สิทธิในการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างผู้ให้บริการ (Right to Data Portability) ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ^{๙๑} ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวในวรรคสามเองได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ไม่ให้ใช้กับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะได้มีการตรา “กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล” คือพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลฯ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองในการส่งเสริมการนำระบบ Digital Government มาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ จากที่เคยเป็นอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ตามแต่ที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าเหมาะสม^{๙๒} มาเป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory

^{๘๙} Peter Carey. *Data Protection: A Practical Guide to UK and EU Law*. 5th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2018). P. 147-148.

^{๙๐} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๒ และโปรตดู GDPR Article 21, CoE108+ Article 9 Para 1 (d)

^{๙๑} โปรตดู GDPR Article 20

^{๙๒} เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗ กำหนดแต่เพียงว่าในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้

Power)^{๔๓} ตามที่มาตรา ๔ และมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล โดยมี การบริหารจัดการและการบูรณาการข้อมูลภาครัฐระหว่างกัน แต่การดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปเพื่อ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่เองโดยสภาพ จึงเป็นอำนาจที่ฝ่ายปกครองจะริเริ่ม ดำเนินการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างกันตามความจำเป็น มิใช่โดยคำร้องขอของผู้ทรงสิทธิ ดังนั้น สาระแห่งสิทธิประการนี้ในทางปฏิบัติจึงย่อมจะถูกบังคับใช้สำหรับเฉพาะกรณีผู้ทรงสิทธิในข้อมูล ส่วนบุคคลหยิบยกสิทธิขึ้นกล่าวอ้างต่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาคเอกชนให้ต้องดำเนินการส่งหรือ โอนข้อมูลที่อาจประมวลผลได้ในระบบอัตโนมัติไปยังผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลรายอื่น อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลอาจใช้สิทธิเรียกให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาคเอกชน ถ่ายโอนข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวไปยังผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐก็ได้ หากปัจจัยทางเทคโนโลยี สามารถกระทำได้ และในกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลมาโดยได้รับความยินยอมที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเป็นเบื้องต้น

๔. หน้าที่ของฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ (Public Sector Data Controller's Obligations)

สำหรับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงาน ของรัฐนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีได้บัญญัติบทนิยามศัพท์ คำว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data Controller) เอาไว้ แต่ก็สามารถปรับใช้กับนิยามตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติให้หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล จึงย่อมหมายความว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ครอบครองหรือควบคุมดูแล ข้อมูลส่วนบุคคลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ภาครัฐ (Public Sector Data Controller) ปัจจุบันมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยผสมผสานจาก หลักเกณฑ์ของกฎหมายกลางทั้งสองฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๔.๑ หน้าที่ในการเคารพและปฏิบัติตามสาระแห่งสิทธิของผู้ทรงสิทธิในข้อมูล ส่วนบุคคล ดังที่ได้อธิบายในหัวข้อที่ ๓ ของบทความฉบับนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วเมื่อกฎหมาย กำหนดตัวผู้ทรงสิทธิและสาระแห่งสิทธิเอาไว้ ก็จะต้องมีการกำหนดตัวผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามให้เป็นไป ตามสาระแห่งสิทธิที่ผู้ทรงสิทธิดังกล่าวเรียกร้องให้ปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวก็ได้แก่ ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ

๔.๒ หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูล ส่วนบุคคล (General Data Protection Principles) ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติเพื่อการกำกับดูแลกิจกรรม ที่ใช้บังคับกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความโปร่งใสตรวจสอบได้ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Lawfulness, Fairness and

^{๔๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๒). น. ๑๑๙-๑๒๑.

Transparency of Processing Principles) ในส่วนของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเรียกร้องฐานที่มาแห่งสิทธิหรืออำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้น กรณีใช้ฐานความยินยอมของผู้ทรงสิทธิ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มาตรา ๒๔ กำหนดรูปแบบอย่างชัดเจนว่าจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือ แต่ก็มีข้อกำหนดฐานในการประมวลผลข้อมูลประการอื่นตามมาตรา ๒๔ (๑) ถึง (๖) เช่น เพื่อนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ๆ การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี เป็นการจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล หรือการเปิดเผยต่อศาลและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริง และการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐด้านสถิติหรือจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งก็มีสาระทำนองเดียวกันกับหน้าที่ในการประมวลผลข้อมูลโดยชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ ประกอบมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ก็ได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับสาระของความยินยอมว่าจะต้องทำโดยชัดแจ้ง ทั้งเพิ่มทางเลือกเกี่ยวกับรูปแบบของความยินยอมว่าจะทำเป็นหนังสือหรือทำผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ทั้งนี้ ฐานที่มาแห่งสิทธิหรืออำนาจในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของฝ่ายปกครองโดยหลักจะอยู่ในมาตรา ๒๔ (๔) ประกอบมาตรา ๒๗ คือ เป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล^{๔๔} ซึ่งมีสาระทำนองเดียวกันกับฐานตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อย่างไรก็ตาม หากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลประเภทพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Data) เช่น เชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา ข้อมูลด้านสุขภาพ หรือประวัติอาชญากรรม จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่เคร่งครัดเป็นพิเศษ ตามที่ได้กำหนดในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ประกอบด้วย

ในส่วนของหลักความเป็นธรรมของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน) นั้นสะท้อนอยู่ในสาระของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ มาตรา ๒๒ ที่ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การเก็บรวบรวมข้อมูลว่าต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่กำหนดให้ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ทั้งนี้ ในส่วนของฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐนั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุยังเป็นหลักกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งผูกพันฝ่ายปกครองให้ต้องพิจารณาประกอบการใช้อำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว และเมื่อการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ก็เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง จึงจะต้องมีการวิเคราะห์ซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลอยู่เสมอว่าการประมวลผลข้อมูลครั้งหนึ่ง ๆ จะต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด (หลักความสัมฤทธิ์ผล หรือ Principle

^{๔๔} Patrick Birkinshaw, Mike Varney. *Government and Information Rights: The Law Relating to Access, Disclosure and their Regulation*. 5th ed. (Haywards Heath: Bloomsbury Professional, 2019) P. 198

of Appropriateness) แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่บุคคลผู้ทรงสิทธิในน้อยที่สุด (หลักความจำเป็น หรือ Principle of Necessity) และห้ามมิให้ดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่บุคคลและหรือสังคมโดยรวม (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หรือ Principle of Proportionality in the Narrow Sense)^{๔๕} สำหรับหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้อธิบายรวมอยู่ในสิทธิที่จะได้รับแจ้งสาระสำคัญของกิจกรรมในหัวข้อที่ ๓.๑ แล้ว

(๒) หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ (Principle of Purpose Limitation) เป็นหลักเกณฑ์ที่สะท้อนอยู่ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ก่อนหรือในขณะที่ยังเก็บรวบรวม และห้ามมิให้ดำเนินการแตกต่างจากวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้ง เว้นแต่ได้แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่พร้อมกับได้รับความยินยอม หรือเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ประกอบกันกับมาตรา ๒๓ (๑) ส่วนต้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่เกี่ยวข้อและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และมาตรา ๒๔ (๒) ที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ได้มีข้อสังเกตสำหรับกรณีของการบูรณาการข้อมูลภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัลรวมอยู่ในหัวข้อที่ ๓.๑ แล้ว

(๓) หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Data Minimisation Principle) และหลักการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด (Storage Limitation Principle) ซึ่งเป็นหลักที่สะท้อนอยู่ในมาตรา ๓๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้องหรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ทั้งนี้ ข้อยกเว้นในมาตรา ๓๗ (๓) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บข้อมูลแม่เกินเวลา ที่กำหนดให้สำหรับฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐเนื่องจากอาศัยฐานการจัดเก็บตามมาตรา ๒๔ (๔) นั้นก็จะต้องได้รับการทบทวนความเกี่ยวข้องและความจำเป็นตามวัตถุประสงค์อยู่อย่างสม่ำเสมอด้วยบทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มาตรา ๒๓ (๑) ว่าจะต้องจัดให้มีระบบข้อมูลส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวข้อและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็นด้วย สำหรับตัวอย่างการพิจารณาปรับใช้ตามหลักการของต่างประเทศนั้นได้อธิบายโดยละเอียดแล้วในหัวข้อที่ ๑

(๔) หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Accuracy Principle) หลักการนี้ส่วนหนึ่งสะท้อนอยู่กับหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ประกอบมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่เน้นให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงเป็นเบื้องต้น เพื่อทำให้แน่ใจว่าจะได้รับข้อมูลที่ไม่คลาดเคลื่อน และตรงกับความเป็นจริง

^{๔๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ ๔๓. น. ๔๙-๕๐.

มากที่สุด^{๔๖} แต่เนื่องจากมีข้อยกเว้นสำหรับฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ ที่โดยทั่วไปเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๒๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ซึ่งตามลักษณะในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเองนั้น จะต้องมียุติอำนาจในการรวบรวมและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยอิสระ ไม่ผูกพันกับคำร้องคำขอของคู่กรณีอยู่ด้วย^{๔๗} ดังนั้น การปรับใช้หลักการส่วนนี้โดยทั่วไปแล้วจึงเน้นไปที่เรื่องของการบริหารจัดการเมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลมาแล้ว โดยในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ กำหนดว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นถูกต้องเป็นปัจจุบัน สมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด อันเป็นการบัญญัติในลักษณะหน้าที่ในเชิงรุกเพิ่มเติมจากสาระตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ที่บัญญัติในลักษณะเชิงรับให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเมื่อผู้ทรงสิทธิร้องขอ ทั้งนี้ ความสำคัญของข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบันต่อกิจกรรมในทางปกครองนั้นได้อธิบายโดยละเอียดรวมอยู่กับหัวข้อที่ ๓.๓ แล้ว

(๕) หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Security Principle) เป็นไปตามมาตรา ๓๗ (๑) (๒) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการสูญหาย เข้าถึง ใช้ เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ และต้องทบทวนมาตรการดังกล่าวเมื่อมีความจำเป็นหรือเมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม ในกรณีที่ต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลแก่บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ อันสอดคล้องกับหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่กำหนดให้ต้องจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อผู้ทรงสิทธิ แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ยังได้เพิ่มเติมหน้าที่เชิงรุกต่าง ๆ ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เช่น มาตรา ๒๘ ซึ่งกำหนดหน้าที่ในการส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลข้ามพรมแดน เฉพาะกรณีประเทศผู้รับที่มีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอ (อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นตาม (๑) และ (๒) ของมาตรานี้ คือ กรณีเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกรณีเป็นการจำเป็นเพื่อดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญตามลำดับ) และมาตรา ๓๗ (๔) ซึ่งกำหนดว่าจะต้องดำเนินการแจ้งเหตุการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลแก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ชักช้าภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่ทราบเหตุเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เว้นแต่การละเมิดดังกล่าวไม่มีความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และในกรณีที่การละเมิดมีความเสี่ยงสูงที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ให้แจ้งเหตุการละเมิดให้ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลทราบพร้อมกับแนวทางการเยียวยาโดยไม่ชักช้าด้วย

(๖) หน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบของผู้ดำเนินกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Accountability Principle) เป็นไปตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๙

^{๔๖} ฤทัย หงส์ศิริ, มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๒). น. ๘๙-๙๐.

^{๔๗} เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘-๒๙

แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล บันทึกการต่าง ๆ ตามที่กำหนด เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลหรือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสามารถตรวจสอบได้ เช่น ข้อมูลที่เก็บรวบรวม วัตถุประสงค์ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ระยะเวลาการเก็บรักษา สิทธิและวิธีการเข้าถึงข้อมูล การใช้หรือการเปิดเผยข้อมูล โดยอาศัยฐานที่มีใช้ความยินยอม การปฏิเสธคำขอหรือคำคัดค้านต่าง ๆ และคำอธิบายเกี่ยวกับมาตรการรักษาความปลอดภัย และในกรณีที่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามประกาศของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๔๑ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำมีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะ และจะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลรับทราบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล

อนึ่ง เมื่อขอบเขตความเป็นผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล สาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามหัวข้อที่ ๒ ถึง ๔ นั้นถือเป็นหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายปกครองประการหนึ่ง ซึ่งฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐจะต้องให้ความเคารพและยึดถือปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality of Administrative Action) แต่อุปสรรคที่ถือเป็นข้อท้าทายอย่างสำคัญของฝ่ายปกครองก็คือการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ซึ่งใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการดำเนินการผ่านระบบดิจิทัล เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ตามพัฒนาการด้านเทคโนโลยี และมีรายละเอียดทางเทคนิคค่อนข้างมาก ดังนั้น ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการทำให้แน่ใจว่าในการออกแบบและพัฒนาระบบการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะผ่านระบบ Digital Government ที่ในทางปฏิบัติจะกระทำโดยการจัดซื้อจัดจ้างวิสาหกิจเอกชนผู้เชี่ยวชาญดำเนินการออกแบบและพัฒนาระบบแทนฝ่ายปกครอง ตลอดจนช่วยเหลือในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านระบบในระยะยาวนั้น ได้มีการคำนึงถึงและกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นพื้นฐานตั้งแต่แรกเริ่ม (Data Protection by Design and by Default) ซึ่งสอดคล้องกับข้อความคิดในทางกฎหมายปกครอง คือ หลักการออกแบบและพัฒนาเทคโนโลยีโดยคำนึงถึงความถูกต้องครบถ้วนของข้อเรียกร้องในทางกฎหมายปกครองตั้งแต่แรกเริ่ม หรือ Administrative Law by Design Principle^{๙๘} โดยเห็นสมควรให้มีการกำหนดเป็นข้อสัญญาที่ให้เอกสิทธิพิเศษแก่รัฐในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อออกแบบ พัฒนา และให้บริการสาธารณะผ่านระบบ Digital Government ในรูปแบบของสัญญาทางปกครอง^{๙๙} ประเภทที่รัฐมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ

^{๙๘} Hanne Marie Motzfeldt. “Danish Principle of Administrative Law by Design”. *European Public Law*. 23 (2017). P. 475.

^{๙๙} สำหรับคำอธิบายสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย โปรดดู สุรพล นิติไกรพจน์. *สัญญาทางปกครอง*. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕). น. ๑๗-๓๔., อำพน เจริญชีวินทร์. *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค ๑ เขตอำนาจศาล*. พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๖๓). น. ๓๙๔-๔๖๓.

จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง^{๑๐๐} ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้ให้บริการระบบดิจิทัลภาครัฐจะต้องดำเนินการออกแบบ พัฒนา และช่วยเหลือในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล โดยสอดคล้องกับข้อเรียกร้องตามระบบกฎหมายปกครอง ในที่นี้ คือ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอยู่เสมอ หากพบข้อบกพร่อง ผิดพลาด หรือล่าช้า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ในการปรับปรุงระบบให้สอดคล้องตามที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างร้องขอ ตามผลการประเมินประสิทธิภาพของระบบตลอดอายุการใช้งานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และจะต้องมีการอบรมถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ฝ่ายปกครองจนถึงระดับที่สามารถกำกับดูแลหรือบริหารจัดการระบบ พร้อมทั้งฐานข้อมูลทั้งหมดที่จะได้รับการส่งมอบในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาทางปกครอง เพื่อมิให้กระทบต่อหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ (Principle of Continuous) ด้วย

๕. องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Regulator) กระบวนการอุทธรณ์-ร้องเรียน และมาตรการทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิ

ในทางตำราเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไม่ว่าจะได้รับการรับรองสาระแห่งสิทธิและกำหนดหลักการในการประมวลผลข้อมูลไว้ละเอียดละออสักเพียงใด หากปราศจากสภาพบังคับและกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง (Effective and Enforceable Sanctions and Remedies) แล้ว ก็ไม่อาจจะสร้างความเคารพต่อกฎหมายและทำให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิได้รับความคุ้มครองเยียวยาได้ในโลกแห่งความเป็นจริง^{๑๐๑} สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจึงล้วนแต่ให้ความสำคัญกับสภาพบังคับของกฎหมายภายในว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นพื้นฐาน โดยเรียกร้องให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในส่วนของการทางปกครอง (Administrative Measures) และมาตรการทางตุลาการ (Judicial Measures) ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลสามารถบังคับใช้ได้จริงมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล^{๑๐๒} และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในส่วนของมาตรการทางปกครองนั้น หลักการสากลจะให้ความสำคัญกับการจัดให้มีองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Regulator: Supervisory Authority: Data Protection Authority (DPA)) ที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะประกอบด้วย (๑) การเป็นองค์กรที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

^{๑๐๐} ศาลปกครองได้พัฒนาแนวทางการตีความเกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครอง เพิ่มเติมจากตัวอย่าง ๔ ประเภทในบทนิยามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่าหมายความว่ารวมถึงสัญญาที่มีหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐเป็นคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง และตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการสาธารณะโดยตรง และเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองและการบริการสาธารณะบรรลุผล (มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ และ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๔ และที่ ๑๒๗/๒๕๕๔) ในการนี้จึงสามารถปรับใช้ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างพัฒนาระบบสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับปรุงวิธีการและกระบวนการปฏิบัติงานให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนมากยิ่งขึ้น ที่ศาลได้วินิจฉัยว่าสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานผู้ฟ้องคดีกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยตรงให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจหลักของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๖๐)

^{๑๐๑} Demetrios Klitou. *Privacy-Invasive Technologies and Privacy by Design_ Safeguarding Privacy, Liberty and Security in the 21st Century*. (The Hague: T.M.C. ASSER PRESS, 2014). P 36-37.

^{๑๐๒} ICCPR Article 17 (3), GDPR Article 4 Para 21, Article 51 Para 1, Article 77-79, CoE108+ Article 4 Para 1, Article 12, OECD Privacy Guidelines 2013 Para 17 b), Para 19 c) e) f), APEC Privacy Framework 2015 Para 37, 69

(มีอำนาจในการออกกฎ หรือ Rule Making Power) (๒) การเป็นองค์กรส่งเสริมและให้คำปรึกษา (Advisory Power) เพื่อสนับสนุนให้มีการปฏิบัติโดยถูกต้องตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ดังกล่าว (๓) การเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสภาพปัญหา (Investigative Power) ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (Adjudicative Power) เกี่ยวด้วยการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถบังคับใช้มาตรการทางปกครองเพื่อเยียวยา บังคับการ หรือแม้แต่องค์กรทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่กำหนด และป้องปรามมิให้เกิดพฤติกรรมฝ่าฝืนต่อกฎหมายขึ้นอีกในอนาคต เช่น ตักเตือน ออกคำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอ ออกคำสั่งกำหนดค่าปรับบังคับการ ออกคำสั่งห้ามการส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลข้ามพรมแดน ออกคำสั่งลงโทษดำเนินต่อสาธารณะหรือลงโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล^{๑๐๓} โดยผ่านกระบวนการร้องเรียนซึ่งได้รับการรับรองให้เป็นสาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มเติมอีกประการหนึ่ง (Right to Lodge a Complaint with a Supervisory Authority) เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดต่อสิทธิหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล^{๑๐๔}

ในส่วนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น กำหนดองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้สององค์กรแตกต่างกัน กล่าวคือ (๑) องค์กรที่มีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครอง คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๕ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ (เช่น กรณีผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลขอเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนแต่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยโดยอ้างฐานตามมาตรานั้น ๆ) คำสั่งไม่รับคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ตามมาตรา ๑๗ (เช่น กรณีบุคคลทั่วไปร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแล้วผู้ทรงสิทธิยื่นคำคัดค้าน) และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ ซึ่งผู้รับคำสั่งในฐานะคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ และ (๒) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือไม่ให้ความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควรในกรณีอื่น ๆ ที่เหลือ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓ อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏข้ออ่อนในเชิงประสิทธิภาพขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อยู่บ้าง เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดอำนาจบังคับการตามคำวินิจฉัยขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ ในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยสภาพบังคับทางบริหารจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้งสองภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ทราบ เป็นเหตุให้หากกรณีผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย จะยังคงเป็นภาระของผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับการในฐานะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเพื่อบังคับการตามคำวินิจฉัยกับฝ่ายปกครอง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐอีกทอดหนึ่ง^{๑๐๕}

^{๑๐๓} Paul Lambert. *Data Protection, Privacy Regulators and Supervisory Authorities*. (Haywards Heath: Bloomsbury Professional, 2020). P.17., European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Data Protection in the European Union: The Role of National Data Protection Authorities*. (Vienna: FRA, 2010). P. 20-27.

^{๑๐๔} GDPR Article 77

^{๑๐๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๒)

สำหรับในส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ นั้น กำหนดองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้สององค์กร แต่มีองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ (๑) และมาตรา ๗๓ ประกอบมาตรา ๓ (๒) ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด ดังนั้น เรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ จึงอาจเป็นทั้งกรณีที่เป็นกรกระทำในทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ เช่น การออกคำสั่งปฏิเสธสิทธิที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ร้องขอ หรือการกระทำในทางข้อเท็จจริง คือ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยมิชอบด้วยหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ตามที่กฎหมายกำหนดในประการต่าง ๆ ในกรณีนี้ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมีอำนาจตามมาตรา ๗๔ ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เช่น สั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลปฏิบัติหรือแก้ไขการกระทำของตนให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด สั่งห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ทรงสิทธิ หรือให้กระทำการเพื่อระงับความเสียหายภายในระยะเวลาที่กำหนด ดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีผู้รับคำสั่งข้างต้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ตามฐานความผิดทางปกครองมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดในหมวด ๗ ส่วนที่ ๒ โทษทางปกครอง มาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๙ ประกอบมาตรา ๙๐ ซึ่งมีอัตราโทษปรับทางปกครองสูงสุดไม่เกิน ๕ ล้านบาท ทั้งยังสามารถบังคับโทษปรับทางปกครองด้วยตนเองหรือจะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้บังคับการให้ในกรณีที่ไม่สามารถบังคับการเองก็ได้ อนึ่ง นอกจากการยื่นข้อร้องเรียนของผู้ทรงสิทธิแล้ว คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญยังมีอำนาจในเชิงรุกที่จะริเริ่มตรวจสอบการกระทำใด ๆ ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ทรงสิทธิเอง และใกล้เคียงข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลได้อีกด้วย สำหรับในส่วนคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่กำหนดกฎเกณฑ์ ส่งเสริม และให้คำปรึกษาในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ^{๑๐๖}

แม้ในทางสากลมาตรการทางปกครองที่ดูจะรุนแรงและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมากที่สุดขณะนี้ คือ โทษปรับทางปกครองในมูลค่าสูง เพื่อเป็นการลงโทษผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่กระทำความผิดต่อกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม เห็นว่ามาตรการดังกล่าวนี้สมควรใช้กับฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐแต่เพียงกรณีเท่านั้น เนื่องจากแม้ว่าอัตราโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจะไม่ได้สูงมากนักเมื่อเทียบกับ GDPR ที่กำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงถึง ๒๐ ล้าน ยูโร (ประมาณ ๗๓๐ ล้านบาท) หรือไม่เกินร้อยละ ๔ ของกำไรสุทธิประจำปีของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ตามแต่จำนวนใดจะสูงกว่า อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของโทษปรับทางปกครองนั้นมีขึ้นโดยมุ่งหวังให้เป็นมาตรการสุดท้ายและมุ่งหมายใช้บังคับเพื่อเป็นการลงโทษนิติบุคคลที่มีศักยภาพในเชิงเทคนิค หรือเศรษฐกิจที่ขาดความเคารพต่อบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อเป็นการป้องปรามกิจกรรมอันเป็นการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะเดียวกันมิให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต รวมทั้งเพื่อสนับสนุนบ่มเพาะให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการประกอบกิจกรรม

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๖

โดยสอดคล้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อไป^{๑๐๗} มากกว่าจะบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นตัวเจ้าหน้าที่ ดังจะเห็นได้จากการที่ GDPR เปิดช่องว่ารัฐสมาชิกมีดุลพินิจที่จะตรากฎหมายภายในเพื่อกำหนดว่าจะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ และแค่นั้นเพียงไร^{๑๐๘}

ด้วยเหตุนี้ ตัวอย่างการลงโทษปรับทางปกครองในทางปฏิบัติจึงมักจะเป็นกรณีของการลงโทษวิสาหกิจที่มีกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่เป็นสำคัญ เช่น กรณีที่องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฝรั่งเศส (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)) สั่งปรับ Google เป็นจำนวน ๕๐ ล้านยูโร (ประมาณ ๑,๘๒๕ ล้านบาท) จากการฝ่าฝืนหน้าที่ในการปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้ง ชัดต่อหลักความโปร่งใส เนื่องจากกำหนดขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนในการที่ผู้ทรงสิทธิจะสามารถรับรู้รายละเอียดของกิจกรรม และขัดต่อหลักขอบเขตของวัตถุประสงค์โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่กว้างและไม่ชัดเจนเพื่อจะได้ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้ search engine เพื่อประโยชน์ในการโฆษณา^{๑๐๙} หรือ กรณีของ Zurich Insurance เคยถูกองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหราชอาณาจักร (Information Commissioner (IC)) สั่งปรับเป็นจำนวน ๒.๕๕ ล้านยูโร (ประมาณ ๙๒.๗ ล้านบาท) เนื่องจากปฏิบัติโดยขัดต่อหลักความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล จนทำให้ข้อมูลของลูกค้าสูญหายจำนวน ๔๖,๐๐๐ ราย^{๑๑๐} เป็นต้น

ในการนี้ แม้ในเชิงสาระของกฎหมายไทย ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐซึ่งกระทำการละเมิดสิทธิ ฝ่าฝืน หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับโทษปรับทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้เช่นเดียวกับกรณีของภาคเอกชน แต่เนื่องจากโดยหลักแล้วกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของฝ่ายปกครอง เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นการส่วนตัว ดังนั้น การใช้ดุลพินิจลงโทษปรับทางปกครองต่อฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ จึงสมควรต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายปกครองพื้นฐานที่ว่า “มาตรการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกัน” เพราะสำหรับตัวฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีความสัมพันธ์เชิงบังคับการตามระบบบังคับบัญชาและมาตรการทางวินัยกำกับอยู่ด้วยแล้วอีกส่วนหนึ่ง^{๑๑๑} ดังนั้น การลงโทษปรับทางปกครองจึงสมควรต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด ภายใต้อำนาจดุลพินิจในการสั่งลงโทษปรับตามมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ขนาดกิจการของผู้ควบคุม

^{๑๐๗} GDPR Recital 148, Article 29 Working Party, WP253, *Guidelines on the Application and Setting of Administrative Fines for the Purposes of the Regulation* 2016/679, 13 February 2018.

^{๑๐๘} Oliver Butler. "Obligations Imposed on Private Parties by the GDPR and UK Data Protection Law: Blurring the Public-Private Divide." *European Public Law*. 24, no. 3 (2018). P. 563., GDPR Article 83 Para 7, GDPR Recital 150

^{๑๐๙} European Data Protection Board. "The CNIL's restricted committee imposes a financial penalty of 50 Million euros against GOOGLE LLC". <https://edpb.europa.eu/news/national-news/2019/cnils-restricted-committee-imposes-financial-penalty-50-million-euros_en> Accessed 1 October 2020.

^{๑๑๐} Paul Lambert (ed). *A User's Guide to Data Protection: Law and Policy*. 3rd ed. (Haywards Heath: Bloomsbury Professional, 2018). P.8.

^{๑๑๑} บุญนันท วรรณพานิชย์. *กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕). น. ๕๑-๕๒.

ข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หรือพฤติกรรมต่าง ๆ ประกอบ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจะสั่งให้แก้ไขหรือตัดเตือนก่อนก็ได้

๖. การวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล

สาระแห่งสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองโดยมาตรการทางตุลาการที่มีประสิทธิภาพตามหลักการที่กำหนดในสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ นั้น สามารถแยกออกได้เป็นมาตรการในทางแพ่งและทางอาญา (Civil and Criminal Measures) ที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถยื่นฟ้องผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีได้โดยตรง (โดยหลักคือระบบศาลยุติธรรม) และการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้ทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการทางปกครอง (Administrative Measure) ที่องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนดขึ้น ซึ่งถือเป็นสาระแห่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล (Right to an Effective Judicial Remedy against a Supervisory Authority) ที่เพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้มีตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอีกชั้นหนึ่ง^{๑๑๒} ซึ่งหากศึกษาจากตัวอย่างของประเทศสมาชิกหรืออดีตสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีการตรากฎหมายภายในเพื่อรองรับข้อบทของ GDPR ซึ่งเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและกำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ก็จะต้องมีการจัดวางระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้กระทำขึ้น โดยองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยกันทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส คดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฝรั่งเศส (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)) อยู่ในเขตอำนาจของระบบศาลปกครอง โดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) (ทั้งที่ตามปกติจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศาลปกครองสูงสุด) เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้โดยตรง แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปที่จะพิจารณาพิพากษตามระดับชั้นศาล จากศาลปกครองชั้นต้นและสภาแห่งรัฐตามลำดับ^{๑๑๓}

สำหรับคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศเยอรมัน (เช่น Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz (ULD)) ก็อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของระบบศาลปกครองเยอรมัน แต่จะเป็นคดีที่พิจารณาตามระดับชั้นศาลของศาลปกครองในแต่ละมลรัฐ เนื่องจากองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเยอรมันนั้นใช้ระบบกระจายอำนาจแยกเป็นแต่ละองค์กรในแต่ละมลรัฐ^{๑๑๔} ขณะที่ในประเทศสหราชอาณาจักร คำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Information Commissioner

^{๑๑๒} David Wright, Paul De Hert (eds). *Enforcing Privacy: Regulatory, Legal and Technological Approaches*. (Switzerland: Springer Nature, 2016). P. 363-364., GDPR Article 77.

^{๑๑๓} Olivia TAMBOU. *Manuel De Droit Européen De La Protection Des Données à Caractère Personnel: Tome I - Droit Européen De La Protection Des Données Personnelles*. (Belgium: Bruylant 2020). P. 394-395.

^{๑๑๔} Alexander Roßnagel. *Datenschutzaufsicht Nach Der Eu- Datenschutz- Grundverordnung: Neue Aufgaben Und Befugnisse Der Aufsichtsbehörden*. (Wiesbaden: Springer Vieweg, 2017). P.46., Anne-Marie Zell. "Data Protection in the Federal Republic of Germany and the European Union: An Unequal Playing Field." *German Law Journal*. no. 3, 15 (2014). P. 480-481., GDPR Article 78.

(IC)) อยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในระบบศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว แต่ก็มี Administrative Court ในฐานะแผนกคดีชำนาญพิเศษสำหรับคดีปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเรียกว่า Queen's Bench Department^{๑๑๕}

สำหรับในระบบกฎหมายไทย โดยทั่วไปแล้วคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ย่อมเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี กล่าวคือ (๑) การฟ้องเพิกถอนกฎที่องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ประกาศหรือระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ (๒) กรณีที่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้ยื่นคำร้องเรียนหรือคำอุทธรณ์ต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว ยังไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยให้ไม่รับคำร้องเรียนเพราะเห็นว่าองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาเนื่องจากบุคคลผู้ร้องเรียนมิใช่ผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น จึงประสงค์ที่จะฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองอยู่ด้วยในตัวเอง^{๑๑๖} หรือ (๓) การฟ้องคดีโดยฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (ผู้ถูกร้องเรียนหรืออุทธรณ์) เป็นผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของคดีประเภทที่ (๓) นี้ ศาลปกครองได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยวางหลักการไว้แล้วว่าคำวินิจฉัยขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีผลผูกพันฝ่ายปกครองตามระบบการอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อได้มีคำวินิจฉัยประการใดแล้ว ฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยอีก เพราะขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบบังคับบัญชาภายในฝ่ายบริหาร จึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งโดยนัยแห่งมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ^{๑๑๗} (ซึ่งในกรณีนี้จะแตกต่างจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในภาคเอกชนซึ่งย่อมจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้โดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งถือว่ามีความเป็นที่สูงสุดในฝ่ายบริหาร ไม่ต้องมีกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอีก^{๑๑๘}) อนึ่ง สำหรับกรณีของกฎหมายไทยนั้นก็มีประเภทคดีปกครองที่สมควรพิจารณาประกอบเป็นประเภทที่ (๔) ด้วย คือ คดีปกครองที่ให้อำนาจคณะกรรมการ

^{๑๑๕} René Seerden (ed). *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*. 4th ed. (Cambridge: Intersentia, 2018). P. 230-232., Matthias Ruffert (ed). *Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions*. (Amsterdam Europa Law Publishing, 2013). P.26.

^{๑๑๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๑) และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ รายละเอียดโปรดดู มานิต วงศ์เสรี. *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน*. (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๑) น. ๘๔-๙๐.

^{๑๑๗} เทียบเคียง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๕๘

^{๑๑๘} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๔ วรรค ๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ และเทียบเคียง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๔๘/๒๕๔๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. ๕๔๖/๒๕๕๖

ผู้เชี่ยวชาญ ฟ้องบังคับชำระโทษปรับทางปกครองต่อศาลปกครองในกรณีที่ไม่สามารถบังคับชำระโทษปรับเองได้^{๑๑๙}

ทั้งนี้ มีข้อควรพิจารณาเป็นพิเศษเกี่ยวกับคดีปกครองในส่วนนี้ คือ ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง สำหรับในกรณีผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้ฟ้องคดีจากมูลเหตุข้อพิพาททางปกครองกับฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐ ที่จะต้องมีการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นแรกว่าผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้เคยดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องเรียนการกระทำของฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐไปยังองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ก่อนดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ เนื่องจากถือเป็นขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะต้องดำเนินการเสียก่อน แล้วจึงจะมีสิทธิในการยื่นฟ้องคดี ในกรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อศาลปกครองอีกครั้งหนึ่ง มิเช่นนั้นศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เนื่องจากไม่ต้องด้วยเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๒๐} ทั้งนี้ สำหรับชั้นของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษานั้น แม้องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะมีสถานะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย^{๑๒๑} แต่โดยที่ในปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดยังไม่มีประกาศกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการประเภทใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดโดยนัยมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ^{๑๒๒} คดีปกครองประเภทนี้จึงยังคงต้องเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือคดีตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามระดับชั้นศาล^{๑๒๓}

บทสรุป

ในบริบทของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลภาครัฐนั้น เนื่องจากการพัฒนาการของระบบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ยังต้องถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น ในการนี้ สิ่งที่ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐพึงต้องให้ความสำคัญในฐานะหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในกิจกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ อย่างน้อยที่สุดคือ นิติวิธีในการปรับใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในฐานะ “กฎหมายกลางว่าด้วย

^{๑๑๙} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๙๐ วรรคสาม และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๕)

^{๑๒๐} เทียบเคียงแนวทางจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๕/๒๕๔๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑๔/๒๕๕๗ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ตามลำดับ

^{๑๒๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๗

^{๑๒๒} ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๖๒). น. ๑๑๖.

^{๑๒๓} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐

ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ในฐานะ “กฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” ประกอบกันอย่างถูกต้อง สอดคล้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้ได้มากที่สุด ซึ่งนิติวิธีดังกล่าวมีเงื่อนไขในทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ แตกต่างจากกรณีของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาคเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐจะต้องผูกพันปฏิบัติทั้งในส่วนของการหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (General Data Protection Principles) ซึ่งเป็นหลักการสากลและเป็นหลักการพื้นฐานที่ระบบกฎหมายไทยรับมาบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายใน จะต้องปรับใช้กฎหมายภายใต้ประเด็นข้อพิจารณาเรื่องขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject) และองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Regulator) ที่กฎหมายสำคัญสองฉบับยังคงบัญญัติไว้แตกต่างกันอยู่ ในขณะที่องค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็มีอำนาจทางปกครองในการกำกับดูแลกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภาครัฐย่อมต้องผูกพันปฏิบัติตามสาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (Data Subject’s Rights) และหน้าที่ ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data Controller’s Obligations) ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ กำหนดเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อีกด้วย

นอกจากนี้ ประเด็นทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับขอบเขตของตัวผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล สาระแห่งสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล หน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนกระบวนการอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น ยังมีความสำคัญต่อเอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีที่เหมาะสมจะต้องรับรู้รับทราบ และปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากความเป็นผู้ทรงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายแต่ละฉบับจะมีความเชื่อมโยงกับสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อองค์กรคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้กำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อคุ้มครอง เยียวยา หรือบังคับการตามสิทธิ ตลอดจนมีนัยสำคัญต่อความถูกต้องครบถ้วนของเงื่อนไขในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายได้ต่อไป

ข้อควรคำนึงของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการอาศัยความยินยอมเป็นฐาน ในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

นายรักไท เทพปัญญา*

ความนำ

คงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในหมู่นักกฎหมายแล้วว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลบังคับใช้แล้วในช่วงเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องใหม่ มีรายละเอียดมาก และต้องอาศัยระยะเวลาเตรียมการเพื่อจะปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานและกิจการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติดังกล่าวบางส่วนมาใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือกิจการตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ทั้งนี้ หน่วยงานและกิจการที่ได้รับยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกานี้มีความครอบคลุมอย่างมาก ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเหล่านี้มีเวลาในการศึกษาเนื้อหาสาระของกฎหมายตลอดทั้งมีเวลาในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่ข้องเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับกฎหมายนี้เพิ่มขึ้นอีกระยะหนึ่ง

หากกล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้แล้ว เรื่องหนึ่งที่เป็นหัวใจหลักก็คือ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องมี “ฐานอันชอบด้วยกฎหมาย” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกกันว่า “Lawful Basis” ในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (นักกฎหมายบางท่านอาจเรียกรวมไปว่าเป็น “การประมวลผล” อันเป็นการเรียกที่สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation^๑ เรียกโดยย่อว่า GDPR ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างมาก) ซึ่งฐานดังกล่าวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลายประการ แต่หากพิจารณาจากถ้อยคำอักษรในกฎหมายจะพบว่า “ความยินยอม” ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นฐานอันชอบด้วยกฎหมายหลักที่จะทำให้สามารถเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ในขณะที่ฐานอื่นเป็นข้อยกเว้น (แต่แท้จริงแล้วก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน) ทั้งนี้ การอาศัยความยินยอมก็มีข้อจำกัดและมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจะส่งผลให้ความยินยอมไม่มีผลผูกพันเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและไม่เป็น

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กันยายน ๒๕๖๓)

อนึ่ง งานชิ้นนี้เป็นเพียงความเห็นและการวิเคราะห์กฎหมายในเชิงวิชาการของผู้เขียน ไม่สามารถนำไปอ้างอิงใด ๆ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้

บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

^๑ชื่อเต็มคือ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC

เหตุให้สามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้^๒ นอกจากนี้ ก็ยังมีข้อพิจารณาอื่นที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลควรคำนึงถึงในการอาศัยความยินยอมเป็นฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอีกด้วย ซึ่งในบทความนี้เองจะได้กล่าวถึงข้อจำกัด หลักเกณฑ์ และข้อควรคำนึงถึงดังกล่าวตามพระชนะของผู้เขียนบทความ และโดยที่ข้อมูลส่วนบุคคลอาจแบ่งประเภทตามความอ่อนไหวของข้อมูลได้ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป และข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว (sensitive data)^๓ ซึ่งฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทั้งสองประเภทยังมีกฎเกณฑ์ต่างหากจากกันอยู่ในบทบัญญัติคนละมาตรา และสำหรับเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรจะได้รับการกล่าวถึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก ในบทความนี้จึงจะกล่าวถึงแต่ข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ใช่ข้อมูลที่มีความอ่อนไหวเท่านั้น

๑. ทำความรู้จักกับ “ฐานอันชอบด้วยกฎหมาย” ในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งอยู่ในหมวด ๒ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ได้กำหนดเอาไว้เป็นหลักการว่า ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไม่ได้ หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้นอกจากมาตราดังกล่าวแล้ว มาตรา ๒๔ ซึ่งอยู่ในส่วนว่าด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลก็ได้กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกันว่า ห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่กรณีตามที่กำหนดในอนุมาตราของมาตรานี้ ทั้งนี้ ข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมตามมาตรา ๒๔ จะเป็นเหตุให้สามารถใช้หรือเปิดเผยข้อมูลนั้นโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๗ ด้วย (ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดตามกฎหมาย) ดังนั้น หากเราพิจารณามาตรา ๒๔ ควบคู่ไปกับมาตรา ๒๗ แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ฐานที่ทำให้สามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้นอกจากความยินยอมแล้ว มีดังนี้

(๑) การจัดทำเอกสารประวัติศาสตร์ จดหมายเหตุ การศึกษาวิจัย หรือสถิติ (มาตรา ๒๔ (๑)) หากการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็สามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ฐานนี้มีเงื่อนไขด้วยว่า ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องจัดให้มีมาตรการปกป้องที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดด้วย

^๒มาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

^๓ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้แก่ ข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสหภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลชีวภาพ หรือข้อมูลอื่นใดซึ่งกระทบต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทำนองเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (โปรดดูมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒) ซึ่งตาม GDPR จะเรียกว่า ข้อมูลส่วนบุคคลจำพวกที่มีลักษณะพิเศษ (special categories of personal data) ปรากฏอยู่ใน Article 9

(๒) เพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพของบุคคล (มาตรา ๒๔ (๒)) ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ากรณีที่จะอาศัยอนุमतรานี้ น่าจะมีอยู่อย่างจำกัด เพราะหากนึกถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่จำเป็นต้องใช้ในการรักษาชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพแล้ว ก็มักจะนึกถึงข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพ และข้อมูลสุขภาพเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ (ซึ่งจะมีเงื่อนไขในการเก็บรวบรวมเพิ่มเติมคือ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่สามารถให้ความยินยอมได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม (โปรดดูมาตรา ๒๖ (๑)) ดังนั้น ในทางปฏิบัติสำหรับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพ น่าจะพบกรณีที่อาศัยฐานตามมาตรา ๒๖ (๑) เกิดขึ้นมากกว่าอนุमतรานี้

(๓) การปฏิบัติตามสัญญาหรือเพื่อดำเนินการตามคำขอก่อนเข้าทำสัญญา (มาตรา ๒๔ (๓)) ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจำเป็นต้องเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นคู่สัญญา หรือกรณีที่จำเป็นต้องเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อใช้ในการดำเนินการตามคำขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อนเข้าทำสัญญา ก็เป็นเหตุที่ยกเว้นความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ เมื่ออนุमतรานี้ระบุชัดเจนว่าจะต้องเป็นไปเพื่อปฏิบัติตามสัญญาที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นการปฏิบัติตามสัญญาที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ใช่คู่สัญญาก็จะไม่สามารถอาศัยฐานนี้ได้ ทั้งนี้ มีการให้ตัวอย่างกรณีตามอนุमतรานี้ เช่น การประมวลผลข้อมูลธุรกรรมเพื่อคำนวณดอกเบี้ยธนาคาร หรือการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลก่อนการเปิดบัญชีหรือยื่นกู้เงินจากธนาคาร เป็นต้น^๔

(๔) การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการใช้อำนาจรัฐ (มาตรา ๒๔ (๔)) หากการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐที่ได้มอบให้แก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เช่นนี้ ก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเช่นกัน

(๕) ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๒๔ (๕)) ในกรณีที่การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจำเป็นเพื่อประโยชน์โดยชอบกฎหมาย ก็เป็นเหตุหนึ่งให้สามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายนี้จะ เป็นของตัวผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเองหรือเป็นของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นก็ได้ อย่างไรก็ตาม การอาศัยฐานนี้มีเงื่อนไขอยู่ว่า ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานในข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลด้วย แม้ขอบเขตของฐานนี้จะกว้างและยืดหยุ่นแต่ก็มีปัญหาในการพิจารณาว่าสิ่งใดบ้างที่อยู่ในความหมายของ “ประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมาย” และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะทราบได้อย่างไรว่าประโยชน์ดังกล่าวมีความสำคัญไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานในข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ได้มีการเสนอแนวทางในการพิจารณาว่า ประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายจะต้องไม่เกินขอบเขตที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถคาดหมายได้อย่างสมเหตุสมผล เช่น การป้องกันอาชญากรรมและ

^๔ ศ.ดร. ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และคณะ, Thailand Data Protection Guidelines 2.0: แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, น. ๕๔.

การฉ้อโกง การส่งต่อในเครือบริษัทเพื่อการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ไม่รวมการส่งไปต่างประเทศ การรักษาความปลอดภัยของระบบและเครือข่าย การช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติการกิจ ในลักษณะที่ไม่ขัดกับหน้าที่ในการรักษาความลับ การปฏิบัติตามกฎหมายของต่างประเทศที่จำเป็น เป็นต้น และมีการเสนอว่า ในการชั่งน้ำหนักความสำคัญในการอาศัยฐานนี้นั้น ให้ประเมินจากปัจจัย สามประการ ได้แก่ ๑) พิจารณาลักษณะของข้อมูลและผลประโยชน์ ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อให้เข้าใจว่าเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล มีความคาดหวังอย่างไรต่อการจัดการข้อมูล ๒) ผลกระทบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการ ประมวลผล เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลอื่น และ ๓) มาตรการปกป้องข้อมูลและคุ้มครองสิทธิ และประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล^๕

(๖) เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา ๒๔ (๖)) มีการอธิบายว่ากรณีที่จะอาศัยฐานนี้ได้ นั้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องระบุได้อย่างชัดเจนว่า กำลังปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายใด และฐานนี้จะใช้ไม่ได้หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล^๖

ทั้งนี้ เช่นเดียวกับกฎหมายของไทย ใน GDPR เองก็ได้กำหนดฐานอันชอบด้วย กฎหมายในการประมวลผลเอาไว้เช่นกันใน Article 6 ความชอบด้วยกฎหมายของการประมวลผล (Lawfulness of processing) โดยกำหนดว่า การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะชอบด้วยกฎหมายก็ ต่อเมื่อสามารถปรับเข้าได้กับกรณีหนึ่งใดอย่างน้อยหนึ่งกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลให้ความยินยอมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ของตนสำหรับวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงหนึ่งหรือหลายวัตถุประสงค์ (ฐานความยินยอม (consent))

(๒) เป็นการจำเป็นในการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็น คู่สัญญา หรือเป็นการจำเป็นที่จะปฏิบัติตามคำขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อนที่จะเข้าทำสัญญา (ฐานจากการปฏิบัติตามสัญญา (performance of contract))

(๓) การประมวลผลนั้นจำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องปฏิบัติ (ฐานจากหน้าที่ตามกฎหมาย (legal obligation))

(๔) การประมวลผลนั้นจำเป็นเพื่อที่จะปกป้องประโยชน์ต่อชีวิตของเจ้าของข้อมูล ส่วนบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่น (ฐานจากการคุ้มครองชีวิต (vital interests))

(๕) การประมวลผลเป็นการจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีอยู่ (ฐานจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ สาธารณะหรือใช้อำนาจรัฐ (public task)) และ

(๖) การประมวลผลจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ในการได้มาซึ่งประโยชน์อันชอบ ด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือบุคคลที่สาม เว้นแต่ประโยชน์ดังกล่าวจะถูกกลบกลืน (overridden) โดยประโยชน์หรือสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งจำเป็น จะต้องได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เป็นเด็ก (ฐานจากประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย (legitimate interests))

แม้ว่าโดยผิวเผินแล้วจะดูเหมือนว่าฐานในการประมวลผลตาม GDPR กับ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปในทำนองเดียวกัน แต่แท้จริงแล้วยังมี

^๕ เฟ็งอ้าง, น. ๘๐.

^๖ เฟ็งอ้าง, น. ๗๖.

ความแตกต่างที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งก็คือ ฐานในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละฐานตาม GDPR นั้นมีความสำคัญเท่ากัน อันจะเห็นได้จากถ้อยคำที่ใช้ใน Article 6 ที่ไม่ได้แยกว่าฐานใดเป็นหลัก ฐานใดเป็นข้อยกเว้น โดยกำหนดเพียงว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ นอกจากนี้ ก็ได้มีการอธิบายเอาไว้ด้วยว่า “ไม่มีฐานใดที่ดีกว่าหรือสำคัญกว่าฐานอื่น”^๗ ในขณะที่หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ จะเห็นได้ว่าการอาศัยความยินยอมนั้นเป็นฐานหลัก อันจะเห็นได้จากถ้อยคำในมาตรา ๒๔ ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ห้ามมิให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่...” ประกอบกับมาตรา ๑๙ ซึ่งอยู่ในส่วนบททั่วไปของหมวดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ก็ได้กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกันว่า “การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำไม่ได้หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่...”

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ จะกำหนดให้ฐานความยินยอมเป็นฐานหลักในขณะที่ฐานอื่นเป็นข้อยกเว้น แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องอาศัยฐานความยินยอม หรือต้องพยายามขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในทุกกรณี เพราะแต่ละฐานก็จะมีเหมาะสมกับแต่ละกรณี ดังที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของอังกฤษ (ICO) ได้ให้คำแนะนำไว้สำหรับกรณีของ GDPR ว่า ฐานใดจะเหมาะสมที่สุดในการนำมาใช้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล^๘ และยังมีการอธิบายกรณีของ GDPR ว่า ในการพิจารณาฐานที่จะใช้ในการประมวลผลจะต้องมีการกำหนดฐานก่อนที่จะกิจกรรมการประมวลผลตามวัตถุประสงค์จะเกิดขึ้น^๙ ทั้งนี้ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้แจ้งไปยังเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลแล้วว่า จะประมวลผลโดยอาศัยฐานความยินยอมแต่ในทางปฏิบัติกลับไปอาศัยฐานอื่นก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล นอกจากนี้ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอาศัยฐานความยินยอมในการประมวลผลแล้วก็จะไม่สามารถเปลี่ยนไปอาศัยฐานอื่นได้ เช่น กรณีที่เกิดปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะย้อนกลับไปอาศัยฐานประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายเป็นการย้อนหลังเพื่อให้การประมวลผลของตนชอบด้วยกฎหมายนั้นทำไม่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของกฎหมายต่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลว่าในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องเปิดเผยฐานทางกฎหมายสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นด้วย^{๑๐} ดังนั้น ก่อนที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนว่ากิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของตนสมควรอาศัยฐานใดในการดำเนินการ

^๗Information Commissioner’s Office (ICO), Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR), น. 49.

^๘ICO. Information Commissioner’s Office, เพิ่งอ้าง, น. ๕๕.

^๙European Data Protection Board (EDPB), Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 version 1.1, adopted on 4 May 2020, p 25.

^{๑๐}เพิ่งอ้าง, น. ๒๕.

๒. ข้อควรคำนึงถึงของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการอาศัยฐานความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

แม้ความยินยอมจะเป็นฐานหลักในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่การอาศัยความยินยอมก็มีเงื่อนไขและข้อจำกัดตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งตามคำแนะนำเกี่ยวกับฐานความยินยอมตาม GDPR ได้มีการอธิบายว่า โดยทั่วไปแล้ว ฐานความยินยอมจะเป็นฐานอันชอบด้วยกฎหมายในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลก็ต่อเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้รับข้อเสนอให้สามารถควบคุมและมีทางเลือกที่จะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอโดยไม่มีผลเสีย และในการขอความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องประเมินว่าจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในการได้รับความยินยอมที่สมบูรณ์ได้หรือไม่ ซึ่งหากปฏิบัติได้โดยครบถ้วนตาม GDPR ฐานความยินยอมจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถควบคุมได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนจะถูกประมวลผลหรือไม่ แต่หากปฏิบัติไม่สอดคล้องกับ GDPR และความสามารถในการควบคุมของเจ้าของข้อมูลเป็นเพียงภาพมายา ความยินยอมก็จะไม่ชอบสำหรับการประมวลผลและส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการประมวลผลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย^{๑๑} พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็เช่นเดียวกันที่ได้ให้ความสำคัญแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับความยินยอมเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบ วิธีการ ความรับรู้ความเข้าใจของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม ความสามารถของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนกรณีที่ได้ให้ความยินยอมไปแล้ว ต่อมาไม่ประสงค์จะให้ความยินยอมอีกต่อไปก็สามารถที่จะขอถอนความยินยอมได้ และการอาศัยความยินยอมจะทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนบางประการได้ด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องสำหรับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงในการอาศัยความยินยอมเป็นฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

๒.๑ ข้อพิจารณาในเรื่องรูปแบบและวิธีการในการขอความยินยอม

ตาม GDPR การที่ความยินยอมจะมีผลสมบูรณ์ได้นั้น กล่าวโดยสรุปเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องให้ความยินยอมโดย ๑) อย่างเป็นอิสระ (freely given) ๒) เฉพาะเจาะจง (specific) ๓) มีข้อมูลที่เพียงพอ (informed) และ ๔) มีข้อบ่งชี้อย่างไม่คลุมเครือถึงความประสงค์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเป็นข้อความ (statement) หรือโดยการกระทำที่แสดงความยินยอมอย่างชัดแจ้ง (a clear affirmative action) ว่ายินยอมให้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น^{๑๒} สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็เช่นเดียวกันกับ GDPR ที่มุ่งหมายจะให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นความยินยอมที่แท้จริง จึงได้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ และหากการขอความยินยอมเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามที่กำหนดในหมวด ๒ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะส่งผลให้การขอความยินยอมนั้นไม่มีผลผูกพันเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และความยินยอมนั้นไม่ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้^{๑๓} ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอความยินยอมตาม

^{๑๑} เฟ็งอ้าง, น. ๕.

^{๑๒} เฟ็งอ้าง, น. ๗.

^{๑๓} มาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัตินี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ โดยผู้เขียนเห็นว่าสามารถพิจารณาได้เป็นสี่ประเด็นหลัก ได้แก่ ๑) รูปแบบและวิธีการในการขอความยินยอม ๒) การแจ้งวัตถุประสงค์ในการขอความยินยอม ๓) ความรับรู้เข้าใจของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และ ๔) ความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม ดังนี้

(๑) รูปแบบและวิธีการในการขอความยินยอม

มาตรา ๑๙ ได้กำหนดให้การขอความยินยอมจะต้องทำโดยชัดแจ้ง โดยรูปแบบของการขอความยินยอมนั้นโดยหลักจะต้องทำเป็นหนังสือหรือทำโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีข้อยกเว้นในกรณีที่โดยสภาพแล้วไม่อาจขอความยินยอมด้วยวิธีการดังกล่าวได้ (มาตรา ๑๙ วรรคสอง) แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนสำหรับกรณียกเว้นที่ว่าโดยสภาพไม่อาจขอความยินยอมเป็นหนังสือหรือโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์นั้น มีขอบเขตเพียงใด สามารถนำมาใช้ได้ สถานการณ์แบบใดบ้าง ซึ่งความชัดเจนคงจะต้องรอตัวอย่างจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อไป

(๒) ต้องมีการแจ้งวัตถุประสงค์ในการขอความยินยอม

วัตถุประสงค์ที่ว่านี้ก็คือวัตถุประสงค์ที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยต่อตนเอง (มาตรา ๑๙ วรรคสาม) ทั้งนี้ มีการอธิบายว่าวัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละอย่างจะต้องชัดเจนและเฉพาะเจาะจง โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่สามารถที่จะเพิ่มวัตถุประสงค์ใหม่ได้เองโดยไม่ขอความยินยอมใหม่ การประมวลผลหลายอย่างเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกันสามารถรวมอยู่ในความยินยอมครั้งเดียว แต่สำหรับการใช้ข้อมูลชุดเดียวกันเพื่อประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลหลายวัตถุประสงค์ก็จะต้องให้เจ้าของข้อมูลมีทางเลือกได้ว่ายินยอมสำหรับวัตถุประสงค์ใดบ้าง^{๑๔}

(๓) ความรับรู้เข้าใจของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ในเรื่องนี้จะเป็นการพิจารณาในแง่รูปแบบการนำเสนอและเนื้อหาของการขอความยินยอม ซึ่งมาตรา ๑๙ วรรคสาม ได้กำหนดเอาไว้ว่า การขอความยินยอมนั้นจะต้อง ๑) แยกส่วนออกจากข้อความอื่นอย่างชัดเจน ๒) มีแบบหรือข้อความที่เข้าถึงง่ายและเข้าใจได้ ๓) ใช้ภาษาที่อ่านง่าย และ ๔) ต้องไม่เป็นการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะประกาศกำหนดแบบและข้อความเพื่อให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลขอความยินยอมตามแบบและข้อความดังกล่าวก็ได้

(๔) ความเป็นอิสระในการให้ความยินยอม

เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะเป็นการให้โดยอิสระอย่างแท้จริง มาตรา ๑๙ วรรคสี่ จึงได้กำหนดให้ในการขอความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอมด้วย นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่เป็นกรณียุติการเข้าทำสัญญาซึ่งรวมไปถึงการให้บริการใด ๆ ด้วยก็ตาม จะเอาความยินยอมเพื่อเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่จำเป็นหรือไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าทำสัญญาดังกล่าวหรือการให้บริการนั้น ๆ มาเป็นเงื่อนไขไม่ได้

^{๑๔} ผศ.ดร. ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔, น. ๕๙.

ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะทำให้พิจารณาได้ว่าความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่เป็นอิสระจริง แต่ที่ให้ความยินยอมไปก็เพราะต้องการเข้าทำสัญญาหรือใช้บริการของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งที่การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ให้ความยินยอมไปนั้น ไม่เกี่ยวข้องใด ๆ กับสัญญาหรือบริการ

๒.๒ การขอความยินยอมในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้หย่อนความสามารถ

บุคคลซึ่งเป็นผู้หย่อนความสามารถก็ได้แก่ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดตัวบุคคลที่จะต้องขอความยินยอมในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้ที่หย่อนความสามารถในแต่ละกรณีเอาไว้ด้วย^{๑๕} ดังนี้

(๑) กรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้เยาว์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส หรือไม่มีฐานะเสมือนบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วตามมาตรา ๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากไม่ใช้การที่ผู้เยาว์อาจทำได้โดยลำพังตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การขอความยินยอมนั้น นอกจากจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เยาว์แล้ว ยังต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่มีอำนาจกระทำการแทนผู้เยาว์ด้วย แต่ถ้าผู้เยาว์นั้นอายุไม่เกินสิบปีจะต้องขอความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจปกครองที่มีอำนาจกระทำแทนผู้เยาว์ เพราะกรณีเช่นนี้ผู้เยาว์อาจยังไม่รู้สำนึกเพียงพอที่จะเข้าใจถึงการให้ความยินยอมของตนได้

(๒) กรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นคนไร้ความสามารถ จะต้องขอความยินยอมจากผู้พิทักษ์ที่มีอำนาจกระทำการแทน

(๓) กรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ จะต้องขอความยินยอมจากผู้พิทักษ์ที่มีอำนาจกระทำการแทนคนเสมือนไร้ความสามารถ

๒.๓ การถอนความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

เมื่อใดก็ตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ประสงค์ที่จะให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอีกต่อไป มาตรา ๑๙ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ได้ให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะถอนความยินยอมเสียเมื่อใดก็ได้ โดยมีข้อยกเว้นก็แต่เพียงกรณีที่ ๑) กฎหมายได้จำกัดสิทธิในการถอนความยินยอมเอาไว้ หรือ ๒) มีสัญญาที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่มีข้อจำกัดสิทธิในการถอนความยินยอมเอาไว้ และในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ทราบถึงสิทธิที่จะถอนความยินยอมนี้ด้วย^{๑๖} ซึ่งเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถอนความยินยอมแล้ว โดยทั่วไปผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ไม่สามารถที่จะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อไปได้อีกต่อไป^{๑๗} นอกจากนี้

^{๑๕}มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๑๖}มาตรา ๒๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๑๗}แต่ไม่กระทบไปถึงการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ให้ความยินยอมไปแล้ว ทั้งนี้ สำหรับกรณีของ GDPR ก็ได้มีการอธิบายไว้ทำนองเดียวกัน และจะต้องหยุดการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ปฏิบัติตาม

เมื่อได้ถอนความยินยอมแล้ว เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถใช้สิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้ตามมาตรา ๓๓ (๒) ซึ่งผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำขอดังกล่าว เว้นเสียแต่ว่าตนจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้ต่อไปเท่านั้น และถึงแม้ว่าเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะไม่ใช้สิทธิขอให้ทำการลบหรือทำลายข้อมูลดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็มีหน้าที่จะต้องจัดให้มีระบบเพื่อตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลนั้นได้ถอนความยินยอมไปแล้วเพื่อลบหรือทำลายด้วย^{๑๘}

ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้เพียงกำหนดให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิในการถอนความยินยอมเท่านั้น แต่กฎหมายได้กำหนดไปถึงวิธีการในการถอนความยินยอมด้วยว่า การถอนความยินยอมนั้นจะต้องง่ายในระดับเดียวกับการให้ความยินยอม ซึ่งหากยกตัวอย่างตามกรณีของ GDPR ก็คือ หากการให้ความยินยอมกระทำผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้วิธีการคลิกเมาส์ กวาดนิ้วมือ (swipe) หรือกดปุ่ม (keystroke) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องสามารถถอนความยินยอมได้ง่ายในระดับเดียวกันกับวิธีการดังกล่าว^{๑๙} ดังนั้น หากการให้ความยินยอมใช้วิธีการข้างต้น แต่การถอนความยินยอมกลับเรียกร้องให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร แจ้งไปยังผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งวิธีการนี้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องร่างหนังสือและเดินทางไปยังที่ทำการไปรษณีย์เพื่อส่งหนังสือขอถอนความยินยอม เช่นนี้ก็พิจารณาได้ว่าวิธีการในการถอนความยินยอมยากไปกว่าวิธีการในการให้ความยินยอม ด้วยเหตุนี้ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะอาศัยฐานความยินยอมก็ต้องคำนึงถึงเรื่องการออกแบบวิธีการในการถอนความยินยอมให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้ด้วย

เมื่อการอาศัยฐานความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถที่จะถอนความยินยอมเสียเมื่อใดก็ได้ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจึงควรต้องพิจารณาทบทวนว่ากิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด ควรที่จะต้องอาศัยฐานความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ เพราะการอาศัยฐานความยินยอมเปรียบเสมือนการเสนอให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีความสามารถในการควบคุมเหนือข้อมูลส่วนบุคคลของตนในระดับหนึ่ง ดังนั้น สำหรับกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่โดยเนื้อหาแล้วไม่จำเป็นต้องอาศัยฐานความยินยอม แต่กลับไปใช้ฐานความยินยอมก็จะเกิดความเสี่ยงที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะถอนความยินยอมได้ ในประเด็นนี้ถึงกับมีการกล่าวว่าความยินยอมเป็นฐานการประมวลผลที่มีความเสี่ยงมากเพราะอาจต้องหยุดประมวลผลเมื่อใดก็ตามที่เจ้าของข้อมูลถอนความยินยอมไป^{๒๐}

อันชอบด้วยกฎหมายอื่นที่จะประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นต่อไปได้แล้ว (เช่นกรณีที่ต้องเก็บข้อมูลนั้นไว้ต่อไป) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ควรจะต้องลบข้อมูลดังกล่าว (โปรดดู European Data Protection Board (EDPB), Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 version 1.1, adopted on 4 May 2020, p. 24.)

^{๑๘} มาตรา ๓๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๑๙} European Data Protection Board (EDPB), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๙, น. ๒๓.

^{๒๐} ผศ.ดร. ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, น. ๕๗.

๒.๔ ข้อคำนึงเรื่องความไม่เท่าเทียมกันเชิงอำนาจระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (Imbalance of power)

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการอาศัยฐานความยินยอม หากพิจารณากรณีของ GDPR ในอาร์มบท (recital) ข้อที่ ๔๓ ที่ระบุว่า เพื่อให้การให้ความยินยอมเป็นการให้โดยอิสระ (freely given) ความยินยอมไม่ควรที่จะเป็นฐานที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ในกรณีที่มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างชัดเจนระหว่างเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหน่วยงานของรัฐ (public authority)^{๒๑} ซึ่งส่วนใหญ่ในกรณีเช่นนี้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะไม่มีทางเลือกอื่นนอกเสียจากต้องยอมรับการประมวลผลของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และโดยหลักการแล้วก็ยังมีฐานในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลอื่นที่เหมาะสมกับกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐมากกว่า อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐจะอาศัยฐานความยินยอมไม่ได้ทุกกรณี แต่หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถที่จะพิจารณาให้หรือปฏิเสธการให้ความยินยอมอย่างอิสระ ก็สามารถอาศัยฐานความยินยอมได้ ยกตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถแจ้งอีเมลของตนเพื่อขอรับข่าวสารความคืบหน้าในการซ่อมบำรุงถนนซึ่งส่งผลต่อการจราจรในบริเวณนั้น เป็นช่วงเวลานาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่าเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่จำเป็นต้องร่วมเข้ารับข่าวสารนี้ และได้ขอความยินยอมที่จะใช้ข้อมูลอีเมลเพื่อวัตถุประสงค์ในการแจ้งข่าวสารดังกล่าว ซึ่งประชาชนที่ไม่ให้ความยินยอมก็ไม่ได้รับผลกระทบต่อบริการหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้และไม่กระทบต่อการใช้สิทธิใด ๆ ของตน และข้อมูลเกี่ยวกับงานซ่อมบำรุงถนนจะมีการประกาศให้ทราบทางเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย^{๒๒} ในกรณีลักษณะนี้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐก็สามารถอาศัยฐานความยินยอมในการประมวลผลได้

อีกตัวอย่างหนึ่งของกรณีที่มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก็คือในบริบทของการจ้างงาน ซึ่งกรณีเช่นนี้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นลูกจ้างไม่น่าที่จะสามารถปฏิเสธการให้ความยินยอมสำหรับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ต้องเกรงกลัวหรือไม่มีผลร้ายเกิดขึ้น และลูกจ้างไม่น่าจะมีความอิสระในการให้หรือไม่ให้ความยินยอม จึงมีการเสนอแนวทางว่า สำหรับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับบุคลากรในสถานที่ทำงาน ฐานในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจึงไม่ควรจะอาศัยฐานความยินยอม เนื่องจากเหตุผลลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่ก็เช่นเดียวกับกรณีของหน่วยงานของรัฐข้างต้น ไม่ใช่ว่านายจ้างจะไม่สามารถอาศัยความยินยอมในการประมวลผลข้อมูลของลูกจ้างได้ในทุกกรณี เพียงแต่ว่าการขอความยินยอมนั้นลูกจ้างต้องสามารถให้ความยินยอมอย่างอิสระได้อย่างแท้จริง ไม่มีผลร้ายที่จะเกิดขึ้นตามมาไม่ว่าลูกจ้างจะให้ความยินยอมกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นหรือไม่ก็ตาม^{๒๓}

สำหรับกรณีของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ในมาตรา ๑๙ วรรคสี่ ที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ก็ได้กำหนดเอาไว้ว่าในการขอความยินยอมผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการ

^{๒๑} Recital 43 ของ GDPR

^{๒๒} European Data Protection Board (EDPB), อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙, น. ๘.

^{๒๓} เพิ่งอ้าง, น. ๙

ให้ความยินยอม ซึ่งในทฤษฎีของผู้เขียนแล้ว ภายใต้บริบทของกฎหมายไทยก็ไม่ควรแตกต่างกับกรณีของ GDPR ดังนั้น ในกรณีเช่นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหน่วยงานของรัฐในบางกรณีก็ย่อมมีความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และทำให้การพิจารณาให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้เป็นไปโดยอิสระอย่างแท้จริง การที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการขอความยินยอมตามมาตรา ๑๙ วรรคสี่ ที่จะต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอมจึงน่าจะทำได้ยาก ดังนั้น ในกรณีเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหน่วยงานของรัฐและกิจกรรมนั้นเป็นการดำเนินการกิจซึ่งใช้อำนาจรัฐ จึงต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังว่าควรจะอาศัยฐานความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ ซึ่งหากการขอความยินยอมนั้นไม่สามารถที่จะให้อิสระแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้หรือปฏิเสธความยินยอมอย่างแท้จริงแล้วก็ควรต้องอาศัยฐานอื่นที่เป็นไปได้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการโต้แย้งกรณีที่มีการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไปแล้วว่า การให้ความยินยอมไม่ได้เป็นไปโดยอิสระอย่างแท้จริงเพราะเหตุสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

๒.๕ การใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการขอรับหรือให้ส่งข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในรูปแบบที่อ่านได้ด้วยอุปกรณ์อัตโนมัติ (Machine-readable) (Right to Data Portability)

สิทธิที่เรียกว่า Data Portability นั้น เป็นสิทธิใหม่ที่เพิ่งมีการเพิ่มเข้ามาใน Article 20 ของ GDPR ซึ่งสิทธินี้จะคล้ายคลึงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล (the right of access) แต่มีความแตกต่างกันหลายประการ^{๒๔} โดยสิทธินี้จะประกอบไปด้วย ๑) สิทธิของเจ้าของข้อมูลที่จะขอรับส่วนหนึ่ง (subset) ของข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนที่ถูกประมวลผล (ซึ่งต้องเป็นข้อมูลที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้จัดให้แก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเอง) และบันทึก (store) ข้อมูลดังกล่าวเพื่อใช้ในกิจส่วนตัวต่อไป ข้อมูลที่ได้รับนี้จะเป็นข้อมูลที่จัดหมวดหมู่แล้ว (structured) ในลักษณะที่ใช้กันทั่วไป (commonly used) และอยู่ในรูปแบบที่อ่านได้ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ (machine-readable format)^{๒๕} ตัวอย่างของการใช้สิทธินี้ก็คือ การขอรับข้อมูลรายการเพลง (playlist) ของตนจากผู้ให้บริการสตรีมมิ่งเพลง^{๒๖} (ผู้ให้บริการสำหรับฟังเพลงทางอินเทอร์เน็ต โดยผู้รับบริการจะชำระค่าบริการเป็นรายเดือนหรือตามที่กำหนด และสามารถเลือกฟังเพลงได้ตามที่ต้องการ) เป็นต้น และ ๒) สิทธิที่จะให้ส่ง (transmit) ข้อมูลส่วนบุคคลของตนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไปสู่ผู้ควบคุมข้อมูลอีกรายหนึ่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็กำหนดสิทธินี้เอาไว้เช่นเดียวกัน ปรากฏตามมาตรา ๓๑ โดยเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถที่จะขอให้

^{๒๔}Article 29 Data Protection Working Party, Guidelines on the right to data portability, adopted on 13 December 2016 as last revised and adopted on 5 April 2017, p. 3.

^{๒๕}ทั้งนี้ การจะใช้สิทธินี้ได้ต้องเป็นกรณีที่มีการประมวลผลอาศัยฐานความยินยอมหรือเป็นการปฏิบัติตามสัญญา และการประมวลผลจะต้องทำด้วยวิธีการอัตโนมัติ (automated means) ด้วย

^{๒๖}Article 29 Data Protection Working Party, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๓, น. ๕.

๑) ขอรับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอยู่ในรูปแบบที่สามารถอ่านหรือใช้งานโดยทั่วไปได้ด้วยเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ทำงานได้โดยอัตโนมัติ และสามารถใช้หรือเปิดข้อมูลส่วนบุคคลได้ด้วยวิธีการอัตโนมัติ

๒) ขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลในรูปแบบ ข้างต้นไปยังผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอื่นเมื่อสามารถทำได้ด้วยวิธีการอัตโนมัติ

๓) ขอรับข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลในรูปแบบข้างต้นไปยังผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอื่นโดยตรง เว้นแต่โดยสภาพทางเทคนิค ไม่สามารถทำได้

ทั้งนี้ สิทธิ data portability ตามมาตรา ๓๑ นี้มีความเกี่ยวข้องกับการอาศัย ฐานความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ เนื่องจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะสามารถใช้สิทธินี้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ ๑) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลให้ความยินยอม ในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลนั้น ๒) เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อาศัยฐานสัญญาตาม มาตรา ๒๔ (๓) หรือ ๓) เป็นข้อมูลส่วนบุคคลอื่นที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และผู้ควบคุม ข้อมูลส่วนบุคคลจะปฏิเสธการใช้สิทธินี้ได้ก็เฉพาะแต่กรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการใช้สิทธินั้นละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลอื่นเท่านั้น^{๒๗} ดังนั้น ในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูล ส่วนบุคคลก็ควรต้องคำนึงด้วยว่า กิจกรรมการประมวลผลของตนหากอาศัยฐานความยินยอมก็จะทำให้ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถใช้สิทธิ data portability ได้ ซึ่งบางครั้งอาจไม่ใช่ความประสงค์ ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (เช่นกรณีที่โดยเนื้อหาแล้วสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล โดยอาศัยฐานประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายได้ และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ประสงค์จะให้มีการ ส่งข้อมูลไปให้กับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอื่น เป็นต้น)

บทสรุป

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ จะกำหนดให้ในการ เก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อต้องได้รับความยินยอมจาก เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหลักก็ตาม แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้ความสำคัญของฐานอื่น ๆ ของการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลมีความสำคัญน้อยลงไป และการอาศัยฐานความยินยอม เพียงอย่างเดียวกับกิจกรรมการประมวลผลของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทุกกิจกรรมนั้นอาจเป็นการ ไม่เหมาะสม ดังนั้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ จึงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนต้องพิจารณาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตน เพื่อที่จะ เลือกฐานในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้มีความเหมาะสมต่อไป และหาก ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้พิจารณาและตัดสินใจที่จะอาศัยฐานความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดด้วย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการเก็บ รวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในภายหลังต่อไป

^{๒๗} มาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

กลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในการจัดการคุณภาพอากาศ

นางสาวกฤตติกา ยวนะเทมีย์ *

บทนำ

ปัจจุบันสภาวะฝุ่นควันพิษเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนไม่เพียงแต่ผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่เท่านั้นแต่ยังรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยในภูมิภาคซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และป่าไม้ด้วย เป็นที่ทราบกันดีว่าการเกิดฝุ่นควันพิษมิได้มีที่มาจากเหตุใดเหตุหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของหลายปัจจัยที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งได้แก่ มลพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของยานยนต์ มลพิษจากกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง ควันพิษจากการเผาขยะ ควันไฟจากการเผาในภาคเกษตรกรรม รวมไปถึงหมอกควันที่เกิดจากไฟป่า ดังนั้น การจัดการกับปัญหาสภาวะฝุ่นควันพิษจึงไม่อาจกระทำให้สำเร็จได้โดยการแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับด้านใดด้านหนึ่งเพียงบางฉบับ หากแต่จะต้องมีการวางกลไกที่เป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศที่ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหลายด้านซึ่งต้องสอดรับและสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งจะต้องมีกลไกที่รองรับการบังคับใช้ในหลายมิติ ทั้งในมิติเชิงพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมการก่อมลพิษทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และระดับพื้นที่ (ในกรณีเป็นพื้นที่ที่มีความรุนแรงของปัญหา) และในมิติเชิงเวลา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดช่วงเวลาในการจัดทำแผนและบังคับใช้มาตรการต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้บรรลุผลตามที่คาดหวัง

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหามลพิษทางอากาศและใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา โดยได้มีการตรากฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษในบรรยากาศตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และได้ยอมรับหลักเกณฑ์ในข้อตกลงระหว่างประเทศและข้อกำหนดของสภายุโรปที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพของอากาศมาใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน ส่งผลให้ประเทศฝรั่งเศสมีการตรากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อวางโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการคุณภาพอากาศ (Legal Framework for Air Quality Management) อย่างเป็นระบบ โดยมีการรับรองสิทธิของประชาชนในการหายใจอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (Right to breath air that is not harmful to health) การจัดให้มีระบบควบคุมและตรวจสอบคุณภาพ

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นบ. (จุฬา), นม. (จุฬา), Master II en Droit Public et Science Politique (Université Nancy 2, France), Doctorat en Droit Public (Université de Lorraine, France)) –

บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

อากาศทั่วประเทศ การกำหนดมาตรการในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศ การกำหนดให้มีแผนปกป้องชั้นบรรยากาศ (Atmosphere Protection Plans) การกำหนดเป้าหมายและแผนระดับชาติเพื่อควบคุมการปล่อยสารพิษในอากาศ (National Plan and Objectives on Pollutant Emission Reduction) การวางกฎระเบียบเพื่อจำกัดหรือห้ามการปล่อยสารพิษสู่อากาศ โดยกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต ขยาย ใช้ เก็บรักษา ซ่อมบำรุง ทิ้ง หรือทำลาย สำหรับสินค้าบางประเภท รวมทั้งการกำหนดมาตรการฉุกเฉินในกรณีที่ค่าของคุณภาพอากาศต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรืออยู่ในเกณฑ์ที่มีความเสี่ยงสูง ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการที่ควบคุมและส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมด้านอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพอากาศ ได้แก่ การกำหนดข้อห้ามจราจรในเขตเมือง การสร้างแรงจูงใจทางภาษีเพื่อลดการปล่อยสารพิษสู่ชั้นบรรยากาศ การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม การปรับเปลี่ยนรูปแบบของการทำเกษตรกรรม การพัฒนาวิธีการอื่นเพื่อกำจัดของเสียแทนการเผา รวมไปถึงการเพิ่มความตระหนักรู้ของสาธารณชนในการรักษาคุณภาพของอากาศ เป็นต้น

๑. กรอบพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการจัดการคุณภาพอากาศของฝรั่งเศส

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดกรอบในเรื่องการจัดการคุณภาพอากาศของฝรั่งเศส มิได้มีเพียงกฎหมายภายในที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยความตกลงระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสเป็นภาคีสมาชิกและกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อกำหนดของสภายุโรป ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

๑.๑ ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศ

ประเทศฝรั่งเศสผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งพิธีสารต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ความตกลงที่ตนเป็นภาคีสมาชิกโดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายอนุวัติการ ในการนี้ ความตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่มุ่งจัดการปัญหาเรื่องมลพิษทางอากาศซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นภาคีสมาชิก คือ อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ค.ศ. ๑๙๗๙ (The Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution 1979) ซึ่งมีหลักการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ศึกษาวิจัย ตลอดจนกำกับดูแลมลพิษร่วมกัน เพื่อที่จะกำหนดนโยบายภายในประเทศให้เหมาะสมต่อการรับมือกับมลพิษทางอากาศ ซึ่งรวมถึงมลพิษข้ามพรมแดน ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้สมาชิกรัฐผูกพันที่จะจำกัดและลดปริมาณมลพิษทางอากาศ จัดให้มีระบบบริหารจัดการคุณภาพอากาศ และกำหนดมาตรการควบคุมและตรวจสอบการปล่อยมลพิษ ด้วยมาตรการที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ฝรั่งเศสได้เป็นภาคีสมาชิกกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 (UNFCCC)) ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดให้ประเทศสมาชิกรับผิดชอบร่วมกันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และกำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องมีมาตรการเพื่อบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ให้มีการจัดทำ

บัญชีแสดงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งมีนโยบายด้านสังคม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อม ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังผูกพันในการปฏิบัติตามพิธีสารเกียวโต ค.ศ. ๑๙๙๗ ผนวกท้ายกรอบอนุสัญญา UNFCCC (Kyoto Protocol 1997) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิก แต่ละประเทศเลือกเกณฑ์ที่จะจำกัดหรือลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามระยะเวลา ที่กำหนด และลงนามในความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญา UNFCCC ค.ศ. ๒๐๑๕ (Paris Agreement 2015) เพื่อผูกพันที่จะกำหนดมาตรการลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ ให้สามารถบรรลุตามเป้าหมาย ของอนุสัญญาฯ ที่ต้องการควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน ๒ องศาเซลเซียสจากระดับ อุณหภูมิในช่วงก่อนยุคอุตสาหกรรม เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑.๒ ข้อกำหนดของสภายุโรป

ในระดับภูมิภาค ข้อกำหนดของสภายุโรปที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ คุณภาพอากาศซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส มี ๒ ฉบับ คือ ข้อกำหนดเรื่อง คุณภาพอากาศและอากาศสะอาดสำหรับยุโรป ค.ศ. ๒๐๐๘ (Directive 2008/50/EC on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe) และข้อกำหนดเรื่องการลดปริมาณการปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศ ในระดับชาติ ค.ศ. ๒๐๑๖ (Directive 2016/2284/EU of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ด้านนโยบาย องค์กร มาตรฐาน และกลไกในการคุ้มครองคุณภาพของอากาศ ซึ่งประเทศสมาชิกมีหน้าที่ ต้องจัดให้มีขึ้นภายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าว

๒. โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการจัดการคุณภาพอากาศ

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายภายในเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในอากาศ ก่อนที่องค์การระหว่างประเทศจะได้จัดทำตราสารฉบับแรกในเรื่องดังกล่าวเป็นเวลาถึง ๑ ทศวรรษ โดยรัฐบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องได้ตราขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมมลพิษ ในบรรยากาศ^๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการปล่อยมลพิษและกลั่นสู่บรรยากาศอัน ก่อให้เกิดการรบกวนประชาชน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของ สาธารณะ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่พักอาศัย สถานที่สำหรับประกอบ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือเกษตรกรรม และเจ้าของยานพาหนะต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง การใช้ประโยชน์ของสถานที่ และการใช้ยานพาหนะ รวมทั้งกำหนดห้ามบุคคล ดังกล่าวปล่อยควันไฟ ฝุ่นละออง กลิ่นที่รุนแรง ก๊าซพิษ หรือสารกัมมันตภาพรังสี ขึ้นสู่บรรยากาศ พร้อมกับได้กำหนดมาตรการควบคุม บทกำหนดโทษ รวมทั้งมาตรการเยียวยาในกรณีที่เกิดการฝ่าฝืน

^๑ Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs.

ข้อห้ามด้วย รัฐบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นเวลาถึง ๓๕ ปีก่อนที่จะได้มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยอากาศและการใช้พลังงานอย่างมีเหตุผล ค.ศ. ๑๙๙๖^๒ มายกเลิก

รัฐบัญญัติว่าด้วยอากาศและการใช้พลังงานอย่างมีเหตุผล มีหลักการเป็นการกำหนดให้มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ควบคู่กับการรักษาคุณภาพอากาศ และวางกรอบในการใช้พลังงานภายในประเทศอย่างมีเหตุผล โดยให้มีการจัดทำแผนในระดับภูมิภาคด้านการรักษาคุณภาพอากาศ การจัดทำแผนป้องกันชั้นบรรยากาศสำหรับเมืองใหญ่ รวมทั้งการจัดทำแผนการจราจรในเขตเมืองที่ครอบคลุมการส่งเสริมให้มีการขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การปรับปรุงเส้นทางเดินรถไฟ และการสร้างทางจักรยาน กฎหมายฉบับนี้มีจุดเด่นอยู่ที่การมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะหายใจจากอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีบทบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีระบบการกำกับและตรวจสอบคุณภาพอากาศ โดยองค์กรที่ได้รับการรับรองจากรัฐและมีความเป็นกลาง จัดให้มีเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพอากาศซึ่งใช้มาตรฐานกลางทั่วประเทศ จัดให้มีมาตรการทางเทคนิคเพื่อลดปริมาณการใช้พลังงานและจำกัดแหล่งปล่อยสารพิษ กำหนดมาตรการทางการเงินและภาษีเพื่อจูงใจให้มีการติดอุปกรณ์ลดการปล่อยสารพิษในยานยนต์ รวมทั้งกำหนดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศแก่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ กำหนดให้มีกลไกการแจ้งเตือนฉุกเฉินในกรณีที่เกิดมลพิษสูงเกินค่ามาตรฐานอีกด้วย

ฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพอากาศอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยข้อผูกมัดระดับชาติต่อสิ่งแวดล้อม^๓ และในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงด้านพลังงานเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม^๔ ล่าสุด ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ มีรัฐบัญญัติว่าด้วยพลังงานและภูมิอากาศ^๕ ซึ่งกำหนดเป้าหมายและมาตรการในการลดการใช้พลังงานจากน้ำมันเชื้อเพลิงและพัฒนาพลังงานทดแทน (énergie renouvelable) รวมทั้งกำหนดให้มีเครื่องมือในการกำกับดูแลและประเมินผลการบังคับใช้นโยบายด้านภูมิอากาศ นอกจากนี้ ในระดับท้องถิ่นยังมีการออกระเบียบที่กำหนดให้มีการจัดทำแผนด้านภูมิอากาศ อากาศ และพลังงาน ทั้งในระดับภูมิภาค (Regional Schemes on Climate Air And Energy) และในระดับท้องถิ่น (Territorial Climate-Energy Plans) ด้วย

๒.๒ ระบบการจัดการคุณภาพอากาศในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพอากาศทั้งในระดับรัฐบัญญัติ (Législation) และรัฐกฤษฎีกาซึ่งรวมถึงกฎและประกาศ (Réglementation) ได้ถูก

^๒ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l’Air et l’Utilisation Rationnelle de l’Energie (LAURE).

^๓ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.

^๔ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative a la transition énergétique pour la croissance verte.

^๕ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat.

นำมารวบรวมและประมวลไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement)^๖ ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับมีความสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ทั้งที่เป็นกฎหมายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงกัน) และสามารถลดความขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงกันได้ โดยในส่วนของการจัดรูปแบบของเนื้อหาที่ปรากฏในประมวลกฎหมาย มีความพิเศษอยู่ที่มีการสกัดหลักการที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องมาบัญญัติไว้ในส่วนแรกที่ว่าด้วย หลักกฎหมายทั่วไป^๗ ก่อนที่จะแสดงหลักเกณฑ์เฉพาะของกฎหมายในแต่ละเรื่องเป็นส่วน ๆ ในลำดับถัดไป และมีการแบ่งสาระสำคัญในประมวลกฎหมายออกเป็นสองภาค คือ ภาคที่เป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายแม่บทและภาคที่เป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายลำดับรองซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการบังคับใช้กฎหมายแม่บทในเรื่องต่างๆ

๒.๒.๑ หลักเกณฑ์กลางของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในการบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยอากาศและบรรยากาศ (Air et Atmosphère) ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องเคารพหลักเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติไว้ในบทแรกของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

- การเคารพเป้าหมายของหลักการพัฒนายั่งยืน (Objective de développement durable) ซึ่งรับรองหลักว่าด้วยการระมัดระวังความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม^๘ หลักการใช้มาตรการป้องกันและเยียวยาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม^๙ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ^{๑๐} และหลักการตัดสินใจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบด้าน^{๑๑} เป็นต้น
- การรับรองสิทธิของบุคคลในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Droit à un environnement sain) รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประกันสิทธิของบุคคลในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยไม่เลือกปฏิบัติว่าเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองหรือในชนบท ในทางกลับกัน

^๖ บทบัญญัติว่าด้วยอากาศและบรรยากาศ (Air et Atmosphère) ปรากฏอยู่ในลักษณะ ๒ (Livre II) หมวด ๒ (Titre II) ของภาครัฐธรรมนูญ (Partie Législative) และลักษณะ ๒ (Livre II) หมวด ๒ (Titre II) ของภาคอนุบัญญัติ (Partie Réglementaire)

^๗ Livre I^{er} : Dispositions communes

^๘ “Principe de précaution” ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง แม้ว่าจะยังไม่สามารถพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ได้อย่างแน่ชัด รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

^๙ “Principe d’action préventive et de correction” รัฐมีหน้าที่ดำเนินการกับต้นเหตุแห่งความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการทางเทคนิคที่เหมาะสม และมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

^{๑๐} “Principe pollueur-payeur” ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระในการจัดให้มีมาตรการป้องกันมาตรการลดหรือกำจัดมลพิษที่ตนก่อขึ้น

^{๑๑} “Principe de solidarité écologique” ในการตัดสินใจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกับระบบนิเวศน์ สิ่งมีชีวิต และแหล่งธรรมชาติที่แวดล้อมด้วยเสมอ

สิทธิดังกล่าวเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนร่วมทำหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเฝ้าระวังการเกิดมลพิษด้วย

- การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (ซึ่งรวมถึงการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในพื้นที่ที่ตนอาศัย) และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ (Droit à l'information et à la participation) ในกรณีที่มีการจัดทำแผนหรือโครงการของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อสุขภาพ ในการนี้ ประชาชนจะต้องได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนที่ทำให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในขั้นตอนการตัดสินใจจัดทำแผนหรือโครงการดังกล่าว และรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นภายในระยะเวลาอันสมควร โดยรัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงผลการนำความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจด้วย

- การจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการก่อสร้างหรือดำเนินการอื่นของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Etudes d'impact des projets de travaux)

- การกำหนดให้มีการเก็บภาษีจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ (Taxes générale sur les activités polluantes)

- การควบคุมมิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการลงโทษทางอาญา (Contrôls administratifs et sanctions pénales)

- การจัดให้มีหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวข้องพิจารณาอนุญาตในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ (Procédures d'autorisation environnementale)

๒.๒.๒ ระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดการคุณภาพอากาศ

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในลักษณะ ๒ หมวด ๒ ว่าด้วยอากาศและบรรยากาศ ได้รวบรวมหลักเกณฑ์ที่อยู่ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพอากาศและจัดหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) การประกันสิทธิในการหายใจอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

สิทธิของบุคคลในการหายใจอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้ถูกรับรองโดยมาตราแรกของหมวดนี้^{๑๒} มีเนื้อหาเป็นการกำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว อันได้แก่ ดำเนินการเพื่อป้องกัน กำกับดูแล และรักษาคุณภาพอากาศ ซึ่งรวมทั้งการลดหรือหยุดการก่อมลพิษในอากาศ การดำเนินการเพื่อจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีเหตุผลและประหยัด

^{๑๒} Article L.220-1

(๒) การกำกับและตรวจสอบคุณภาพอากาศและการแจ้งข้อมูล

ต่อประชาชน

(๒.๑) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการกำกับและตรวจสอบคุณภาพอากาศ และเฝ้าระวังมิให้เกิดผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อสุขภาพของประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการดำเนินการ ดังนี้

- จัดตั้งองค์กรทางเทคนิคเพื่อตรวจสอบคุณภาพอากาศ โดยกำหนดให้มีศูนย์วิทยาศาสตร์กลางเพื่อการตรวจสอบคุณภาพอากาศ (LCSQA)^{๑๓} ซึ่งเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพอากาศของประเทศ และกำกับคุณภาพอากาศให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามข้อกำหนดของสภายุโรป รวมทั้งให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการตรวจสอบคุณภาพอากาศ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลทางเทคนิคและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและแผนระดับชาติด้านการจัดการคุณภาพอากาศ

- กำหนดหลักเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพอากาศ ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของสหภาพยุโรปและมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก และจะต้องมีการประเมินหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ โดยนำผลการศึกษาด้านสุขภาพของประชาชนและโรคที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางอากาศมาพิจารณาประกอบการประเมิน

- กำหนดเป้าหมายระยะยาว (pluriannual objectives) ด้านการลดปริมาณฝุ่นละอองในชั้นบรรยากาศต่อวัน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขรับผิดชอบการจัดทำเป้าหมายระยะยาวเป็นรายปี อย่างต่อเนื่อง

- ให้มีการกำกับตรวจสอบปริมาณของฝุ่นละอองและสารในชั้นบรรยากาศ รวมทั้งตรวจวัดคุณภาพของอากาศ และมีการประมวลผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน

- ให้มีการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลการตรวจสอบคุณภาพอากาศให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทราบ

(๒.๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณภาพอากาศ

ให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพอากาศ และผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั่วราชอาณาจักร โดยแต่ละท้องถิ่นที่สามารถกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบที่เหมาะสมภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สำหรับท้องถิ่นในเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน^{๑๔} ให้การตรวจสอบคุณภาพอากาศเป็นไปตามหลักเกณฑ์เฉพาะซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของแต่ละเมือง

^{๑๓} Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l’Air จัดตั้งขึ้นตาม article L.221-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อบริการข้อมูลผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสภายุโรป (Directive européenne du 27 septembre 1996)

^{๑๔} ในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข เป็นผู้ประกาศรายชื่อเมืองที่มีประชากรมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน โดยทำการทบทวนข้อมูลทุก ๕ ปี

(๒.๓) จัดตั้งองค์กรตรวจสอบคุณภาพอากาศประจำภูมิภาค (AASQA)^{๑๕} โดยกำหนดให้ทุกภูมิภาคต้องมีองค์กรซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินคุณภาพอากาศ และรายงานข้อมูลสภาพอากาศในท้องที่เป็นรายวันต่อผู้ว่าการภูมิภาคและต่อประชาชน รวมทั้งมีการแจ้งเตือนประชาชนล่วงหน้าในกรณีที่มีโอกาสเกิดสถานการณ์ที่คุณภาพอากาศต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน พร้อมกับให้คำแนะนำแก่ประชาชนในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว ในส่วนรูปแบบขององค์กร AASQA มีสถานะเป็นสมาคมซึ่งได้รับใบอนุญาตดำเนินการตรวจสอบคุณภาพอากาศ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรม ผู้แทนจากภาคประชาสังคม (สมาคมผู้บริโภคและสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม) และผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ ทั้งนี้ ในการดำเนินการขององค์กร AASQA ได้รับการสนับสนุนทางด้านเทคนิคจากศูนย์วิทยาศาสตร์กลางเพื่อการตรวจสอบคุณภาพอากาศ (LCSQA)

(๒.๔) กำหนดหน้าที่ของรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณะ

- ในแต่ละปีรัฐมีหน้าที่ต้องเผยแพร่บัญชีแสดงอัตราการปล่อยมลพิษและฝุ่นละอองในอากาศ และรายงานคุณภาพอากาศ (ซึ่งแสดงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวโน้ม ความเสี่ยง หรือความเปลี่ยนแปลงของคุณภาพอากาศที่คาดว่าจะเกิดขึ้น)

- องค์กรเฝ้าระวังคุณภาพอากาศประจำภูมิภาค (AASQA) มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลในภูมิภาคของตนที่เกี่ยวกับปริมาณมลพิษในอากาศและโรคที่เกิดขึ้นจากมลพิษดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนจัดทำรายงานการคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากมลพิษในอากาศ และแผนการป้องกันปัญหาดังกล่าว

- ในกรณีที่เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ องค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องจะต้องเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณะโดยทันที โดยแจ้งให้ประชาชนทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับความหนาแน่นของมลพิษ อันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน และให้คำแนะนำแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว

(๒.๕) กำหนดมาตรการในกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดกรณีที่มีค่าของมลพิษในบรรยากาศสูงเกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการภูมิภาคที่จะดำเนินการมาตรการเพื่อลดความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ได้แก่ การออกคำสั่งห้ามหรือหยุดดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ สั่งให้ลดปริมาณการปล่อยมลพิษจากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง สั่งปิดการจราจร หรือสั่งให้จำกัดความเร็วในการขับขี่ยานพาหนะ และจะต้องแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบด้วย

(๓) การจัดทำแผนและนโยบายเพื่อจัดการคุณภาพอากาศ

ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสกำหนดให้มีการจัดทำแผนเพื่อจัดการคุณภาพอากาศ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับพื้นที่ ดังนี้

^{๑๕} ประกาศกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๐๑๗ จัดตั้งองค์กร Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l’Air (AASQA)

(๓.๑) แผนระดับชาติเพื่อลดปริมาณการปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศ (Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques) กำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินการเพื่อลดปริมาณการปล่อยมลพิษในบรรยากาศ โดยสอดคล้องกับเกณฑ์ที่สภายุโรปกำหนด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดวิธีการและมาตรการในการบังคับใช้แผน ซึ่งครอบคลุมถึงทุกภาคส่วน ตั้งแต่ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ผู้ใช้ยานยนต์ ไปจนถึงผู้ประกอบการสถานที่ และนำเครื่องมือทางนโยบายที่หลากหลายมาใช้ ได้แก่ มาตรการทางภาษี มาตรการจูงใจ มาตรการกระตุ้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมไปถึงการให้ความรู้แก่ประชาชน โดยกำหนดให้มีการวัดผลการดำเนินการตามแผนในรอบ ๕ ปี

(๓.๒) นโยบายด้านภูมิอากาศ อากาศ และพลังงาน ในระดับภูมิภาค (Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie) กำหนดเป้าหมายและแนวทางดำเนินการของแต่ละภูมิภาค เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกและปริมาณฝุ่นละอองในชั้นบรรยากาศ ตลอดจนกำหนดแนวทางการใช้พลังงานอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อภูมิภาค ในการนี้ให้มีการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายทุก ๖ ปี

(๓.๓) แผนป้องกันชั้นบรรยากาศในเขตเมือง (Plans de protection de l'atmosphère) ในเมืองที่มีประชากรมากกว่า ๒๕๐,๐๐๐ คน ให้ผู้ว่าราชการประจำเมืองป้องกันชั้นบรรยากาศ มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความหนาแน่นของมลพิษในชั้นบรรยากาศในเขตเมืองให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์คุณภาพอากาศโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แผนดังกล่าวจะต้องมีการประเมินและปรับปรุงทุก ๕ ปี ทั้งนี้ เพื่อสามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนดังกล่าว หน่วยงานฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบใช้มาตรการทางปกครอง โดยมีอำนาจดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษทางอากาศ โดยออกคำสั่งห้ามหรือหยุดดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ ห้ามการใช้ยานพาหนะหรือจำกัดความเร็วในการขับขี่ยานพาหนะ ห้ามการใช้งานเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศในปริมาณที่สูงกว่ากำหนด

(๓.๔) แผนการจราจรในเมืองขนาดกลาง (Plan de déplacement Urbain) ในเมืองที่มีประชากรมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน จะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและวิธีการเดินทางที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีเส้นทางเดินรถที่พอเพียงและการเพิ่มเส้นทางสำหรับการใช้ยานพาหนะที่ไม่ก่อมลพิษด้วย

(๔) องค์การตรวจสอบและกำกับดูแล

ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มืองค์กรที่ปรึกษาระดับชาติและระดับกระทรวงเพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพอากาศ ดังนี้

(๔.๑) สภาที่ปรึกษาระดับสูงด้านภูมิอากาศ (Haut Conseil pour le Climat (HCC)) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ สมาชิกสภาไม่อาจถูกพ้นหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดไม่ว่าของรัฐหรือเอกชน^{๑๖} มีบทบาทการให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีและมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี รัฐสภา และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญเป็นการแสดงผลการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐตาม “แผนการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” ในการนี้ จะมีการวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้นโยบายและมาตรการของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการป้องกันการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ รวมทั้ง ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของนโยบายของรัฐและมาตรการดังกล่าว

- ให้คำแนะนำและข้อเสนอ (ในรายงานประจำปี) เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ในภาพรวม เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบรรลุผล ในการนี้ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องชี้แจงการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาระดับสูงด้านภูมิอากาศ ภายใน ๖ เดือน

- ให้ความเห็นต่อการกำหนด “ยุทธศาสตร์ด้านการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก”

- ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่รัฐบาล ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายหรือการดำเนินการอื่นใดของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

(๔.๒) สภาที่ปรึกษาแห่งชาติด้านอากาศ (Conseil National de l’Air (CNA)) เป็นองค์กรในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนดของฝ่ายบริหาร มีองค์ประกอบที่หลากหลายทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนจากกลุ่มวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญ สหภาพแรงงาน และสมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม^{๑๗}

^{๑๖} สภาที่ปรึกษาระดับสูงด้านภูมิอากาศ จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติว่าด้วยพลังงานและสภาพอากาศ ค.ศ. ๒๐๑๙ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐกำหนด จำนวน ๑๓ คน ซึ่งมาจากผู้เชี่ยวชาญ ๔ ด้าน คือ ด้านภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ และการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี

^{๑๗} สภาที่ปรึกษาแห่งชาติด้านอากาศ ประกอบด้วย สส. และ สว. อย่างน้อย ๑ คน และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข อีกจำนวน ๕๓ คน ซึ่งเป็นตัวแทนจาก ๖ กลุ่ม คือ (๑) ตัวแทนจากภาครัฐ (ซึ่งจะต้องมาจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการเคหะ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานส่วนภูมิภาคด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรด้านเทคนิค เพื่อควบคุมตรวจสอบคุณภาพอากาศ (๒) ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ (๓) ตัวแทนจากกลุ่มวิชาชีพ (จากภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร การขนส่ง การพลังงาน การก่อสร้าง) รวมทั้งตัวแทนจากผู้เชี่ยวชาญในด้านมลพิษ ในอากาศและจากแพทย์สภา (๔) ตัวแทนลูกจ้างจากสหภาพแรงงาน (๕) ตัวแทนจากสมาคมด้านสิ่งแวดล้อม สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมผู้ป่วยด้านทางเดินหายใจและผู้ป่วยด้านหัวใจ (๖) ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศประจำภูมิภาค องค์กรด้านสุขภาพแห่งชาติ องค์กรด้านสาธารณสุข องค์กรด้านแรงงาน องค์กรเฝ้าระวังคุณภาพของอากาศ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีค่าตอบแทน

สภาที่ปรึกษาแห่งชาติด้านอากาศมีหน้าที่ให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการจำกัดปริมาณมลพิษในอากาศและการพัฒนาคุณภาพอากาศ รวมถึงการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมาย ร่างกฎ หรือนโยบายของรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศ และตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและพัฒนาคุณภาพอากาศ

(๕) มาตรการในการป้องกันและลดมลพิษในอากาศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมฯ มีหน้าที่เสนอมาตรการทางเทคนิคในการป้องกันและลดมลพิษในอากาศต่อรัฐบาลเพื่อตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมาตรฐานการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อคุณภาพอากาศ ได้แก่

- กำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับยานพาหนะ ตั้งแต่ในขั้นตอนการผลิต การจำหน่าย การบำรุงรักษา จนถึงการทำลาย เพื่อควบคุมปริมาณการปล่อยมลพิษจากกิจกรรมดังกล่าวให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด

- กำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง การใช้ การบำรุงรักษา และการทำลายอาคาร รวมทั้งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ก่อสร้างอาคาร ในการควบคุมปริมาณการปล่อยฝุ่นละอองสู่บรรยากาศ

- กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของเชื้อเพลิงที่ใช้กับเครื่องยนต์ (กำหนดค่าออกซิเจนขั้นต่ำในน้ำมันปิโตรเลียม)

- กำหนดวิธีการและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยให้เป็นอำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นในการออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้เชี่ยวชาญที่ดำเนินการควบคุมตรวจสอบ สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญ ให้ตกเป็นภาระของผู้ถูกตรวจสอบ

(๖) มาตรการป้องกันมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะ

การดำเนินการเพื่อป้องกันมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะเป็นเรื่องที่ไม่อาจกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยตรงได้ เนื่องจากสภาพของปัญหาและ มาตรการในการแก้ไขคาบเกี่ยวขอบเขตอำนาจของหลายกระทรวง ในการดังกล่าว ประมวลกฎหมาย สิ่งแวดล้อมจึงได้กำหนดให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างหลายกระทรวง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ กลางสำหรับส่วนราชการให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

- ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ร่วมมือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เสนอแผนปฏิบัติการลดมลพิษจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง โดยการกำหนดสัดส่วนของออกซิเจนในน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเฉพาะสำหรับพาหนะในเขตเมืองที่มีความเสี่ยงทางมลพิษสูง

- ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังร่วมกันประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของรถยนต์โดยสารสาธารณะ

- ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขร่วมกันออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ประกอบการด้านขนส่งมวลชนที่ดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ

- กรณีรถยนต์ของส่วนราชการ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการที่มีรถยนต์ตั้งแต่ ๒๐ คันขึ้นไป จะต้องจัดให้มีรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษต่ำเป็นจำนวน ๕๐% ก่อนมีการขออนุญาตการใช้รถยนต์ในรอบปีงบประมาณถัดไป ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีรถยนต์ตั้งแต่ ๒๐ คันขึ้นไป จะต้องจัดให้มีรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษต่ำเป็นจำนวน ๓๐% ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๐๒๑ และกำหนดเป้าหมายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๒๖ ว่าจะต้องมีปริมาณรถยนต์ของส่วนราชการและองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวน ๓๗.๔% เป็นรถยนต์ปล่อยมลพิษต่ำ (เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ของสหภาพยุโรป) สำหรับกรณีรถยนต์ของส่วนราชการที่อยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ (Ile de France/ Metropole de Lyon) ส่วนราชการที่มีรถยนต์ตั้งแต่ ๒๐ คันขึ้นไปจะต้องเริ่มจัดให้มีรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษต่ำเป็นจำนวน ๕๐% ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๐๒๐ และจะต้องมีรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษต่ำเป็นจำนวน ๑๐๐% ภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๒๕^{๑๔}

- การส่งเสริมการจราจรที่ลดมลพิษ กำหนดให้ในกรณีที่มีเมืองใดมีการจัดทำแผนการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือเส้นทางเดินรถในเมือง ให้ผู้ว่าราชการเมืองคำนึงถึงการจัดทำช่องทางจักรยานโดยประเมินความจำเป็นในการจัดทำช่องทางดังกล่าวเทียบกับความเป็นไปได้ในการก่อสร้างและงบประมาณ และในการนี้ ให้แสดงผลการประเมินต่อสาธารณะด้วย

(๗) มาตรการลงโทษ

ในกรณีที่ผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และผู้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามปล่อยมลพิษสู่บรรยากาศ รวมทั้งดำเนินกิจกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามในกรณีที่มีการใช้มาตรการฉุกเฉิน ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดโทษโดยให้ปรับทางปกครองในอัตราขั้นต่ำ ๑๕,๐๐๐ ยูโร และโทษทางอาญาซึ่งมีอัตราโทษระหว่างปรับไม่ต่ำกว่า ๗๕,๐๐๐ ยูโร และจำคุก ๒ ปี

๒.๒.๓ การใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้รัฐดำเนินการรักษาคุณภาพอากาศ

เนื่องจากรัฐมีหน้าที่โดยตรงในการประกันสิทธิของบุคคลที่จะหายใจอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยรัฐจะต้องปฏิบัติตามนโยบาย เป้าหมาย และแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อเพื่อปกป้องและรักษาคุณภาพอากาศ ในกรณีดังกล่าว ประชาชนจึงสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อดำเนินคดีกับรัฐในกรณีที่ปรากฏว่ามีการละเลยไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม จากสถิติการดำเนินคดีต่อรัฐในเรื่องดังกล่าว พบว่าตั้งแต่ปี ๒๐๐๘ เป็นต้นมาสภาพที่ปรึกษาแห่งรัฐได้ตัดสินว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการควบคุมคุณภาพอากาศ

^{๑๔} สำหรับกรณีรถยนต์ของหน่วยงานเอกชน กำหนดให้หน่วยงานเอกชนที่มีรถยนต์ตั้งแต่ ๑๐๐ คันขึ้นไปจะต้องจัดให้มีรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษต่ำเป็นจำนวน ๑๐% ภายในปี ๒๐๒๒ และเพิ่มขึ้นถึง ๕๐% ในปี ๒๐๓๐

อย่างเพียงพอแล้ว จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแนวทางของคำตัดสินในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ให้นำหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบดำเนินการควบคุมคุณภาพอากาศให้เกิดผล

คดีแรก ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗^{๑๙} ผู้เสียหายซึ่งเป็นสมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจำนวน ๖๙ แห่ง ได้รวมกลุ่มกันยื่นฟ้องต่อสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เพื่อร้องขอให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อลดปริมาณสารพิษ (ไนโตรเจนไดออกไซด์) และฝุ่นละอองในอากาศ (PM 10) ในอากาศบริเวณรอบเขตเมืองใหญ่ ๑๓ แห่ง ในคดีนี้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้พิจารณาวินิจฉัยว่าการกำหนดแผนด้านคุณภาพอากาศของเมือง ๘ แห่ง^{๒๐} ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถทำให้ปริมาณสารพิษและฝุ่นละอองในอากาศลดลงถึงระดับที่มาตรา R.221-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ได้ และมีคำตัดสินให้รัฐบาลต้องดำเนินการภายในระยะเวลา ๖ เดือนเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพอากาศของ ๘ เมืองดังกล่าว หากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในกำหนด รัฐบาลจะต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ ยูโรต่อไตรมาส

คดีที่สอง ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐^{๒๑} สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีแรก สมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทั้ง ๖๙ แห่ง ได้โต้แย้งการดำเนินการของรัฐบาลต่อสภาแห่งรัฐ โดยกล่าวหาว่า รัฐบาลมิได้จัดให้มีมาตรการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดีที่ตัดสินเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในคดีนี้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยว่า สภาแห่งรัฐได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วพบว่า รัฐบาลได้ดำเนินการจัดทำแผนว่าด้วยการลดปริมาณมลพิษในบรรยากาศในเขตเมืองทั้ง ๘ แห่ง อย่างไรก็ตาม สารสำคัญของแผนดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงวิธีการประเมินพัฒนาการของค่าคุณภาพอากาศในเขตเมืองดังกล่าวและมิได้ระบุกำหนดเวลาที่แน่ชัดที่คาดว่าแผนดังกล่าวจะบรรลุผล จึงไม่เป็นการดำเนินการตามมาตรา R.222-15 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนกรณีของแผนการลดปริมาณมลพิษของปารีสนั้นแม้จะมีการระบุกำหนดเวลาที่บรรลุผลไว้ในปี ๒๐๒๕ ก็ตาม แต่การกำหนดเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกำหนดเวลาในคำตัดสินของสภาแห่งรัฐในคดีแรก ดังนั้นจึงวินิจฉัยว่า แผนว่าด้วยการลดปริมาณมลพิษในบรรยากาศที่รัฐบาลจัดทำขึ้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาคุณภาพอากาศให้บรรลุเป้าหมายตามที่สภาแห่งรัฐกำหนดได้ และตัดสินให้รัฐบาลชำระค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ ยูโรต่อไตรมาส และให้นายกรัฐมนตรีจัดทำรายงานเสนอต่อสภาแห่งรัฐแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑. บทสรุป

กลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในการจัดการคุณภาพอากาศข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นต่อการรับมือกับปัญหามลพิษในอากาศ การที่ประเทศฝรั่งเศสริเริ่มตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และยังคงมีการรัฐบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง

^{๑๙} Decision n° 394254 du 12 juillet 2017.

^{๒๐} ได้แก่ Grenoble, Lyon, Strasbourg, Marseille-Aix, Toulouse, Fort-de-France และ Paris

^{๒๑} Decision n° 428409 du 10 juillet 2020.

ดังกล่าวให้ทันสมัยและครอบคลุมบริบทต่างๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นจนกระทั่งปัจจุบัน รวมทั้ง การจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งบรรจุรวบรวมหลักเกณฑ์ด้านการจัดการคุณภาพอากาศไว้อย่างเป็นระบบ แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่า การแก้ไขปัญหามลพิษในอากาศเป็นการดำเนินการในระยะยาวซึ่งต้องอาศัยความต่อเนื่องและการพัฒนาเทคโนโลยีในการบริหารจัดการ และจะต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อกำกับการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และพลังงาน (ที่เปลี่ยนแปลงทิศทางไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน) ด้วย

ประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งของระบบกฎหมายฝรั่งเศสในเรื่องนี้ คือ การถือเอาสุขภาพของประชาชนเป็นเป้าหมาย โดยกำหนดกลไกการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะหายใจอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๖๑ และรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องให้การประกันสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชน โดยการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อจัดตั้งองค์กร กำหนดนโยบายและแผน ตลอดจนกำหนดมาตรการทางปกครอง ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังบูรณาการการทำงานของหน่วยงานระหว่างกระทรวงหลายกระทรวงเพื่อดำเนินการร่วมกันในเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน มีการมอบหมายภารกิจและอำนาจในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นโดย (เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเกิดค่าฝุ่นสูงเกินมาตรฐานอย่างรุนแรง) และการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคม เข้าร่วมกับรัฐ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และตรวจสอบ ซึ่งเป็นกลไกที่เพิ่มความโปร่งใสและในขณะเดียวกันก็ทำให้รัฐได้รับข้อมูลที่ถูกต้องรวมทั้งเพิ่มโอกาสในการสื่อสารกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ในการนี้ การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของอากาศ และการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศและสุขภาพของประชาชนยังเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนกลไกการจัดการคุณภาพอากาศของรัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการมีกลไกทางกฎหมายที่มีการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ประสพการณ์ของประเทศฝรั่งเศสยังแสดงให้เห็นว่าการมีฝ่ายตุลาการที่เข้มแข็ง มีบทบาทที่สำคัญต่อการผลักดันให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ด้วย

๒. ข้อเสนอแนะ

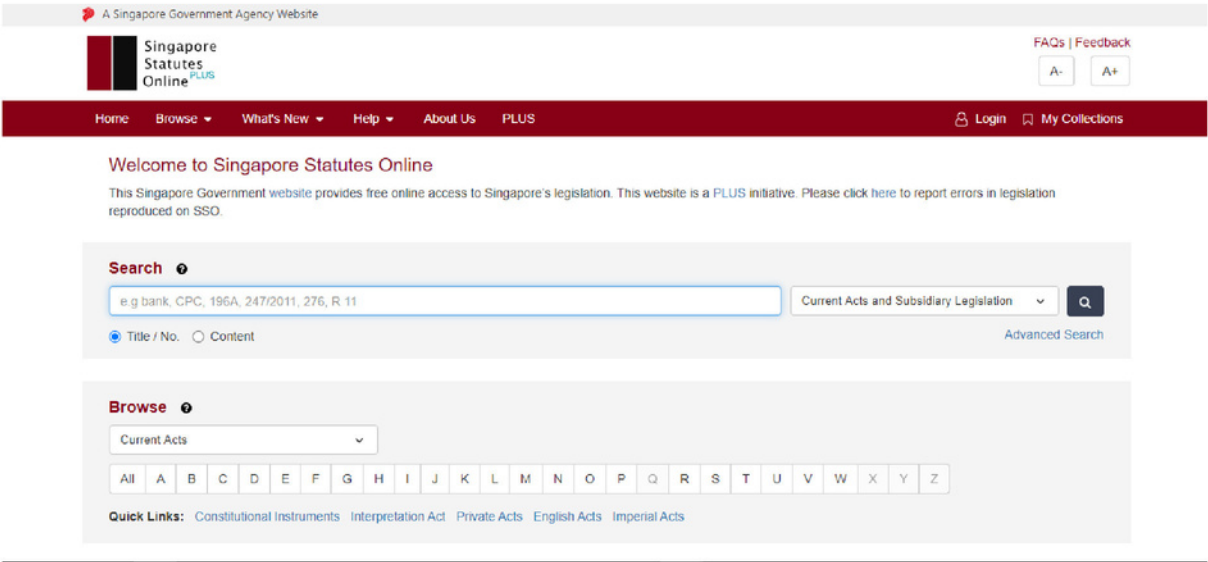
หากพิจารณาแนวทางการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทย ในปัจจุบัน จะพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกรอบรวมหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอย่างเป็นระบบ ปรากฏหลักเกณฑ์บางเรื่องที่เกี่ยวข้องกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวต่างก็กำหนดองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ และมีเป้าหมายและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องจัดทำแผนหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาคุณภาพของอากาศในระยะยาว ดังนั้น หากนำกรณีศึกษา

ของประเทศฝรั่งเศสมาพิจารณาประกอบการให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทยในการรับมือกับปัญหามลพิษทางอากาศ เห็นควรที่ประเทศไทยจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศเป็นการเฉพาะ โดยมีหลักการที่สำคัญอย่างน้อย ๔ ประการ คือ (๑) กำหนดให้เป้าหมายของการควบคุมตรวจสอบคุณภาพอากาศเป็นไปเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน (อันจะนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศที่อ้างอิงเกณฑ์ด้านสุขภาพเป็นสำคัญ) (๒) การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะหายใจอากาศที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของอากาศ รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อประกันสิทธิดังกล่าวของประชาชน (๓) การกำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบการดำเนินการตามกฎหมายทั้งในระดับนโยบาย (Policy maker) ดำเนินการ (Operator) และควบคุมตรวจสอบ (Monitor) โดยคำนึงถึงการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวในปัจจุบัน และมีการกระจายอำนาจหรือการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมด้วย (๔) การกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนการจัดการคุณภาพอากาศในระยะยาวและระยะสั้น ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานของนานาชาติ และให้มีการประเมินผลสำเร็จของแผนดังกล่าวทุกกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบและมีการรับฟังความเห็นของประชาชนอย่างโปร่งใสประกอบด้วย

แนะนำเว็บไซต์กฎหมายสำคัญของสิงคโปร์
(https://sso.agc.gov.sg/)

มัทิตา สารพัฒน์*

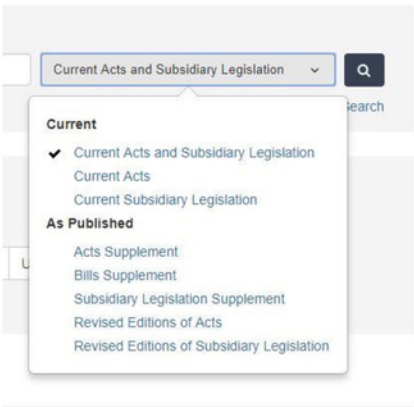
Singapore Statutes Online ("SSO") เป็นเว็บไซต์รวบรวมกฎหมายเผยแพร่ต่อสาธารณะ
ที่จัดทำโดยกองร่างกฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุดสิงคโปร์



ภายในเว็บไซต์จะให้บริการข้อมูลทางกฎหมายหลายประเภท เช่น กฎหมายที่ใช้บังคับ
ในปัจจุบัน (Current legislation) ประวัติการร่างกฎหมาย (Historical versions of legislation) กฎหมาย
ฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม (Revised editions of legislation) กฎหมายที่ถูกยกเลิกหรือเพิกถอน แต่ทั้งนี้
ข้อมูลอาจไม่ครอบคลุมกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ทั้งหมด โดยขอเสนอวิธีการใช้งานเว็บไซต์ใน
ส่วนของหน้าหลัก (Home Page) ตามคู่มือการใช้งานของเว็บไซต์ (SSO Guide) ดังต่อไปนี้

๑. การสืบค้นเบื้องต้น

ผู้ใช้งานสามารถสืบค้นกฎหมายโดยเร็วได้จาก
ชื่อกฎหมาย เลขประจำกฎหมาย หรือเนื้อหาภายในกฎหมาย
แต่ละประเภท ซึ่งค่าเริ่มต้นที่ตั้งไว้จะเป็นการสืบค้นพระราชบัญญัติ
หรือกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับในปัจจุบัน



*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กองกฎหมาย
กระบวนการยุติธรรม

การเลือกสืบค้นด้วยชื่อกฎหมายหรือหมายเลขกฎหมาย (Search within Title/No.)

Search

e.g bank, CPC, 196A, 247/2011, 276, R 11

Current Acts and Subsidiary Legislation

Q

Title / No.

Content

Advanced Search

ระบบจะกำหนดค่าเริ่มต้นเป็นการสืบค้นด้วยชื่อกฎหมายหรือหมายเลขกฎหมาย โดยผู้ใช้สามารถระบุชื่อกฎหมายบางส่วนที่ตนทราบหรือชื่อเต็มก็ได้ เช่น 170/2012, 279 R11 หรือกระทั่งระบุชื่อย่อของกฎหมาย เช่น “aa” เป็นชื่อย่อของ Accountants Act

การเลือกสืบค้นด้วยเนื้อหาของกฎหมาย (Search within Content)

ในกรณีที่ต้องการทราบกฎหมายที่มีเนื้อหาตามที่ต้องการให้คลิกปุ่มเลือก Content และกำหนดค่าว่าจะสืบค้นคำที่ระบุทั้งหมด หรือเฉพาะคำใดคำหนึ่ง หรือวลีที่ระบุไว้ ก่อนกดเริ่มค้นหา

Search

Enter your search phrase

All of these words

Current Acts and Subsidiary Legislation

Q

Title / No.

Content

Advanced Search

✓ All of these words

Any of these words

This exact phrase

๒. การค้นหากฎหมาย (Browse Legislation)

นอกจากการสืบค้นแบบรวดเร็วข้างต้นที่แนะนำไปแล้ว ผู้ใช้อาจจะเลือกสืบค้นตามประเภทของกฎหมายจากรายการที่มีให้เลือกได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งกฎหมายที่เลือกสืบค้นมีหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่แบ่งตามประเภทกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (Current) กฎหมายที่ยกเลิก (Repealed/Spent) กฎหมายที่ยังไม่ใช้บังคับ (Uncommenced)

Browse

Current Acts

Acts

✓ Current

Repealed/Spent

Uncommenced

Subsidiary Legislation

Current

Revoked/Spent

Uncommenced

As Published

Acts Supplement

Bills Supplement

Subsidiary Legislation Supplement

Revised Editions of Acts

Revised Editions of Subsidiary Legislation

เมื่อเลือกประเภทของกฎหมายเสร็จแล้ว จะปรากฏชื่อกฎหมายตามตัวอักษรให้เลือกเพื่อค้นหาต่อไป (โดยค่าเริ่มต้นจะถูกกำหนดไว้ที่พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบันที่จัดกลุ่มตามลำดับตัวอักษร)

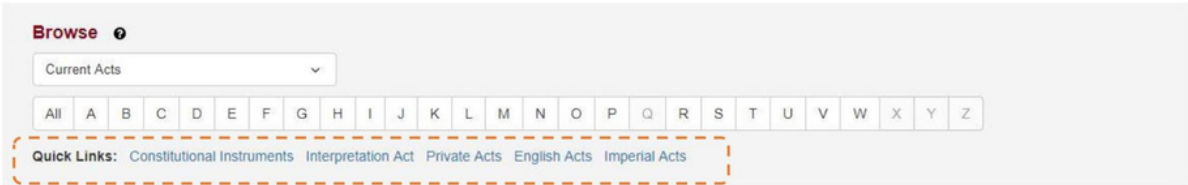


แต่หากกำหนดช่องการค้นหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ลำดับการค้นหาจะเปลี่ยนเป็นการจัดเรียงตามปี ค.ศ. แทน



๓. ลิงก์เชื่อมโยง (Quick Links)

ลิงก์เชื่อมโยงภายในเว็บไซต์มีไว้เพื่อให้ผู้ใช้สามารถเลือกกลุ่มของกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว โดยค่าเริ่มต้นที่ตั้งไว้จะกำหนดเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (Current Acts)



นอกจากนี้ ยังพบลิงก์เชื่อมโยงเพื่อเข้าสู่หน้าการใช้งานอื่น ๆ ได้ด้วยเช่นกัน โดยกดลิงก์เชื่อมโยงในแถบเมนูด้านบนของเว็บไซต์ดังรูป ซึ่งผู้ใช้อย่างจะสามารถเปิดดูข้อมูลกฎหมายที่ถูกค้นหาลบ่อย ๆ ได้จากลิงก์เชื่อมโยง Frequently Accessed Legislation



๔. ประกาศประชาสัมพันธ์ (Announcements)

ในส่วนนี้ ผู้ใช้จะทราบความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย หรือข่าวสารอื่น ๆ ที่หน่วยงานต้องการประชาสัมพันธ์ หากต้องการทราบรายละเอียดให้กดเลือกประกาศที่ต้องการอ่านเพิ่มเติมต่อไป

Announcements

NOV
07

- NEW Video Guide: Introduction to Singapore Legislation

๕. ข่าวสารล่าสุด (What's New)

นอกจากเว็บไซต์จะแจ้งประกาศประชาสัมพันธ์สาระเรื่องต่าง ๆ ไว้แล้ว ก็ยังมีการแยกส่วนข่าวสารอัปเดตล่าสุดออกมาเพื่อแจ้งข่าวคราวความคืบหน้าของการประกาศใช้บังคับของกฎหมายระดับต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้ใช้งานทราบว่ามีกฎหมายใหม่เกิดขึ้นบ้างในรอบ 10 วันที่ผ่านมา (โดยรายการที่แสดงไว้จะถูกกำหนดให้แสดงเพียง ๕ รายการเท่านั้น หากต้องการตรวจสอบทั้งหมด ผู้ใช้สามารถกดเลือก “+ more”) ซึ่งในส่วนนี้เป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ใช้งานได้อย่างมากทีเดียว

New Legislation

MAR
05

- Co-operative Societies (Exemption from section 57(3)) Order 2020
- Goods and Services Tax Voucher Fund (Amendment) Bill
- Private Hospitals and Medical Clinics (Clinical Laboratories — Exemption) Regulations 2020

MAR
04

- Income Tax (Singapore — Ukraine) (Avoidance of Double Taxation Agreement) Order 2020

FEB
28

- Biological Agents and Toxins Act (Amendment of First Schedule) (No. 2) Order 2020

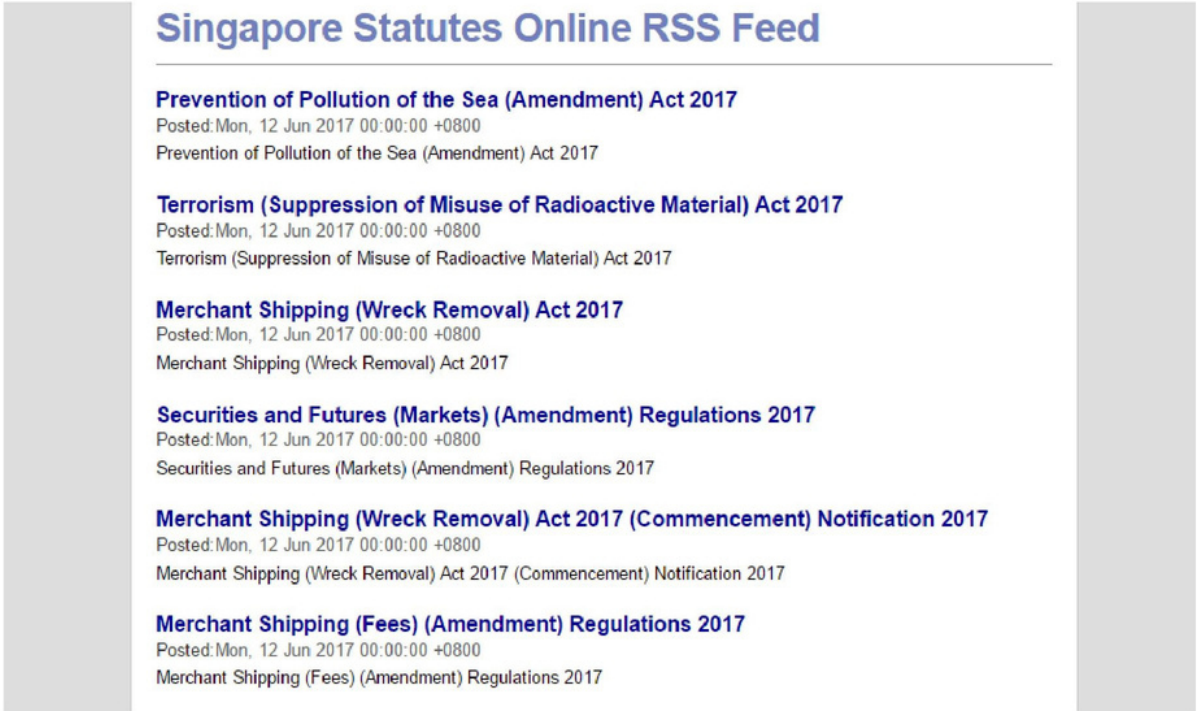
+ more

หากต้องการเปลี่ยนรูปแบบมุมมองของส่วนข่าวสารล่าสุดเป็นแบบเรียงประเภทกฎหมายเป็นรายการตามแต่ละวัน ให้เลือกเมนูข่าวสารล่าสุด (What's New) จากแถบเมนูของเว็บไซต์ ก็จะเป็นรูปแบบที่ช่วยให้การตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศล่าสุดง่ายขึ้นเช่นกัน



๖. ข่าวโปรย (RSS Feeds)

การใช้งานส่วนสุดท้ายของหน้าแรกของเว็บไซต์ที่สำคัญไม่แพ้ส่วนอื่นที่จะช่วยให้ผู้ใช้งานไม่พลาดข่าวสารการประกาศใช้กฎหมายล่าสุดเห็นจะเป็นส่วนข่าวโปรย หรือที่รู้จักเป็นการทั่วไปว่า RSS Feeds ซึ่งจะทำให้เราสามารถรับข่าวสารจากเว็บไซต์ได้อย่างรวดเร็ว



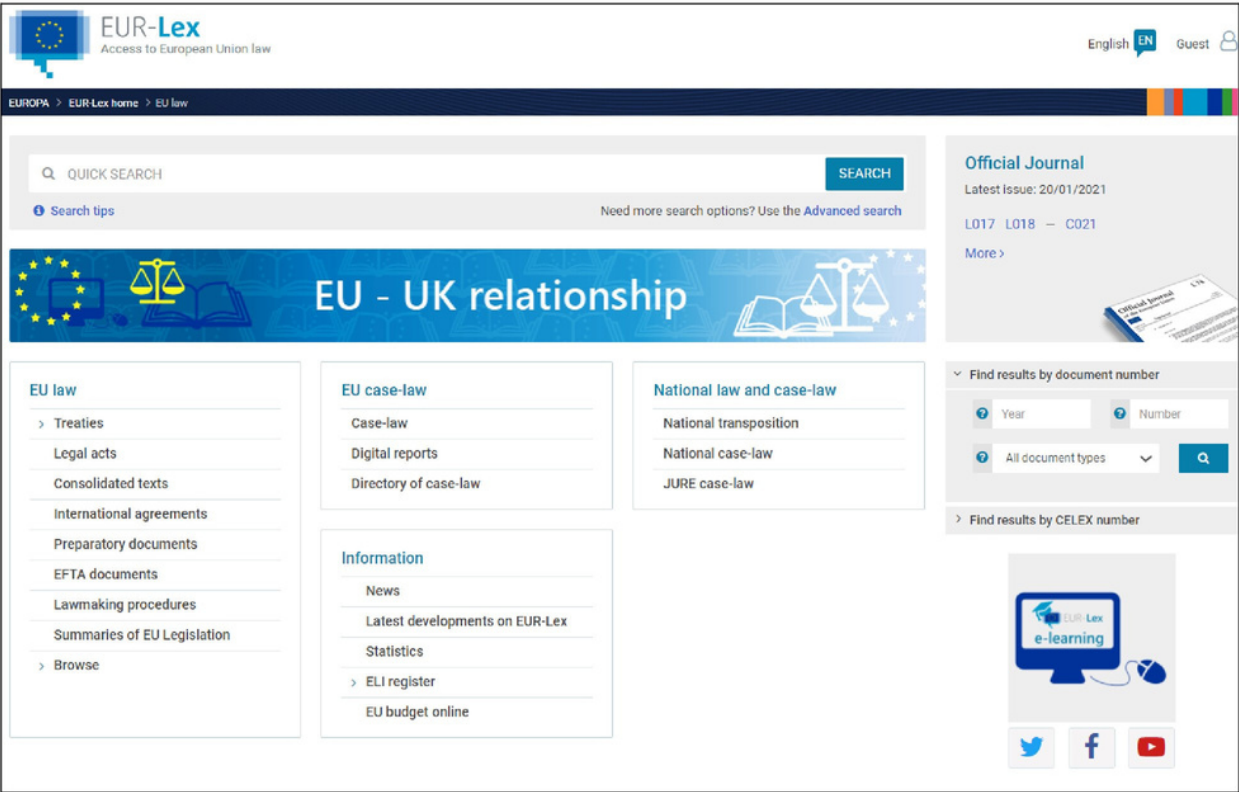
หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากบทความนี้และทดลองเข้าไปใช้งานสืบค้นกฎหมายจากเว็บไซต์นี้ต่อไป โดยสามารถอ่านวิธีการใช้ขั้นสูงเพิ่มเติมได้ตามแหล่งที่มาของข้อมูล
<https://sso.agc.gov.sg/Help/SSO-Guide>



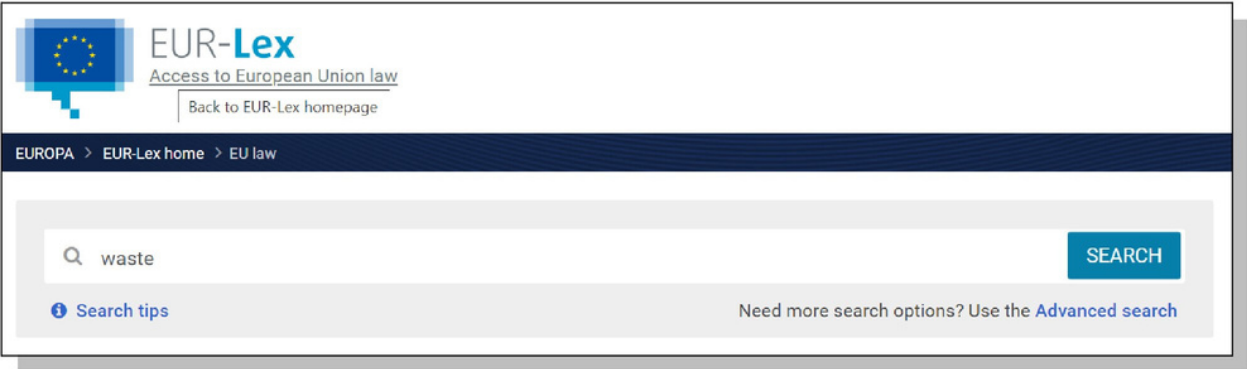
แนะนำเว็บไซต์กฎหมายสหภาพยุโรป

กองกฎหมายต่างประเทศ

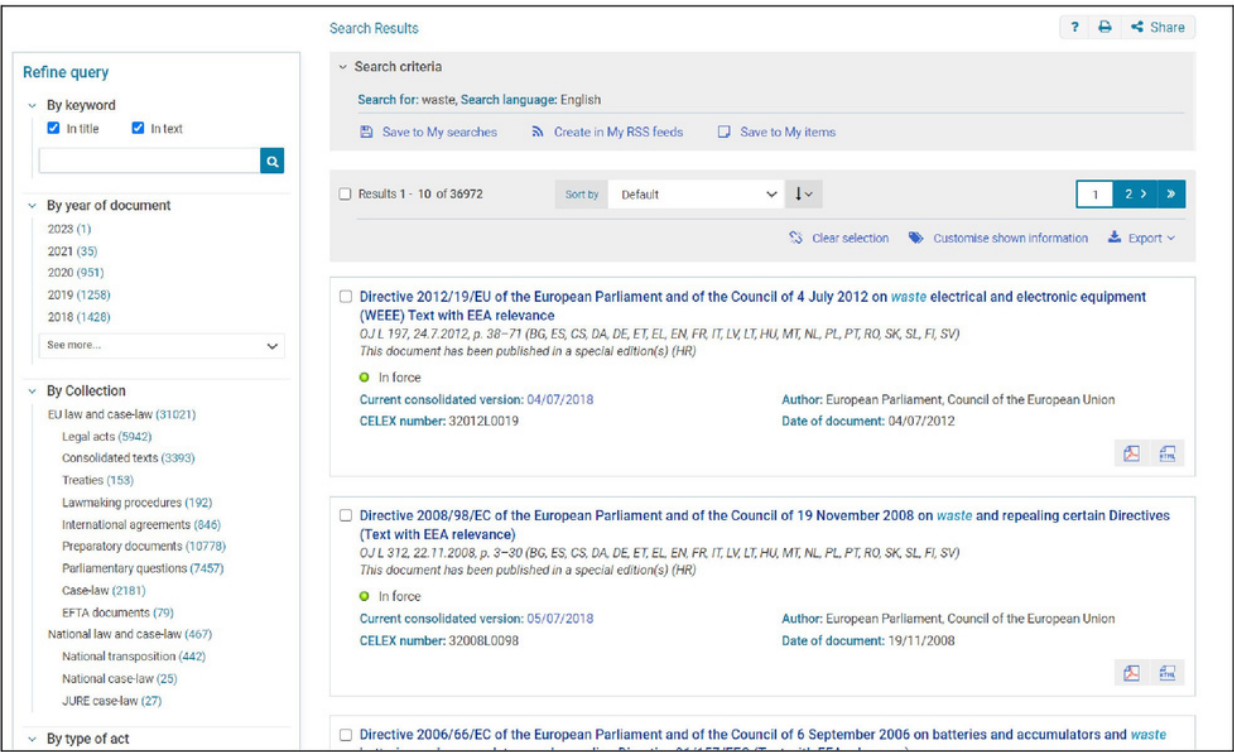
[EUR - Lex](#) เป็นฐานข้อมูลด้านกฎหมายอย่างเป็นทางการของสหภาพยุโรปที่รวบรวมและจัดเป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ และสามารถสืบค้นได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย [EUR - Lex](#) แบ่งเนื้อหาออกเป็น [EU law](#) มีข้อมูลกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป กฎหมายที่บัญญัติให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ความตกลงระหว่างประเทศที่ EU ทำกับประเทศอื่น และสรุปย่อกฎหมาย EU เป็นต้น [EU case - law](#) มีข้อมูลเกี่ยวกับคำตัดสินของศาลแห่งสหภาพยุโรป [National law and case - law](#) รวบรวมข้อมูลกฎหมายที่ประเทศสมาชิกได้บัญญัติหรือได้สร้างหลักกฎหมายภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรป และ [Information](#) เป็นช่องทางในการให้ข้อมูลด้านต่าง ๆ เช่น ข่าวสาร สถิติที่เกี่ยวข้องกับจำนวนของกฎหมายในแต่ละระดับ ช่องทางเชื่อมต่อไปยังเว็บไซต์ด้านกฎหมายของประเทศสมาชิก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี Official Journal ซึ่งเทียบเคียงได้เช่นเดียวกับราชกิจจานุเบกษา ที่รวบรวมกฎหมายหรือประกาศต่าง ๆ ในรูปเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นทางการ



การเริ่มต้นค้นหา หากไม่ทราบชื่อเอกสารหรือประเภทของกฎหมายที่แน่ชัด [Quick search](#) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ เพราะเพียงระบุหัวเรื่องเท่าที่ทราบ ระบบค้นหาสามารถแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด



ตัวอย่างเช่น หากต้องการค้นหาเรื่อง “ขยะ” ใช้คำค้นว่า “waste” ระบบจะแสดงรายการทั้งหมด และมีแถบเครื่องมือด้านซ้าย เพื่อให้เลือกตามประเภทเอกสาร ปีที่ผลิต ขั้นตอนดำเนินการ ผู้จัดทำ ผู้ค้นหาจึงสามารถเลือกข้อมูลได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม





เจ้าของ

ที่ปรึกษา

บรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

นางสมพร นิลประพันธ์

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

นางสุปราณี เพ็งหนู

นางสาวกัลยา เกียรติถาวรชัย

นายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์

นางสาวคณินิจ แซ่เฮง

นางสาวมุกิตา สารพัฒน์

นางสาวรัชนิกร ลาภวนิชชา

นางสาวพรรณพร สนธิไชย

นางสาวธมณัญญ์ พราหมณ์ดี

นายจตุรงค์ ตริเพ็ชร

นางสาวเสาวนีย์ จันทรชวลิต

ผู้จัดการ

เหรียญก

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

นางสาวศิริพรรณ พวงทอง

