PSUNC
The 12th PSU Trang National and 2nd International Conferences

Proceedings of the 12th PSU Trang National Conference and the 2nd PSU Trang International Conference on Research across Disciplines 2023

April 5th, 2023

Prince of Songkla University, Trang Campus
Trang, Thailand

12th PSUNC &
2nd PSUIC 2023

ISBN (e-book) 978-616-271-725-3

Embrace Sustainability – From Challenge to Change

รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ม.อ. ตรัง วิจัย ครั้งที่ 12 ประจำปี 2566 และ การประชุมวิชาการระดับนานาชาติ ม.อ. ตรัง วิจัย ครั้งที่ 2 ประจำปี 2566

Proceedings of the 12th PSU Trang National Conference on Research across Disciplines 2023 and the 2nd PSU Trang International Conference on Research across Disciplines 2023

วันที่ 5 เมษายน 2566
ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

"พลิกความท้าทาย ปรับตัว สู่วิจัย เพื่อความยั่งยืน"
"Embrace Sustainability - From Challenge to Change"

รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ม.อ. ตรัง วิจัย ครั้งที่ 12 ประจำปี 2566 และ การประชุมวิชาการระดับนานาชาติ ม.อ. ตรัง วิจัย ครั้งที่ 2 ประจำปี 2566

Proceedings of the 12th PSU Trang National Conference on Research across Disciplines 2023 and the 2nd PSU Trang International Conference on Research across Disciplines 2023

บรรณาธิการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิราพร เยี่ยมคำนวณ
Editor: Asst. Prof. Dr. Jiraporn Yiamkhamnuan
ISBN (e-book) 978-616-271-725-3

จัดพิมพ์โดย
คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

Published by
Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus

Website : https://cm.trang.psu.ac.th
https://psunic.trang.psu.ac.th

Copyright © 2023 by Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus

การคุ้มครองลูกจ้างจากความรับผิดในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

The Protection of Employee for Liability as Data Controller: The comparative analysis of European General Personal Data Protection Regulation (GDPR) and Personal Data Protection Act B.E. 2562

คณาธิป ทองรวีวงศ์[1*]

[1]คณะนิติศาสตร์ และสถาบันกฎหมายสื่อดิจิทัล, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

*อีเมล์ของผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author), Email: kanathip.tho@kbu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ เจตนารมณ์ ในการกำหนดนิยาม “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล“ ตามกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) กับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 2) ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ประเด็นปัญหาตีความสถานะของลูกจ้างตามนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) 3) นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวทางตีความเพื่อลดผลกระทบทางลบต่อลูกจ้าง ผลการวิจัยพบว่า (1) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรปกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อนำไปสู่การกำหนดหน้าที่และความรับผิดขององค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นผู้ตัดสินใจเก็บรวบรวมใช้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น มิได้มุ่งหมายกำหนดหน้าที่แก่ปัจเจกชนที่ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น (2) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูล พ.ศ. 2562 กำหนดนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามตัวแบบกฎหมายสหภาพยุโรป แต่ไม่กำหนดแนวทางตีความที่ชัดเจนส่งผลให้ นายจ้างตีความว่าลูกจ้างเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและมีสถานะเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ทำให้ลูกจ้างต้องรับภาระและมีความเสี่ยงต่อความรับผิดเกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วนอีกทั้งไม่สอดคล้องกับแนวทางสหภาพยุโรป (3) ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยกำหนดนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลให้ชัดเจนว่าไม่รวมถึงลูกจ้าง

คำสำคัญ : กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป,
พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 , ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล, ลูกจ้าง.

Abstract

The objectives of this research were to 1) study the legal principles, elements and conditions of The European Data Protection Act (GDPR) on the “Personal data controller” 2) to conduct a comparative analysis of the Personal Data Protection Act 2019 (PDPA) and the European Union (GDPR) on the elements of personal data controller. 3) to propose recommendations for amendments to the law to reduce the negative impact on employees. The results of the research indicated that 1) The European Union Personal Data Protection Law (GDPR) establishes the status of the personal data controller to impose duties and liabilities of the organization that determines the key elements of data processing to collect but does not intend to impose duties on the individuals such as employee working in that organization. 2) The Personal Data Protection Act B.E. . 2019 defines the definitions of data controller in accordance with the EU legal model but does not set clear interpretation guidelines, resulting in employers are able to designate employees as data controller by appointing or making contract resulting in a risk of excessive and disproportionate liability for employee and is inconsistent with EU guidelines. Therefore, the researcher proposes recommendation for amending the Personal Data Protection Act, B.E. 2562 to clearly define the definition of a data controller in order to exclude employees.

Keywords: GDPR, PDPA, data controller, employee

บทนำ

ในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2018 กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับใหม่ของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation หรือ GDPA) มีผลใช้บังคับแทนที่ กฎหมายเดิม (Directive 95/46/EC) ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลระบุตัวตนของบุคคล (Personal data) ทั้งผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ กลางและย่อม ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (Kuner, 2018) กฎหมายนี้มีแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอยู่ส่วนตัวแต่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะในด้านข้อมูลของบุคคล (Solove, 2006) โดยแนวคิดและหลักการปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ (Voss,2017) ในส่วนของประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2562 ไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล เช่น กฎหมายคุ้มครองข้อมูลเฉพาะบางภาคส่วนของธุรกิจ เช่น ธุรกิจการเงิน อย่างไรก็ตามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคมเพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2562 แม้ว่ากฎหมายนี้ร่างขึ้นโดยอาศัยตัวแบบของกฎหมายสหภาพยุโรปแต่ก็มีหลายประเด็นที่แตกต่างกัน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในหลายแง่มุม เช่น การสร้างต้นทุนในการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆให้สอดคล้องกับกฎหมาย (Compliance cost) (คณาธิป ทองรวีวงศ์. 2564:1) เนื่องจากกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ในเดือน

มิถุนายน 2565 และยังไม่มีคำพิพากษาหรือแนววินิจฉัย อีกทั้งตัวบทที่แปลจากกฎหมายสหภาพยุโรปในหลายมาตรายังมีความไม่ชัดเจน จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติโดยในที่นี้จะศึกษาปัญหาของนายจ้างซึ่งเป็นผู้ประกอบการและมีข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลต่างๆ ในความครอบครองหรือควบคุม เช่น ลูกค้า ผู้ใช้บริการ ฯลฯ จึงมีหน้าที่ความรับผิดในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data controller) ซึ่งแบ่งเป็นหลายส่วน เช่น หน้าที่เกี่ยวกับฐานทางกฎหมาย (Legal basis) กล่าวคือการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลต้องขอความยินยอมหรืออ้างข้อยกเว้นของความยินยอม (มาตรา 24 -27) หน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล

อย่างไรก็ตาม นิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 6 ระบุว่า “บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่กว้างและไม่มีการขยายความชัดเจน จึงทำให้มีประเด็นการตีความว่า ลูกจ้างในองค์กรซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับข้อมูลของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการของนายจ้างและมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับข้อมูลนั้นได้ในระดับหนึ่งเข้าข่ายเป็นผู้ควบคุมข้อมูลไปด้วย จากองค์ประกอบที่กว้างและไม่ชัดเจนทำให้นายจ้างบางรายตีความและมีคำสั่งหรือทำข้อตกลงให้ลูกจ้างยอมรับสถานะความเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดในแง่โทษทางปกครองตามมาตรา 83-85 ตั้งแต่หนึ่งล้านถึงห้าล้านบาท ความรับผิดเหล่านี้เกินสัดส่วนของการทำหน้าที่ในฐานะลูกจ้างซึ่งโดยหลักกฎหมายทั่วไปหากลูกจ้างทำให้เกิดความเสียหายก็มีความรับผิดตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว เช่น สัญญาจ้างแรงงาน กฎหมายแรงงาน กฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด จึงนำไปสู่ปัญหาของการศึกษาวิจัยนี้ว่า การตีความดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสากลตามแนวทางกฎหมายสหภาพยุโรปอันเป็นต้นร่างหรือตัวแบบของพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อคุ้มครองลูกจ้างจากแนวปฏิบัติหรือการตีความของนายจ้างที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ เจตนารมณ์ ในการกำหนดนิยาม “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล“ ตามกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) กับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นปัญหาตีความสถานะของลูกจ้างตามนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR)
3. เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและเสนอแนะแนวทางตีความเพื่อลดผลกระทบทางลบต่อลูกจ้าง

การทบทวนวรรณกรรม

หัวข้อนี้จะทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับกรอบแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญอันเป็นที่มาของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรปและกฎหมายไทย ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว” (Right to Privacy) ซึ่งจัดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Arendt and Hannah, 1973) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่ติดตัวคนมาตั้งแต่กำเนิด จึงอยู่ในกลุ่มของสิทธิมนุษยชน (Jack Donnelly ,1982) บางตำราเรียกว่า สิทธิที่จะอยู่ตามลำพัง (Right to be let alone) กล่าวคือ ปราศจากการแทรกแซงจาก

บุคคลภายนอก (Warren and Brandies,1890) แต่การพิจารณาในแง่ปราศจากการแทรกแซงหรือความลับอาจทำให้สิทธินี้กว้างเกินไป โดยเฉพาะในสภาพสังคมที่มีการติดต่อระหว่างบุคคล ทำให้การไม่ถูกแทรกแซงเป็นไปได้ยาก (Alan F. Westin, 1967) ต่อมามีการพัฒนาแนวคิดว่าหมายถึง การจำกัดการเข้าถึงปัจเจกชนโดยบุคคลอื่น (Jed Rubenfield, 1989) ในทางวิชาการ สิทธิดังกล่าวยังคงมีความหมายและขอบเขตกว้าง (Schoeman, 1984) โดยจำแนกได้หลายมิติ รวมถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Solove ,2006) ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวปรากฏในกฎหมายคอมมอนลอว์และกฎหมายอื่น เช่นกฎหมายลักษณะละเมิด (Bloustein, 1984) สิทธินี้เป็นแนวคิดหลักของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ พบว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN's Universal Declaration of Human Rights ค.ศ. 1948) ข้อ 12 กำหนดรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวไว้อย่างชัดเจน อันเป็นหลักการเดียวกับ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมืองของสหประชาชาติ (International Covenant on Civil and Political Rights ค.ศ. 1966) ซึ่งรับรองสิทธินี้ไว้ในข้อ 17 สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่กำหนดหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศ ได้แก่กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป (Directive 95/46/EC) ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (Cate, F. H. , 1995) โดยหลักสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายนี้คือ การวางเงื่อนไขการใช้ การเปิดเผย การโอนข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงข้อจำกัดด้านการโอนข้อมูลออกนอกประเทศ (Fromholz, J. M. (2000) ต่อมา ค.ศ. 2018 กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับใหม่ของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation หรือ GDPA) มีผลใช้บังคับแทนกฎหมายเดิม (Directive 95/46/EC) โดยมีหลักการสำคัญเช่นเดิม คือ การเก็บรวบรวมใช้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นต้องอ้างอิงฐานทางกฎหมาย ซึ่งโดยหลักต้องอาศัยฐานความยินยอม เว้นแต่เข้าองค์ประกอบฐานอื่นที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของประเทศไทย ก่อน พ.ศ. 2562 ไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลเฉพาะบางภาคส่วน เช่น ธุรกิจการเงิน (คณาธิปทองรวีวงศ์, 2559) ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ปี พ.ศ. 2562 สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคมเพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2562 กฎหมายนี้มีองค์ประกอบและโครงสร้างหลักตามตัวแบบกฎหมายสหภาพยุโรป แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เกิดจากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูล แต่กำหนดหลักการที่สำคัญสองส่วนที่อยู่บนแนวคิดแตกต่างกัน (คณาธิปทองรวีวงศ์, 2564) คือ 1. กำหนดหน้าที่ให้ผู้ควบคุมข้อมูลต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัย ซึ่งอยู่บนแนวคิดความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลหรือความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศ (Information security) ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาในบทความนี้ 2. กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลต้องอ้างอิง "ฐานทางกฎหมาย" (Legal or lawful basis of processing personal data) เช่น การขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือการอ้างฐานอันเป็นข้อยกเว้นของความยินยอม จะเห็นได้ว่าหน้าที่ทั้งสองส่วนเป็นของ "ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล" ดังนั้นองค์ประกอบและนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลจึงเป็นประเด็นแรกที่มีความสำคัญก่อนการพิจารณาหน้าที่และความรับผิดอื่น รวมทั้งการเตรียมการของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพราะหากตีความไม่สอดคล้องกับหลักและเจตนารมณ์ นอกจากส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วยังทำให้กฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับต้นแบบและมาตรฐานสากลด้วย

สำหรับวรรณกรรมที่ทำการศึกษาประเด็นการตีความนิยามของผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พบว่ามีการศึกษากรณี “ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล” ไปแล้วในประเด็นว่าลูกจ้างจะอยู่ในขอบเขตนิยามหรือไม่ (คณาธิป ทองรวีวงศ์, 2565) แต่ยังไม่มีการวิจัยประเด็นว่าลูกจ้างจะอยู่ในขอบเขตผู้ควบคุมข้อมูลหรือไม่ เปรียบเทียบกับต่างประเทศพบวรรณกรรมเกี่ยวข้องที่สำคัญคือแนวทางตีความลูกจ้างกับสถานะผู้ควบคุมข้อมูลของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยุโรป (European Data Protection Board (EDPB), 2021) สำหรับงานวิจัยในต่างประเทศที่ศึกษากฎหมายสหภาพยุโรปพบว่าในกรณีประเด็นเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นนักวิจัยมุ่งเน้นศึกษากรณีลูกจ้างในฐานะเจ้าของข้อมูลที่นายจ้างในสถานะผู้ควบคุมข้อมูลต้องให้การคุ้มครอง (Ogriseg, 2017) เนื่องจากมีความชัดเจนของแนวทางตีความในระดับสหภาพยุโรปว่าลูกจ้างไม่ใช่ผู้ควบคุมข้อมูล ซึ่งต่างจากกฎหมายไทยที่ตัวบทไม่ชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ตามกฎหมายสหภาพยุโรปด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative analysis) และนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ตีความพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนหลักการเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดนิยาม “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล“ ของกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เพื่อนำไปประกอบการตีความและปรับใช้กฎหมาย

2. สามารถจำแนกประเด็นปัญหาทางกฎหมายและทราบถึงแนวทางตีความ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะของลูกจ้างตามนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR)

3. จัดทำข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และข้อเสนอแนวปฏิบัติแก่สถานประกอบการที่เป็นนายจ้าง เพื่อลดผลกระทบทางลบต่อลูกจ้างในประเด็นการกำหนดให้เป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

สรุปผลการวิจัย

1. กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรปฉบับเดิม (Directive 95/46/EC) และฉบับที่มีผลบังคับในปัจจุบัน (GDPR) กำหนดนิยาม “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (Personal data controller) เพื่อกำหนดหน้าที่และควบคุมกำกับการดำเนินการของบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นผู้ตัดสินใจในระดับการกำหนดวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของการดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคล ไม่มีเจตนารมณ์ในการกำกับควบคุมลูกจ้างของบุคคลดังกล่าว

2. ผลวิเคราะห์ประเด็นการตีความสถานะของลูกจ้างตามนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) พบว่า ในสถานการณ์ทั่วไปที่ลูกจ้างกระทำการกับข้อมูลตามหน้าที่จะไม่อยู่ภายใต้นิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่จะมีพฤติการณ์ที่แสดงถึงอำนาจตัดสินใจในวัตถุประสงค์การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามขอบเขตที่ได้รับคำสั่งจากนายจ้าง

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. ผลการศึกษาเจตนารมณ์และที่มาของนิยาม “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (Personal data controller) เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายสหภาพยุโรป สามารถจำแนกการวิเคราะห์เป็นประเด็นย่อยดังนี้

1.1 การกำหนดสถานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ปรากฏตั้งแต่ในนิยามตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป (Directive 95/46/EC) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับก่อน GDPR โดยบุคคลหรือนิติบุคคลที่เข้าข่ายผู้ควบคุมข้อมูลคือผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่น เมื่อเข้าข่ายตามนิยามแล้วจะถูกควบคุมกำกับตามหลักต่างๆของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ความยินยอมก่อนเก็บรวบรวม การแจ้งรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูล การทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยข้อมูล เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดความรับผิดเฉพาะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของผู้ควบคุมข้อมูล รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึง องค์กรหรือบุคคลอื่น ที่เป็นผู้ให้บริการในลักษณะ “Outsource” ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เช่น บริษัทที่รับวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Fromholz,J.M.,2000) จากหลักการดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ ที่มุ่งบังคับใช้กับตัวองค์กรหรือหน่วยงานที่เก็บรวบรวมข้อมูลของบุคคล มิได้มุ่งหมายบังคับหรือกำหนดหน้าที่แก่บุคคลากรและผู้รับจ้างขององค์กรนั้น

1.2 เมื่อกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับใหม่ของสหภาพยุโรป (GDPR) ใช้บังคับใน ค.ศ. 2018 และยกเลิกกฎหมายเดิม (Directive 95/46/EC) พบว่าตัวบทกฎหมายยังคงมีโครงสร้างเดิมในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดแก่บุคคลหรือนิติบุคคลที่เรียกว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” โดยกำหนดนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่มีองค์ประกอบหลักเช่นเดียวกับกฎหมายเดิม กล่าวคือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลบุคคลอื่น แต่เพิ่มเติมความรับผิดของบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นผู้ให้บริการโดยกระทำการเกี่ยวกับข้อมูลตามคำสั่งของผู้ควบคุมข้อมูล เรียกว่า ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Data processor) เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับเดิมพบว่า เจตนารมณ์ของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมุ่งควบคุมองค์กรหรือบุคคลที่กระทำการกับข้อมูลส่วนบุคคลผู้อื่น แม้กฎหมายใหม่จะขยายขอบเขตไปถึงผู้ประมวลผลแต่ก็เป็นไปเพื่อกำกับผู้ประกอบธุรกิจหรือให้บริการแก่ผู้ควบคุมข้อมูล (Outsource หรือ Service provider) ไม่ได้มีความมุ่งหมายกำหนดหน้าที่แก่ “ปัจเจกบุคคลที่ทำงานให้กับองค์กร” (Individual within organization) ดังเช่น ลูกจ้าง (European Data Protection Board (EDPB), 2021:3)

1.3 เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พบว่ากฎหมายไทยบัญญัติขึ้นในปี พ.ศ. 2562 โดยอาศัยตัวแบบหลักการจากกฎหมายยุโรปฉบับใหม่ (GDPR) โดยมาตรา 6 ของกฎหมายไทยกำหนดนิยาม“ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึง “บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล” ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบเช่นเดียวกับมาตรา 4 (7) ของ GDPR เมื่อนำเจตนารมณ์ของกฎหมายสหภาพยุโรปทั้งก่อนและหลังการแก้ไขมาประกอบการตีความมาตรา 6 จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลเพื่อกำกับบุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการกับข้อมูลบุคคลอื่น มิได้มุ่งหมายกำหนดหน้าที่แก่บุคคลากร

ของบุคคลหรือองค์กรนั้น สำหรับบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ควบคุมข้อมูล พบว่ามาตรา 6 ของกฎหมายไทยกำหนดนิยามผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำการในนามหรือตามคำสั่งของผู้ควบคุมข้อมูลตามแนวทางของสหภาพยุโรปฉบับใหม่ อันเป็นการกำหนดหน้าที่ขยายไปถึงผู้ให้บริการของผู้ควบคุมข้อมูล จึงสรุปได้ว่ากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปและไทยไม่มีเจตนารมณ์ในการกำหนดหน้าที่แก่ลูกจ้างในองค์กรโดยตรง เพราะการปฏิบัติงานของลูกจ้างในขอบเขตหน้าที่ถือเป็นการกระทำของผู้ควบคุมข้อมูลนั่นเอง

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นการตีความสถานะของลูกจ้างตามนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) แยกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ตีความ “อำนาจตัดสินใจ” (Determine) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในนิยามความหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 6 อย่างไรก็ตาม อำนาจตัดสินใจเป็นถ้อยคำที่กว้างเปิดโอกาสให้ตีความว่า รวมถึง (1) ลูกจ้างที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลและในการปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจบางอย่างเพื่อให้บรรลุผลตามหน้าที่ได้ (2) ลูกจ้างที่เป็นหัวหน้าหรือมีสิทธิสั่งการลูกจ้างคนอื่น การตีความแนวทางนี้มุ้งเน้นตัวบทตามลายลักษณ์อักษร ผลการเปรียบเทียบกับ กฎหมายสหภาพยุโรปพบว่ามี องค์ประกอบ “อำนาจตัดสินใจ” เช่นเดียวกับกฎหมายไทย แต่ตามแนวปฏิบัติของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป (GDPB) กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลจำแนกเป็นสองระดับคือ(European Data Protection Board (EDPB), 2021:15)

(1) การพิจารณาว่าผู้ใดมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องสาระสำคัญ (Key elements) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจใน “วัตถุประสงค์และวิธีการ” (Purpose and mean) หากบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ตัดสินใจในระดับนี้จะอยู่ในความหมายของผู้ควบคุมข้อมูล

(2) การพิจารณาว่าผู้ใดมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องวิธีการประมวลผล ซึ่งโดยหลักแล้วผู้ควบคุมข้อมูลจะตัดสินใจในวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (Essential means) เช่น (ก) ตัดสินใจว่าจะประมวลผลข้อมูลชนิดใดหรือส่วนใด (ข) ระยะเวลาในการประมวลผล ระยะเวลาเก็บรักษาข้อมูล (ค) ชนิดหรือประเภทของผู้รับข้อมูลหรือผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูล (ง) ตัดสินใจว่าจะเก็บรวบรวมข้อมูลของบุคคลใดบ้าง อย่างไรก็ตามควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอาจมอบหมายให้ ผู้ประมวลผลข้อมูล (Data processor) ทำการตัดสินใจเกี่ยวกับ “วิธีการ” ประมวลผลได้แต่จำกัดเฉพาะวิธีการอันมิใช่สาระสำคัญ (Non-essential means) ซึ่งก็คือวิธีการในลักษณะอื่นนอกเหนือจากในเรื่องสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง

ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีการตีความทำนองเดียวกัน เช่น คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหราชอาณาจักร (Information Commissioner’s Office (ICO) , 2018) จากเกณฑ์พิจารณาอำนาจตัดสินใจเป็นสองระดับดังกล่าวข้างต้นจึงวิเคราะห์จำแนกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตัดสินใจ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง บุคคลที่ตัดสินใจใน “สาระสำคัญของการประมวลผลข้อมูล” (Essential means) (European Data Protection Board (EDPB), 2021:5) อยู่ในสถานะผู้ควบคุมข้อมูล โดย “สาระสำคัญ” เกี่ยวข้องกับเรื่องสองประการคือ ประการที่หนึ่ง วัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูล (Purpose) ซึ่งโดยทั่วไปผู้กำหนดวัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในความครอบครองขององค์กรคือนายจ้าง

หรือตัวนิติบุคคล และ ประการที่สอง วิธีการประมวลผล ซึ่งผู้ควบคุมข้อมูลคือผู้ตัดสินใจเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของวิธีการประมวลผล เช่น ประเภท ขอบเขตข้อมูล ระยะเวลา

กลุ่มที่สอง บุคคลที่ตัดสินใจในวิธีการประมวลผลที่ไม่ใช่สาระสำคัญ (Non-essential means) เช่น การเลือกใช้ชนิดของฮาร์ดแวร์หรือซอฟท์แวร์ในการประมวลผล การกำหนดรายละเอียดของมาตรการรักษาความปลอดภัยในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (European Data Protection Board (EDPB), 2021:5) บุคคลกลุ่มนี้คือ ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Data processor) ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นผู้ให้บริการภายนอกองค์กร

กลุ่มที่สาม ลูกจ้างซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ (Purpose of processing) จะเห็นได้ว่า แม้สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับข้อมูลในระดับหนึ่งแต่หากยังคงปฏิบัติงานกับข้อมูลนั้นตามกรอบวัตถุประสงค์หลักที่กำหนดโดยองค์กรก็ถือว่าองค์กรหรือนายจ้างเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และเมื่อพิจารณาในแง่วิธีการประมวลผล จะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปไม่อาจตัดสินใจในสาระสำคัญของวิธีการประมวลผล เช่น ระยะเวลาจัดเก็บข้อมูล ฯลฯ ดังนั้นกรณีของลูกจ้างทั่วไปที่ปฏิบัติงานภายใต้กรอบสาระสำคัญที่กำหนดโดยนายจ้าง แม้จะสามารถตัดสินใจในระดับปฏิบัติการในรายละเอียดก็ไม่ถือว่าเป็นผู้ตัดสินใจดังเช่นบุคคลกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สอง

2.2 องค์ประกอบตามนิยามของผู้ควบคุมข้อมูลกำหนดว่า “เก็บรวบรวมใช้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล” เป็นถ้อยคำที่กว้าง ในการประกอบการของผู้ควบคุมข้อมูลอาจมีบุคคลอื่นมาเป็นผู้ปฏิบัติงานในลักษณะการ “เก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผย” ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับข้อมูลจึงทำให้เกิดการตีความว่าลูกจ้างมีการกระทำเข้าองค์ประกอบนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรปพบว่ามีการจำแนกบุคคลที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อมูลในความควบคุมของผู้ควบคุมข้อมูลออกเป็นสองประเภทอย่างชัดเจน คือ ผู้ประมวลผล และ ลูกจ้าง ดังปรากฏในมาตรา 29 ว่าด้วย “การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้อำนาจของผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผล” (Processing under the authority of the controller or processor) วางหลักว่า “ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลและบุคคลใดที่กระทำการภายใต้อำนาจของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลได้ จะต้องไม่ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นนอกเหนือคำสั่งที่ได้รับจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเว้นแต่เป็นการกระทำตามกฎหมายสหภาพยุโรปหรือกฎหมายประเทศสมาชิก” จะเห็นได้ว่า มาตรานี้จำแนกบุคคลที่กระทำการภายใต้อำนาจของผู้ควบคุมข้อมูลเป็นสองประเภท คือ (1) ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Personal data processor) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงผู้ให้บริการภายนอก และ (2) บุคคลอื่นใดที่กระทำการภายใต้อำนาจของผู้ควบคุมหรือผู้ประมวลผล ซึ่งหมายรวมถึงลูกจ้าง ดังนั้น แม้ลูกจ้างกระทำการในลักษณะเก็บรวบรวมใช้ เปิดเผยหรือประมวลผลข้อมูล แต่ก็เป็นบุคคลอื่นอีกประเภทหนึ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้อง มิใช่อยู่ในความหมายของผู้ควบคุมข้อมูล ซึ่งหากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ลูกจ้างของผู้ควบคุมข้อมูลอยู่ในความหมายของผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลก็ไม่จำต้องจำแนกบุคคลที่กระทำการภายใต้อำนาจของผู้ควบคุมข้อมูลเป็นสองประเภท

2.3 เนื่องจากตัวบทตามลายลักษณ์อักษรอาจทำให้เกิดการตีความคลาดเคลื่อนจากเจตนารมณ์ กฎหมายสหภาพยุโรปนอกจากกำหนดมาตรา 29 เพื่อจำแนกสถานะลูกจ้างออกจากผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลแล้ว ยังมีข้อสันนิษฐานเป็นคุณแก่ลูกจ้าง โดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป (EDPB) กำหนดแนวทางตีความ GDPR ว่า “ ...โดยหลักแล้ว การดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลที่กระทำโดยลูกจ้างอันเกิดขึ้นในขอบเขตกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กรหรือหน่วยงานที่ลูกจ้างนั้น

ปฏิบัติงาน จะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการกระทำภายใต้การควบคุมขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นซึ่งเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล...” (European Data Protection Board (EDPB), 2021:10) ข้อสันนิษฐานนี้สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางตีความในกรณีที่การปฏิบัติงานของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นในองค์กร แต่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดข้อสันนิษฐานในลักษณะนี้

2.4 สถานะความเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ได้เกิดจากการแสดงเจตนาทางสัญญา แต่เกิดจากองค์ประกอบตามนิยามของกฎหมาย ซึ่งการกำหนดหลักการและหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลตามพระราชบัญญัตินี้นำไปสู่ความรับผิดซึ่งโดยหลักแล้วเป็นโทษทางปกครอง คู่กรณีไม่อาจตกลงให้เป็นอย่างอื่น แม้ว่าในกรณีผู้ประมวลผลกฎหมายกำหนดให้มีการทำข้อตกลงระหว่างกัน (Data Processing Agreement) แต่ก็เป็นผลสืบเนื่องจากการที่บุคคลนั้นเข้าองค์ประกอบนิยามของผู้ประมวลผลตามมาตรา 6 มาก่อนแล้ว ดังนั้น หากบุคคลไม่เข้าองค์ประกอบของผู้ควบคุมข้อมูลตามมาตรา 6 การตกลงสร้างสถานะขึ้นตามสัญญาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยไม่ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างมีหนังสือแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมข้อมูลหรือให้เข้าทำสัญญาตกลงยอมรับเป็นผู้ควบคุมข้อมูล

2.5 จากองค์ประกอบและนิยามเกี่ยวกับ “อำนาจตัดสินใจ” ไม่อาจตีความสรุปเป็นการทั่วไปว่าลูกจ้างจะไม่ใช่ผู้ควบคุมข้อมูลในทุกกรณีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรป อธิบายว่า ในบางกรณีที่ปรากฏว่าลูกจ้างทำการตัดสินใจใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ของตนเอง (Decides to use for his or her own purposes) จัดเป็นการกระทำเกินอำนาจที่ได้รับจากนายจ้าง (European Data Protection Board (EDPB), 2021) กรณีเช่นนี้อาจส่งผลให้ลูกจ้างอยู่ในสถานะผู้ควบคุมข้อมูลเฉพาะส่วนที่กระทำเกินอำนาจดังกล่าว ผลการวิจัยประเด็นนี้จึงจำแนกสถานะลูกจ้างได้สองกรณีคือ (1) ลูกจ้างกระทำการกับข้อมูลส่วนบุคคลในขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้างหรือตามตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงานของตน ถือเป็นการกระทำภายใต้การควบคุมหรืออำนาจตัดสินใจของนายจ้าง ลูกจ้างไม่ใช่ผู้ควบคุมข้อมูล (2) ลูกจ้างตัดสินใจกระทำการกับข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ของตนเอง จึงเข้าองค์ประกอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล นำไปสู่ความรับผิดและโทษของตนเองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

บทสรุป

ผลการวิเคราะห์เนื้อหาพบว่า ในกรอบกฎหมายสหภาพยุโรป (GDPR) จำกัดขอบเขตหลักการเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะองค์กรหรือหน่วยงานที่ตัดสินใจในสาระสำคัญ ไม่รวมถึงปัจเจกบุคคลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับข้อมูลในองค์กร เช่น ลูกจ้าง โดยมีตัวบทมาตราและแนวทางของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเพื่อมิให้เกิดการตีความขยายขอบเขตผู้ควบคุมข้อมูลออกไปรวมถึงลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ผลการเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พบว่าแม้จะร่างขึ้นตามตัวแบบของสหภาพยุโรปแต่มีความไม่ชัดเจนในประเด็นนี้ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติจำแนกความแตกต่างทางสถานะของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อมูล และไม่มีข้อสันนิษฐานเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง นำไปสู่ผลกระทบของลูกจ้างหากนายจ้างตีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายสหภาพยุโรปและกำหนดหรือทำสัญญาให้ลูกจ้างเป็นผู้ควบคุมข้อมูลซึ่งอาจทำให้ลูกจ้างต้องเกิดความรับผิดตามสัญญาทางแพ่งและยังอาจนำไปสู่ความเสี่ยงต่อความรับผิดทางปกครองตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล งานวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขกฎหมายอันเป็นการคุ้มครองลูกจ้างจากการตีความที่คลาดเคลื่อนจากหลักการสากลและกฎหมายสหภาพยุโรปอันเป็นต้นแบบของกฎหมายฉบับนี้

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

ข้อเสนอแนะของการวิจัยแบ่งเป็นสองระดับดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ใน 3 ประเด็นดังนี้

1.1 แก้ไขในส่วนนิยาม (Definition) ของผู้ควบคุมข้อมูล มาตรา 6 ในส่วนของถ้อยคำ “อำนาจตัดสินใจ” โดยนำเกณฑ์สาระสำคัญของอำนาจตัดสินใจ (Key elements) ซึ่งมีองค์ประกอบหรือเกณฑ์ย่อย คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการ มาบัญญัติเพื่อขยายความให้มีความชัดเจนตามแนวทางกฎหมายสหภาพยุโรป

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติจำแนกสถานะของผู้ควบคุมข้อมูล ผู้ประมวลผล และ ลูกจ้าง ให้ชัดเจน ตามตัวแบบมาตรา 29 ของ GDPR

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดข้อสันนิษฐานว่าลูกจ้างไม่ใช่ผู้ควบคุมข้อมูลตามแนวทางสหภาพยุโรป

1.4 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนการคุ้มครองลูกจ้าง เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างที่ยังคงตีความโดยฝ่าฝืนจากตัวบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยการใช้วิธีจัดให้ลูกจ้างทำสัญญาและยอมรับสถานะเป็นผู้ควบคุมข้อมูล โดยมีข้อเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดโทษปรับทางปกครองสำหรับนายจ้างที่ทำสัญญาแต่งตั้งให้ลูกจ้างเป็นผู้ควบคุมข้อมูล ดังนี้ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลผู้ใดแต่งตั้งหรือทำสัญญากำหนดให้ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งกระทำการเฉพาะในขอบเขตทางการที่จ้าง เป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท”

2. ข้อเสนอแนะในระดับของการจัดทำและปรับปรุงแนวปฏิบัติในสถานประกอบการ ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติตามข้อเสนอระดับที่หนึ่ง จึงเสนอให้สถานประกอบการปรับปรุงแนวปฏิบัติตามแนวทางของผลการวิจัยนี้ ซึ่งจะทำให้แนวปฏิบัติสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสากลด้วย โดยการไม่กำหนดให้ลูกจ้างเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือปรับแก้เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดำเนินการไปแล้ว เช่น แก้ไขระเบียบหรือนโยบายต่างๆ ที่ระบุให้ลูกจ้างเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

เอกสารอ้างอิง

คณาธิป ทองรวีวงศ์ (2565) *การคุ้มครองลูกจ้างจากความรับผิดในฐานะผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรปและพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562*, รายงานสืบเนื่อง การประชุมวิชาการระดับชาติทางศิลปศาสตร์ประยุกต์ ครั้งที่ 11 (The 11th National Conference on Applied Liberal Arts NCAA2022) มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.

คณาธิป ทองรวีวงศ์ (2564). *หลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

คณาธิป ทองรวีวงศ์ (2564:1) ผลกระทบทางลบอันเกิดจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสหภาพยุโรปและพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562. *วารสารรัชต์ภาคย์* ปีที่ 15 ฉบับที่ 38 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2564 หน้า 42-56.

คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2559). *การปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Alan F. Westin, (1967). *Privacy and Freedom*. New York: Atheneu.

Arendt, Hannah. (1973). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.

Article 29 Working party of The European Union (2011) *Opinion 15/2011 on the definition of consent*. (Online) Retrieved November 15, 2020, from https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/

Article 29 Working party of The European Union (2018), *Guidelines on consent under Regulation 2016/679*, (Online) Retrieved November 15, 2020, from https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/

Bloustein, E. (1984). *Privacy as an Aspect of Human Dignity. "Philosophical Dimensions of privacy: An Anthology"*, Schoeman, Ferdinand (ed.), (UK: Cambridge University Press,

Cate, F. H. (1995). *"The EU Data Protection Directive, Information Privacy, and the Public Interest"*. Iowa L. Rev, 80 : 431 - 443.

European Data Protection Board (EDPB) (2021). *Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR*, Version 2.0, 7 July 2021, pp 25-26

Fromholz, J. M. (2000). *"The European Union data privacy directive". Berkeley technology law journal*, 15(1) : 460 - 484.Hall Law Review, Vol. 47, No. 4(2),.,pp512-535.

Information Commissioner's Office (ICO), UK(2018) *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)* (Online) Retrieved November 12, 2020, from www.ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection

Jack Donnelly. (June 1982). *"Human Rights and Human Dignity"*. The American Law Review, 76(2) : 303-316.

Jed Rubenfield. (1989). *"The Right of Privacy"*. Harvard Law Review, 102(4) : 737 - 807. Journal of Communication & Strategy , 97 (1) , pp. 41-58.

Kuner, Christopher (2018). *International Organizations and the EU General Data Protection Regulation*, International Organisations Law Review, Vol 75.pp780-798.

Ogriseg, C. (2017). GDPR and personal data protection in the employment context. *Journal of Labour & Law Issues*, 3(2), pp.1-24.

Schoeman. (1984). Ferdinand, *Privacy: Philosophical Dimensions of literature*. "Philosophical Dimensions of privacy: An Anthology", Schoeman, Ferdinand (ed.), UK: Cambridge University Press.

Solove, D. (January 2006). *"A Taxonomy of Privacy"*. University of Pennsylvania Law Review. 154(3) : pp.477 - 560.

Voss, W. Gregory (2017) *European Union Data Privacy Law Reform: General Data Protection Regulation*, Privacy Shield, and the Right to Delisting , Business Lawyer, Vol. 72, No. 1, pp. 221-233 .

Warren Samuel and Brandies Louis (1890). *"The Right to Privacy"*. Harvard Law Review, 4(5) : pp.193 - 220.