

## การเสริมสร้างกรอบการกำกับดูแลสำหรับเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย

กฎระเบียบของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยมีการกระจายการกำกับดูแลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการร่วมมือในการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลที่โจทย์ความท้าทายเปลี่ยนไป ในบทความนี้ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ นักวิจัยอาวุโสและวิษญาดา อ่าพนกิจวิวัฒน์ นักวิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้สำรวจภาพรวมด้านกฎระเบียบในปัจจุบัน ช่องว่าง และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

อ่านงานวิจัยของ *TFGI's* เรื่อง *Tech Regulation* ได้ที่นี่



บทความโดยเชมภัทร ทฤษฎีคุณ นักวิจัยอาวุโส และวิชาดา อำนภกิจวิวัฒน์ นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

การกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลในประเทศไทยกระจายตัวอยู่ในหน่วยงาน ทำให้บทบาทด้านการกำกับดูแล อาทิ การออกกฎหมาย กำหนดมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎหมายกระจายไปในแต่ละหน่วยงานทั้งจากหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน และเป็นองค์กร (มหาชน) อิสระ ทำหน้าที่ตามภารกิจ เช่น การกำกับดูแลการแข่งขันในตลาด การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เป็นต้น

## ภาพรวมหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศไทยในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

ในด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลของประเทศ ไทยจะมีกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการพัฒนาและกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ภายใต้ MDES มีหน่วยงานย่อยๆ อาทิ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) และ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPC)

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (NBTC) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคมผ่านการออกใบอนุญาตให้กับหน่วยงานของรัฐและเอกชน ซึ่งบทบาทดังกล่าวรวมถึงการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าเฉพาะในกิจการโทรคมนาคม ในทางกฎหมายหน้าที่ของ NBTC ดังกล่าวอาจต้องทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (TCCT) เพื่อคุ้มครองการแข่งขันเพื่อนำมาสู่บริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม

ปัจจุบัน ETDA มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (NDID) มาตรฐานการทำลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-signature) และ การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล เพื่อให้ผู้ประกอบการอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน เว้นแต่ธุรกิจนั้นจะมีกฎหมายและมาตรฐานเป็นการเฉพาะ เช่น ภาคการเงินจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (BOT) หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) เป็นต้น

PDPC มีบทบาทเข้าไปกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศ ผ่านกฎระเบียบและแนวปฏิบัติต่างๆ

รวมทั้งการพิจารณาข้อพิพาทหรือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้เพื่อสร้างความมั่นใจและน่าเชื่อถือให้กับประเทศ

สำหรับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (NCSC) มีหน้าที่ป้องกันและจัดการภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยเฉพาะภัยคุกคามที่เข้ามาจู่โจมโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ เช่น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โครงสร้างด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม เป็นต้น

การคุ้มครองการแข่งขันในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ TCCT ซึ่งในปัจจุบันทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันการค้าแบบทั่วไปในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการแข่งขันทางการค้าในธุรกิจแพลตฟอร์ม

ดังกล่าวมาแล้วว่า ในกรณีของภาคการเงินมีหน่วยงานเฉพาะ อาทิ BOT มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงด้านการเงินที่จะเกิดขึ้นได้กับประชาชน และการสร้างความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินให้มีมาตรฐานผ่านการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ส่วน SEC เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลตลาดทุนของผู้ลงทุนผ่านขั้นตอนและวิธีการดำเนินธุรกิจ การระดมทุน รวมถึงกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฉ้อโกง หลอกลวง หรือความผิดเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลในตลาดทุนไทยได้

## ความซับซ้อนด้านกฎระเบียบและบทบาทที่เปลี่ยนแปลง

ในปัจจุบันการกำกับดูแลธุรกิจแพลตฟอร์มประกอบไปด้วยหน่วยทั่วไปที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลในประเทศไทย ทั้งในด้านนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ แต่ถ้าเป็นอุตสาหกรรมเฉพาะจะมีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ อาทิ ธุรกิจการเงิน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมีความพยายามในการทำงานร่วมกันผ่านนโยบาย มาตรการ โครงการต่างๆ จากทางภาครัฐ อาทิ BOT และ SEC อาจทำงานร่วมกันกับ ETDA เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานในประเทศมีความพร้อมด้านการเงินและตลาดทุนไทยมากขึ้น

สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการกำกับดูแลในปัจจุบันที่แนวโน้มบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลกำลังขยายออกไปในเรื่องที่ในอดีตไม่เคยกำกับดูแล ทำให้ความเชี่ยวชาญที่เคยมีอาจจะไม่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมถึงกรอบทางกฎหมายปัจจุบันอาจไม่ครอบคลุมหรือไม่เอื้อให้เกิดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น บทบาทของ TCCT ยังเน้นการกำกับดูแลแบบ Ex-post ในขณะที่พฤติกรรมของแพลตฟอร์มมีความซับซ้อนมากกว่านั้นและจำเป็นต้องเข้าถึง

อัลกอริทึมเพื่อเข้าใจพฤติกรรมการแข่งขันรวมถึงวิเคราะห์สภาพตลาดเพื่อจะกำกับดูแลแบบ Ex-ante ก่อนแพลตฟอร์มจะละเมิดการแข่งขัน

อย่างไรก็ดี การอาศัยกรอบและอำนาจตามกฎหมายที่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้การกำกับดูแลธุรกิจแพลตฟอร์มติดช่องโหว่ที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายเข้ามากำกับดูแล ทำให้ประเทศไทยมีความพยายามร่างกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์มขึ้นมาเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจแพลตฟอร์มในประเทศไทย ซึ่งยังอยู่ในระหว่างกระบวนการร่าง

กฎหมายฉบับนี้จะทำหน้าที่เป็นกรอบทั้งในแนวนอนที่กำกับดูแลพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นการทั่วไปของธุรกิจแพลตฟอร์ม อาทิ การแข่งขันทางการค้า การคุ้มครองผู้บริโภค และการควบคุมการให้บริการ โดยกำหนดหน้าที่พื้นฐานที่แพลตฟอร์มทุกๆ ขนาดต้องปฏิบัติ และกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมตามความเสี่ยงที่แพลตฟอร์มแต่ละลักษณะจะก่อให้เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจและผู้บริโภค นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังเชื่อมโยงกลไกการบังคับใช้กฎหมายกับกฎเกณฑ์ภายใต้กฎหมายเฉพาะอื่นๆ

## การทำงานร่วมกันด้านกฎระเบียบที่ก้าวหน้า

ทว่า ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์มยังไม่มีผลใช้บังคับ โจทย์ใหญ่ที่เป็นความท้าทายสำคัญของการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย คือการเร่งสร้างความร่วมมือเพื่อรองรับการกับความเปลี่ยนแปลง จากคำแนะนำของ [Tech for Good Institute](#) ซึ่งได้แนะนำให้เกิดการสร้างความร่วมมือ 3 ลักษณะ ได้แก่

1. หน่วยงานของรัฐด้วยกัน เนื่องจากประเด็นเศรษฐกิจดิจิทัลมีความเกี่ยวข้องกับหลายมิติ อาทิ การแข่งขันทางการค้า คุ้มครองผู้บริโภค ความปลอดภัยไซเบอร์ และคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องใช้หน่วยงานที่มีความถนัดเฉพาะทางหลากหลาย การมีประสานความร่วมมือกันเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจึงสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทที่ให้อำนาจหน่วยงานต่างๆ ไว้เฉพาะ อาจจะทำให้เป้าหมายและการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกัน

2. หน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน เนื่องจากเทคโนโลยีมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สภาพดังกล่าวทำให้การกำกับดูแล อาทิ การออกกฎเกณฑ์อาจจะไม่ทันกับการปรับตัวของรูปแบบธุรกิจและเทคโนโลยี รวมถึงหน่วยงานของรัฐอาจขาดความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่จะกำกับดูแล รวมถึงประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นผิดพลาด การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนจะ

ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการทำความเข้าใจรูปแบบธุรกิจและเทคโนโลยีได้มากขึ้น

3. หน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐประเทศอื่นๆ เนื่องจากโจทย์ของการกำกับดูแลในเศรษฐกิจดิจิทัลมีความท้าทายโดยไม่จำกัดเฉพาะภายในพรมแดนรัฐใดรัฐหนึ่ง การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ

กับหน่วยงานของรัฐประเทศอื่นๆ กลไกการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงได้รับบทเรียนจากประเทศอื่นมาเป็นแนวทาง

### การมองไปในอนาคตเพื่อให้การกำกับดูแลครอบคลุมทุกมิติ

กล่าวโดยสรุป กรอบการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับภารกิจ

ที่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าจะมีความพยายามในการทำงานร่วมกันและจัดการกับความท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่ นี้ แต่การขยายบทบาทด้านกฎระเบียบและช่องว่างที่มีอยู่ก็ยังคงทำให้เกิดอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาล่าช้ารัฐบาลไทยควรจะต้องดำเนินการออกกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์มเพื่อมุ่งเป้าหมายในการรวมศูนย์การกำกับดูแลภายใต้กรอบการทำงานที่สอดคล้องกัน และปรับปรุงกลไกภายในระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การเร่งสร้างความท้าทายยังเป็นโจทย์ใหญ่ของประเทศไทย ทั้งในแง่ของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน รวมถึงกับระหว่างกำกับดูแลในต่างประเทศ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความซับซ้อน (ซ้ำซ้อน) และทำให้เกิดการทำงานร่วมกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงลึก ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวกับภูมิทัศน์ด้านกฎระเบียบที่เปลี่ยนแปลงไปได้มากขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจดิจิทัลกำลังเติบโต

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของ *Tech for Good Institute*

### เกี่ยวกับผู้เขียน

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ นักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ปัจจุบันกำลังดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง

## กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล ในภาครัฐ

วิษญาดา อามานกิจวิวัฒน์ เป็นนักวิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มีความสนใจในด้านกฎหมายดิจิทัล กฎหมายคอมพิวเตอร์ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการวิจัยนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและประเด็นทางสังคม

### เกี่ยวกับหน่วยงาน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบันวิจัยนโยบายสาธารณะในปี 2527 มีสถานะเป็นมูลนิธิเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรโดยมีเป้าหมายเพื่อนำเสนอความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการวิเคราะห์และนำเสนอแนะนโยบาย (โดยเฉพาะนโยบายทางเศรษฐกิจ) ต่อรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคมของประเทศไทย