



การใช้ข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสาร (PNR) ภายใต้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

นางสาวกัญญณัฐ พิพัฒน์กิจไพศาล

ผู้อำนวยการส่วนควบคุมทางศุลกากร

สำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร

ศุลกากรไทย ได้ให้ความสำคัญกับการนำระบบฐานข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสารทางอากาศ (Passenger Name Record: PNR) มาใช้ในงานควบคุมทางศุลกากร ตามหลักพันธกิจเพื่อปกป้องสังคมและสร้างความปลอดภัยด้วยระบบควบคุมทางศุลกากร

ในปี 2001 จากเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ที่สหรัฐอเมริกาในพื้นที่นครนิวยอร์ก และ วอชิงตัน ดีซี ได้สร้างความตระหนักให้กับทุกประเทศทั่วโลกในการตื่นตัวป้องกันการก่อเหตุการณ์ที่เกิดจากกลุ่มขบวนการผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ จนทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้เพิ่มความเข้มข้นของเครื่องมือที่ใช้ในการดูแลความมั่นคงชายแดน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ได้จัดทำข้อมติ 2396 ในเดือนธันวาคม 2560 โดยได้จัดทำจากพื้นฐานเดิมของมติ 2170 และมติ 2178 (ปี พ.ศ. 2557) ที่ครอบคลุมและให้ความสำคัญกับเครื่องมือที่จะสามารถระบุการกลับมาและการเคลื่อนย้ายของนักรบต่างชาติ (Foreign Terrorist Fighters: FTFs) และกลุ่มผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่ง ระบบ PNR เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้กับความมั่นคงทางชายแดน โดยเป็นกระบวนการคัดกรองข้อมูล การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทาง ซึ่ง UNSC ขอให้แต่ละประเทศนำมาใช้โดยต้องเคารพหลักสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้แล้ว องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) ได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิก นำระบบ PNR มาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคง กรมศุลกากรไทย เป็นสมาชิกของ WCO จึงได้เริ่มเตรียมความพร้อมในการนำระบบข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสาร (PNR) มาใช้ในงานศุลกากร ต่อจากที่กรมศุลกากรไทย ได้มีการใช้งานระบบคัดกรองข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing Systems: APPS) สมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว

โดยกรมศุลกากรได้มีประกาศกรมศุลกากรที่ 43/2561 ลงวัน 31 มกราคม 2561 กำหนดให้สายการบินส่งรายการข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสาร (Passenger Name Record: PNR) จำนวน 13 รายการ ซึ่งในรายการข้อมูลที่กำหนดจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล อาทิเช่น รายการที่ 3 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้โดยสาร ชื่อ นามสกุล ข้อมูลการบริการอื่น ๆ หมายเลขอ้างอิงผู้โดยสารสัมภาระ ข้อมูลค่าโดยสาร และข้อมูลเพื่อติดต่อกับ เป็นต้น ซึ่งหลังจากที่มีความพร้อมในทุกด้านเรียบร้อยแล้ว สายการบินจึงได้เริ่มมีการส่งข้อมูล PNR ให้กรมศุลกากร ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2561



ต่อมา เดือนพฤษภาคม ปี 2562 กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (General Data Protection Regulation: GDPR) ของสหภาพยุโรปเริ่มมีผลบังคับใช้เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของชาวยุโรป ส่งผลให้สายการบินสัญชาติยุโรปที่มีเที่ยวบินมาประเทศไทย มีความกังวลในการส่งข้อมูล PNR ให้กับศุลกากรไทย ซึ่งในคราวประชุม The WCO/IATA/ICAO/ API-PNR Contact Committee ครั้งที่ 12/2562 ในระหว่างวันที่ 22-23 มกราคม 2563 ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ผู้แทนศุลกากรไทยได้หารือเบื้องต้นกับผู้แทนสหภาพยุโรป (EU) ในเรื่องความกังวลของสายการบินดังกล่าว ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ศุลกากรไทยจะสามารถให้สายการบินสัญชาติยุโรปส่งข้อมูล PNR ได้ หากประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เทียบเท่ากับกฎหมาย GDPR และมีการทำข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปร่วมกัน เหมือนประเทศสมาชิก WCO ที่สามารถรับส่งข้อมูล PNR ของสหภาพยุโรปได้ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สำหรับประเทศแคนาดา ญี่ปุ่น อยู่ระหว่างการทำข้อตกลงกับสหภาพยุโรป

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในทุกระดับ กรมศุลกากรจึงได้แก้ไข ข้อบังคับกรมศุลกากรว่าด้วยการใช้งานระบบและเครื่องมือสืบค้นข้อมูลในห้องปฏิบัติการควบคุมทางศุลกากร ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ ปี พ.ศ. 2560 ให้สอดคล้องกับ

1. ประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2563
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562
3. กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (General Data Protection Regulation: GDPR) ของสหภาพยุโรป
4. มาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสาร (Passenger Name Record: PNR) Amendment 28 to the Annex 9- Facilitation)

กรมศุลกากร จึงได้มีประกาศ ข้อบังคับกรมศุลกากรว่าด้วยการใช้งานระบบและเครื่องมือสืบค้นข้อมูลในห้องปฏิบัติการควบคุมทางศุลกากร ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ ปี พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2564 เรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้การใช้ข้อมูล PNR ของกรมศุลกากร อยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การตรวจสอบและควบคุมการใช้ระบบและข้อมูลในระบบตั้งแต่การส่ง การเก็บรักษา และการใช้ข้อมูลซึ่งสามารถตรวจสอบย้อนหลังเกี่ยวกับการเข้าถึง เปลี่ยนแปลง ลบ หรือโอนถ่ายในข้อมูลระบบได้ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้งาน รวมถึงตลอดถึงการเก็บรักษาความปลอดภัยของข้อมูล ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

ท้ายสุด เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน 2565 แล้ว ศุลกากรไทย จะสามารถเริ่มหารือกับผู้แทนสหภาพยุโรป เพื่อเจรจาเกี่ยวกับการขอทำข้อตกลงทวิภาคีในการรับส่งข้อมูล PNR จาก สายการบินยุโรป อนึ่ง การที่กรมศุลกากรได้แก้ไขข้อบังคับฯ ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จะเป็นสาระสำคัญ อย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นได้ว่า กรมศุลกากรได้มีการใช้งานข้อมูล PNR ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

สิ่งที่ท้าทายต่อไปในอนาคตของกรมศุลกากรไทย คือ ประยุกต์ใช้ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสาร ล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS) และระบบฐานข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสาร (Passenger Name Record: PNR) เพื่อเพิ่มขีด ความสามารถในการควบคุมทางศุลกากรศุลกากร ด้านพรมแดนทางบกและทางทะเล ปกป้องและป้องกันสิ่งคม ให้ปลอดภัยจากสินค้าผิดกฎหมาย ยาเสพติด หรือสินค้า อันตรายต่าง ๆ



ISSN นุกรม

1. ประกาศกรมศุลกากรที่ 43/2561 เรื่อง กำหนดรายการข้อมูลสำหรับฐานข้อมูลการเดินทางของผู้โดยสาร (Passenger Name Record : PNR) เพื่อใช้ในการรายงานอากาศยานทางอิเล็กทรอนิกส์ ประกาศ ณ วันที่ 31 มกราคม 2561
2. เอกสารการประชุม OSCE-wide Seminar on Passenger Data Exchange ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 1 – 2 พฤศจิกายน 2561 ณ กรุงเทพมหานคร สาธารณรัฐออสเตรีย