

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล จากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่

ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น การสื่อสารทางไกลผ่านดาวเทียม การสื่อสารผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต การสื่อสารผ่านระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญ ได้แก่ โทรสาร โทรศัพท์ เทคโนโลยีของการสื่อสารเหล่านี้ทำให้ติดต่อถึงกันสะดวกและรวดเร็ว ต่างไปจากการติดต่อสื่อสารในอดีตที่ไม่มีการใช้เทคโนโลยีทำให้การติดต่อสื่อสารล่าช้าและใช้เวลานาน เช่น การติดต่อทางจดหมาย หรือทางโทรเลข เป็นต้น

ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีทางการสื่อสารทำให้เกิดการละเมิดสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภค เช่น การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เกิดจากการที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ นำข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าที่ได้รับมาจากการทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรม ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ และข้อมูลอื่นมาใช้หรือเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากเจ้าของข้อมูล กล่าวคือ ผู้ประกอบการได้นำข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าซึ่งอยู่ในความครอบครองควบคุม และดูแลของตนไปเปิดเผย หรือขายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ ที่มีความต้องการข้อมูลของลูกค้าเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจของตน เช่น นำข้อมูลไปเปิดเผย หรือขายให้แก่บริษัทประกันวินาศภัย บริษัทประกันชีวิต บริษัทสถานบริการออกกำลังกายหรือฟิตเนส สถาบันการเงินต่างๆ ฯลฯ บริษัทเหล่านี้เมื่อได้รับข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ แยกแยะเป็นกลุ่มลูกค้าประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการเสนอขายสินค้าหรือบริการของตน ซึ่งในปัจจุบันผู้บริโภคจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน รำคาญจากการเสนอขายสินค้าหรือบริการผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น ผู้ประกอบการโทรศัพท์เสนอขายประกันภัย ประกันชีวิต ให้สมัครเป็นสมาชิกบัตรเครดิต ฯลฯ รวมถึงการส่งข้อความ (SMS) เสนอสิทธิพิเศษต่างๆ เช่น ส่วนลดในการรับประทานอาหาร ส่วนลดในการใช้บริการสถานเสริมความงาม ส่วนลดในการซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น และให้บริการทำนายดวงชะตา ให้โหลดคลิปวีดีโอ ให้ชิงโชครายการต่างๆ เป็นต้น การโทรศัพท์หรือส่งข้อความมายังผู้บริโภคเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการบ่อยครั้งขณะผู้บริโภคปฏิบัติงาน ประชุม ขับรถยนต์ พักผ่อน หรือทำกิจกรรมที่ต้องใช้สมาธิ การกระทำ

ดังกล่าวถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ปัญหาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นปัญหาสำคัญซึ่งต้องมีมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนไว้เป็นการเฉพาะเนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บรวบรวมโดยองค์กรภาคเอกชนมีปริมาณมากไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าข้อมูลส่วนบุคคลที่มีการจัดเก็บรวบรวมโดยหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด เช่น ข้อมูลผู้ซื้อหน่วยลงทุน ข้อมูลผู้เปิดบัญชีเงินฝาก ข้อมูลในโรงพยาบาลเอกชน ข้อมูลของผู้สมัครสมาชิกบัตรต่างๆ เช่น สมาชิกบัตรห้างสรรพสินค้า บัตรสมาชิกธนาคาร เป็นต้น ด้วยเหตุที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคทำให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เก็บรวบรวม ควบคุม และดูแลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเป็นจำนวนมากไม่ให้ความสำคัญกับข้อมูลส่วนบุคคลจึงนำไปใช้โดยขาดความระมัดระวัง นอกจากนี้ไม่มีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเพียงพอ หรือมีการอาศัยช่องทางโดยการนำข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าไปหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภค

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคโดยเฉพาะเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 และมาตรา 36 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนไว้อย่างชัดเจน มาตรา 35 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิด หรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือ ความเป็นอยู่ส่วนตัว ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น จะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์สาธารณะ”

มาตรา 36 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือ การเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลนั้นจะกระทำได้เพราะเป็นการกระทบต่อสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว

หรือสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภค อย่างไรก็ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลไว้เป็นเป็นหลักกว้างๆ เท่านั้นไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล แม้จะมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเวลาหลายปีก็ตามแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคซึ่งอยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชน สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นละเมิดแต่ยังไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นมาตรการเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว มากกว่าจะเป็นมาตรการป้องกันซึ่งขัดแย้งกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายของนานาอารยประเทศที่มุ่งให้ความคุ้มครองในลักษณะมาตรการป้องกันมากกว่ามาตรการเยียวยาหรือกรณีประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นเพียงมาตรการเยียวยาความเสียหายมากกว่าที่จะเป็นมาตรการป้องกัน กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษจำคุกหรือปรับเมื่อกระทำความผิดอาญาขึ้นแล้วเท่านั้น ถือเป็นการขัดแย้งกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศเช่นกัน นอกจากนี้ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญายังขาดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการ เจื่อนใจ และมาตรการที่สำคัญและจำเป็น โดยเฉพาะเจาะจงเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคอย่างเพียงพอ

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ให้สินเชื่อหรือสถาบันทางการเงินมีข้อมูลทางการเงินของผู้ขอสินเชื่อที่ถูกต้องครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ให้สินเชื่อในการให้สินเชื่อแก่ผู้ขอสินเชื่อ แม้กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติครอบคลุมหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอสินเชื่อโดยควบคุมทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนก็ตามแต่เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลทางการเงินสินเชื่อเท่านั้นไม่อาจนำมาปรับใช้กับสภาพปัญหาข้างต้นได้

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของราษฎรไทยซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลและเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลซึ่งจัดเก็บ ครอบครองและดูแลโดยนายทะเบียนราษฎรของรัฐเท่านั้น หลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายฉบับนี้จึงไม่อาจให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งอยู่ใน

ความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนได้ สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดเกี่ยวกับระบบการเก็บรวบรวม การประมวลผล การนำออกใช้ การทำลาย สิทธิของผู้ใช้บริการซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของผู้ให้บริการ การป้องกัน การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่อาจให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคซึ่งอยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนได้เช่นกัน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศสวีเดน อังกฤษ อิตาลี และแคนาดา พบว่าประเทศเหล่านี้มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลใช้บังคับมาเป็นเวลานาน แต่ประเทศไทยไม่มีมาตรการดังกล่าวทั้งที่มีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลมาเป็นเวลานานแล้วเช่นกัน อาจเป็นเพราะวัฒนธรรมไทยที่มีความเมตตาปราณี เอื้ออาทรแก่เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน จึงให้อภัยซึ่งกันและกัน ไม่ถือโทษโกรธกันทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลอย่างเป็นกิจจะลักษณะ

ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขต นิยามความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” จากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่

การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้นิยามความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” เนื่องจากเป็นวัตถุแห่งสิทธิที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครอง แนวความคิดในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบันมีการกำหนดนิยามคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ในขอบเขตที่หลากหลาย ดังนั้น การพิจารณาขอบเขตนิยามของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” วิเคราะห์ได้จากความหมายต่อไปนี้

1) ความหมายตามคำพิพากษาของศาล

เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 4126/2543 วินิจฉัยว่า คำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 หมายถึงสิ่งที่แสดงถึงเรื่องราวความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดอันเป็นเรื่องราวเฉพาะตัวของบุคคลผู้นั้นซึ่งจำแนกให้เห็นความแตกต่างจากรายของบุคคลอื่น ทั้งนี้ไม่ว่าจะบันทึกหรือทำให้ปรากฏในเอกสารหรือวัตถุใดๆ

2) ความหมายจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่บัญญัติเป็นลักษณะกฎหมายกลางที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขอบเขตการใช้บังคับเฉพาะเรื่องข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยและให้ตัวอย่างของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ว่า ได้แก่ ข้อมูลดังกรณีต่อไปนี้ ข้อมูลฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติการทำงาน บันทึกสรุปรประวัติและพฤติกรรมของบุคคล และประวัติอาชญากรรมของบุคคล เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นต้น

3) ความหมายตามคำนิยามในบทกฎหมายของต่างประเทศ

ประเทศสวีเดน พระราชบัญญัติการคุ้มครองข้อมูล (Personal Data Act 1998) ให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึงข้อมูลทั้งหมดทุกประเภทไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมที่อาจแสดงถึงลักษณะธรรมชาติของแต่ละบุคคลซึ่งยังมีชีวิตอยู่

ประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูล (Data Protection Act 1998) ให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งสามารถบ่งชี้ตัวบุคคลได้จากข้อมูลนั่นเอง หรือจากข้อมูลอื่นๆ ที่อยู่ในความครอบครองของผู้ควบคุมดูแลข้อมูล (Data Controller) หรืออาจอยู่ในความครอบครองของผู้ควบคุมดูแลข้อมูลในอนาคต ทั้งนี้รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวบุคคลธรรมดาและการแสดงเจตนาของผู้ควบคุมดูแลข้อมูลหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวกับบุคคลธรรมดานั้นด้วย

ประเทศอิตาลี กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและเรื่องอื่นๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Protection of Individuals and Other Subjects with Regard to the Processing of Personal Data Act no.675 of 31.12.1996) ให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึงข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล องค์กร หรือสมาคม ซึ่งสามารถระบุถึงบุคคลหรือหน่วยงานเหล่านั้นได้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การอ้างอิงข้อมูลอื่นๆ กับหมายเลขสำคัญประจำตัว

ประเทศแคนาดา พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Personal Information Protection and Electronic Documents Act) ให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึงข้อมูลใดๆ ที่สามารถบ่งชี้ตัวบุคคลได้ แต่ไม่รวมถึงชื่อ คำนำหน้าชื่อ ที่อยู่ในทางธุรกิจ หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรแรงงาน

4) ความหมายในทางวิชาการ

คำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หากพิจารณาจากความเห็นทางวิชาการทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศพบว่ามืองค์ประกอบหลัก 2 ประการ ได้แก่ องค์ประกอบด้านเนื้อหา และ องค์ประกอบด้านรูปแบบ

(1) องค์ประกอบด้านเนื้อหา ประกอบด้วยข้อมูล 3 ลักษณะ

- ก. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ชื่อ ที่อยู่ เพศ อาชีพ เป็นต้น
- ข. ข้อมูลที่บ่งบอกให้รู้ถึงบุคคลผู้นั้น เช่น เลขประจำตัวประชาชน ลายนิ้วมือ รหัส DNA จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-MAIL) หมายเลขโทรศัพท์ส่วนบุคคล เป็นต้น
- ค. ข้อมูลที่เป็นความลับของบุคคล เช่น เชื้อชาติ ประวัติทางการแพทย์ ประวัติ อาชญากรรม ข้อมูลทางการเงินและหนี้สิน เป็นต้น

(2) องค์ประกอบด้านรูปแบบ มืองค์ประกอบ 2 ประการ

- ก. เป็นข้อมูลที่ประมวลขึ้นมาจัดเก็บอย่างเป็นระบบ โดยบุคคลหรือนิติบุคคล และสามารถสื่อเรื่องราวอย่างหนึ่งอย่างใดได้
- ข. มีวิธีการสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อมูลส่วนบุคคล

จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ ปัจจุบันเกิดความไม่แน่นอนของการกำหนดขอบเขตนิยามความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” เนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคซึ่งใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นมีหลากหลายประเภท เช่น ประเภทข้อมูลที่เป็น ชื่อ อายุ ที่อยู่ อาชีพ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน หรือ หมายเลข โทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น และวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกัน เช่น การที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่เคยทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรมทางการเงินกับผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ และได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนไป ผู้ประกอบการเหล่านั้นจึงได้จัดเก็บ รวบรวม และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไว้ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ อายุ อาชีพ จำนวนรายได้ต่อเดือน หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค ที่จัดเก็บ รวบรวม ควบคุม และดูแลโดยองค์กรภาคเอกชนในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลาง สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน แต่พระราชบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นแต่ไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชน การศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตนิยามความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ควรเปรียบเทียบกับคำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดนิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ดังนี้ “ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย” จากความหมายดังกล่าว คำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่รวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ไม่อาจเจาะจงถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือข้อมูลที่ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีความหมายแคบ กล่าวคือ เน้นเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลซึ่งหมายถึงเรื่องส่วนตัวเท่านั้น ในขณะที่ความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ตามกฎหมายของต่างประเทศซึ่งควรได้รับความคุ้มครองนั้น ครอบคลุมถึงข้อมูลที่แม้ในเบื้องต้น จะไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้แต่หากในที่สุดสามารถระบุตัวบุคคลได้ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเช่นเดียวกัน

อนึ่งแม้มีกฎหมายบางฉบับให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนแล้วก็ตามแต่เป็นเพียงการคุ้มครองเฉพาะเรื่อง เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของสถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มุ่งคุ้มครองเฉพาะข้อมูลเครดิต หรือข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับสินเชื่อของผู้ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลประเภทอื่นๆ ด้วยเหตุนี้การกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” จึงเป็นปัญหากฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่ามีขอบเขตกว้างหรือแคบเพียงใด ครอบคลุมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือไม่

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกฎหมายกลางไว้ โดยเฉพาะและกำหนดนิยามคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” ให้มีความหมายอย่างกว้างว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ได้แก่ ชื่อ สกุล เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ หมายเลขซิมการ์ด (Sim Card) ประวัติการศึกษา ประวัติสุขภาพ ประวัติการทำงาน เลขหมาย รหัส สิ่งที่ยกให้รู้ถึงลักษณะของตัวบุคคลนั้นรวมถึงข้อมูลทุกประเภทไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การอ้างอิงข้อมูลอื่นๆ กับหมายเลขบัตรสำคัญประจำตัว ถือว่าข้อมูลอื่นๆ นั้นเป็นข้อมูลส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และส่งเสริมการให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรภาคเอกชน

หากวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันพบว่า มีกฎหมายที่ทำให้การรับรองคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่สำคัญมีดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 และมาตรา 36 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้อย่างกว้างๆ แต่ยังคงขาดกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดซึ่งใช้บังคับกับองค์กรภาคเอกชนที่มีข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในความครอบครอง

2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด มาตรา 420 และมาตรา 423 และประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 ว่าด้วยความผิดฐานเปิดเผยความลับ กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวรวมทั้งข้อมูลส่วนบุคคลเช่นเดียวกับสิทธิทั่วไปอื่นๆ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ฯลฯ แต่บุคคลจะได้รับความคุ้มครองสิทธิไม่ว่าจะเป็นสิทธิชนิดใดก็ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญาต่อเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วเท่านั้น

3) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวด 4 ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บและอยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชน

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยทำหน้าที่หลัก คือ

(1) พิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของข้อมูลในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลตามที่ผู้นั้นร้องขอ

(2) สอดส่องดูแล ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) เสนอแนะการตรากฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัตินี้

แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจควบคุมดูแลองค์กรวิชาชีพด้วยก็ตามแต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ครอบคลุมถึงอำนาจในการให้ความเห็นชอบประมวลหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมในวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้น

ตามกฎหมาย และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำที่ฝ่าฝืนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

4) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะข้อมูลเครดิตหรือข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับสินเชื่อของผู้ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลประเภทอื่นๆ โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต โดยธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

5) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 50 และมาตรา 51 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้บริการของผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

6) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 หมวด 2 การจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรเป็นกฎหมายที่เก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคล และประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณากฎหมายสำคัญดังกล่าวซึ่งบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย พบว่ายังไม่มีความใดที่กำหนดให้มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแล และส่งเสริมการให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชน อาจเป็นเพราะประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางสำหรับใช้ควบคุมกำกับ ดูแล กำหนดมาตรการ และลงโทษผู้ฝ่าฝืนเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคซึ่งอยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนโดยตรง ดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ

ประเทศสวีเดนมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะ โดยใช้บังคับกับองค์กรภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน่วยงานผู้ควบคุมดูแล (The Supervisory Authority) มีอำนาจ เช่น เข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่มีการ Processing (การ Processing หมายถึง การดำเนินการใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นการรวบรวม บันทึก เก็บรักษาเปิดเผยทำลาย ฯลฯ) เรียกข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการ Processing รวมทั้งระบบรักษา

ความปลอดภัยของข้อมูล ตั้งให้ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลส่วนบุคคล (ผู้ประกอบกรที่มีข้อมูลของลูกค้า อยู่ในความครอบครองและดูแล) แก้ไขให้ถูกต้องเมื่อพบว่าการ Processing ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งห้ามการ Processing นั้นด้วย ตั้งปรับผู้ควบคุมดูแลข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อกระทำความผิด โดยเฉพาะไม่จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล หรือมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้ลบข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูก Processing โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ประเทศอิตาลีมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด และคณะกรรมการดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ได้โดยอิสระ อำนาจทั่วไปของ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ออกคำสั่งห้าม ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ควบคุม และตรวจสอบการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว มักบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นการเฉพาะไม่ว่าจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ใน ความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชนก็ตาม เนื่องจาก ประเทศเหล่านี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าและ เติบโตทางด้านเศรษฐกิจและให้มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้การติดต่อสื่อสาร เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคจึงทำได้ โดยง่ายและสะดวกทำให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภค เห็นได้จากการละเมิดสิทธิ ส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งปัจจุบันเทคโนโลยีของการสื่อสารมีการใช้ โทรศัพท์เคลื่อนที่ติดต่อกันอย่างกว้างขวางเพราะ โทรศัพท์เคลื่อนที่มีราคาขอมเยาใช้งาน ได้ หลากหลายและสะดวกต่อการพกพารวมถึงค่าใช้จ่ายบริการมีให้เลือกหลากหลายไม่ว่าจะเป็นการจ่าย เป็นรายเดือน การเหม่าจ่าย หรือ ใช้บัตรเติมเงิน เป็นต้น

การที่ผู้บริโภคนิยมใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปโดยสะดวกและ ประหยัดเวลาและในขณะเดียวกันการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ติดต่อกับเข้ามายังเจ้าของหมายเลขโทรศัพท์ได้ง่ายแม้ว่าบุคคลนั้นไม่เคยมีนิติสัมพันธ์กับผู้บริโภค มาก่อน เช่นนี้อาจทำให้เกิดการละเมิดความเป็นอยู่ส่วนตัวได้ ดังเห็นได้จากการที่ผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ นำหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค โทรศัพท์หรือส่งข้อความเข้ามายังผู้บริโภคเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการ เช่น จูงใจให้สมัครเป็น สมาชิกบัตรเครดิต ให้สมัครเป็นสมาชิกสถานบริการออกกำลังกายหรือฟิตเนส ชักชวนให้ทำ สัญญาประกันชีวิตหรือสัญญาประกันภัยรถยนต์ ส่งข้อความโฆษณาขายสินค้า ส่งข้อความเสี่ยงโดย คิดค่าใช้จ่ายบริการ ส่งข้อความเชิญชวนให้ดูดวงชะตา ฯลฯ การเสนอขายสินค้าหรือบริการที่เกิดขึ้น

ขณะที่ผู้บริโภคกำลังปฏิบัติงาน มีกิจกรรมสำคัญ กำลังพักผ่อนทำให้ผู้บริโภคเกิดความรู้สึกเดือดร้อนรำคาญ เบื่อหน่าย จนกลายเป็นปัญหารบกวนความสุขในการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้บริโภคซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและมีความเห็นพ้องต้องกันว่าองค์กรภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้หากประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปและมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และส่งเสริมให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนเหมือนเช่นประเทศสวีเดนและอิตาลีแล้วย่อมเกิดผลดีต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเพราะจะได้มีหน่วยงานคอยควบคุม กำหนดหลักเกณฑ์ ตรวจสอบเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลรวมถึงลงโทษมิให้ผู้ครอบครอง ควบคุม และดูแลข้อมูล ใช้หรือเปิดเผยหรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการซึ่งผู้บริโภคเคยทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรมไม่กล้าที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปขายหรือเปิดเผยให้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ซึ่งเป็นบริษัทประกันภัย บริษัทประกันชีวิต ฯลฯ เพราะมีหน่วยงานคอยควบคุม ตรวจสอบการประมวลผลข้อมูลรวมถึงการใช้ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ย่อมทำให้การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ลดน้อยลง

อนึ่งองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแล กำหนดมาตรการการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลและลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลควรจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดนั้นสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสวีเดนและอิตาลีซึ่งทั้งสองประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและมีอำนาจลงโทษผู้กระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยมีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานและของพนักงานด้วย สำหรับคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ควรจัดตั้งขึ้นควรกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสวีเดนและอิตาลีและคณะกรรมการดังกล่าวควรสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญด้านคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านอื่นๆ และมีตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนจากองค์กรภาคเอกชนซึ่งควรมีสัดส่วนเท่าๆ กัน

นอกจากนี้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้บริโภค ด้วยการสัมภาษณ์ ผู้บริโภค 4 สาขาอาชีพประกอบด้วย อาชีพข้าราชการครู อาชีพข้าราชการตุลาการ อาชีพข้าราชการ ศาสนาและอาชีพข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ จำนวน 15 คน ผู้บริโภคจากสาขาอาชีพต่างๆ ดังกล่าวส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัท ห้างร้านอันจะทำให้การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ลดลง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกฎหมายกลางไว้ โดยเฉพาะและกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการ ประมวลผลข้อมูลและกำหนดนโยบาย มาตรการหรือแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการออกระเบียบแนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้ควบคุม ดูแล และรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็ นองค์กรภาคเอกชน

ปัจจุบันมีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นจำนวนมากเนื่องจากการจัดเก็บ รวบรวม และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ โดยการนำเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยมาใช้เห็นได้จากการ นำระบบคอมพิวเตอร์มาประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งสามารถประมวลผลได้อย่างรวดเร็วและ เข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นได้โดยง่าย กล่าวคือ มีการใช้คอมพิวเตอร์เปิดดูข้อมูลของ บุคคลอื่น เช่น การแฮก (Hack) ข้อมูล การขโมยรหัส (Password) ของบุคคลอื่นนำมาเปิดอ่านข้อมูล การนำข้อมูลของบุคคลอื่นที่ปรากฏตามเว็บไซต์ต่างๆ ไปใช้ ฯลฯ รวมถึงการใช้คอมพิวเตอร์ส่ง โอนข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นไปยังบุคคลภายนอกทั้งในและนอกประเทศ เช่น การส่ง จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) ที่มีข้อมูลของบุคคลอื่นต่อๆ กันมาหรือเรียกว่า “Forward Mail” หรือการสนทนาออนไลน์ (Chat) ฯลฯ ซึ่งสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ด้วยหลักการเดียวกันการ ติดต่อบรรยากาศแบบไร้สาย เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน (Smart Phone) สามารถเปิดดู ข้อมูลและส่งโอนข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นไปยังบุคคลภายนอกได้เช่นกันซึ่งเป็นการใช้ เทคโนโลยีด้านการสื่อสารผ่านระบบดาวเทียมหรือระบบอินเทอร์เน็ตที่ทันสมัยมากโดยสามารถ เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต ดูหนัง ฟังเพลง ดาวน์โหลดข้อมูล หรือส่งข้อความถึงกันได้เพียงในเวลาไม่กี่วินาที การพัฒนาระบบของการสื่อสารเช่นนี้อาจทำให้มีการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้

ปัญหาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สำคัญเกิดจากการที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ โทรศัพท์หรือส่งข้อความ (SMS) เข้ามาเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการหรือเสนอสิทธิพิเศษต่างๆ แก่ผู้บริโภคซึ่งผู้ประกอบการเหล่านี้ไม่เคยมีนิติสัมพันธ์กับผู้บริโภคมาก่อน กล่าวคือ ผู้บริโภคไม่เคยทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรมใดๆ ที่ผู้ประกอบการจะสามารถล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ อายุ อาชีพ รายได้ หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือข้อมูลอื่นๆ ของตนได้ กล่าวได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่ให้แก่ผู้ประกอบการต่างๆ เช่น ขณะทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์เพื่อขอวงเงินสินเชื่อ ขณะทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์กับบริษัทลิสซิง ขณะทำสัญญาประกันชีวิตกับบริษัทประกันชีวิต หรือ ขณะทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทประกันภัย ฯลฯ นั้น ได้ถูกใช้ประโยชน์หรือถูกเปิดเผยแก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ แล้วและบริษัทห้างร้านต่างๆ ได้ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคโทรศัพท์หรือส่งข้อความมายังผู้บริโภคเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการ อนึ่งข้อมูลซึ่งเก็บรวบรวมและอยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการเกิดจากผู้บริโภคได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนโดยการกรอกลงในแบบฟอร์มสัญญาซึ่งเป็นเอกสารสำเร็จรูปที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้จัดเตรียมไว้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรม ดังนั้นผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ ควรมีหน้าที่ดูแลรักษาและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคด้วยวิธีการที่ถูกต้อง ไม่นำหรือเปิดเผยข้อมูลโดยพลการเว้นแต่ได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากเจ้าของข้อมูลก่อน โดยหลักแล้วผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้จัดเก็บรักษา ควบคุม ดูแล และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้านั้นต้องยึดถือหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นหลักการสากล ดังนี้

1) หลักการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด หมายความว่าผู้ที่มีอำนาจจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องกระทำอย่างจำกัดและเท่าที่จำเป็นและการเก็บรวบรวมข้อมูลต้องกระทำด้วยวิธีการอันเป็นธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องกระทำด้วยความรับรู้และได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ดังนั้น หลักสากลของการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปจึงมีหลักว่าการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อยกเว้น ส่วนการปกปิดข้อมูลเป็นหลักทั่วไปซึ่งแตกต่างจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมีหลักว่าการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหลักทั่วไป ส่วนการปกปิดข้อมูลเป็นข้อยกเว้น

2) หลักการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลอย่างมีคุณภาพและได้สัดส่วน หมายความว่าข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งทำการประมวลผลต้องมีความเกี่ยวข้อง พอเพียงและได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการใช้หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ในการประมวลผลดังกล่าว มิใช่ใช้ข้อมูล

ส่วนบุคคลใดในปริมาณเท่าใดก็ได้และข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3) หลักการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด หมายความว่าข้อมูลส่วนบุคคลต้องไม่ถูกเปิดเผย เข้าถึง หรือใช้เพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจากที่เป็นวัตถุประสงค์นั้น เว้นแต่กรณีได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากเจ้าของข้อมูล หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของสังคม

4) หลักการป้องกันรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่าผู้จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลต้องจัดระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลอย่างเพียงพอมิให้ข้อมูลส่วนบุคคลเสี่ยงต่อการสูญหาย การเข้าถึง การถูกทำลาย การใช้ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือการเปิดเผยข้อมูลโดยบุคคลอื่นซึ่งไม่มีอำนาจ

5) หลักการมีส่วนร่วมของเจ้าของข้อมูล หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลธรรมดาผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไว้ เช่น มีสิทธิได้รับคำยืนยันจากนายทะเบียนผู้ประมวลผลข้อมูลว่าได้ทำการประมวลผล ใช้ หรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ หรือโต้แย้งคัดค้านการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน เป็นต้น

การนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไปใช้หรือเปิดเผยแก่ผู้ประกอบการต่างๆ ซึ่งเป็นบริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันภัย สถาบันการเงินต่างๆ ฯลฯ ทำให้มีการนำหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค โทรศัพท์หรือส่งข้อความเข้ามายังผู้บริโภคเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยผู้บริโภคไม่ได้ยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลของตน ดังนั้นเกิดความสงสัยว่าผู้ประกอบการต่างๆ ได้นำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคมาได้อย่างไร ต่อข้อสงสัยดังกล่าว แม้ผู้ประกอบการเหล่านั้นนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคมาจากบุคคลใดหรือด้วยวิธีการใดก็ตาม เห็นได้ว่าผู้จัดเก็บรวบรวม ควบคุม ดูแล และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค ซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ ที่ผู้บริโภคเคยทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรมทางการเงินด้วยไม่ได้ยึดถือหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กล่าวคือ ไม่ได้ยึดถือหลักการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัดซึ่งผู้ประกอบการที่มีอำนาจจัดเก็บ รวบรวม ควบคุม ดูแล และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำอย่างจำกัดและเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บข้อมูลนั้น โดยเฉพาะต้องกระทำด้วยความยินยอมหรือด้วยการรับรู้จากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงผู้ประกอบการที่มีอำนาจจัดเก็บ รวบรวม ควบคุม ดูแล และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ยึดถือหลักการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัด กล่าวคือ ข้อมูลส่วนบุคคลต้องไม่ถูกเปิดเผย เข้าถึง หรือใช้เพื่อการอย่างอื่นนอกจากตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เว้นแต่กรณีได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากเจ้าของข้อมูลหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย และผู้ประกอบการที่มีอำนาจจัดเก็บ

รวบรวม ควบคุม ดูแลและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ยึดหลักการป้องกันความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งกำหนดว่าการเข้าถึง การใช้ หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยบุคคลอื่นจะกระทำไม่ได้หากไม่มีอำนาจและต้องหามาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่รัดกุมด้วย เป็นต้น

ดังนั้น เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้เก็บรวบรวม ควบคุม ดูแล และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนควรมีอำนาจ หน้าที่ หรือมีสิทธิในการจัดเก็บ รวบรวม และประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไม่น้อยเพียงใด เช่น ธนาคารซึ่งได้จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าผู้ขอวงเงินสินเชื่อถือว่าธนาคารเป็นผู้เก็บรวบรวม ควบคุม และดูแลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค เช่นนี้ธนาคารควรมีสิทธิหน้าที่ในข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของตนเช่นใดบ้าง เช่น ธนาคารสามารถนำข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าไปใช้หรือเปิดเผยต่อบุคคลอื่นโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนได้หรือไม่ กรณีใดบ้างที่ธนาคารมีอำนาจใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน หรือธนาคารมีหน้าที่เก็บรักษาและดูแลความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าเช่นใด หรือธนาคารมีหน้าที่ทำข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าให้ทันสมัยอยู่เสมอและแก้ไขให้ถูกต้องหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกฎหมายกลางไว้ โดยเฉพาะและกำหนดสิทธิ หน้าที่ รวมถึงอำนาจของผู้ควบคุม ดูแล และรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนไว้โดยชัดเจน ได้แก่ หน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวม ควบคุม ใช้ประมวลผลข้อมูล และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนด หรือเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ หน้าที่ในการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ข้อมูลส่วนบุคคล หน้าที่ในการแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบันตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอ เป็นต้น

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

การละเมิดสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ของผู้บริโภคเกิดจากการโทรศัพท์หรือส่งข้อความเข้ามาเสนอขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค เห็นได้จากการที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ โทรศัพท์ติดต่อเข้ามาขณะทำงานหรือขณะปฏิบัติภารกิจสำคัญ บางครั้งผู้บริโภคไม่อาจทราบได้ว่าหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อเข้ามานั้นเป็นของบุคคลใดถ้าทราบก่อนแล้วว่าเป็นหมายเลขโทรศัพท์ของบุคคลซึ่งตนไม่พึงประสงค์หรือไม่สะดวกจะสนทนาในขณะนั้นตนก็สามารถเลี่ยงที่จะไม่รับโทรศัพท์ได้

แต่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่อาจทราบได้ว่าหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อเข้ามานั้นเป็นของบุคคลใด ผู้บริโภคจึงตัดสินใจรับโทรศัพท์เพราะคิดว่าบุคคลซึ่งโทรศัพท์เข้ามาอาจมีฐานะสำคัญอันจำเป็นเร่งด่วนและต้องการสนทนากับตน ทั้งที่ในขณะนั้นตนกำลังขับรถยนต์ กำลังทำงานอันรีบเร่ง กำลังประชุม กำลังพักผ่อน หรือกำลังทำกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งไม่สะดวกจะสนทนา และเมื่อผู้บริโภครับโทรศัพท์แล้วจึงทราบว่าบุคคลที่โทรศัพท์เข้ามามีวัตถุประสงค์เพื่อเชิญชวนให้ตนทำสัญญาประกันชีวิต ทำสัญญาประกันภัย หรือขอให้ช่วยสมัครเป็นสมาชิกบัตรเครดิตของสถาบันการเงินต่างๆ เป็นต้น

กรณีผู้ประกอบการส่งข้อความ (SMS) เข้ามายังผู้บริโภคเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าและใช้บริการผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น ให้ความบันเทิงในรูปแบบเสียงเพลง เกมส์ หรือข่าวสาร และบริการประเภทอื่นๆ โดยคิดค่าบริการ บางครั้งการเสนอให้บริการของผู้ประกอบการเช่นนี้ได้เกิดข้อขัดข้องเนื่องจากผู้บริโภคไม่เข้าใจวิธีการใช้บริการเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่แนะนำเป็นเหตุให้ผู้บริโภคต้องเสียค่าบริการโดยเปล่าประโยชน์ บางครั้งการส่งข้อความของผู้ประกอบการเป็นการกระทำละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคเนื่องจากทำให้ผู้บริโภคเกิดความรำคาญและรู้สึกเบื่อหน่ายกับการเปิดอ่านข้อความที่ส่งเข้ามาบ่อยๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงการส่งข้อความควรเป็นข้อความที่สำคัญและจำเป็นต้องแจ้งให้ผู้บริโภคได้รับทราบ เมื่อพิจารณาแล้วการที่ผู้ประกอบการได้ใช้วิธีการแสวงหาลูกค้าด้วยวิธีดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาที่จะเสนอขายสินค้าหรือบริการด้วยวิธีใดก็ได้และเป็นการกระทำโดยสุจริต แต่การเสนอขายสินค้าหรือบริการด้วยวิธีการดังกล่าวต้องไม่ทำให้บุคคลอื่นรู้สึกเดือดร้อนหรือรำคาญ

ปัญหาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคสาเหตุหนึ่งมาเกิดจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีของการสื่อสารที่ทันสมัยและสาเหตุอื่นเกิดจากการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการต่างๆ ที่ต้องทำรายได้ให้ได้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของเวลาและวิธีการในการเสนอขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภคดีังได้กล่าวมาแล้วจนนำไปสู่การละเมิดสิทธิส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามมนุษย์จะดำรงชีวิตอย่างลำพังโดยไม่คบค้าสมาคมหรือติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นคงเป็นไปได้เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคมต้องดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น เมื่อหิวต้องการรับประทานอาหารผู้บริโภคก็ต้องทำสัญญาซื้ออาหาร เมื่อต้องการที่อยู่อาศัยต้องทำสัญญาซื้อบ้าน คอนโดมิเนียม ทำสัญญาเช่าซื้อบ้านหรือสัญญาเช่าที่พัก หรือเมื่อต้องการเครื่องนุ่งห่มต้องทำสัญญาซื้อเสื้อผ้า เวลาเจ็บป่วยไม่สบายต้องทำสัญญาใช้บริการโรงพยาบาลหรือคลินิก นอกจากนี้มนุษย์ยังมีความต้องการเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น พาหนะเดินทางก็ต้องทำสัญญาซื้อ

หรือเช่าซื้อรถยนต์ เป็นต้น ดังนั้น การดำรงชีวิตของมนุษย์จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการติดต่อหรือมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ เพื่อทำนิติกรรมสัญญา ด้วยเหตุนี้ผู้บริโภครู้จำต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนแก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ ในการทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาคุณสมบัติของผู้บริโภคซึ่งเป็นคู่สัญญา หรือเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบังคับชำระหนี้ เป็นต้น

เมื่อผู้บริโภคให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนแก่ผู้ประกอบการที่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้บริโภคคือผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นควรมีสติหรือหน้าที่ในข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของผู้ประกอบการซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนอย่างไร เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายกลางที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนจึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะกำหนดให้สิทธิและหน้าที่แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หากมีก็เป็นเพียงแนวปฏิบัติสำหรับการทำนิติกรรมสัญญาหรือธุรกรรมในสถานประกอบการเท่านั้น เช่น การกำหนดแนวปฏิบัติของผู้บริโภคในการทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น จากการศึกษาไม่พบว่าผู้บริโภคมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่เคยให้ไว้หรือมีสิทธิอื่นใดดังบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสวีเดน อังกฤษ อิตาลี และแคนาดา ซึ่งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศดังกล่าวได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้บริโภคซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตน ให้สิทธิคัดสำเนาข้อมูลของตน ให้สิทธิแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนให้ถูกต้อง สมบูรณ์ และทันสมัย ให้สิทธิโต้แย้งกรณีข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนไม่ถูกต้อง หรือให้อำนาจขอให้ระงับการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน เป็นต้น ดังนั้น ตามมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลและการขอความยินยอมต้องแจ้งวัตถุประสงค์รวมทั้งให้สิทธิเจ้าของข้อมูลเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ด้วย โดยเฉพาะผู้ประกอบการต้องแจ้งข้อปฏิบัติและสถานที่ตั้งของผู้ประกอบการของตนเพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ทราบวิธีการเข้าถึงข้อมูลหรือสถานที่ตั้งของผู้ประกอบการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลของตนไว้ในความครอบครองทำให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ สิทธิของเจ้าของข้อมูลซึ่งเป็นที่ยอมรับและถือเป็นหลักสากล ได้แก่ สิทธิที่จะขอตรวจดูข้อมูลของตน สิทธิที่จะขอให้แจ้งถึงการให้หรือการเปิดเผยข้อมูลของตน สิทธิที่จะแก้ไข ลบ หรือทำลายข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือสิทธิที่จะเพิกถอนความยินยอมในการเก็บข้อมูลของตน

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลยังไม่มีหรือนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับในการเก็บรวบรวม ควบคุม และดูแลข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ใน

ความครอบครองขององค์กรภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้การนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไปใช้หรือเปิดเผยจึงทำได้โดยง่ายและไม่ผิดกฎหมาย เช่น การที่ผู้ประกอบการนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไปใช้หรือเปิดเผยนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่ให้ไว้ด้วยการนำไปขายให้แก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านอื่นๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจของตน

นอกจากนี้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้บริโภค ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริโภค 4 สาขาอาชีพประกอบด้วย อาชีพข้าราชการครู อาชีพข้าราชการตุลาการ อาชีพข้าราชการศาลยุติธรรม และอาชีพข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 15 คน ผู้บริโภคจากสาขาอาชีพต่างๆ ดังกล่าวให้ความเห็นว่าเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลควรมีสิทธิอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนและมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกฎหมายกลางไว้ โดยเฉพาะและกำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ให้ชัดเจน ได้แก่ สิทธิในการขอตรวจข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน สิทธิขอแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนให้ถูกต้อง สิทธิขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนในกรณีเป็นข้อมูลที่ตนไม่ได้ให้ความยินยอมมาก่อน สิทธิขอให้ระงับการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนในกรณีข้อมูลไม่ถูกต้อง มีการนำออกใช้โดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย สิทธิขอคัดสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน สิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลของตนต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือ สิทธิฟ้องร้องต่อศาลเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลของตน เป็นต้น

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

การที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ นำข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) ของผู้บริโภค ได้แก่ หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์หรือส่งข้อความเข้ามายังผู้บริโภค เพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการขณะกำลังทำงานหรือปฏิบัติการกิจที่สำคัญโดยผู้บริโภคไม่เคยให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้นำหมายเลขโทรศัพท์ไปใช้หรือเปิดเผยมาก่อนทำให้ผู้บริโภคเกิดความรำคาญและรู้สึกเบื่อก่อนหน้าจากการกระทำละเมิดสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเดือดร้อนมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดได้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด และหากการกระทำละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเป็นการกระทำผิดในทางอาญาเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลย่อมมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ เช่น กรณีเป็นการกระทำผิดฐานหมิ่นประมาท แต่การเยียวยาความเสียหายให้แก่

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดจะทำได้ต่อเมื่อมีการกระทำละเมิดและเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว สำหรับประมวลกฎหมายอาญาสามารถนำมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้ต่อเมื่อมีการกระทำผิดอาญาขึ้นแล้ว ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและประมวลกฎหมายอาญาจึงเป็นเพียงมาตรการ “เยียวยา” ผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ผู้บริโภคมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายอาญาดังที่กล่าวมา แต่การกระทำฟ้องจนถึงความเสียหายในชั้นศาลย่อมตกแก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ให้แจ้งชัดปราศจากข้อสงสัยถึงความเสียหายที่ตนได้รับการจากเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตน โดยไม่ได้รับอนุญาตและความเดือดร้อนรำคาญจากการโทรศัพท์หรือส่งข้อความเข้ามารบกวนในเวลาอันไม่สมควร ซึ่งการพิสูจน์ให้ศาลเห็นเช่นนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ดีการกระทำละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภคโดยการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของข้อมูลไม่ได้ยินยอมหรืออนุญาตและการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลแต่อย่างใดเช่นนี้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่อาจนำมามาตรการเยียวยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดหรือมาตรการเยียวยาตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ได้เนื่องจากผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ถูกระทำละเมิดไม่ได้รับความเสียหาย สำหรับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 กำหนดหลักการคุ้มครองความเป็นอยู่ส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นหลักกว้างๆเท่านั้นไม่อาจให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องหลายฉบับที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคแต่กฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเนื่องจากเป็นการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นไม่ใช้บังคับกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชนซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเฉพาะข้อมูลเครดิตหรือข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับสินเชื่อของผู้ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลประเภทอื่น สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้บริการของ

ผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวและเสรีภาพ ในการสื่อสารถึงกันโดยทางคมนาคมเท่านั้น และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนราษฎรเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปที่จะให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุม และดูแลขององค์กรภาคเอกชน

ดังนั้นเมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายซึ่งบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยพบว่ายังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดมาตรการให้การเยียวยาความเสียหาย แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปเหมือนดังกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของนานาอารยประเทศซึ่งได้บัญญัติมาตรการเยียวยาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเป็นการเฉพาะเจาะจงอันเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล เช่น กรณีที่มีการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลแม้การใช้หรือเปิดเผยนั้นไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลก็ตามแต่การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากเจ้าของข้อมูลเช่นนี้ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศถือเป็นการกระทำละเมิดแล้ว ผู้กระทำต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data Act 1998) ของประเทศสวีเดนได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้โดยตรง เช่น การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้และเกิดความเสียหายต่อสิทธิส่วนบุคคลของผู้บริโภค เช่นนี้ผู้ควบคุมดูแลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือกรณีบุคคลกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อให้ข้อมูลส่วนบุคคลไม่ถูกต้องแก่ผู้ควบคุมดูแลข้อมูล บุคคลผู้ให้ข้อมูลจะต้องระวางโทษปรับหรือจำคุก เป็นต้น

สำหรับประเทศอิตาลีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Protection of Individuals and Other Subjects with Regard to the Processing of Personal Data Act no.675 of 31.12.1996) ได้บัญญัติมาตรการลงโทษทางอาญาเป็นโทษจำคุกสำหรับบุคคลที่กระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เพิกเฉย แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ หรือทำการประมวลผลข้อมูลไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่กฎหมายหรือคณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศอิตาลีได้บัญญัติให้บุคคลใดที่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องชดเชยค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศข้างต้นพบว่าประเทศสวีเดนกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องรับโทษทั้งทางแพ่งและ

ทางอาญา กล่าวคือ ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูล สำหรับโทษทางอาญา ผู้กระทำละเมิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุก สำหรับประเทศอิตาลีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่ผู้กระทำละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคไว้เช่นกัน

นอกจากนี้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้บริโภค ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริโภค 4 สาขาอาชีพประกอบด้วย อาชีพข้าราชการครู อาชีพข้าราชการตุลาการ อาชีพข้าราชการศาลยุติธรรม และอาชีพข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 15 คน ผู้บริโภคจากสาขาอาชีพต่างๆ ดังกล่าวส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าควรกำหนดโทษทางอาญา เช่น โทษปรับแก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทห้างร้านต่างๆ ที่ละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคและทำให้ผู้บริโภคเกิดความเดือดร้อนรำคาญจากการโทรศัพท์หรือส่งข้อความเข้ามา อื่นๆ ผู้บริโภคจากสาขาอาชีพต่างๆ เห็นว่าควรกำหนดโทษปรับในอัตราสูงเพื่อให้ผู้ประกอบการที่กระทำละเมิดเกรงกลัวและมีให้อาเป็นเยี่ยงอย่าง และผู้บริโภคจากสาขาอาชีพต่างๆ บางคนเห็นว่าควรมีมาตรการลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำละเมิดโดยการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายแพ่ง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกฎหมายกลางไว้เป็นการเฉพาะและบัญญัติให้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภค หรือสำหรับบุคคลผู้กระทำฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยการให้อำนาจหน่วยงานผู้ควบคุมดูแลและส่งเสริมการให้ความคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายได้โดยตรง รวมถึงกำหนดค่าปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้เอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้กระทำละเมิดได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ แต่ไม่ตัดสิทธิเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะดำเนินคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นและฟ้องร้องเป็นคดีอาญาด้วยตนเองได้