

บทความวิจัย (Research Article)

ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของ
สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย*

Legal Considerations for the Protection of Personal Data
in Private Higher Education Institutions in Thailand

นิตาวรรณ เพราะสุนทร*

อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เลขที่ 52/347 ถ.พหลโยธิน ต.หลักหก อ.เมือง จ.ปทุมธานี 12000

อีเมล: nidawan@yahoo.com

Nidawan Pawcsuntorn

Lecturer

Faculty of Law, Rangsit University, 52/347, Paholyothin Road, Lak-Hok, Pathumthani 12000

Email: nidawan@yahoo.com

วันที่รับบทความ 6 พฤศจิกายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ 24 กุมภาพันธ์ 2569 ;

วันที่ตอบรับบทความ 25 กุมภาพันธ์ 2569

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานฉบับสมบูรณ์จากโครงการการวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย” ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

* นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาข้อพิจารณาทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย ซึ่งดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยกฎหมายทั้งสองมีฐานคิดและโครงสร้างที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดมาตรการเฉพาะด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับทุกภาคส่วนโดยมิได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภาคการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสารทางกฎหมาย (legal documentary research) โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมถึงหลักการตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR) ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหลักของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย มีได้อยู่ที่ความไม่เพียงพอของตัวบทกฎหมาย หากแต่อยู่ที่การขาดแนวปฏิบัติเฉพาะและกลไกกำกับดูแลเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกฎหมายกลางเข้ากับบริบทของสถาบันอุดมศึกษา ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและช่องว่างในการบังคับใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในทางปฏิบัติ

เมื่อเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่าทั้งสองประเทศได้พัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาควบคู่กับกฎหมายกลางด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเป็นระบบ งานวิจัยนี้จึงเสนอให้ประเทศไทยพัฒนาแนวปฏิบัติหรือกฎหมายลำดับรองเฉพาะสำหรับภาคอุดมศึกษาเอกชน เพื่อยกระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและลดความไม่แน่นอนทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: สถาบันอุดมศึกษาเอกชน; การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล; แนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา

Abstract

This article examines the legal considerations governing the protection of personal data in private higher education institutions in Thailand, which operate under the Private Higher Education Institutions Act B.E. 2546 (2003) and the Personal Data Protection Act B.E. 2562 (2019). While the former establishes the legal status and regulatory framework of private higher education institutions, it does not provide sector-specific provisions on personal data protection. By contrast, the Personal Data Protection Act functions as a general data protection law applicable across all sectors, without explicit regard to the distinctive characteristics of higher education.

Employing legal documentary research, this study analyzes Thai law in comparison with the legal frameworks and regulatory practices of the United Kingdom and Singapore, together with the principles of the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR). The findings indicate that the principal challenges in applying the Personal Data Protection Act to private higher education institutions in Thailand do not stem from deficiencies in the statutory text itself, but rather from the absence of sector-specific guidance and an integrated governance mechanism linking the general data protection regime to the educational context. This gap gives rise to legal uncertainty and practical difficulties in the effective exercise and enforcement of data subject rights.

By contrast, both the United Kingdom and Singapore have developed education-specific guidelines that complement their general data protection laws and facilitate more coherent and predictable enforcement. Accordingly, this article argues that Thailand should develop subordinate legislation or national sector-specific guidelines for private higher education institutions in order to enhance the protection of personal data and to reduce legal uncertainty in a systematic and practical manner.

Keywords: Private higher education institutions; personal data protection; sector-specific guidance

1. บทนำ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาและพัฒนากำลังคนระดับอุดมศึกษา โดยจัดตั้งและดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ในฐานะนิติบุคคลไม่แสวงหากำไร และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยสภาพ ย่อมเกี่ยวข้องกับการรวบรวม การเก็บ ใช้ และเปิดเผย ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริหาร คณาจารย์ นักศึกษา บุคลากร และบุคคลภายนอกจำนวนมาก ซึ่งล้วนเป็น “ข้อมูลส่วนบุคคล” ตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

¹ ปัญหาดังกล่าวมิใช่เพียงปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการออกแบบระบบกำกับดูแลด้านข้อมูลส่วนบุคคลที่ยังไม่สอดคล้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเชิงรูปธรรม

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักทั่วไปในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีได้บัญญัติเงื่อนไขเฉพาะสำหรับบริบทของภาคการศึกษา ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความและการปรับใช้ในหลายประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตัวอย่างเช่น ปัญหาการตีความฐานทางกฎหมายของการประมวลผลข้อมูลตามมาตรา 24 ในกรณีกิจกรรมทางการศึกษา ปัญหาขอบเขตและรูปแบบของความยินยอมตามมาตรา 19 และ ในกรณีข้อมูลนักศึกษาและข้อมูลอ่อนไหว มาตรา 26 ปัญหาการโอนข้อมูลข้ามพรมแดนตามมาตรา 28 ในบริบทความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างประเทศ ตลอดจนปัญหาบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) ตามมาตรา 39 ในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะมีสถานะเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับทุกภาคส่วนอย่างเสมอภาค แต่การขาดกลไกเฉพาะสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ก่อให้เกิด “ปัญหาเชิงโครงสร้างในการบังคับใช้” ซึ่งเป็นรากฐานของคำถามวิจัยในงานศึกษานี้

ในบริบทต่างประเทศ ทั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหราชอาณาจักรต่างมีแนวทางเฉพาะสำหรับภาคการศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยสิงคโปร์มี Advisory Guidelines for the Education Sector ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) และสหราชอาณาจักรมี Sector-Specific Guidance for Education ภายใต้กรอบของ UK GDPR ซึ่งกำหนดกลไกและมาตรฐานทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ตรงกันข้ามประเทศไทยยังไม่มีแนวทางเฉพาะในลักษณะเดียวกัน การศึกษาประเด็นดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อ

¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 6.

การวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย และเพื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทไทย

ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่ปรากฏงานวิจัยที่วิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศอย่างเป็นระบบ งานวิจัยนี้จึงมุ่งตอบคำถามวิจัยว่า “ประเทศไทยควรมีแนวทางเฉพาะสำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากปัญหาการบังคับใช้และการตีความพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะในประเด็นการจำแนกประเภทข้อมูล การขอความยินยอมและสิทธิของเจ้าของข้อมูล การโอนข้อมูลข้ามพรมแดน ฐานทางกฎหมายที่ยกเว้นความยินยอมในการเก็บรวบรวม การใช้ การเปิดเผย หรือโอนข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) และการกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และแนวทางในรูปแบบใดที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์”

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายและแนวคิดพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และวิเคราะห์ผลกระทบของสถานะดังกล่าวต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการและมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR)

2.3 เพื่อวิเคราะห์ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย โดยมุ่งเน้นประเด็นความชัดเจนของการจำแนกประเภทข้อมูล การขอความยินยอมและสิทธิของเจ้าของข้อมูล การโอนข้อมูลข้ามพรมแดน ฐานทางกฎหมายที่ยกเว้นความยินยอมในการเก็บรวบรวม การใช้ การเปิดเผย หรือโอนข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) และการกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

2.4 เพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบาย กฎหมายลำดับรอง หรือแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายจัดตั้งกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทไทย

3. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาสถานะทางกฎหมายและข้อพิจารณาทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมุ่งวิเคราะห์เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายและแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ และหลัก GDPR ในมิติด้านโครงสร้างทางกฎหมายและแนวทางเชิงนโยบาย

การวิจัยนี้ไม่ครอบคลุมการวิเคราะห์เชิงเทคนิคด้านความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศ (Cybersecurity) และไม่ศึกษาการบังคับใช้ในระดับรายสถาบันเชิงกรณีศึกษา (Case Study) แต่เน้นการวิเคราะห์เชิงเอกสารและการเปรียบเทียบกฎหมายเป็นหลัก

4. กรอบแนวคิดวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี 2 ประการในการวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 แนวคิดสิทธิข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งมองการคุ้มครองข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่รัฐและสถาบันต้องเคารพ คุ้มครอง และสนับสนุน โดยมีรากฐานมาจากหลักสิทธิมนุษยชนสากลและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 32 และ 25 ที่รับรองสิทธิความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และ

4.2 แนวคิดการกำกับดูแลแบบเฉพาะภาคส่วน (Sectoral Regulation) ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างกลไกกำกับดูแลที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภาคการศึกษา โดยเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกลางด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กับบริบทการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติจริง

การบูรณาการกรอบแนวคิดทั้งสองนี้ช่วยให้การวิเคราะห์สามารถชี้ให้เห็น ช่องว่างทางกฎหมาย (Legal Gap) ได้อย่างเป็นระบบ และสามารถเชื่อมโยงกับแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งมีแนวทางกำกับดูแลเฉพาะภาคการศึกษาและหน่วยงานกำกับที่เข้มแข็ง กรอบแนวคิดดังกล่าวจะถูกใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ผลการศึกษาในบทที่ 7 และอภิปรายผลในบทที่ 8 เพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นของการพัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาในประเทศไทย

5.วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Legal Documentary Research) เพื่อทบทวนแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกแหล่งข้อมูลออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

5.1 มาตรฐานสากล ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation หรือ GDPR) เพื่อใช้เป็นกรอบอ้างอิงด้านหลักการและมาตรการทางกฎหมาย

5.2 กฎหมายต่างประเทศ การวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษากฎหมายและแนวปฏิบัติของ สหราชอาณาจักร และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายและเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายฉบับ ดังนี้

(1) ในส่วนของ สหราชอาณาจักร ได้แก่ United Kingdom General Data Protection Regulation (UK GDPR), Data Protection Act 2018, แนวทางของ Information Commissioner's Office (ICO) โดยเฉพาะเอกสาร Schools, Universities and Colleges, Education Data, Data Protection Officers และ How should we obtain, record and manage consent รวมถึง Sharing personal data in an emergency – a guide for universities and colleges และ Education-data

(2) ในส่วนของ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ Personal Data Protection Act 2012 (PDPA), เอกสารแนวปฏิบัติของ Personal Data Protection Commission (PDPC) ที่เป็นหลักคือ Advisory Guidelines for the Education Sector (2024)

การเลือกศึกษากฎหมายของทั้งสองประเทศนี้ มิได้เป็นเพียงการเลือกประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเท่านั้น หากยังตั้งอยู่บนเกณฑ์เชิงวิวิธีวิทยาที่สำคัญสองประการ ได้แก่

(1) ทั้งสองประเทศมีระบบกฎหมายที่จัดทำแนวทางเฉพาะภาคการศึกษา (Sector-Specific Guidance) อย่างเป็นระบบภายใต้กรอบกฎหมายกลาง ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังไม่มีแนวทางในลักษณะเดียวกัน และ

(2) บริบทเชิงโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาในทั้งสองประเทศมีความใกล้เคียงบางประการกับไทย เช่น การมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนมาก การดำเนินงานในลักษณะนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรควบคู่กับสถาบันเชิงพาณิชย์ และการอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานเฉพาะด้านการอุดมศึกษา ทำให้สามารถใช้เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกับประเทศไทย ซึ่งแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่ยังไม่มีความเฉพาะในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้านการศึกษาอย่างเป็นระบบ

5.3 กฎหมายไทย ได้แก่ ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้เป็นฐานทางทฤษฎีด้านสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน (2)

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้วิเคราะห์สถานะทางกฎหมาย โครงสร้างการกำกับดูแล และลักษณะความเป็นนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ (3) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งใช้วิเคราะห์หลักเกณฑ์การเก็บรวบรวม ใช้เปิดเผย และโอนข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงสิทธิของเจ้าของข้อมูล หน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูล และบทบาทของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) ทั้งนี้ การวิเคราะห์กฎหมายไทยทั้งสามฉบับจะถูกนำไปเชื่อมโยงกันในหัวข้อผลการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ฐานสิทธิ รวมถึงสถานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตลอดจนกลไกการคุ้มครองข้อมูล” อันเป็นรากฐานของประเด็นปัญหาวิจัยในงานศึกษานี้

5.4 เอกสารทางวิชาการ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ รายงาน หน่วยงานรัฐ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข้อมูลทั้งหมดถูกวิเคราะห์โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยผู้วิจัยได้ จัดทำตารางเปรียบเทียบและตารางวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการจำแนก วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อแตกต่าง ข้อจำกัด และช่องว่างทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อ่านเห็นกระบวนการวิจัยและการวิเคราะห์อย่างเป็นขั้นตอนและโปร่งใส ตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ระดับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน: สามารถนำข้อเสนอแนะไปใช้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับกฎหมายไทยและมาตรฐานสากล

6.2 ระดับหน่วยงานกำกับดูแล: หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการจัดทำมาตรฐาน แนวปฏิบัติกลาง หรือประกาศ/กฎหมายลำดับรองสำหรับภาคการศึกษาเอกชน

6.3 ระดับนโยบายและกฎหมาย: ผู้ร่างกฎหมายสามารถใช้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่หรือออกกฎหมายเฉพาะด้านการคุ้มครองข้อมูลในสถาบันการศึกษาเอกชน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย โดยใช้การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างทางกฎหมายควบคู่กับการเปรียบเทียบเชิงกฎหมายกับระบบของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสถานะทางกฎหมายของสถาบัน กลไกการกำกับดูแล และผลกระทบต่อ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้กรอบหลักการตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล² ขณะที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ทำหน้าที่กำหนดสถานะและภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในลักษณะองค์กรที่ดำเนินกิจการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ไม่ได้บัญญัติมาตรการเฉพาะด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้โดยตรง ในทาง กลับกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับผู้ควบคุมข้อมูล ส่วนบุคคลทุกภาคส่วน โดยไม่แยกบริบทของภาคการศึกษา ส่งผลให้การนำหลักกฎหมายไปปรับใช้กับ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในทางปฏิบัติเกิดความคลุมเครือและความไม่แน่นอนทางกฎหมายในหลายประเด็น ซึ่งอาจกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

เพื่อให้การนำเสนอผลการศึกษามีความชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย และ สะท้อนปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มผลการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ตามลำดับตรรกะ ของการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างทางกฎหมาย ตั้งแต่สถานะทางกฎหมายของสถาบัน กลไกการกำกับดูแล ไป จนถึงผลกระทบต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางปฏิบัติ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบตารางที่ 1-4 ตามลำดับ ดังนี้

- (1) สถานะทางกฎหมายและแนวคิดพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (2) โครงสร้างกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา เอกชน
- (3) ลักษณะและประเภทข้อมูลส่วนบุคคล และกลุ่มเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในบริบท สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (4) ปัญหาเชิงโครงสร้างในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ในแต่ละประเด็น ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาโดยเริ่มจากการอธิบายเชิงวิเคราะห์เชื่อมโยงหลัก กฎหมายและบริบทสถาบัน ก่อนสรุปผลในรูปแบบตารางเปรียบเทียบ เพื่อสะท้อนช่องว่างทางกฎหมาย (legal gap) และประเด็นวิเคราะห์ที่นำไปสู่การอภิปรายผลในบทถัดไป

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32.

7.1 สถานะทางกฎหมายและแนวคิดพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การวิเคราะห์ผลกระทบของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำเป็นต้องเริ่มจากการพิจารณา “สถานะทางกฎหมาย” และ “แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้ง” ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เนื่องจากรูปแบบองค์กร วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน และกลไกการกำกับดูแลของรัฐ ล้วนเป็นปัจจัยที่กำหนดขอบเขตของภาระหน้าที่และระดับความเข้มข้นของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทางปฏิบัติ

เพื่อวิเคราะห์ผลของ “สถานะทางกฎหมายและแนวคิดพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” ต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ผู้วิจัยจึงจัดทำตารางที่ 1 เพื่อแสดงภาพรวมเชิงโครงสร้างทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับระบบของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ทั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างด้านสถานะนิติบุคคล รูปแบบการกำกับดูแล และแนวคิดเชิงนโยบายที่อาจส่งผลต่อการออกแบบกลไกคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภาคการศึกษาเอกชน

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบสถานะทางกฎหมายและแนวคิดพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเด็น	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์
กฎหมายหลัก	พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2546 ³	Higher Education and Research Act 2017 ⁴	Private Education Act 2009 ⁵
นิติบุคคล	นิติบุคคลไม่แสวงกำไร	หลากหลายประเภท เช่น charity, company limited by guarantee ⁶ , company limited by shares	นิติบุคคล ส่วนใหญ่เป็นบริษัท จำกัด (Company Limited by Shares)
การแสวงกำไร	ห้ามแบ่งผลกำไร (Non-Profit)	ไม่แสวงกำไรและแสวงกำไร	แสวงกำไรเป็นหลัก
การกำกับดูแล	ควบคุมโดยรัฐ : กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	ควบคุมโดยหน่วยงาน Office for Students (Ofs) ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการและ Quality Assurance Agency (QAA) (องค์กรไม่แสวงกำไร) แล้วแต่ประเภทของสถาบัน	ควบคุมโดยรัฐ : Committee for Private Education (CPE)

³พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546. (2546, 17 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 11 หน้า 1-19.

⁴ United Kingdom, Higher Education and Research Act 2017 [Online], 27 October 2025. Source: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/pdfs/ukpga_20170029_en.pdf

⁵ Singapore Government Agency, Private Education Act 2009 [Online], 27 October 2025. Source: <https://sso.agc.gov.sg/act/pea2009>

⁶ เป็นรูปแบบนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรในระบบคอมมอนลอว์ (ซึ่งไม่มีมูลนิธินิแบบกฎหมายไทย) ดู กอบกุล ราชชนะนคร, การควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 50 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2564): หน้า 15.

ประเด็น	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์
ตัวอย่างสถาบันฯ แสวงหากำไร	ไม่มี	BPP University, University of Law	Kaplan, PSB Academy, James Cook University Singapore

จากตารางที่ 1 พบว่า ประเทศไทยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็น “นิติบุคคลไม่แสวงหากำไร” ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยห้ามแบ่งผลกำไรแก่ผู้ก่อตั้งหรือผู้มีส่วนได้เสีย และมุ่งจัดการศึกษาเป็นภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ⁷ จึงอาจจัดอยู่ในกลุ่มองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติภารกิจเชิงสาธารณะ (public-oriented institution).⁸

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” ทุกประเภทโดยไม่จำแนกสถานะการแสวงหากำไร จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติมาตรการหรือกลไกเฉพาะที่คำนึงถึงลักษณะและภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้สถาบันต้องปฏิบัติตามภาระหน้าที่ด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับเดียวกับนิติบุคคลเชิงพาณิชย์ทั่วไป เช่น การจัดโครงสร้างการกำกับดูแลข้อมูล การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) และการจัดทำเอกสารแสดงความสอดคล้องกับกฎหมาย (compliance documentation)

แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะมีได้แยกมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลตามสถานะ “แสวงหากำไร” หรือ “ไม่แสวงหากำไร” โดยตรง แต่การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติกลับได้รับอิทธิพลจากบริบทเชิงโครงสร้างขององค์กรอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ นิติบุคคลเชิงพาณิชย์โดยทั่วไปมีโครงสร้างองค์กร งบประมาณ และระบบบริหารความเสี่ยงที่ออกแบบมาเพื่อรองรับภาระการปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี อีกทั้งต้องดำเนินการกิจด้านการศึกษา การวิจัย และการบริการสังคมควบคู่กันไปในฐานะกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในเชิงเปรียบเทียบ ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักร แม้จะเปิดให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานได้ในหลากหลายรูปแบบนิติบุคคล ทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร แต่รัฐได้พัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาโดยหน่วยงานกำกับดูแลด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อปรับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลให้สอดคล้องกับบริบทของกิจกรรมทางการศึกษา ขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้สถาบันอุดมศึกษา

⁷ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 4,7,9,52 และ 65.

⁸ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563), หน้า 87-89.

เอกชนส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นบริษัทจำกัด แต่มีการจัดทำแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาเพื่อรองรับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เหมาะสมกับลักษณะของสถานศึกษาโดยตรง

จากการเปรียบเทียบดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาหลักของประเทศไทยมิได้อยู่ที่การขาดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่อยู่ที่การขาดการเชื่อมโยงเชิงระบบระหว่างสถานะทางกฎหมายและแนวคิดพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับกลไกการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (legal gap) ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเหมาะสม

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ปรากฏจากผลการศึกษานี้จึงมีใช้คำถามว่า “สถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่” หากแต่เป็นคำถามว่า สถานะทางกฎหมายและภารกิจเชิงสาธารณะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยในการออกแบบหรือพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับใด เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับลักษณะองค์กร

สมมติฐานเชิงวิเคราะห์ของผู้วิจัยคือ ความไม่ชัดเจนในการเชื่อมโยงสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเข้ากับกรอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและความเสี่ยงเชิงปฏิบัติในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย

7.2 โครงสร้างกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การศึกษาหัวข้อนี้มุ่งวิเคราะห์ โครงสร้างของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หลักการพื้นฐานและบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินว่า โครงสร้างกฎหมายดังกล่าวเอื้อต่อการนำหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในบริบทของภาคการศึกษาเพียงใด

ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ถูกออกแบบเป็นกฎหมายกลาง ที่ใช้บังคับกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทุกภาคส่วน โดยมีได้กำหนดหมวดหรือแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องตีความและประยุกต์ใช้หลักการของกฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยมีภาครัฐกิจทั่วไปเป็นฐาน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะกิจกรรมทางการศึกษาและโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากองค์กรเชิงพาณิชย์ ดังที่สะท้อนจากผลการศึกษาในตารางที่ 1

เพื่อให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างและกลไกการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงจัดทำตารางที่ 2 เพื่อเปรียบเทียบ โครงสร้างกฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแล ของประเทศไทย กับระบบของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะกฎหมายกลางเช่นเดียวกัน แต่มีการพัฒนาแนวปฏิบัติและกลไกกำกับดูแลที่ต่างกันไป โดยเฉพาะการจัดทำแนวทางเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา

การเปรียบเทียบดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อชี้ให้เห็นว่า ช่องว่างทางกฎหมาย (legal gap) ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย มิได้เกิดจากการขาดหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่เกิดจากโครงสร้างการกำกับดูแลและระดับของแนวปฏิบัติเฉพาะภาคส่วนที่ยังไม่สามารถแปลงหลักกฎหมายทั่วไปให้สอดคล้องกับบริบทของภาคการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมาย และการกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
ของประเทศไทย สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเด็น	ไทย (พระราชบัญญัติคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562) ⁹	EU (GDPR) ¹⁰	สหราชอาณาจักร (UK GDPR ¹¹ + DPA 2018 ¹²)	สิงคโปร์ (PDPA 2012) ¹³
กฎหมายหลัก	พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562	Regulation (EU) 2016/679 (GDPR)	UK GDPR + Data Protection Act 2018	Personal Data Protection Act 2012
หน่วยงานกำกับดูแลข้อมูล	คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (คกส.) (PDPC Thailand) (มาตรา 16)	European Data Protection Board (EDPB) และ Supervisory Authorities ของแต่ละประเทศ (มาตรา 51–59, 68–76)	Information Commissioner’s Office (ICO) (มาตรา 115–119)	Personal Data Protection Commission (PDPC) (มาตรา 48-52)
สถานะในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	เป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็น “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (มาตรา 37)	เป็น “ผู้ควบคุมข้อมูล” (Data Controller) (มาตรา 4(7))	Non-Profit และ For-Profit Universities ในฐานะผู้ควบคุมข้อมูล (มาตรา 205(1))	สถาบันอุดมศึกษาเอกชนถือเป็น “Organization” ต้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (ไม่มีคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูล” (Data Controller) (มาตรา 2(1))
มาตรการลงโทษ	ปรับทางปกครองสูงสุดไม่เกิน 5,000,000 บาท (หมวด 6) และโทษทางอาญา จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 79)	ปรับทางปกครองได้สูงสุด €20 ล้าน หรือ 4% ของรายได้ทั่วโลก (แล้วแต่จำนวนใดสูงกว่า) (มาตรา 83(5))	ปรับสูงสุด £17.5 ล้าน หรือ 4% ของ global turnover (มาตรา 155)	ปรับสูงสุด 1 ล้าน SGD หรือ 10% ของรายได้ต่อปี (มาตรา 48J)

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, (2562,27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก หน้า 52-95.

¹⁰ European Parliament and Council. (2016). *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*, *Official Journal of the European Union*, L 119, 1–88. 15 October 2025. Source: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

¹¹ Information Commissioner’s Office, The UK GDPR [Online], 15 October 2025. Source: <https://ico.org.uk/for-organisations/data-protection-and-the-eu/data-protection-and-the-eu-in-detail/the-uk-gdpr/>

¹² United Kingdom, Data Protection Act 2018 [Online], 15 October 2025. Source: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted>.

¹³ Singapore Statutes Online, Personal Data Protection Act 2012 (No. 26 of 2012) [Online], 15 October 2025. Source: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PDPA2012>.

ประเด็น	ไทย (พระราชบัญญัติคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562) ⁹	EU (GDPR) ¹⁰	สหราชอาณาจักร (UK GDPR ¹¹ + DPA 2018 ¹²)	สิงคโปร์ (PDPA 2012) ¹³
ลักษณะภาพรวม	ยังไม่มีแนวทางเฉพาะสำหรับภาค การศึกษา	ไม่มีหมวดเฉพาะสำหรับภาค การศึกษา	- Sector-specific Guidance for Education¹⁴ - Sharing Personal Data in an Emergency – A Guide for Universities and Colleges¹⁵ - Education Data¹⁶	มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลของ องค์กร (Organization) เป็นการ ทั่วไป และมี Advisory Guidelines for the Education Sector ¹⁷

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า แม้ประเทศไทย สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะ “กฎหมายกลาง” ที่ใช้บังคับกับทุกภาคส่วนเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในด้านโครงสร้างการกำกับดูแล และระดับของแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความชัดเจนและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ในกรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็น “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” และอยู่ภายใต้โครงสร้างการกำกับดูแลของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะเดียวกับองค์กรทุกประเภท โดยมีได้แยกหรือกำหนดแนวทางเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องตีความและประยุกต์ใช้หลักการ

¹⁴ Information Commissioner’s Office, Schools, universities and colleges [Online], 20 October 2025. Source: <https://ico.org.uk/for-organisations/schools-universities-and-colleges/>.

¹⁵ Information Commissioner’s Office, Sharing personal data in an emergency – a guide for universities and colleges [Online], 20 October 2025. Source: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/data-sharing/sharing-personal-data-in-an-emergency-a-guide-for-universities-and-colleges/>.

¹⁶ Information Commissioner’s Office, Education-data [Online], 20 October 2025. Source: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/individual-rights/right-of-access/education-data/>.

¹⁷ Personal Data Protection Commission, Advisory Guidelines for the Education Sector [Online], 15 October 2025. Source: <https://www.pdpc.gov.sg/guidelines-and-consultation/2018/09/advisory-guidelines-for-the-education-sector>.

ของกฎหมายกลาง ซึ่งออกแบบโดยมีภาคธุรกิจทั่วไปเป็นฐาน ในกิจกรรมทางการศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะและซับซ้อน และหากไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้จะเห็นได้ว่า ต้องรับโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง

เมื่อเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักร แม้จะใช้ UK GDPR และ Data Protection Act 2018 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเช่นเดียวกัน แต่ Information Commissioner's Office (ICO) ได้พัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับภาคการศึกษาอย่างเป็นระบบ ทั้งในประเด็นการใช้ฐานกฎหมาย การแบ่งปันข้อมูล การจัดการเหตุฉุกเฉิน และการคุ้มครองข้อมูลของผู้เรียน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจน ลดความไม่แน่นอนในการตีความ และเอื้อต่อการปฏิบัติของสถาบันการศึกษา

ในทำนองเดียวกัน สาธารณรัฐสิงคโปร์ภายใต้ Personal Data Protection Act 2012 (PDPA) แม้จะกำหนดสถานะของสถาบันการศึกษาในฐานะ “องค์กร” ตามกฎหมายทั่วไป แต่ Personal Data Protection Commission (PDPC) ได้จัดทำ Advisory Guidelines for the Education Sector เพื่อเชื่อมโยงหลักการด้านความเป็นส่วนตัวและความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลเข้ากับบริบทของสถานศึกษาโดยตรง

ดังนั้น ตารางที่ 2 จึงสะท้อนให้เห็นว่า ความแตกต่างเชิงโครงสร้าง หากแต่อยู่ที่การออกแบบกลไกกำกับดูแลและแนวปฏิบัติเฉพาะภาคส่วน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแปลงหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจากระดับนามธรรมให้สามารถนำไปใช้ได้จริงในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่การอธิบายถึงความจำเป็นของการพัฒนาแนวทางเฉพาะภาคการศึกษาในบทถัดไป

7.3 ลักษณะและประเภทข้อมูลส่วนบุคคล และกลุ่มเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในกิจกรรมที่หลากหลายและต่อเนื่องตลอดวงจรการศึกษา ตั้งแต่กระบวนการรับสมัคร การขึ้นทะเบียนนักศึกษา การเรียนการสอน การประเมินผล การวิจัย การให้ทุนการศึกษา การให้บริการสวัสดิการ ตลอดจนกิจกรรมทางวิชาการและกิจกรรมเสริมหลักสูตร ตามพันธกิจด้านการจัดการศึกษา การวิจัย และการให้บริการทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน¹⁸ ลักษณะดังกล่าวทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลหลายกลุ่มพร้อมกัน ภายใต้วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันและมีระดับความเสี่ยงด้านข้อมูลไม่เท่ากัน ลักษณะเช่นนี้ทำให้การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลในภาคการศึกษามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับองค์กรธุรกิจทั่วไป ทั้งในเชิงจำนวนกลุ่มข้อมูล วงจรชีวิตของข้อมูล และระดับความเปราะบางของเจ้าของข้อมูล

¹⁸พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 8.

ตารางที่ 3 จัดทำเพื่อจำแนกลักษณะ ประเภทและกลุ่มเจ้าของข้อมูล ตามพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายและความเหมาะสมของมาตรการคุ้มครองข้อมูลในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยต่อไป

ตารางที่ 3 ลักษณะและประเภทข้อมูลส่วนบุคคล และกลุ่มเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในบริบท สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล	ลักษณะข้อมูลส่วนบุคคล	ฐานกฎหมาย พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546
1. บุคคลที่เกี่ยวกับการให้บริการ การศึกษา		
1.1 กรรมการสภา/ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่	ประวัติ คุณสมบัติ วุฒิการศึกษา การแต่งตั้ง วาระการ ดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ฯลฯ	มาตรา 28,34,43,86
1.2 คณาจารย์	ประวัติ คุณสมบัติ วุฒิการศึกษา การแต่งตั้ง หน่วยงาน สังกัด ฯลฯ	มาตรา 45-48
1.3 นักศึกษา	ประวัติ ผลการเรียน ความประพฤติ การทำกิจกรรม บันทึกการเข้าเรียน สถานะภาพการจบการศึกษา ฯลฯ	มาตรา 5,11,34
1.4 บุคคลภายนอก ได้แก่ ผู้ปกครอง/ผู้ค้า ประกัน/คู่สัญญา	ข้อมูลประกอบการศึกษา การกู้ยืม การทำสัญญา ฯลฯ	มาตรา 35
2. ข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ (นอกเหนือจากการศึกษา)		
2.1 ผู้ร่วมวิจัยบุคคลภายนอก	ประวัติผู้ร่วมวิจัย คุณสมบัติ ฯลฯ	มาตรา 39
2.2 ผู้รับบริการวิชาการ	ประวัติผู้ขอคำปรึกษา ทางด้านกฎหมายแพทย์ ฯลฯ	มาตรา 40
2.3 ผู้ร่วมกิจกรรมทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม	ประวัติผู้ร่วมกิจกรรมทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ	มาตรา 41
2.4 คู่สัญญา	ข้อมูลสัญญา การเปิดเผยเพื่อปฏิบัติตามสัญญา	พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 – ฐานสัญญา
2.5 บุคคลภายนอกทั่วไป/ผู้เยี่ยมชม	ผู้มาเยือน เว็บไซต์ ผู้ติดต่อทั่วไป	พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 6

ผลการศึกษาในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า กลุ่มเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยสามารถจำแนกได้เป็นหลายกลุ่มหลัก ได้แก่ ผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ผู้ปกครอง

ผู้รับทุน ผู้ร่วมวิจัย คู่สัญญา และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการศึกษา ซึ่งแต่ละกลุ่มเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างกันทั้งในด้านลักษณะ วัตถุประสงค์ และความอ่อนไหวของข้อมูล

ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กฎหมายไทยจำแนกข้อมูลส่วนบุคคลออกเป็นสองประเภทหลัก ได้แก่ ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป ตามมาตรา 6 และ ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว ตามมาตรา 26 ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองในระดับที่เข้มงวดกว่า โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพ ประวัติการศึกษา ความพิการ ข้อมูลชีวมิติ หรือข้อมูลที่กระทบต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าของข้อมูล การจำแนกประเภทข้อมูลดังกล่าวมิใช่เพียงประเด็นเชิงนิยามทางกฎหมาย หากแต่ส่งผลโดยตรงต่อภาระหน้าที่ของสถาบันในด้านการกำหนดฐานทางกฎหมายในการประมวลผล การออกแบบกระบวนการขอความยินยอม การจัดทำมาตรการคุ้มครองเพิ่มเติม และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางกฎหมายในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายไทยยังขาดแนวทางเชิงระบบในการเชื่อมโยงของกิจกรรมทางการศึกษา กลุ่มเจ้าของข้อมูล ประเภทข้อมูล และมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มบุคคลที่กฎหมายมิได้กำหนดนิยามหรือแนวปฏิบัติเฉพาะไว้โดยตรง เช่น ผู้ปกครอง ผู้รับทุน หรือบุคคลภายนอกที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการศึกษาเป็นครั้งคราว ความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องอาศัยการตีความกฎหมายด้วยตนเองภายใต้กรอบทั่วไปของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่สอดคล้องในการกำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลและการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลในแต่ละกรณี

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า ทั้งสองประเทศเริ่มพัฒนาแนวทางเฉพาะภาคการศึกษาที่จำแนกกลุ่มเจ้าของข้อมูลตามกิจกรรมและวัตถุประสงค์ทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ซึ่งช่วยให้สถาบันสามารถกำหนดฐานทางกฎหมายและมาตรการคุ้มครองข้อมูลได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละกลุ่มบุคคล แตกต่างจากประเทศไทยที่ยังไม่มีแนวทางในลักษณะดังกล่าวอย่างเป็นทางการ

ช่องว่างทางกฎหมาย (Legal Gap) ที่ปรากฏจากตารางที่ 3 จึงมีได้อยู่ที่การขาดบทบัญญัติว่าด้วยประเภทข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่อยู่ที่การขาดกลไกเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติที่ช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถประยุกต์ใช้หลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับความซับซ้อนของกิจกรรมทางการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ และเกิดคำถามย่อยทางกฎหมาย ที่เกิดขึ้นจากผลการศึกษาครั้งนี้คือ การบังคับใช้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแบบเดียวกันกับทุกกลุ่มบุคคลและทุกกิจกรรมทางการศึกษาเพียงพอและเหมาะสมต่อบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือไม่ อย่างไรก็ดี สมมติฐานเชิงวิเคราะห์ ของงานวิจัยเห็นว่า ความซับซ้อนและความต่อเนื่องของการประมวลผลข้อมูลในภาคการศึกษา

จำเป็นต้องมีแนวปฏิบัติเฉพาะที่เชื่อมโยงกิจกรรม กลุ่มเจ้าของข้อมูล และประเภทข้อมูลเข้าด้วยกัน มิฉะนั้นจะเพิ่มความไม่แน่นอนทางกฎหมายและความเสี่ยงในการปฏิบัติแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยในระยะยาว

7.4 ปัญหาเชิงโครงสร้างในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เพื่อให้เห็นภาพเชิงเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับข้อจำกัดและช่องว่างในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย โดยได้จัดทำตารางที่ 4 ขึ้นเพื่อสังเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ โดยเปรียบเทียบกับแนวทางของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งมีการพัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 4 มีได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อแสดงความแตกต่างของกฎหมายในเชิงพรรณนา หากแต่ใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ว่า ในประเด็นสำคัญด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ฐานทางกฎหมายในการประมวลผลข้อมูล การขอความยินยอม สิทธิของเจ้าของข้อมูล การโอนข้อมูลข้ามพรมแดน บทบาทของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และโครงสร้างการกำกับดูแล กฎหมายไทยยังมีช่องว่างหรือความไม่ชัดเจนในประเด็นใด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระบบกำกับดูแลเฉพาะภาคการศึกษา

การวิเคราะห์ในตารางนี้จึงมุ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะของ “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” (structural problem) และ “ช่องว่างเชิงการบังคับใช้” (enforcement gap) ไม่ใช่เชิงตัวบท ซึ่งเป็นฐานสำคัญสำหรับการอภิปรายผลและการเสนอแนวทางเชิงนโยบายและกฎหมายในบทถัดไป

ตารางที่ 4 ปัญหาเชิงโครงสร้างและช่องว่างทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน: การเปรียบเทียบประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเด็น	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์
1) กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา	ใช้กฎหมายกลาง พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยยังไม่มีแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา ทำให้การตีความแตกต่างระหว่างสถาบัน	ใช้ UK GDPR และ Data Protection Act 2018 ควบคู่แนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษาของ ICO	ใช้ PDPA ควบคู่ Advisory Guidelines for the Education Sector ของ PDPC
2) ฐานกฎหมายในการประมวลผลข้อมูล	มักพึ่งพา “ความยินยอม” ¹⁹ เป็นหลัก ขาดแนวทางเลือกฐานกฎหมายที่เหมาะสมกับกิจกรรมการศึกษา	ICO เน้นเลือกฐานกฎหมายที่เหมาะสมกับกิจกรรม (lawful basis first) และหลีกเลี่ยงความยินยอมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ²⁰	PDPC แนะนำ วัตถุประสงค์และฐานกฎหมายอย่างเป็นระบบในสถานศึกษา
3) ความยินยอมและความโปร่งใสในการเก็บข้อมูล	พบการใช้ความยินยอมรวมทุกวัตถุประสงค์ (blanket consent) และการขอความยินยอม ที่ไม่จำแนกวัตถุประสงค์ เสี่ยงไม่สอดคล้องหลักกฎหมาย	เน้นความยินยอม ที่เฉพาะเจาะจง เข้าใจง่าย และโปร่งใส โดยเฉพาะกรณีผู้เรียน/ผู้เยาว์	ย้ำการขอความยินยอมที่เหมาะสมกับนักเรียนและผู้ปกครอง ลด “ภาวะความล้าจากการให้ความยินยอม” (consent fatigue) ²¹
4) การจำแนกข้อมูลและข้อมูลอ่อนไหว	ขาดแนวทางเฉพาะในการจำแนกข้อมูลตามกิจกรรมการศึกษา ²²	มีแนวปฏิบัติช่วยเชื่อมโยงประเภทข้อมูลกับกิจกรรมของสถาบัน และมีแนวปฏิบัติด้านข้อมูลเด็กและนักศึกษา	มีคำแนะนำปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา สำหรับข้อมูลนักเรียน สุขภาพ และข้อมูลอ่อนไหว
5) สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล	สิทธิได้รับรองตามกฎหมาย ²³ แต่การบริหารจัดการสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะในสถาบันยังขาดระบบรองรับ	มีแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา ในการจัดการคำขอใช้สิทธิและระบบ	มีแนวทางและตัวอย่างเชิงปฏิบัติสำหรับการจัดการคำขอใช้สิทธิใน

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 19 23 และมาตรา 37 โดย “ความยินยอม” ต้องเป็นอิสระ เฉพาะเจาะจง ชัดแจ้ง และสามารถเพิกถอนได้; ต้องแจ้งวัตถุประสงค์และรายละเอียดตามกฎหมายแก่เจ้าของข้อมูลก่อนหรือขณะเก็บรวบรวม (เช่น นโยบายความเป็นส่วนตัว/Notice).

²⁰ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับนักศึกษามีลักษณะไม่สมดุล ทำให้การพึ่งพา “ความยินยอม” เป็นฐานทางกฎหมายอาจไม่เหมาะสมในหลายกรณี และมีความเสี่ยงต่อการไม่เป็น “ความยินยอมโดยอิสระ” ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.

²¹ แนวคิด “consent fatigue” ใช้อธิบายสถานะที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องเผชิญกับคำขอความยินยอมจำนวนมากและบ่อยครั้งจนเกิดความเหนื่อยล้า ส่งผลให้การให้ความยินยอมขาดความตระหนักรู้และไม่สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของเจ้าของข้อมูล ดูเพิ่มเติมใน European Data Protection Board, Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, para. 20–21; และ Information Commissioner’s Office, Consent, ซึ่งชี้ว่าการขอความยินยอมที่ซ้ำซ้อนอาจบั่นทอนคุณภาพของความยินยอมและไม่สอดคล้องกับหลักความสมัครใจตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.

²² พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 26.

²³ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 30-36.

ประเด็น	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์
		สนองตอบต่อข้อมูลการใช้สิทธิ และมีตัวอย่างแบบฟอร์มหนังสือที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันการศึกษา
6) การโอนข้อมูลไปต่างประเทศ	มีกฎหมายและประกาศรองรับ ²⁴ แต่ยังคงขาดแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา	มีกลไก Chapter V (adequacy, SCCs/IDTA) และแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา	อนุญาตการโอนข้อมูลภายใต้การคุ้มครองที่เพียงพอและแนวทางเกี่ยวกับการโอนข้อมูลข้ามพรมแดน แนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา
7) บทบาทเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) และการกำกับดูแล	ขาดมาตรฐานบทบาท DPO ²⁵ แนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา	ICO กำหนดบทบาท ความเป็นอิสระ และสายการรายงาน DPO ในสถาบันการศึกษา	PDPC สนับสนุนบทบาท DPO และโครงสร้างกำกับดูแลภายในสถาบันการศึกษา
8) ความมั่นคงปลอดภัย และการแจ้งเหตุข้อมูลรั่วไหล	กำหนดหน้าที่ตามกฎหมาย ²⁶ แม้กำหนดหน้าที่ชัดเจน แต่การจัดการเชิงระบบยังเป็นความท้าทายเนื่องจากขาดแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในบริบทที่สถาบันอยู่ภายใต้การกำกับหลายหน่วยงาน (อว และ คกส.)	กำหนดแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา อาทิ Education data guidance และ Personal data breaches guidance (ใช้เป็นมาตรฐานสำหรับสถาบันอุดมศึกษา)	กำหนดแนวปฏิบัติเฉพาะสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในมาตรการความมั่นคงปลอดภัยและมีการแจ้งเหตุละเมิดข้อมูล

จากตารางที่ 4 พบว่า ปัญหาหลักในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย มิได้เกิดจากการขาดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมายกลาง และการขาดกลไกกำกับดูแลเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกฎหมายดังกล่าวเข้ากับบริบทเฉพาะของภาคการศึกษา ซึ่งส่งผลให้การนำกฎหมายไปใช้ในทางปฏิบัติมีความไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงเชิงระบบ

เมื่อพิจารณาในแต่ละประเด็น จะเห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะกำหนดหลักการสำคัญไว้ครบถ้วน เช่น หลักความยินยอมโดยเฉพาะเจาะจง (มาตรา 19) สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา 30–36) หลักเกณฑ์การโอนข้อมูลข้ามพรมแดน (มาตรา 28 และ 29) และหน้าที่ของ

²⁴ ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตให้เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลที่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อนุญาตหรือผู้ปกครอง" และ "ประกาศ สคส. เรื่อง หลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปอย่างเพียงพอ" กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการโอนข้อมูลไปต่างประเทศ (ประเทศปลายทาง) และช้อยกเว้นต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะการโอนข้อมูลไปประเทศที่ไม่มีมาตรฐานคุ้มครองข้อมูลเพียงพอ.

²⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 41 และ 42.

²⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 37.

ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา 37) แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดแนวทางเฉพาะสำหรับบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังที่สะท้อนในตารางที่ 4 ว่า แต่ละประเด็นยังขาดแนวปฏิบัติที่แปลงหลักกฎหมายไปสู่ขั้นตอนปฏิบัติที่เหมาะสมกับกิจกรรมทางการศึกษาโดยตรง ซึ่งมีลักษณะการประมวลผลข้อมูลที่ซับซ้อนแตกต่างจากองค์กรเชิงพาณิชย์ทั่วไป

ตัวอย่างที่สะท้อนความคลุมเครือดังกล่าว ได้แก่ การขอความยินยอมจากนักศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าบางสถาบันยังใช้แบบฟอร์มความยินยอมแบบรวมทุกวัตถุประสงค์ (blanket consent) อันอาจไม่สอดคล้องกับหลัก “ความยินยอมโดยเฉพาะเจาะจง” ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และมีความเสี่ยงที่ความยินยอมดังกล่าวอาจไม่สมบูรณ์ในทางกฎหมาย หากถูกท้าทายในการบังคับใช้จริง

ในประเด็นการโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปต่างประเทศ แม้ประเทศไทยจะมีการออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังขาดแนวทางที่เข้าใจง่ายและเหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยเฉพาะในกรณีการใช้แพลตฟอร์มการเรียนการสอน การจัดเก็บข้อมูลบนระบบคลาวด์ และการร่วมวิจัยกับหน่วยงานต่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีคู่มือและแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับภาคการศึกษาโดยตรง

การเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงสะท้อนให้เห็นว่า จุดแข็งของทั้งสองประเทศมิได้อยู่ที่การมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างจากประเทศไทย หากแต่อยู่ที่การพัฒนา “แนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา” และกลไกกำกับดูแลแบบหลายชั้น (multi-layer governance) ที่ช่วยแปลงหลักกฎหมายทั่วไปให้สามารถนำไปใช้ได้จริงในบริบทของสถาบันการศึกษา

ดังนั้น ตารางที่ 4 จึงชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงการบังคับใช้ มากกว่าปัญหาเชิงตัวบทกฎหมาย โดยเกิดจากการขาดแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาและกลไกกำกับดูแลแบบหลายชั้น ซึ่งเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่การอภิปรายผลและข้อเสนอเชิงนโยบายและกฎหมายในบทถัดไป

8. อภิปรายผล

การวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ และหลักการของ GDPR ซึ่งผลการศึกษาที่ได้สามารถอภิปรายตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 4 ข้อได้ดังนี้

8.1 สถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

จากผลการศึกษาในตารางที่ 1 พบว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรและห้ามแบ่งผลกำไร ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ในความหมายของกฎหมายธุรกิจทั่วไป สถานะดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะ “เอกชนที่ปฏิบัติภารกิจเชิงสาธารณะ” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐในหลายมิติ ทั้งด้านนโยบาย มาตรฐานทางวิชาการ และการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” ทุกประเภทโดยไม่แยกสถานะเชิงกำไรหรือไม่แสวงหากำไร สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงต้องรับภาระหน้าที่ด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับเดียวกับองค์กรธุรกิจเอกชนทั่วไป ทั้งในด้านการจัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) การจัดทำการประเมินผลกระทบด้านการคุ้มครองข้อมูล (DPIA) และการจัดทำเอกสารการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกฎหมายมิได้กำหนดแนวทางเฉพาะหรือกลไกผ่อนปรนที่คำนึงถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของสถาบันที่ไม่แสวงหากำไร

ผลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นคือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี ต้องแบกรับต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลในระดับเดียวกับองค์กรเชิงพาณิชย์ที่สามารถกระจายภาระต้นทุนไปยังผู้ให้บริการได้ ในขณะที่ผู้รับบริการด้านการศึกษาเป็นกลุ่มบุคคลที่ยังไม่มีรายได้หรือมีศักยภาพทางเศรษฐกิจจำกัด ความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิด “ความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้าง” ระหว่างสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับรูปแบบของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ออกแบบในลักษณะกฎหมายกลาง

เมื่อเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักร แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจำนวนมากจะมีสถานะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรเช่นเดียวกัน แต่รัฐได้จัดให้มี แนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา ผ่านหน่วยงานกำกับดูแลอย่าง Information Commissioner’s Office (ICO) เพื่ออธิบายการประยุกต์ใช้หลักการของ UK GDPR ให้สอดคล้องกับบริบทของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาโดยตรง ขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นบริษัทจำกัด แต่ Personal Data Protection Commission (PDPC) ได้จัดทำ Advisory Guidelines for the Education Sector เพื่อปรับใช้หลักการของกฎหมายกลางให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของสถานศึกษา

ดังนั้น ปัญหาหลักของประเทศไทยจึงมิได้เป็นเพียงการกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นนิติบุคคลไม่แสวงหากำไร และได้เป็นเพียงปัญหาเชิงทรัพยากรหรือเชิงการปฏิบัติของสถาบันเป็นรายแห่ง หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบกำกับดูแลที่ยังขาดกลไกเชื่อมโยงกฎหมายกลางเข้ากับบริบทภาค การศึกษา ที่สามารถแปลงหลักการของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ให้สอดคล้อง กับพันธกิจ ลักษณะกิจกรรม และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเป็นระบบ ความไม่ สอดคล้องเชิงโครงสร้างดังกล่าวเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลของ สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ในหัวข้อถัดไป เพื่อชี้ให้เห็นบทบาทของแนวปฏิบัติเฉพาะภาค การศึกษาในการเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

8.2 การเปรียบเทียบมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐ สิงคโปร์

ผลการศึกษาในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า แม้ประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะเป็น “กฎหมายกลาง” (general data protection law) เช่นเดียวกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทย กฎหมายคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR) ซึ่งบังคับใช้ผ่าน UK GDPR และ Data Protection Act 2018 ในสหราชอาณาจักร และ Personal Data Protection Act 2012 (PDPA) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่โครงสร้างการกำกับดูแลและระดับของมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในภาคการศึกษากลับมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

คำว่า “โครงสร้างการกำกับดูแล” ในที่นี้ มิได้หมายถึงเพียงการมีหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย เท่านั้น หากแต่รวมถึง (1) บทบาทและอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลในการออกแนวปฏิบัติ (guidelines) (2) การเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายแม่บทกับแนวปฏิบัติเฉพาะภาคส่วน และ (3) กลไกสนับสนุนเชิงปฏิบัติที่ช่วย ให้ผู้ควบคุมข้อมูลสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของกิจกรรมนั้น ๆ²⁷

ในกรณีของประเทศไทย แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้มี คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหน่วยงานกำกับดูแล และมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นฝ่ายสนับสนุน แต่บทบาทของหน่วยงานดังกล่าวยังคงมุ่งเน้นการกำกับดูแลในเชิงทั่วไป โดยยังไม่มีแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานเฉพาะที่เชื่อมโยงหลักการของกฎหมายกับบริบทของสถาบันอุดมศึกษา อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องตีความและนำกฎหมายไปใช้ภายใต้กรอบเดียวกับภาค ธุรกิจทั่วไป ซึ่งมีลักษณะกิจกรรมและความเสี่ยงด้านข้อมูลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

27 ดูแนวคิดเรื่อง sector-specific governance ใน Information Commissioner's Office, Education Data: Guidance for Universities and Colleges (เชิงอรรถ 16).

ในทางเปรียบเทียบ สหราชอาณาจักรภายใต้ UK GDPR และ Data Protection Act 2018 แม้จะใช้กฎหมายกลางเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ Information Commissioner's Office (ICO) ได้พัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับภาคการศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่น Education Data Guidance และ Sharing Personal Data in an Emergency – A Guide for Universities and Colleges ซึ่งอธิบายการประยุกต์ใช้หลัก lawful basis การขอความยินยอม (consent) หลักการลดการใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น (data minimisation) และมาตรการด้านความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลในบริบทของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาโดยตรง แนวปฏิบัติดังกล่าวช่วยลดความไม่แน่นอนในการตีความกฎหมาย และลดความเสี่ยงในการใช้ความยินยอมในความสัมพันธ์ที่มีลักษณะอำนาจไม่สมดุลระหว่างสถาบันกับนักศึกษา²⁸

ในทำนองเดียวกัน สาธารณรัฐสิงคโปร์ภายใต้ Personal Data Protection Act 2012 (PDPA) ได้พัฒนา Advisory Guidelines for the Education Sector โดย Personal Data Protection Commission (PDPC) ซึ่งครอบคลุมทั้งหลักการด้านความเป็นส่วนตัว เช่น การแจ้งวัตถุประสงค์และการขอความยินยอมจากนักเรียนและผู้ปกครอง และมาตรการด้านความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล เช่น การเก็บรักษา การทำลาย และการจัดการเหตุข้อมูลรั่วไหลในบริบทของสถานศึกษาอย่างเฉพาะเจาะจง ส่งผลให้สถาบันการศึกษามีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และสามารถจัดการความเสี่ยงด้านข้อมูลได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

จากการเปรียบเทียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างเชิงสาระระหว่างประเทศไทยกับประเทศเปรียบเทียบ มิได้อยู่ที่การมีหรือไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่อยู่ที่ระดับของการพัฒนา “โครงสร้างการกำกับดูแลแบบหลายชั้น” (multi-layer governance) ซึ่งเชื่อมโยงกฎหมายกลางเข้ากับแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ประเทศไทยยังคงอยู่ในรูปแบบการกำกับดูแลแบบ “ชั้นเดียว” (single-layer regulation) ที่พึ่งพากฎหมายแม่บทเป็นหลัก ความแตกต่างเชิงโครงสร้างดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายได้ว่า เหตุใดการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยจึงยังคงมีความไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงในทางปฏิบัติผลการศึกษา

8.3 ปัญหาการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและช่องว่างเชิงการบังคับใช้ (Enforcement Gap)

จากตารางที่ 3 และตารางที่ 4 พบว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มบุคคลที่หลากหลายและซับซ้อน ทั้งข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปและข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว แม้

²⁸ Information Commissioner's Office, Lawful basis for processing, guidance under the UK GDPR, [Online], 15 October 2025. Source: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/>

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลไว้อย่างครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิเหล่านี้มักประสบปัญหาในการบังคับใช้จริง

ปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หากแต่เป็นผลจากโครงสร้างการกำกับดูแลที่ยังไม่เอื้อต่อภาคการศึกษาโดยเฉพาะ พบว่าอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีและความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล การขาดมาตรฐานกลางที่เชื่อมโยง PDPA กับมาตรฐานสากล เช่น ISO/IEC 27001 หรือ 27701 รวมถึงข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมองค์กรและความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับบทบาทของ DPO และกระบวนการบริหารจัดการสิทธิของเจ้าของข้อมูล

นอกจากนี้ การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควบคู่กับการกำกับดูแลด้านข้อมูลส่วนบุคคลโดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ยังทำให้เกิดภาวะเขตอำนาจทับซ้อนและขาดแนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ ส่งผลให้สิทธิของเจ้าของข้อมูลกลายเป็น “สิทธิตามกฎหมายแต่ไม่เกิดผลเต็มที่ในทางปฏิบัติ”

8.4 แนวทางเชิงนโยบายและกฎหมายที่ประเทศไทยควรพัฒนา

จากผลการอภิปรายข้างต้น สามารถสังเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายและกฎหมายที่ประเทศไทยควรพัฒนาได้ในสามระดับ ได้แก่

(1) ระดับแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา ซึ่งเสนอให้จัดทำแนวทางกลาง (National Guidelines) ที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านการคุ้มครองข้อมูลสำหรับกิจกรรมหลักของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น การรับสมัคร การเรียนการสอน การวิจัย และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล

(2) ระดับกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเสนอให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในการออกประกาศหรือหลักเกณฑ์เฉพาะที่เชื่อมโยงกฎหมายกลางเข้ากับบริบทของภาคการศึกษา

(3) ระดับการกำกับดูแลเชิงสถาบัน ซึ่งเสนอให้มีการบูรณาการบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับหน่วยงานด้านการอุดมศึกษา เพื่อให้การกำกับดูแลมีเอกภาพและลดความซ้ำซ้อน

แนวทางดังกล่าวจะช่วยเชื่อมโยงกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเข้ากับบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเป็นระบบ และยกระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

9. บทสรุป

จากผลการศึกษาเชิงกฎหมายเปรียบเทียบและการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย สามารถสรุปได้ว่า ข้อจำกัดสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภาคการศึกษาเอกชน มิได้เกิดจากความไม่

เพียงพอของตัวบทกฎหมาย หากแต่อยู่ที่การขาดแนวทางเฉพาะภาคการศึกษาและกลไกกำกับดูแลที่เชื่อมโยงกฎหมายกลางเข้ากับลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเป็นระบบ

สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างการบริหารจัดการ ทรัพยากร และศักยภาพในการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แม้สถานะดังกล่าวจะเอื้อต่อการดำเนินภารกิจเชิงสาธารณะและการคุ้มครองประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ แต่เมื่อถูกกำกับภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ออกแบบมาในลักษณะกฎหมายกลางสำหรับทุกภาคส่วน ย่อมนำไปสู่ความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างและความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า ทั้งสองประเทศสามารถลดช่องว่างดังกล่าวได้ผ่านการพัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา (sector-specific guidance) ควบคู่กับการมีกลไกกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีบทบาทเชิงสนับสนุนทางวิชาการอย่างเป็นระบบ แนวทางดังกล่าวมิได้เป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่เป็นการปรับใช้กฎหมายกลางให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของสถาบันการศึกษาอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทยในเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบาย

ดังนั้น คำตอบของคำถามวิจัยที่ว่า “ประเทศไทยควรมีแนวทางเฉพาะสำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือไม่ และควรมีรูปแบบใด” คือ ประเทศไทยควรพัฒนาแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่ควรเสริมกลไกกำกับดูแลเชิงระบบที่เชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกลาง หน่วยงานกำกับดูแล และบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม

การพัฒนาแนวทางกลางหรือกฎหมายลำดับรองเฉพาะสำหรับภาคการศึกษาเอกชนจึงมีความจำเป็นในเชิงโครงสร้าง เพื่อช่วยลดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการข้อมูลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในระยะยาว ทั้งนี้ “กรอบกำกับดูแลเชิงระบบ” ในที่นี้ หมายถึงการสร้างเชื่อมโยงอย่างเป็นเอกภาพตั้งแต่ระดับนโยบายของรัฐ ระดับหน่วยงานกำกับดูแล ไปจนถึงระดับสถาบันผู้ปฏิบัติ เพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกิดผลอย่างแท้จริงทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติการ

10. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเชิงกฎหมายเปรียบเทียบและการอภิปรายผลข้างต้น เห็นได้ชัดว่า ปัญหาในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยมิได้เกิดจากความไม่เพียงพอของพระราชบัญญัติ

คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หากแต่เกิดจากการขาด “แนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษา” และกลไกกำกับดูแลที่สามารถเชื่อมโยงกฎหมายกลางดังกล่าวเข้ากับลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้
อย่างเป็นระบบ งานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางเชิงนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติใน 2 ระดับ ดังต่อไปนี้

10.1 ระดับนโยบายของรัฐและหน่วยงานกำกับดูแล

10.1.1 การจัดทำแนวทางกลางระดับชาติสำหรับภาคการศึกษา (National Guidelines for the Education Sector)

เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ร่วมกับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จัดทำ “แนวทางกลางด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับภาคการศึกษา” เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

แนวทางกลางดังกล่าว มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขหรือยกเว้นหลักการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หากแต่เป็นการตีความและกำหนดแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายกลางสอดคล้องกับลักษณะกิจกรรม วงจรข้อมูล และกลุ่มเจ้าของข้อมูลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยเฉพาะ

สาระสำคัญของแนวทางกลางควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (national baseline) ครอบคลุมอย่างน้อยในประเด็นต่อไปนี้

- (1) การจำแนกกิจกรรมทางการศึกษาและประเภทข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- (2) การกำหนดฐานทางกฎหมายในการประมวลผลข้อมูลในบริบทการศึกษา โดยไม่พึ่งพาความยินยอมเพียงอย่างเดียว

(3) หลักเกณฑ์การขอความยินยอม การถอนความยินยอม และการใช้ข้อมูลของผู้เยาว์

(4) แนวทางการบริหารจัดการสิทธิของเจ้าของข้อมูลในระบบสถาบันการศึกษา

(5) การโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปต่างประเทศในบริบทความร่วมมือทางการศึกษา

(6) การจัดการเหตุข้อมูลรั่วไหลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การมีแนวทางกลางดังกล่าวจะช่วยลดความแตกต่างในการตีความกฎหมาย เสริมความแน่นอนทางกฎหมาย และลดความเสี่ยงในการปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ

10.1.2 การออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา

ในระยะยาว รัฐควรพิจารณาการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา โดยมีลักษณะเป็น

กฎหมายที่เสริมและขยายผลการบังคับใช้กฎหมายแม่บท มิใช่กฎหมายที่ยกเว้นหรือบ่อนทำลายการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูล

กฎหมายลำดับรองดังกล่าวควรกำหนด

- (1) หน้าที่เฉพาะของผู้ควบคุมข้อมูลในภาคการศึกษา
- (2) หลักเกณฑ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลที่เหมาะสมกับศักยภาพของสถาบัน
- (3) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) ในบริบท

สถาบันอุดมศึกษา

(4) กลไกกำกับดูแลและการประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้านการศึกษาและด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

มาตรการดังกล่าวจะช่วยเสริมความแน่นอน โปร่งใส และความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

10.1.3 การนำแนวทางจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทไทย

เสนอให้รัฐศึกษาแนวทางของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยเฉพาะบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล เช่น Information Commissioner's Office (ICO) และ Personal Data Protection Commission (PDPC) ซึ่งมีการจัดทำแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับภาคการศึกษาอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี การนำแนวทางจากต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยควรเป็นการประยุกต์เชิงโครงสร้างและเชิงนโยบาย มากกว่าการถ่ายโอนเชิงเทคนิคโดยตรง เช่น

- (1) การจัดทำแนวปฏิบัติเฉพาะภาคการศึกษาโดยหน่วยงานกำกับดูแล
- (2) การพัฒนาแบบฟอร์มและแนวทางมาตรฐานด้านประกาศความเป็นส่วนตัว (privacy notice) และความยินยอมสำหรับนักศึกษา
- (3) การกำหนดกลไกสนับสนุนเชิงวิชาการและเชิงเทคนิคแก่สถาบันอุดมศึกษา
- (4) การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้านข้อมูลส่วนบุคคลและหน่วยงาน

ด้านอุดมศึกษา

แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภาคการศึกษาไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยไม่ขัดกับบริบททางกฎหมายและโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย

10.2 ระดับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

10.2.1 การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติภายในที่ชัดเจน

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเชื่อมโยงกับลักษณะกิจกรรมทางการศึกษาและการบริหารจัดการภายใน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในองค์กรและลดความเสี่ยงจากการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย

10.2.2 การพัฒนาโครงสร้างการกำกับดูแลข้อมูลส่วนบุคคลภายในสถาบัน

ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (DPO) อย่างเป็นทางการ จัดตั้งคณะทำงานด้านการคุ้มครองข้อมูล และกำหนดกระบวนการประเมินความเสี่ยงด้านข้อมูล (DPIA) เพื่อสร้างระบบกำกับดูแลภายในที่เป็นเอกภาพและตรวจสอบได้

10.2.3 การปรับกระบวนการประมวลผลข้อมูลให้สอดคล้องกับกฎหมาย

สถาบันควรปรับปรุงกระบวนการเก็บ ใช้เปิดเผย และโอนข้อมูลส่วนบุคคลให้มีความโปร่งใส เข้าใจง่าย และเหมาะสมกับกลุ่มเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะกรณีข้อมูลของผู้เยาว์และข้อมูลอ่อนไหว รวมถึงจัดให้มีระบบจัดเก็บเอกสารและบันทึกการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเป็นระบบ

10.2.4 การยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลสู่มาตรฐานสากล

เพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและลดความเสี่ยงเชิงสถาบัน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรพิจารณานำมาตรฐานด้านความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล เช่น ISO/IEC 27001 หรือแนวทางด้าน cybersecurity มาประยุกต์ใช้ควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

รายการอ้างอิง

- ดิเรก ควรสมาคม, คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558).
- นคร เสรีรักษ์, **ความเป็นส่วนตัว: ความคิด ความรู้ ความจริง และพัฒนาการเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย**, (กรุงเทพฯ: พีเพรส, 2557).
- นพดล ปกรณ์นิมิตติ, **ศึกษาขอบอำนาจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546**, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2551).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักสิทธิเสรีภาพ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2558).
- ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภและคณะ, **Thailand Data Protection Guidelines 3.0: แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล**, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563).
- ศิริพงษ์ รักใหม่, **พัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย**, (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิตคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).
- สุมาลี วงษ์วิจิต, **การพัฒนากฎหมายการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยเพื่อให้สอดคล้องกับความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา**, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 48 ฉบับที่ 3 (2562), หน้า 528-553.
- Atherton, G., Lewis, J., and Bolton, P., ‘Higher Education in the UK: Systems, Policy Approaches, and Challenges’ (Commons Library Research Briefing, 2023) [Online], 11 March 2024. Source: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9640/CBP-9640.pdf>
- Auston Institute of Management, **Private Universities in Singapore: What to Consider?** [Online], 11 March 2024. Source: <https://www.auston.edu.sg/advice/private-universities-in-singapore-what-to-consider/>
- Fary, Michael, et al., ‘Data Protection Primer for Higher Education: Environmental Considerations, Culture, and Practices’ (ECAR Working Group Paper, Louisville, CO: ECAR, 2016) [Online], 11 March 2024. Source: https://www.researchgate.net/publication/309200781_Data_Protection_Primer_for_Higher_Education.
- K12 Academics, **Legal Status of Universities in the United Kingdom** [Online], 11 March 2024. Source:

<https://www.k12academics.com/Education%20Worldwide/Education%20in%20the%20United%20Kingdom/Universities%20in%20the%20United%20Kingdom/legal-status->