

ปัญหากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อระบบฐานข้อมูลการประกันภัย ในธุรกิจประกันวินาศภัย

Legal Problems Concerning Personal Data Protection of Non-Life Insurance Bureau System

ชนิดา เกิดกรรม*

เลขที่ 855/52 ซอยบางแค 16 แขวงบางแค เขตบางแค กรุงเทพมหานคร 10160

Chanida Kerdkan

855/52 Soi Bangkae 16, Bangkae, Bangkae, Bangkok 10160

Email: chanida_kerdkan@hotmail.com

Received: June 21, 2021

Revised: July 19, 2021

Accepted: July 29, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการจัดทำระบบฐานข้อมูลการประกันภัย (Insurance Bureau System) ในธุรกิจประกันวินาศภัยของประเทศไทยที่จัดเก็บข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัย เพื่อพิจารณานำฐานข้อมูลการประกันภัยมาใช้ในการตรวจสอบและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ซึ่งพบว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดอำนาจในการดำเนินการจึงทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลในฐานข้อมูลการประกันภัยไปใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้ ในการนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาฐานข้อมูลด้านการประกันภัยในต่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย และนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว นอกจากนั้น ยังได้ศึกษาถึงปัญหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัย ไม่ว่าจะเป็นการปรับใช้ฐานทางกฎหมาย รวมถึงข้อบกพร่องและความไม่เหมาะสมบางประการของบทบัญญัติ ซึ่งผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะให้มีการนำกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้มีความเหมาะสม

คำสำคัญ: กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, ประกันวินาศภัย, การฉ้อฉลประกันภัย, ระบบฐานข้อมูลการประกันภัย

Abstract

This article aims at studying on problems relating to Insurance Bureau System for accident and damage insurance business in Thailand, as the database on insurance services and indemnities for insured people that can be used for the scrutiny and prevention against the fraud in claiming for insurance. It is discovered that nowadays, related agencies still do not have power to take actions. Thus, data in the Insurance Bureau System cannot be used for the aforementioned purpose. In this project, insurance databases for preventing fraud, established in foreign countries, i.e., England and Australia, are studied on and used as the guidelines for the amendment of legal provisions in order to support the aforementioned activities. Furthermore, problems relating to provisions of Personal Data Protection Act B.E. 2562 (A.D. 2019), which are related to the actions on personal data, including the implementation of legal foundation, as well as certain disadvantageous and improper points of the provisions, are studied on. The suggestion is that personal data protection laws of England and Australia should be applied as guidelines for the clearer implementation of legal foundation that includes the provisions of Personal Data Protection Act B.E. 2562 (A.D. 2019) and the activities relating to Insurance Bureau System. In addition, the aforementioned foreign laws should be considered in order to find out directions for the revision of Personal Data Protection Act B.E. 2562 (A.D. 2019) to be more proper.

Keywords: Personal Data Protection, Non-Life Insurance, Insurance Fraud, Insurance Bureau System

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันวินาศภัยเป็นธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลอย่างมากโดยกิจกรรมหลักของการประกันภัยไม่ว่าจะเป็นการพิจารณารับประกันภัยหรือการจัดการค่าสินไหมทดแทน ผู้รับประกันภัยจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลของผู้เอาประกันภัย แต่ข้อมูลต่าง ๆ นั้นมักเป็นข้อมูลที่อยู่ในความรับรู้ของผู้เอาประกันภัยเพียงฝ่ายเดียวหรือบางข้อมูลก็เป็นข้อมูลที่ไม่อาจตรวจสอบได้จากเอกสารที่ผู้เอาประกันภัยยื่นเพื่อขอเอาประกันภัยหรือเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงมักมีผู้เอาประกันภัยที่ไม่สุจริตอาศัยความไม่รู้ของผู้รับประกันภัยในการปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในใบคำขอเอาประกันภัย เช่น ปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนกรมธรรม์ที่ผู้เอาประกันภัยได้เอาประกันภัยไว้กับผู้รับประกันภัยรายอื่น¹ หรือนำเหตุวินาศภัยที่ได้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันวินาศภัยอื่นไปแล้วมาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนซ้ำอีกซึ่งถือเป็นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยที่ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจริง² ทั้งนี้ หากทั้งสองการกระทำได้กระทำไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรย่อมถือเป็นพฤติกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีลักษณะเป็นการฉ้อฉลประกันภัย³ ที่ผู้รับประกันภัยมีหน้าที่ต้องรายงานไปยังคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)⁴ และแม้ว่า ในปัจจุบันจะมีฐานข้อมูลที่จัดเก็บรายงานการรับประกันภัยและค่าสินไหมทดแทนแต่ก็ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้บริษัทประกันวินาศภัยเพื่อตรวจสอบว่าผู้เอาประกันภัยมีการฉ้อฉลประกันภัยได้ ดังนั้น บริษัทประกันวินาศภัยจึงต้องอาศัยวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบริษัทประกันวินาศภัยด้วยกันเอง

ฐานข้อมูลที่จัดเก็บรายงานการรับประกันภัยและค่าสินไหมทดแทนในธุรกิจประกันวินาศภัย คือ ฐานข้อมูลการรับประกันภัย (Insurance Bureau System) ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย การคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและพัฒนาธุรกิจประกันภัย รวมถึงการป้องกันการฉ้อฉลในธุรกิจประกันภัยด้วย⁵ โดย คปภ. อาศัยอำนาจตาม

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3246/2559 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7560/2561.

² Britton v. The Royal Insurance Company [1865].

³ ประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบรายงาน พฤติกรรมที่อาจมีลักษณะเป็นการฉ้อฉลประกันภัยและช่องทางการรายงานการฉ้อฉลประกันภัย สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย พ.ศ. 2664 ข้อ 4(3) และ ข้อ 6(13).

⁴ ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง ให้บริษัทประกันวินาศภัยยื่นรายงานเกี่ยวกับการฉ้อฉลประกันภัย พ.ศ. 2563 ข้อ 5(1).

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, “แผนพัฒนาประกันภัย ฉบับที่ 3 (2559-2563),” กุมภาพันธ์ 2559.

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39⁶ และมาตรา 49⁷ ออกคำสั่งให้บริษัทประกันวินาศภัยจัดส่งรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนเป็นรายการธรรมดาไปยังสำนักงาน คปภ. สำหรับกรมธรรม์ 6 ประเภท ได้แก่ ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจ ประกันภัยทางทะเลและขนส่ง ประกันภัยเบ็ดเตล็ด ประกันอุบัติเหตุและสุขภาพ และประกันอัคคีภัย⁸ ซึ่งจากการศึกษารูปแบบโครงสร้างข้อมูลที คปภ. กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยนำเสนอว่ามีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยประกอบอยู่⁹ ได้แก่ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน เลขที่บัตรประชาชนคนต่างด้าว เลขที่หนังสือเดินทาง เลขที่ใบขับขี่ เลขที่ทะเบียนรถ เลขที่กรมธรรม์ ชื่อและนามสกุล วันเดือนปีเกิด เพศ อาชีพ

แม้ว่าสำนักงาน คปภ. จะมีการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยเพื่อจัดเก็บรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยก็ตาม แต่ยังไม่มีความหมายใดให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ว่าเป็นการเฉพาะในการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัยให้กับบริษัทประกันวินาศภัยที่ต้องการตรวจสอบและเก็บรวบรวมประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยจากฐานข้อมูลการประกันภัยเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยได้¹⁰ จึงทำให้การตรวจสอบข้อมูลของผู้เอาประกันภัยที่มีอยู่กับบริษัทประกันวินาศภัยอื่นยังคงต้องกระทำโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบริษัทประกันวินาศภัยด้วยกันเอง ประกอบกับรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนมีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยประกอบอยู่ด้วย จึงจำเป็นต้องพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรฐานในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล¹¹ ที่มีผลบังคับใช้กับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัย สำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาถึงปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหม

⁶ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535, มาตรา 39 “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกันอัคคีภัย เมื่อบริษัททำสัญญาประกันอัคคีภัยรายใด ให้บริษัทยื่นรายการเกี่ยวกับการรับประกันอัคคีภัยตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ทำสัญญาประกันอัคคีภัยรายนั้น

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่การประกันภัยต่อ”.

⁷ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535, มาตรา 49 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บริษัทยื่นรายงานหรือเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย โดยคณะกรรมการจะให้คำชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานหรือเอกสารนั้นด้วยก็ได้

รายงานหรือเอกสารที่ยื่นหรือแสดงหรือคำชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคหนึ่ง บริษัทต้องทำให้ครบถ้วนตรงต่อความเป็นจริง”.

⁸ คำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ที่ 12/2560 เรื่อง ให้บริษัทยื่นรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทน ข้อ 4.

⁹ ประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. 2560.

¹⁰ ต่อไปบทความนี้จะใช้คำว่า “บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล”

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

ทดแทนของสำนักงาน คปภ. ตลอดจนการปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และ ข้อบกพร่องของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่อาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศและ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายประกันวินาศภัยและการจัดทำฐานข้อมูลด้านการประกันภัยของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาด้านการประกันวินาศภัยและปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ ธุรกิจประกันภัย

1.2.4 เพื่อหาแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติและการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ส่งผลต่อการดำเนินการฐานข้อมูลการประกันภัย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของฐานข้อมูล การประกันภัย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้มีขอบเขตการศึกษากฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและฐานข้อมูลการประกันภัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและผลกระทบของพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ส่งผลต่อฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศ ภัย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลการ ประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ ธุรกิจประกันภัย

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลเอกสารในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาศาล ไทยและต่างประเทศ กฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศ อังกฤษและประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการ ประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัย

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศและพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

1.5.2 ทราบถึงกฎหมายประกันวินาศภัยและการจัดทำฐานข้อมูลด้านการประกันภัยของต่างประเทศ

1.5.3 ทราบถึงปัญหาด้านการประกันวินาศภัยและปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และ

1.5.4 ได้แนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และสามารถวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติและการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ส่งต่อการดำเนินการของฐานข้อมูลการประกันภัย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของฐานข้อมูลการประกันภัย

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย พบว่าทั้งสองประเทศให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และมีมาตรการในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวด นอกจากนี้ยังพบว่าทั้งสองประเทศมีการจัดตั้งฐานข้อมูลกลางเพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยได้แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการในการป้องกันและควบคุมการฉ้อฉลประกันภัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ประเทศอังกฤษ หลังจากแยกตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) ก็ได้กำหนดให้ General Data Protection Regulation หรือ GDPR ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปยังคงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายในประเทศอังกฤษภายใต้ชื่อที่ถูกแก้ไขใหม่เป็น United Kingdom General Data Protection Regulation หรือ UK GDPR¹² โดยหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิและหน้าที่ยังคงเหมือนกับ GDPR แต่จะมีผลกระทบต่อการโอนข้อมูลส่วนบุคคล

¹² Data Protection Act 2018, Section 2 as amended by The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019, Regulation 3 schedule 2.

ระหว่างสหราชอาณาจักรและเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area หรือ EEA) และยังคงบังคับใช้ Data Protection Act 2018 ควบคู่ไปด้วย¹³

ประเทศออสเตรเลีย มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ประมวลหลักการมาจาก OECD Guideline on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data คือ Privacy Act 1988 ซึ่งกำหนดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เรียกว่า หลักการ Australian Privacy Principles และมีผลใช้บังคับกับทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน โดยเรียกรวมกันว่า องค์กร APP (APP entity)¹⁴

2.2 ฐานข้อมูลด้านการประกันภัย

ประเทศอังกฤษ มีการจัดตั้งฐานข้อมูลแลกเปลี่ยนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณารับประกันภัย (Claims and Underwriting Exchange หรือ CUE) ให้บริการโดยสำนักงานประกันภัยรถยนต์ (Motor Insurers' Bureau) เพื่อจัดเก็บข้อมูลเหตุการณ์อุบัติเหตุทางรถยนต์ บำรุง การบาดเจ็บเสียหายส่วนบุคคลและประกันภัยการเดินทาง¹⁵ ฐานข้อมูล CUE นี้ถือเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญที่สุดสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษ และเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการต่อสู้กับการฉ้อฉลประกันภัย โดยผู้รับประกันภัยสามารถเข้าถึงรายละเอียดของเหตุการณ์ต่าง ๆ และใช้ข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูล CUE ได้ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การพิจารณารับประกันภัย การต่ออายุ และการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน¹⁶ เช่น ใช้ฐานข้อมูล CUE เมื่อมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ผู้เอาประกันภัยเปิดเผยก่อนหน้านี้ถูกต้อง¹⁷ ด้วยเหตุนี้ฐานข้อมูล CUE จึงเป็นฐานข้อมูลที่ทำให้การฉ้อฉลการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหลายครั้ง (multiple insurance claims) รวมถึงการแถลงเท็จเกี่ยวกับประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนยากที่จะประสบความสำเร็จ¹⁸ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้รับประกันภัยต้องการส่งข้อมูลมายังฐานข้อมูล CUE หรือต้องการใช้ข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูล CUE ผู้รับประกันภัยจะต้องแจ้งให้

¹³ Information Commissioner's Office, "The UK GDPR," <https://ico.org.uk/for-organisations/dp-at-the-end-of-the-transition-period/data-protection-now-the-transition-period-has-ended/the-gdpr/>, accessed Mar 8, 2021.

¹⁴ Privacy Act 1998 (as amended), Section 15.

¹⁵ MIB, "CUE & MIAFTR," <https://www.mib.org.uk/managing-insurance-data/mib-managed-services/cue-miaftr/>, accessed May 17, 2020.

¹⁶ "Exchange of Claims Information between Insurers in Europe," <https://www.friss.com/blog/exchange-of-claims-information-between-insurers-in-europe/>, accessed May 19, 2020.

¹⁷ "WHAT YOU NEED TO KNOW ABOUT THE CUE DATABASE," <https://www.devittinsurance.com/guides/insurance-guide/cue-database-explained/>, accessed May 23, 2020.

¹⁸ MIB, CUE & MIAFTR.

ผู้เอาประกันภัยทราบผ่านประกาศความเป็นส่วนตัว (Privacy Notice) หรือเอกสารนโยบาย (Policy Documentation) ด้วย¹⁹

ประเทศออสเตรเลีย มีการจัดตั้งฐานข้อมูลการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (IRS Claims Database) ที่ให้บริการโดย Insurance Reference Services Limited (IRS) หรือ Insurance Reference Bureau เพื่อจัดเก็บประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนประกันภัยรถยนต์และประกันภัยบ้านในประเทศออสเตรเลียจากบริษัทประกันวินาศภัยที่เป็นสมาชิก²⁰ ซึ่งฐานข้อมูลนี้เป็นฐานข้อมูลการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนระดับชาติแห่งเดียวของประเทศออสเตรเลีย²¹ และเป็นหนึ่งในแหล่งข้อมูลสำคัญที่บริษัทประกันภัยใช้ในการแบ่งปันและตรวจสอบประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยกับบริษัทประกันภัยอื่น ๆ²² ซึ่งวัตถุประสงค์หนึ่งของฐานข้อมูลก็เพื่อป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย²³ ทั้งนี้ บริษัทประกันวินาศภัยแต่ละรายต้องเปิดเผยขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคลที่อาจถูกแบ่งปันในคำแถลงความเป็นส่วนตัวและนโยบายความเป็นส่วนตัวของตนเพื่อให้ปัจเจกบุคคลทราบ²⁴

2.3 ปัญหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อฐานข้อมูลการประกันภัย

จากการศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยและกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า มีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

2.3.1 ปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของสำนักงาน คปภ.

การที่บริษัทประกันวินาศภัยจะตรวจสอบว่าผู้เอาประกันภัยมีการฉ้อฉลประกันภัยและยื่นรายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าวไปยัง คปภ. ได้ ในบางกรณีบริษัทประกันวินาศภัยก็มีความจำเป็นต้องตรวจสอบประวัติการทำประกันภัยหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยที่มีกับบริษัทประกันวินาศภัยอื่นเพื่อให้ได้ความแน่ชัดและเป็นการยืนยันว่าผู้เอาประกันภัยมีพฤติกรรมฉ้อฉลประกันภัยจริง ซึ่งฐานข้อมูลที่มีในปัจจุบันยังไม่รองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเหมือนกับประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย

¹⁹ MIB, "Privacy Notice," <https://www.mib.org.uk/privacy-and-cookie-policy/>, accessed May 19, 2020.

²⁰ Insurance Reference Services, "Terms of Use," <http://insurancereferenceservices.com.au/terms-of-use>, accessed Jul 24, 2020.

²¹ Legal Service Commission of South Australia, "Insurance," <https://lawhandbook.sa.gov.au/print/ch25s01.php>, accessed Jul 24, 2020.

²² Insurance Reference Services, "Order My Insurance Claims Report," <http://insurancereferenceservices.com.au/about>, accessed Jul 24, 2020.

²³ Insurance Reference Services, "Privacy Policy," <http://insurancereferenceservices.com.au/privacy>, accessed Jul 25, 2020.

²⁴ Insurance Reference Services, *Order My Insurance Claims Report*.

จากประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยมีช่องทางในการตรวจสอบข้อมูลของผู้เอาประกันภัยแทนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเองและทำให้การตรวจสอบข้อมูลอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสำนักงาน คปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย อีกทั้ง เพื่อให้การตรวจสอบผลการฉ้อฉลประกันภัยได้รวดเร็วขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐกิจและผู้เอาประกันภัยรายอื่นและยังทำให้การรายงานพฤติกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีลักษณะเป็นการฉ้อฉลประกันภัยไปยังสำนักงาน คปภ. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน สำนักงาน คปภ. จึงควรเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยในฐานะข้อมูลการประกันภัย โดยการอนุญาตให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเข้าถึงฐานข้อมูลและนำข้อมูลนั้นไปใช้ในการตรวจสอบการฉ้อฉลประกันภัยได้ แต่เนื่องจากการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เหมือนกับที่มีกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเก็บข้อมูลดังกล่าว จะมีก็เพียงแต่อำนาจทั่วไปในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย²⁵ เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากจะอาศัยอำนาจทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแล้วก็อาจจะทำให้เกิดข้อโต้แย้งถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายเฉพาะให้สำนักงาน คปภ. ในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจสำนักงาน คปภ. เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย

แนวทางที่สอง

ออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 12(2)²⁶ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่บริษัทประกัน

²⁵ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 20.

²⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 12(2) ให้อำนาจ คปภ. ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการกำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย.

วินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มเติม เช่น ประเภทของข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวม ระยะเวลาในจัดเก็บข้อมูล และกำหนดหน้าที่ให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลต้องแจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากฐานข้อมูลการประกันภัยก่อนที่จะมีการเก็บรวบรวม เพื่อเป็นการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์อันชอบธรรมของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลกับประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะถูกเก็บรวบรวม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะทำให้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงาน คปภ. ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายอันเป็นการลดข้อโต้แย้งถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลก็ตาม แต่เนื่องจากการอ้างฐานภารกิจรัฐตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 27 ประกอบมาตรา 24(4) เพื่อเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ถูกกำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น²⁷ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยตามแนวทางที่สองก็เป็นการเพียงพอแล้ว อีกทั้งกระบวนการในการออกประกาศยังมีความยุ่งยากและซับซ้อนน้อยกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ตามแนวทางแรก

2.3.2 การปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

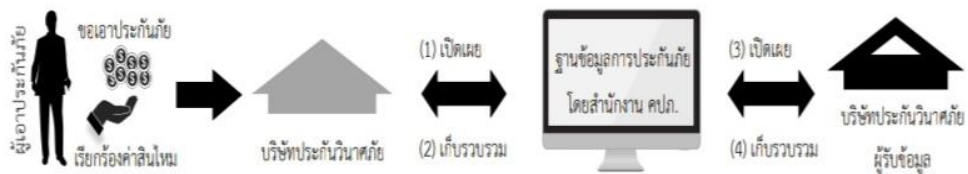
เนื่องจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยที่กระทำโดยบริษัทประกันวินาศภัย สำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลแล้วแต่ต้องมีการเก็บรวบรวมและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยทั้งสิ้น ซึ่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่าห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลหากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอม เว้นแต่เป็นไปตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 หรือมาตรา 26 หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมี “ฐานทางกฎหมาย” (legal basis) มารองรับ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาฐานทางกฎหมายสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยให้ถูกต้อง เนื่องจากฐานทางกฎหมายที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับฐานทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับ UK GDPR ดังนั้น ผู้เขียน

²⁷ Information Commissioner's Office, “Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR),” <https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr-1-1.pdf>, accessed Sep 22, 2020.

จึงได้ทำการศึกษาบทบาทของ UK GDPR ประกอบกับศึกษาแนวทางการบังคับใช้ฐานทางกฎหมายของคณะกรรมการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner's Office หรือ ICO) เป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้การปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังเป็นการไม่แน่ชัดว่าสำนักงาน คปภ. นำรายงานการรับประกันภัยและค่าสินไหมทดแทนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดบ้าง ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย พบว่า มีเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป (personal data) เท่านั้น ดังนั้น ในบทความนี้จึงจำกัดขอบเขตการศึกษาและวิเคราะห์ถึงฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเก็บรวบรวมและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในฐานข้อมูลการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 24 เท่านั้น โดยสามารถแบ่งประเภทกิจกรรมได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย

1) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจากบริษัทประกันวินาศภัยไปยังสำนักงาน คปภ.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหากเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (ฐานหน้าที่ตามกฎหมาย)²⁸ ซึ่งกฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นบทบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาแต่ต้องมีความชัดเจนและคาดหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายได้²⁹ โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องสามารถระบุถึงกฎหมายนั้นได้ อีกทั้ง ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะให้มีกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล³⁰ ดังนั้น เมื่อการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัยไปยังฐานข้อมูลการประกันภัยเป็นไปตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนและบังคับกับบริษัทประกันวินาศภัยโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และมาตรา 49 ประกอบกับคำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ

²⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 27, ประกอบมาตรา 24(6).

²⁹ United Kingdom General Data Protection Regulation, Article 6(1)(c) and Recital 41.

³⁰ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

ประกันภัย ที่ 12/2560 ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบริษัทประกันวินาศภัยสามารถอ้างฐานหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 27 ประกอบมาตรา 24(6) ได้

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน คปภ. จากบริษัทประกันวินาศภัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหากเป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (ฐานภารกิจรัฐ)³¹ โดยภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องถูกระบุไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายและวัตถุประสงค์โดยรวมของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องเป็นไปเพื่อปฏิบัติการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น แต่กฎหมายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกำหนดอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจงให้อำนาจผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งฐานนี้มักเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ³² ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และมาตรา 49 ประกอบคำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ที่ 12/2560 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ³³ และเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเก็บรวบรวมข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลด้วยเนื่องจากเป็นข้อมูลตามแบบรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย การคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและการพัฒนาธุรกิจประกันภัย³⁴ อันเป็นภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน คปภ.³⁵ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงาน คปภ. ย่อมอ้างฐานภารกิจรัฐตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 24(4) ได้

3) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจากสำนักงาน คปภ. ไปยังบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะที่จะเปิดเผยข้อมูลในฐานข้อมูลการประกันภัยให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยได้ มีเพียงอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเท่านั้น³⁶ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยซึ่งจะเป็นการลดข้อโต้แย้งถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2.3.1

³¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 24(4).

³² Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

³³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 17.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, *แผนพัฒนาประกันภัย ฉบับที่ 3 (2559-2563)*.

³⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 12.

³⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 20.

ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ในการเปิดเผยประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแล้ว และสำนักงาน คปภ. อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเปิดเผยข้อมูลไปยังบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลก็ย่อมถือว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นเป็นการปฏิบัติการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภารกิจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการเปิดเผยประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยนั้น ไม่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย ได้แก่ เพื่อประโยชน์ของสำนักงาน คปภ. ในการยับยั้งและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย เพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยสามารถตรวจสอบและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางการเงินของบริษัท และยังเป็นประโยชน์ต่อผู้เอาประกันภัยรายอื่นที่สุจริตให้ไม่ต้องรับภาระค่าเบี้ยประกันภัยในจำนวนสูงด้วย อีกทั้ง การเปิดเผยประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สำนักงาน คปภ. ก็มีความจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วย เพื่อเป็นการระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของประวัติและเพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลสามารถระบุตัวผู้เอาประกันภัยที่ฉ้อฉลประกันภัยได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงาน คปภ. ย่อมอ้างฐานภารกิจรัฐตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 27 ประกอบมาตรา 24(4) ได้

4) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลจากสำนักงาน คปภ.

ในกรณีที่สำนักงาน คปภ. เปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไปยังบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล ซึ่งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วย และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลก็ได้เก็บข้อมูลนั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทประกันวินาศภัยสามารถอ้างฐานทางกฎหมายได้ 2 ฐาน คือ ฐานความยินยอมตามมาตรา 24 วรรคหนึ่งหรือฐานประโยชน์อันชอบธรรมตามมาตรา 24(5)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าฐานประโยชน์อันชอบธรรม จะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่า เนื่องจากการอ้างฐานความยินยอมนั้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอม ดังนั้น ความยินยอมจะเป็นฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมในการประมวลผลต่อเมื่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีทางเลือกอย่างแท้จริงและสามารถควบคุมวิธีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้³⁷ อีกทั้ง

³⁷ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลยังมีสิทธิถอนความยินยอมเมื่อใดก็ได้ด้วย³⁸ ดังนั้น หากผู้เอาประกันภัยมีเจตนาไม่สุจริตและต้องการฉ้อฉลประกันภัยก็อาจเลือกไม่ให้ความยินยอมแก่บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อตรวจสอบประวัติการทำประกันวินาศภัยและประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัย หรืออาจใช้สิทธิถอนความยินยอมเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลตรวจสอบพบการฉ้อฉลประกันภัยได้

ในขณะที่การอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรมนั้น หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถระบุได้ว่าประโยชน์อันชอบธรรมของการประมวลผลคืออะไร และสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการประมวลผลเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งทำให้ประโยชน์อันชอบธรรมของตนเองกับประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสมดุลกัน ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลย่อมอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้³⁹ นอกจากนี้ UK GDPR ยังระบุว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่จำเป็นอย่างยิ่ง (strictly necessary) เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉล (fraud prevention) ถือเป็นประโยชน์อันชอบธรรมของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย⁴⁰ ดังนั้น เมื่อการเก็บรวบรวมประวัติการทำประกันวินาศภัยและประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัยของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลได้กระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย อีกทั้ง การจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลและก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวได้ บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อระบุตัวผู้เอาประกันภัยที่ฉ้อฉลประกันภัยด้วย แต่เนื่องจากการอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรม ผู้เอาประกันภัยจะต้องคาดหวังถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลได้ กล่าวคือ จะต้องรับทราบถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากฐานข้อมูลการประกันภัย โดยเมื่อพิจารณาฐานข้อมูล CUE ของประเทศอังกฤษพบว่า กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับประกันภัยต้องแจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบเกี่ยวกับการใช้ฐานข้อมูลผ่านทางประกาศความเป็นส่วนตัวและ/หรือเอกสารนโยบาย ดังนั้น หากบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลได้แจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากฐานข้อมูลการประกันภัยก่อนที่จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว บริษัทประกันวินาศภัยย่อมอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรมตามมาตรา 24(5) ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าสำนักงาน คปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยควรจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอ้างฐานทางกฎหมายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลังโดยเฉพาะในการอ้างฐานภารกิจรัฐและฐานประโยชน์อันชอบธรรมที่มักจะถูกโต้แย้งได้ง่าย

³⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 19 วรรค 5.

³⁹ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

⁴⁰ United Kingdom General Data Protection Regulation, Recital 47.

2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

เมื่อพิจารณากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย พบว่าทั้งสำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลได้รับข้อมูลส่วนบุคคลมาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง จึงทำให้ทั้งสำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 25 พบว่ายังมีข้อบกพร่อง มีความไม่เหมาะสมและความไม่ชัดเจนบางประการ อันจะส่งผลไปถึงการปรับใช้บทบัญญัตินี้ต่อการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย โดยปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 25 ประกอบด้วยประเด็นปัญหาย่อย ๆ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาข้อบกพร่องของบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 25 วรรค 1 เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 25 วรรค 1 กำหนดห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหรือเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอมตามมาตรา 24 หรือมาตรา 26 และในมาตรา 25 วรรค 2 ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยมีถ้อยคำว่า “ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 มาใช้บังคับกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องได้รับความยินยอมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”⁴¹

ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 นี้ ขัดกับหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความโปร่งใส (lawfulness, fairness and transparency)⁴² โดยเฉพาะพันธกรณีด้านการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลด้วยวิธีการอันโปร่งใส (transparency) ที่ต้องการให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นใคร อย่างไรและทำไมถึงใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล

⁴¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 25 วรรค 2.

⁴² ข้อมูลส่วนบุคคลต้องถูกประมวลผลโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และด้วยวิธีการอันโปร่งใส (lawfulness, fairness and transparency)

โดยการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้⁴³ และยังขัดกับหลักการจำกัดวัตถุประสงค์ (purpose limitation)⁴⁴ โดย UK GDPR Article 14(1) และ (2) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นมีหน้าที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (privacy information) ให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบ⁴⁵ โดยไม่คำนึงว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยอาศัยฐานทางกฎหมายใด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแจ้งตาม UK GDPR Article 14(5) ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียก็ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากบุคคลอื่นนอกจากปัจเจกบุคคลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อแจ้งให้ปัจเจกบุคคลได้ทราบถึงรายละเอียดหรือทำให้แน่ใจว่าได้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ก่อนหรือในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล หรือหากไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ต้องดำเนินการทันทีที่ปฏิบัติได้⁴⁶

นอกจากนั้นหากตีความว่าหน้าที่ในการแจ้งตามมาตรา 25 วรรค 2 ใช้เฉพาะกรณีที่ข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความยินยอมเท่านั้นจะส่งผลให้บทบัญญัติในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแจ้งตามมาตรา 25 วรรค 2(1) ถึง (4) จะไม่มีกรณีให้ใช้บังคับ⁴⁷ เนื่องจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลย่อมสามารถแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียดตามแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไปในคราวเดียวกันกับการขอความยินยอมได้ อีกทั้ง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอาจอาศัยช่องว่างของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2 นี้เลือกเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นแทนการเก็บจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงเพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้อยู่ภายใต้การรับรู้ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่สามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลโดยการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (invisible processing) ได้

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2 จึงเห็นควรเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2 เดิม และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

⁴³ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

⁴⁴ ข้อมูลส่วนบุคคลต้องถูกรวบรวมเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ชัดเจน และชอบธรรม และไม่ถูกประมวลผลต่อไปในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นั้น (purpose limitation)

⁴⁵ United Kingdom General Data Protection Regulation, Article 14(1) and (2).

⁴⁶ Privacy Act 1988, Section 14 schedule 1 part 2 Australian privacy principles 5.

⁴⁷ ขวีน อุณภัทร, “คำถามที่ต้องการคำตอบในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 49, ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2563): 153.

“มาตรา 25 วรรค 2 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 มาใช้บังคับกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้”

2) ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหน้าที่ในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 25 วรรค 2 จะกำหนดหน้าที่ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 ก็ตาม แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นตามที่กำหนดในมาตรา 25 วรรค 2(1) ถึง (4)

โดยเมื่อพิจารณาข้อยกเว้นดังกล่าวแล้วเห็นว่าถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ซึ่งบัญญัติว่า “การใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำโดยเร่งด่วนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล” ได้บัญญัติไว้แตกต่างกับบทบัญญัติของ GDPR Article 14(5)(c) และ UK GDPR Article 14(5)(c) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเช่นเดียวกับมาตรา 25 วรรค 2(3) โดย GDPR Article 14(5)(c) ใช้ถ้อยคำซึ่งแปลได้ว่า “การได้มาหรือการเปิดเผยข้อมูลถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายของสหภาพหรือรัฐสมาชิกที่มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”⁴⁸ และ UK GDPR Article 14(5)(c) ใช้ถ้อยคำซึ่งแปลได้ว่า “การได้มาหรือการเปิดเผยข้อมูลถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยบทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศและมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”⁴⁹ ซึ่งจะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ได้บัญญัติคลาดเคลื่อนไปจาก GDPR Article 14(5)(c) ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบ โดยคลาดเคลื่อนสำคัญ คือ คำว่า “expressly” ซึ่งแปลได้ว่าเป็นการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมายอยู่แล้วจึงไม่ต้องไปแจ้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลอีก แต่กฎหมายไทยกลับเขียนว่าไม่ต้องแจ้งหากเป็นเรื่องที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนดอย่างเร่งด่วนซึ่งไม่ตรงกับถ้อยคำในภาษาอังกฤษมาก”⁵⁰ นอกจากนั้น ผู้เขียนยังเห็นว่าการใช้ถ้อยคำใน

⁴⁸ General Data Protection Regulation, Article 14(5)(c) “obtaining or disclosure is expressly laid down by Union or Member State law to which the controller is subject and which provides appropriate measures to protect the data subject’s legitimate interests; or”

⁴⁹ United Kingdom General Data Protection Regulation article 14(5) as amended by The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019 schedule 1 paragraph 13 “(c) obtaining or disclosure is expressly laid down by a provision of domestic law which provides appropriate measures to protect the data subject’s legitimate interests; or”

⁵⁰ ชวิน อุ่นภัทร, คำถามที่ต้องการคำตอบในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, 153.

ทำนองเดียวกับ GDPR Article 14(5)(c) หรือ UK GDPR Article 14(5)(c) จะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากหากใช้ถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ที่ใช้บังคับในปัจจุบันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลังว่ากรณีใดถือเป็นกรณีที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ไม่ต้องมีความจำเป็นต้องแจ้งอีกเนื่องจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถตรวจสอบจากกฎหมายได้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาคำความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) เดิม และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 วรรค 2(3) การได้มาหรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายซึ่งได้จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”

3) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นและไม่มีการขออนุญาตจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่แจ้งรายละเอียด ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าวภายในระยะเวลาที่มาตรา 25 วรรค 3 กำหนด กล่าวคือ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมตามมาตรา 25 วรรค 2(3) เว้นแต่กรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งในการติดต่อดังกล่าว และกรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยต้องแจ้งก่อนที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยเป็นครั้งแรก”

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้ โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยว่าทั้งสองกรณีจะต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ UK GDPR Article 14(3) ของประเทศอังกฤษ พบว่า ได้กำหนดกรอบระยะเวลาการแจ้งข้อมูลความเป็นส่วนตัวเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 3 แต่คณะกรรมการด้านการข้อมูลข่าวสารของประเทศอังกฤษ (ICO) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าทั้งในกรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและกรณีที่ประสงค์จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผย ทั้งสองกรณีนี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาหนึ่งเดือนหลังจากได้รับข้อมูลส่วนบุคคล⁵¹ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดกำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้รับแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่

⁵¹ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

และรายละเอียดล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากระยะเวลาที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลกับระยะเวลาที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลครั้งแรกหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลครั้งแรกอาจมีระยะเวลาห่างกันมาก ซึ่งจะทำให้ในระหว่างนั้นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้รับรู้ว่าการกำลังถูกเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล และไม่สามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลโดยการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาคำถามไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 3 จึงเห็นควรเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 3 เดิม และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 วรรค 3 การแจ้งรายละเอียดตามวรรคสอง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมตามมาตรา 24(4) เว้นแต่กรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งในการติดต่อครั้งแรก และกรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยต้องแจ้งก่อนที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยเป็นครั้งแรก และไม่ว่าจะเป็นกรณีใดต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวม”

4) การปรับใช้ช้อยกเว้นในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะข้อมูลการประกันภัยของสำนักงาน คปภ.

เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน คปภ. สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยเป็นการเก็บรวบรวมโดยอาศัยฐานภารกิจรัฐตามมาตรา 24(4) ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้อ 2.3.2 ดังนั้น หากพิจารณาบนพื้นฐานของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 1(2) ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 ในปัจจุบัน จะพบว่าสำนักงาน คปภ. ไม่มีหน้าที่ที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 และบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ยังมีข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมบางประการ ซึ่งหากมีการแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ถูกต้องแล้ว จะส่งผลให้การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน คปภ. สำหรับการดำเนินงานฐานข้อมูลการประกันภัยได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ และแจ้งรายละเอียดโดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา 25 วรรค 2(3) เนื่องจากอำนาจในการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และ มาตรา 49 และคำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ที่ 12/2560 รวมถึงประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. 2560 แต่ถึงแม้ว่าสำนักงาน คปภ. จะได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียดก็ตามสำนักงาน คปภ. ก็ยังคงต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

5) การปรับใช้ช้อยกเว้นในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะข้อมูลการประกันภัยของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล

เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยนั้นเป็นการเก็บรวบรวมโดยอาศัยฐานประโยชน์อันชอบธรรม ตามมาตรา 24(5) ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้อ 2.3.2 ดังนั้น หากพิจารณาบนพื้นฐานของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 1(2) ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 ในปัจจุบัน จะพบว่าบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการแก้ไขบทบัญญัติข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 และบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลก็ไม่ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียด เนื่องจากไม่เข้าช้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแจ้งตามมาตรา 25 วรรค 2(1) ถึง (4) กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดให้สำนักงาน คปภ. หรือบริษัทประกันวินาศภัยที่ทำการเปิดเผยข้อมูลมายังฐานข้อมูลการประกันภัยจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลด้วย จึงถือไม่ได้ว่าผู้เอาประกันภัยได้ทราบวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดในการเก็บรวบรวมข้อมูลของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลอยู่แล้ว อีกทั้ง ยังไม่ถึงขนาดที่การแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ และแจ้งรายละเอียดไม่สามารถทำได้หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หรือมีกฎหมายกำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเก็บรวบรวมข้อมูลการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัย นอกจากนั้น การได้ข้อมูลส่วนบุคคลมานั้นก็ไม่ได้เกิดจากหน้าที่หรือจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ต้องรักษาวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดบางประการไว้เป็นความลับตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาฐานข้อมูล CUE ของประเทศอังกฤษ พบว่าได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับประกันภัยที่ต้องการใช้ข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูล CUE มีหน้าที่แจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบเกี่ยวกับการใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวผ่านทางประกาศความเป็นส่วนตัวหรือเอกสารนโยบาย ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทยผู้เขียนเห็นว่า บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลควรแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 ให้ผู้เอาประกันภัยได้รับทราบตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยพร้อมกับการแจ้งวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลกรณีอื่น ๆ ส่วนการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 ให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลทำการแจ้งผู้เอาประกันภัยเมื่อการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งผู้เอาประกันภัยไว้ในขั้นตอนการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัย

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

แม้ว่าสำนักงาน คปภ. จะจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัย (Insurance Bureau System) ในธุรกิจประกันวินาศภัยเพื่อจัดเก็บรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยก็ตาม แต่สำนักงาน คปภ. ก็ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลในฐานข้อมูลการประกันภัยให้แก่บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยที่กระทำโดยผู้เอาประกันภัยได้ ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยจำเป็นต้องเก็บรวบรวมหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วย แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมฐานข้อมูลการประกันภัยก็ยังมีข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมบางประการโดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 25 ซึ่งกำหนดหน้าที่แก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการออกกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของสำนักงาน คปภ. และเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และให้ใช้ข้อความที่แก้ไขใหม่โดยเฉพาะในส่วนของหน้าที่ในการแจ้ง ข้อยกเว้นในการแจ้ง และระยะเวลาในการแจ้ง วัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และรายละเอียดตามมาตรา 23 เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 25 มีความสอดคล้องกับหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กำหนดใน GDPR และมีความชัดเจนในการบังคับใช้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลัง

บรรณานุกรม

- ชวิน อุ่นภัทร. “คำถามที่ต้องการคำตอบในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.”
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 49, ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2563): 153.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. “แผนพัฒนาประกันภัย ฉบับที่ 3 (2559-2563).” กุมภาพันธ์ 2559.
- “Exchange of Claims Information between Insurers in Europe.”
<https://www.friss.com/blog/exchange-of-claims-information-between-insurers-in-europe/>. accessed May 19, 2020.
- “WHAT YOU NEED TO KNOW ABOUT THE CUE DATABASE.”
<https://www.devittinsurance.com/guides/insurance-guide/cue-database-explained/>. accessed May 23, 2020.
- Information Commissioner's Office. “Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR).” <https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr-1-1.pdf>. accessed Sep 22, 2020.
- Information Commissioner's Office. “The UK GDPR.” <https://ico.org.uk/for-organisations/dp-at-the-end-of-the-transition-period/data-protection-now-the-transition-period-has-ended/the-gdpr/>. accessed Mar 8, 2021.
- Insurance Reference Services. “Order My Insurance Claims Report.”
<http://insurancereferenceservices.com.au/about>. accessed Jul 24, 2020.
- Insurance Reference Services. “Privacy Policy.”
<http://insurancereferenceservices.com.au/privacy>. accessed Jul 25, 2020.
- Insurance Reference Services. “Terms of Use.”
<http://insurancereferenceservices.com.au/terms-of-use>. accessed Jul 24, 2020.
- Legal Service Commission of South Australia. “Insurance.”
<https://lawhandbook.sa.gov.au/print/ch25s01.php>. accessed Jul 24, 2020.
- MIB. “CUE & MIAFTR.” <https://www.mib.org.uk/managing-insurance-data/mib-managed-services/cue-miaftr/>. accessed May 17, 2020.

