

การศึกษาเปรียบเทียบโทษทางอาญากับโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

Comparative Study on Criminal and Administrative Penalties under the Personal Data Protection Act 2019

อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิมหนู¹
Amonrat Ariyachaipradit Nimnoo¹

Received: 23 July 2021

Revised: 21 September 2021

Accepted: 29 September 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาเปรียบเทียบโทษทางอาญากับโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 ว่าเป็นอย่างไรและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอันมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล คือ General Data Protection Regulation (GDPR) ของสหภาพยุโรป เพื่อคุ้มครองเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจากการถูกละเมิดในความเป็นส่วนตัวและนำข้อมูลส่วนบุคคลไปแสวงหาผลประโยชน์หรือเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอมและมีการลงโทษผู้กระทำผิดในทางกฎหมาย แม้ตามพระราชบัญญัตินี้จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองดังกล่าว แต่พบว่าแนวคิดและบทลงโทษมีความแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากมีลักษณะของโทษ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ อัตราโทษที่แตกต่างกันนั้นเอง อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาแนวคิดในการบังคับใช้โทษทั้งสองประการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจำแนกโทษที่มุ่งเน้นคุ้มครองข้อมูลบางประเภทเป็นการเฉพาะ หรือ กรณีที่ควรลดการบังคับใช้โทษทางอาญาและมุ่งเน้นใช้โทษทางปกครองมากขึ้นอันจะส่งผลในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน เป็นต้น

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, โทษทางอาญา, โทษทางปกครอง

¹ อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อีเมล: muay555@hotmail.com

¹ Lecturer of Public Law, Faculty of Law at Mahasarakham University, Email: muay555@hotmail.com

Abstract

The purposes of this research were the comparative study of criminal and administrative penalties under The Personal Data Protection Act B.E. 2019 (PDPA). using descriptive research methods by documentary research. The results revealed that PDPA is the main law which sets the rules. Process or regulatory measures on the protection of personal data are in line with the international standard, the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR) for protection of the owner of personal information from the infringement of privacy and to exploit the personal information or disclose it without consent and to punish the offenders in the law. Although under this Act, there are criminal penalties and administrative penalties as mentioned, it was found that concepts and penalties are different because of the nature of punishment, the purpose of the punishment and the penalties rates. However, Thailand still needs to develop the concept of enforcing both penalties under this act, either through the classification of penalties that specifically focus on protecting certain types of information ; or It should reduce the enforcement of criminal penalties and focus more on administrative penalties which will affect the economic activities of the private sector, etc.

Keywords: The Personal Data Protection Act B.E. 2019, criminal penalty, administrative penalty

บทนำ

ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตเป็นที่แพร่หลาย จึงทำให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายขึ้น และมีความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารยิ่งขึ้น ส่งผลให้การติดต่อสื่อสาร การถ่ายโอนข้อมูล รวมไปถึงการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ สามารถทำได้โดยง่าย ทำให้การประมวลผล จัดเก็บ หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถทำได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น จึงทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตนี้ไปใช้ในการประกอบธุรกิจกันอย่างแพร่หลาย และผู้ประกอบการมากมายเริ่มที่จะเปลี่ยนวิธีการในการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ ให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แทนที่การจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบกระดาษ จึงมีความจำเป็นที่ต้องหามาตรการมาป้องกันความปลอดภัยให้กับข้อมูลต่างๆ ที่มี

การถ่ายโอนไปมา เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและสร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมต่างๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการนำประโยชน์ของเทคโนโลยีเหล่านี้ไปใช้โดยมิชอบ ซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่นได้ รัฐจึงสร้างความเชื่อมั่นโดยการออกกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 บังคับใช้เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย

หลังจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้ออก GDPR (General Data Protection Regulation) เป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เมื่อปี 2561 นอกจากมีผลบังคับใช้แก่การส่งข้อมูลภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว ผู้ประกอบการในไทยที่ต้องติดต่อ รับส่งข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนในประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Cross-Border Data Transfer Issues) ก็ต้องมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่

เหมาะสมและเพียงพอด้วย (นคร เสรีรักษ์และคณะ, 2563: 173-175) ที่สำคัญกว่านั้นคือ ความน่าเชื่อถือในมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศ มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ และการทำธุรกิจระหว่างประเทศ หากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ย่อมทำให้เสียโอกาสและความเชื่อมั่นจากกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และอาจรวมไปถึงประชาคมโลก ซึ่งสาระสำคัญพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 คือ การกำหนดให้ การเก็บ ใช้ เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลอย่างชัดเจน และเจ้าของข้อมูลมีสิทธิถอนความยินยอมภายหลังได้ รวมถึงมีสิทธิขอให้ลบหรือทำลายเมื่อการเก็บ-ใช้-เปิดเผย ทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อถอนความยินยอม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูล นอกจากนี้ ยังมีการระบุนำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหากฝ่าฝืน ไม่ว่าจะเกิดจากการจงใจหรือประมาท และมีโทษทางอาญาสูงสุดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับ รวมถึงมีโทษทางปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดปรับสูงสุดถึง 5 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่รุนแรงมาก เมื่อเทียบกับกฎหมายฉบับต่างๆ ที่รัฐสภาตราขึ้นในอดีต โดยเป็นการนำแนวคิดจาก GDPR มาเป็นแนวทาง (นพดล นิมหัน, 2562: 331-332)

จะเห็นได้ว่าการฝ่าฝืนตามกฎหมายดังกล่าวมีโทษทางปกครองซึ่งมีลักษณะที่ใกล้เคียงอย่างมากกับสภาพบังคับทางอาญา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการเข้าบังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการบังคับให้ชดเชยค่าเสียหาย การกำหนดให้

กระทำหรืองดเว้นกระทำการอันก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และความสงบเรียบร้อย

เมื่อสภาพสังคมปัจจุบันเป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี การฝ่าฝืนพฤติกรรมก่อดังอยู่ร่วมกันจึงมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้ภารกิจของรัฐต้องขยายครอบคลุมการดำรงชีวิตของประชาชนในทุกด้าน การบัญญัติกฎหมายด้วยเหตุผลทางเทคนิคเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์จึงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายซึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองมาใช้บังคับในกฎหมาย จึงจำเป็นต้องกำหนดเครื่องมือให้ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมถึงอำนาจในการจัดการบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และการเข้าจัดการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อำนาจบังคับของฝ่ายปกครองอาจดำเนินการทั้งในรูปของการออกคำสั่งฝ่ายเดียวให้กระทำการหรือ งดเว้นกระทำการ รวมถึงการให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับได้โดยลำพัง ซึ่งการใช้สภาพบังคับทางอาญาลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงลำพัง ย่อมไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดแก่ส่วนรวมได้ในทุกกรณี ประกอบกับการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและการเยียวยาแก้ไขปัญหามีปัญหาความล่าช้าของกระบวนการ บังคับ อาจส่งผลให้ความเสียหายดำเนินต่อไปจนเกินที่จะควบคุม หรือรัฐต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่มาจากภาษีของประชาชนในจำนวนที่มากเกินไป โทษทางปกครองจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในปัจจุบัน เพราะหากมีการนำไปใช้อย่างจริงจังจะสามารถยุติความเดือดร้อนเสียหาย มิให้ดำเนินต่อไปได้ ทั้งยังมีผลเป็นการปรามมิให้กระทำความผิดได้

เช่นเดียวกับมาตรการบังคับด้านอื่นๆ

อย่างไรก็ตามการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้ต้องถูกกำหนดขอบเขตการกระทำว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการใดได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนย่อมมีอาจะกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองอาจปรากฏในรูปของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะเจาะจง ได้แก่ มาตรการสั่งให้เอกชนกระทำการหรือ ละเว้นกระทำการใดที่ก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ ซึ่งสิทธิหน้าที่ โดยเอกชนไม่ต้องสมัครใจหรือให้ความยินยอม เช่น มาตรการเพิกถอนหรือระงับใช้ใบ อนุญาต หรือสั่งปิดกิจการ เป็นต้น และมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองอาจกระทำในลักษณะของ ปฏิบัติการทางปกครอง ได้แก่ การใช้กำลังทางกายภาพ เข้าบังคับเอากับเอกชนหรือทรัพย์สินของเอกชน ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทั่วไป หรือคำสั่งเฉพาะตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายต่อส่วนรวม หรือความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินงานบริการสาธารณะของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีความรับผิดชอบทางแพ่ง บทกำหนดโทษทั้งโทษอาญาและโทษทางปกครอง ซึ่งโทษทางปกครองกับโทษทางอาญามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ โทษทางปกครองเป็นการบังคับทางปกครองวิธีการหนึ่งของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับโทษทางอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการเหล่านั้นมาบังคับใช้กับประชาชนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ

ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล ส่วนโทษทางอาญา เป็นกรณีการบังคับโทษสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด บทลงโทษทางปกครองจึงเป็นมาตรการลงโทษรูปแบบหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเนื่องจากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับโทษทางอาญาด้วย แต่โทษทางปกครองนั้นจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่มีลักษณะการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งลักษณะความผิดดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี นอกจากนี้ โทษทางปกครองยังมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากมาตรการลงโทษลักษณะอื่นด้วย อาทิ เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อวินิจฉัยสั่งการเหมือนเช่นในกรณีของโทษทางอาญา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโทษทางอาญาและโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขโทษทางอาญาและโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ (Documentary Research) เช่น ตำราวิชาการ หนังสือ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารจากฐานข้อมูลออนไลน์ทั้งในและต่างประเทศในประเด็นของงานวิจัย

ผลการศึกษา

ข้อมูลส่วนบุคคลนับเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy) อันเป็นแนวความคิดที่สำคัญและมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในสังคมตะวันตก ซึ่งในต่างประเทศได้มีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่มีชื่อเรียกว่า “General Data Protection Regulation 2016 (Regulation 2016/679) หรือ GDPR” โดยใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 ซึ่งมีระยะเวลาในการร่างและประชุมปรึกษาราวยาวนาน 4 ปี แทนกฎหมายเดิมที่ชื่อ EU Data Protection Directive ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปี 2538 เหตุที่ใช้เวลานานกว่าจะมีการบังคับใช้เพื่อที่จะให้องค์กรทางธุรกิจต่างมีเวลาปรับตัวและเตรียมการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าหรือเจ้าของข้อมูลอย่างถูกต้องตามหลักการอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำใหม่ ถือเป็นการพัฒนาการในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุคดิจิทัลในปัจจุบัน และเมื่อพิจารณากฎหมาย General Data Protection Regulation จะเห็นว่าไม่ได้ตราขึ้นในลักษณะที่เป็นการยกเลิกหลักการเดิม กล่าวคือ กฎหมายนี้ยังคงเป็นไปตามมาตรฐานของ EU Directive เพียงแต่มีการกำหนดขยายความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้ชัดเจนมากขึ้นและ

ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วยุโรป ประเด็นที่สำคัญก็คือมีการกำหนดคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะอยู่ที่ทวีปใดหรือส่วนใดของโลกก็ตาม สิทธิเหนือข้อมูลนั้นก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง ซึ่งหลักการคุ้มครองข้อมูลตามกฎหมาย General Data Protection Regulation 2016 ที่สำคัญมีดังนี้ (นพดล นิมหนู, 2562: 63-78)

1. ขอบเขตการบังคับใช้เชิงพื้นที่
กฎหมาย GDPR บังคับใช้ในทุกหน่วยงานที่มีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลพลเมืองที่อาศัยอยู่ใน EU ไม่ว่าบริษัทจะตั้งอยู่ที่ไหน กล่าวคือ GDPR บังคับใช้กับผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูลใน EU ไม่ว่าการประมวลผลจะทำได้ใน EU หรือไม่ก็ตาม โดยจะบังคับใช้กับทุกกิจกรรมที่เป็นการทำนายสินค้าและบริการแก่พลเมือง EU และทุกกิจกรรมที่มีลักษณะการติดตามพฤติกรรมของพลเมืองที่เกิดขึ้นใน EU หากเป็นธุรกิจของประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิก EU (Non-EU Business) ก็ต้องดำเนินการแต่งตั้งผู้แทนใน EU ด้วย

2. บทลงโทษ กรณีที่เกิดความเสียหายหรือการรั่วไหลของข้อมูล (Data Breach)
หน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดจะถูกปรับเป็นจำนวนเงินถึง 20 ล้านยูโร หรือ 2-4% ของรายได้ต่อปีขึ้นอยู่กับว่าวงเงินใดสูงกว่า ซึ่งเป็นโทษปรับสูงสุดในกรณีร้ายแรง เช่น การไม่ขอความยินยอมที่เหมาะสมเพียงพอในการประมวลผลข้อมูล หรือการปฏิบัติขัดหลักการ Privacy by Design บางกรณีมีโทษปรับ 2% เช่นกรณีการไม่มีการบันทึกข้อมูลอย่างเป็นระบบ การไม่แจ้ง Supervising Authority และเจ้าของข้อมูลเมื่อเกิดเหตุรั่วไหล หรือการไม่จัดทำ Privacy Impact Assessment

3. การให้ความยินยอม หลักความยินยอมมีความเข้มแข็งมากขึ้นในรูปแบบที่เข้าใจได้และสามารถเข้าถึงได้สะดวก (Intelligible and easily access) ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลในการขอคำยินยอม การขอความยินยอมต้องมีความชัดเจนและใช้ภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจ นอกจากนี้การยกเลิกการให้ความยินยอมต้องก็ต้องดำเนินการได้ด้วยความสะดวก

สำหรับประเทศไทยนั้นเดิมมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในภาคเอกชน แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 32 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ บรรดาสิ่งที่สามารถสื่อความหมายในการยืนยันตัวบุคคล เช่น หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน หมายเลขบัญชีธนาคาร ประวัติการศึกษาพยาบาลที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งอาจนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายแก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลได้ อาทิเช่น การโฆษณาหมายเลขรหัสบัตรเครดิตเพื่อนำไปหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การส่งจดหมาย

โฆษณาการรบกวน ความเป็นส่วนตัวในโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น จึงมีการออกกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562” เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเก็บรวบรวม การใช้ การประมวลผล การเปิดเผย และการส่งข้อมูลข่าวสารครอบคลุมไปถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกจัดเก็บ บันทึก ประมวลผล ไม่ว่ากระทำโดยภาครัฐรวมทั้งภาคเอกชน ตลอดจนมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดด้วย

เมื่อพิจารณาบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในหมวด 7 ซึ่งมีอยู่ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 โทษอาญา (มาตรา 77-มาตรา 79) และส่วนที่ 2 โทษทางปกครอง (มาตรา 80-มาตรา 88) พบว่ามีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องแนวคิดในการลงโทษและการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้

แนวคิดและทฤษฎีในการลงโทษผู้กระทำผิดในทางอาญา

การที่บุคคลใดจะรับผิดชอบในทางอาญาได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการบังคับโทษในทางอาญาเกิดจากการที่มีผู้กระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติหรือห้ามมิให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด จึงต้องได้รับโทษ และด้วยเหตุที่การลงโทษทางอาญานั้นเป็นการลงโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าโทษทางอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551: 2-10)

การลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญามีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ (อัจฉริยา

ชุตินันท์, 2561: 207-211)

1. การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution) วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนจะเน้นการลงโทษสาสมกับการกระทำความผิด รูปแบบการลงโทษจึงมีลักษณะรุนแรง การลงโทษเพื่อการทดแทนนี้ตั้งอยู่บนหลักที่ว่าถ้าการกระทำความผิดร้ายแรงเพียงใด โทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับก็จะรุนแรงเช่นกัน

2. การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence) เป็นการข่มขู่ผู้กระทำความผิดให้เข็ดหลาบไม่กล้าจะกระทำความผิดซ้ำอีก ทั้งยังเป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปไม่กล้าเลียนแบบหรือเอาอย่าง การลงโทษจึงมุ่งที่จะหยุดหรือลดอาชญากรรมมิให้เกิดขึ้นและยับยั้งพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายด้วย

3. การลงโทษเพื่อการตัดโอกาสการกระทำความผิด (Incapacitation) เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำอีก เป็นการมุ่งให้ผู้กระทำความผิดไม่ประสงค์กระทำความผิดซ้ำอีกโดยสมัครใจและปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมตนเอง

4. การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation) ทฤษฎีนี้อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าผู้กระทำความผิดสามารถเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้การบำบัดดูแลที่เหมาะสม มุ่งฟื้นฟูผู้กระทำความผิดทั้งทางด้านจิตใจและร่างกาย เช่น การลงโทษปรับแทนโทษจำคุก หรือการคุมประพฤติแทนการจำคุกในความผิดที่ไม่ร้ายแรง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น

แนวคิดทางนิติเศรษฐศาสตร์ เป็นแนวความคิดที่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การ

กระทำความผิดทางอาญาเป็นการหลีกเลี่ยงการทำงานของตลาดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม กล่าวคือ หากราคาของผู้กระทำความผิดได้รับจากการถูกลงโทษสูงกว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด บุคคลย่อมไม่ประสงค์กระทำความผิด เพราะบุคคลจำนวนมากไม่มีความสามารถทางการเงินมากพอชดเชยความเสียหายได้ การกำหนดบทลงโทษจึงควรมีความรุนแรงเท่าที่จำเป็นสำหรับการยับยั้งการกระทำความผิด (marginal deterrence) (อภิวัฒน์ สุดสา, 2561: 116-117)

แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) การจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดและสมควรได้รับโทษทางอาญาต้องปรากฏว่าประโยชน์ต่อสังคมได้รับจะต้องมากกว่าราคาที่เสียไป (more harm than good) แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดทางศีลธรรม ซึ่งอาจทำให้กระบวนการทางอาญาสูญเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการป้องกันการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อสังคมมากกว่า (อภิวัฒน์ สุดสา, 2561: 116)

การลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้แก่

1) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 27 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 (ส่งหรือโอนข้อมูลไปยังต่างประเทศ) อันเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 26 (ข้อมูลที่มีความอ่อนไหว เช่น เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อ ทัศนคติ พฤติกรรมทางเพศ) โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นเกิดความเสียหาย ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้ากระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่

มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษสูงขึ้น

2) ผู้ที่ล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้หากนำไปเปิดเผยแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ส่วนการแนวคิดและการลงโทษทางปกครอง มีดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีในการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชน และเป็นกฎหมายที่รัฐจัดระบบบริการเพื่อจัดการระเบียบการบริหารและกำหนดความสัมพันธ์ราชการของรัฐ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลของฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งอยู่บนแนวคิดพื้นฐาน อาทิเช่น หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

แนวคิดว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เป็นหลักการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย รวมถึงการควบคุมไม่ให้กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ด้วยการที่รัฐ (State) เป็นนิติบุคคล (Juristic Person) จึงไม่สามารถกระทำการด้วยตนเอง จึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งภายในขอบเขตและเงื่อนไข หรือวิธีที่กฎหมายกำหนดซึ่งให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ มิใช่หน้าที่ส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ

ดังนั้นการใช้อำนาจของผู้ทำกระทำการแทนรัฐที่เป็นฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการต่างๆ อาทิ การกำหนดโทษ ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่มากนักน้อย จึงย่อมอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่จะต้องกระทำไปตามเงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2562: 37-38)

แนวคิดว่าด้วยหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) เป็นหลักการที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย อันมีผลสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐโดยมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการคือ ความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วน หากฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น หากการละเมิดเกินสมควร จะถือว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป้าหมายและการตัดสินใจจึงต้องพิจารณาวิธีการเป้าหมาย และข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของนิติกรรมทางปกครอง (บรรเจิด สิงคนดี, 2562: 282-283)

แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Protection of public interest) ด้วยรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวม หากประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน หรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน (บรรเจิด สิงคนดี, 2562: 220-221)

การลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้แก่

1) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

- เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่แจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบก่อนหรือขณะเก็บรวบรวมข้อมูล ตามมาตรา 23 หรือไม่ดำเนินการตามคำขอเข้าถึงและคำขอรับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของข้อมูลภายใน 30 วัน ตามมาตรา 30 วรรคสี่ หรือไม่บันทึกการการเพื่อให้เจ้าของข้อมูลตรวจสอบได้ ตามมาตรา 38 หรือไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง หรือไม่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 41 วรรคสอง หรือให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลออกจากงาน หรือเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 41 วรรคสาม หรือไม่ขอความยินยอมตามแบบที่กำหนด ตามมาตรา 19 วรรคสาม หรือไม่แจ้งผลกระทบจากการถอนความยินยอม ตามมาตรา 19 วรรคห้า หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 25 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้าน บาท (มาตรา 80)

- เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูล ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ต่อเจ้าของข้อมูล ตามมาตรา 21 เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 22 หรือไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลตามมาตรา 24 ไม่เก็บข้อมูลจากเจ้าของข้อมูลโดยตรงตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับข้อมูลจากการเปิดเผยของผู้ควบคุมข้อมูล ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้แจ้งไว้กับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 27 วรรคสอง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลส่งหรือโอนข้อมูลไปยังต่างประเทศไม่เป็นไป

ตามหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 28 ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลยังดำเนินการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เมื่อเจ้าของข้อมูลได้แจ้ง การคัดค้านให้ทราบแล้ว ตามมาตรา 32 วรรคสอง หรือไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 36 หรือขอความยินยอมโดยการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 25 วรรคสอง หรือส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามล้านบาท (มาตรา 81)

- ผ่าฝืนเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิตามมาตรา 26 หรือฝ่าฝืนใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง บุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับข้อมูลจากการเปิดเผยของผู้ควบคุมข้อมูล ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้แจ้งไว้กับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 27 วรรคสองหรือมาตรา 28 อันเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 26 หรือส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 26 โดยไม่เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท (มาตรา 82)

2) ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

- ไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง หรือไม่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 41 วรรคสอง หรือให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลออกจากงานหรือเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

ตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 41 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท (มาตรา 83)

- ไม่ดำเนินการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผย ข้อมูลส่วนบุคคลตามคำสั่งของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือไม่จัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการสูญหายเข้าถึง ใช้ เปลี่ยนแปลง แก้ไขเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยปราศจากอำนาจและจัดทำเก็บรักษานับที่รายการของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลไว้ตาม มาตรา 39 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 (5) ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 37 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามล้านบาท (มาตรา 84)

- ส่งหรือโอนข้อมูล ส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Data) ตามมาตรา 26 โดยไม่เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท (มาตรา 85)

3) ตัวแทนผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือตัวแทนผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

- ไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 40 วรรคสี่ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท (มาตรา 86)

จะเห็นว่าแนวคิดการลงโทษทางอาญากับการลงโทษทางปกครองมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจในรัฐต้องกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐเพื่อมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่นตามกฎหมาย ซึ่งการจะ

ลงโทษทางอาญาเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเป็นความผิดและมีบทลงโทษตามกฎหมายซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดเพียงโทษจำคุกและปรับ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายอาญาใช้บังคับแก่ทุกคนภายในรัฐอย่างเสมอภาค โทษจะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกระทำความผิด ในขณะที่การลงโทษทางปกครองมีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะบุคคลที่ก่อตนผิดสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐเกิดขึ้นเมื่อบุคคลที่รัฐเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นกรณีเฉพาะรายหรือในลักษณะทั่วไปตามกฎหมาย ซึ่งในการลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นการปรับด้วยจำนวนเงิน โดยประเทศไทยไม่ได้มีการแบ่งแยกแนวคิดโทษปรับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเป็นการปรับในเชิงลงโทษทางปกครองจะเป็นการลงโทษบุคคลด้วยการชำระเงินตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดเพื่อลงโทษพฤติกรรมผู้กระทำผิดในอดีต แต่หากเป็นการปรับตามมาตรการบังคับทางปกครองจะกำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระเงินจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคลที่จะก่อขึ้นต่อไปในอนาคต บทกำหนดโทษทางปกครองตามกฎหมายนี้จึงเป็นการปรับในเชิงลงโทษทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคลขณะเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนได้ นอกจากนี้ในการบังคับโทษปรับทางปกครองจะคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะ จึงไม่อาจอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้น

สรุป

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 ถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นไปตามมาตรฐานสากล และมีมาตรการเยียวยาเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจากการถูกละเมิดอย่างเหมาะสม เป็นหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งพยายามให้มีความสอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากลตามที่สหภาพยุโรปได้มีการออกกฎระเบียบ General Data Protection Regulation (GDPR) เพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดในความเป็นส่วนตัว และนำข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนไปแสวงหาผลประโยชน์ หรือเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลก่อน ซึ่งการไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการ GDPR จะมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ 2 ระดับ คือ ระดับโทษรุนแรง และระดับโทษรุนแรงมาก ซึ่งมีโทษปรับสูงมากถึง 2-4 เท่าของมูลค่าการค้าขายรวมทั่วโลกประจำปีของปีงบประมาณก่อน

ส่วนความรับผิดรวมทั้งการชดเชยความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดหรือเกิดความเสียหายจากการทำความผิดเสียก่อน ซึ่งมีการกำหนดโทษทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนถึง 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนโทษปรับทางปกครองมีเพียงระดับเดียว และกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่เกิน 5 ล้านบาทเท่านั้น แม้ลักษณะของความผิดตามกฎหมาย ดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้าย แต่ความรับผิดจะเกิดขึ้นเมื่อมีความผิดหรือความเสียหายเกิดขึ้น อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย

หรือศีลธรรมอันดีและระบบเศรษฐกิจในสังคม บทกำหนดโทษตามกฎหมายนี้จึงเป็นมาตรการในการเยียวยามากกว่าจะเป็นมาตรการป้องกัน อันขัดแย้งกับหลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองในการป้องกันมากกว่า

การอภิปรายผล

จากการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบโทษทางปกครองและโทษอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 แล้วพบว่า

1. แม้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่มีการลงโทษเช่นเดียวกัน แต่มีแนวคิดและเนื้อหาแตกต่างกัน กล่าวคือ การลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายนี้ไม่เป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพของบุคคล แต่มุ่งเน้นให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบรรลุเป้าหมาย

2. การลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามเจตนาของฝ่ายปกครองในอันที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือดำเนินการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้คือการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลของประชาชน แต่การลงโทษทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกและปรับมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมและคุ้มครองบุคคลในสังคมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ในกรณีนี้คือการกำหนดไม่ให้ผู้ใดล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลอื่นในลักษณะเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้

3. แม้จุดมุ่งหมายในการลงโทษทางปกครองและทางอาญาเพื่อป้องกันและควบคุมพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด แต่การลงโทษทางปกครองมิได้มีขึ้นเพื่อการแก้แค้นทดแทนเหมือน

กับการลงโทษทางอาญา เพราะกฎหมายปกครองมีภารกิจเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐในอันที่จะขับเคลื่อนกลไกหรือมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

4. การลงโทษทางปกครองเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่การลงโทษทางอาญาเป็นกรณีที่องค์กรตุลาการใช้อำนาจลงโทษด้วยการมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ความรับผิดชอบของผู้ล่วงละเมิดข้อมูลไม่ว่าจะเป็นทางปกครองหรือทางอาญาก็ตามจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดหรือความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

5. แม้วิธีการลงโทษทางปกครองแตกต่างจากการวิธีการลงโทษทางอาญา ซึ่งกระบวนวิธีพิจารณาโทษทางปกครองอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องอาศัยหลักการฟังความทุกฝ่ายและการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษ แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 อาศัยหลักกฎหมายอาญามาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ การลงโทษปรับทางปกครองต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้ จึงมีการนำหลักกฎหมายอาญามาใช้บังคับประกอบกับหลักความได้สัดส่วนระหว่างการกระทำความผิดและโทษ ทำให้การลงโทษทางปกครองตามกฎหมายนี้ใกล้เคียงกับกฎหมายอาญา

ข้อเสนอแนะ

1. ควรกำหนดมาตรการในการลงโทษตามการจำแนกประเภทของข้อมูลอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อน ให้ความสำคัญคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลพิเศษเฉพาะ เพื่อมุ่งเน้นมาตรการด้านการรักษาความมั่นคง

ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งความระมัดระวังในการประมวลผล การเก็บ รวบรวมเปิดเผย ใช้ ลบ หรือ ทำลาย ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถบ่งชี้อัตลักษณ์เฉพาะของบุคคลได้นั้น ซึ่งมีความแตกต่างจากข้อมูลทั่วไป เพื่อให้มีความสอดคล้องกับเศรษฐกิจหรือวิถีปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานของสากลยอมรับเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยหากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีผลกระทบต่อบุคคลและสังคมส่วนรวมควรเป็นโทษเด็ดขาด กล่าวคือ นำโทษทางอาญามาปรับใช้โดยให้มีบทลงโทษจำคุกและควรบังคับใช้คู่กับมาตรการทางแพ่ง เช่นการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่สูงพอให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ

2. แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีโทษปรับทางปกครองสูงถึง 5 ล้านบาทและบทลงโทษทางอาญา จำคุกไม่เกิน 1 ปีและปรับ รวมถึงยังมีมาตรการทางแพ่งอันเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษสูงถึงสองเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดฐานความผิดในกรณีที่มีการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลอันมีพฤติการณ์ประกอบการกระทำในลักษณะการขัดขวางการลงทุนหรือการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้การลงโทษมีประสิทธิภาพ

3. แม้มีบทลงโทษในการละเมิดต่อผู้อื่น ซึ่งเป็นบทลงโทษทางแพ่ง แต่ไม่สอดคล้องกับหลัก GDPR ตาม Article 83 ของ Regulation (EU) 2018/1725 ซึ่งควรมีบทลงโทษที่หนักสำหรับผู้ควบคุมและผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลให้สูงกว่าความรับผิดของบุคคลธรรมดา โดยนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ มิใช่เพียงเฉพาะในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นเท่านั้น แต่จำนวนความรับผิดตามโทษปรับควรมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามการกระทำนั้นว่าเป็นการกระทำในระดับโทษรุนแรง หรือระดับโทษรุนแรงมาก

โดยพิจารณาถึงความจงใจหรือประมาทสำหรับผู้ควบคุมและผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

4. เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย GDPR พบว่า มาตรการลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะโทษจำคุกอาจจะเป็นการผลักให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงที่จะรับโทษอาญาซึ่งไม่สอดคล้องกับยุคดิจิทัลที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีอยู่ทั่วโลก จึงควรเน้นให้มีการกำหนดบทลงโทษทางปกครองแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพิ่มขึ้นแทนโทษทางอาญา

5. การเก็บ การใช้หรือการเปิดเผยลับหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อน โดยมีการแจ้งวัตถุประสงค์ในการเก็บ ใช้ เผยแพร่อย่าง

ชัดเจน และต้องทำเท่าที่จำเป็นที่ให้ความยินยอมไว้ โดยมีการกำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมและผู้ประมวลผล ข้อมูลส่วนบุคคลในการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยและบันทึกข้อมูลส่วนบุคคล โดยการกำหนดมาตรฐานในการโอนย้ายข้อมูลไปต่างประเทศ รวมถึงการเพิ่มสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการโต้แย้งระงับการใช้ข้อมูล หากฝ่าฝืนจะต้องมีโทษทางปกครองและ/หรือโทษทางอาญา ประกอบกัน

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอพระขอบคุณคณะนิติศาสตรมหาวิทาลัยมหาสารคาม ที่ให้การสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ (2551). *กฎหมายอาญาภาค* (พิมพ์ครั้งที่10). พลสยามพริ้นติ้ง.
วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*.
วิญญูชน.
นคร เสรีรักษ์ และคณะ. (2563). *GDPR ฉบับภาษาไทย*. พีเพรส.
นพดล นิมหนู. (2562). *มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. วิญญูชน.
อภิวัฒน์ สุตสาว. (2561). *การกำหนดโทษอาญาตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. *วารสารจุลนิติ*, 15(2), 116-117
อัจฉริยา ชูตินันท์. (2561). *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน.