



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง

การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคม

(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนฤมิตศร
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
มีนาคม 2546

วันที่.....	17 ส.ย. 2546
เลขทะเบียน.....	RDG 00095
เลขเรียกหนังสือ.....	45

0001

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้ของศูนย์วิจัยนโยบายโทรคมนาคม (สทว)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร 298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : <http://www.trf.or.th>
E-mail : trf-info@trf.or.th



กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัย คณะผู้วิจัยยังขอขอบคุณ Dr.Victor Hung และ Mr. Ron Cameron แห่งสภาผู้บริโภค (Consumer Council) ฮองกง ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมของฮองกง และ Mr. John Pinnock แห่ง Telecommunications Industry Ombudsman ที่ให้ข้อมูลการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในออสเตรเลีย ขอบกพร่องที่ยังคงมีเหลืออยู่เป็นของคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ที่ตลาดโทรคมนาคมยังมีลักษณะผูกขาด หรือมีการแข่งขันอย่างไม่เต็มที่นั้น ปัญหาของผู้บริโภคจะมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจาก ปัญหาในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น มีปัญหาที่อัตราค่าบริการสูงเกินไป และบริการมีทางเลือก น้อยเกินไปสำหรับผู้บริโภค เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคจะพบว่า ส่วน ใหญ่จะร้องเรียนเกี่ยวข้องกับปัญหาการชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ การถูกปลอมแปลง เอกสาร เช่นถูกนำเอาบัตรประชาชนไปขอใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ นอกจากนี้ยังพบปัญหา คุณภาพบริการโทรคมนาคม การบริการลูกค้า ปัญหาปลอมแปลงเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ การ ปลอมแปลงซิมการ์ด และการส่งข้อความลามกผ่านโทรศัพท์ เป็นต้น

กฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในประเทศไทย คือ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้ระบุถึงสิทธิของผู้ บริโภคไว้อย่างครบถ้วนพอสมควร แต่ก็ยังมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในหลายประเด็น เช่น การกำกับดูแลคุณภาพบริการ การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาท เป็นต้น ซึ่งกทช.จะต้อง ประกาศแนวทางในการปฏิบัติออกมาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

เพื่อให้ผู้ใช้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ ผล คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายใน 2 ด้านหลัก คือ

1.มาตรการทั่วไปเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค

- กทช.ควรจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะขึ้น ในสำนักงานกทช. โดยกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจในการดูแลสิทธิของผู้ ใช้บริการและรับเรื่องร้องเรียน และพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตลอดจนจัดทำสถิติเรื่อง ร้องเรียนของผู้บริโภคและรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้อง และให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคโดย เผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ
- กทช.ควรจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้แก่กิจกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอย่าง เพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันว่า กิจกรรมดังกล่าวจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กทช. ควรจัดสรรงบประมาณอีกส่วนหนึ่งในการส่งเสริม การคุ้มครองผู้บริโภคโดยผู้บริโภคเอง เช่น การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร พัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม หรือให้การ

สนับสนุนแก่ผู้บริโภคโดยตรงในการฟ้องร้องต่อศาล เมื่อไม่สามารถระงับข้อพิพาทกับผู้ประกอบการได้

- กทช.ควรจัดทำแนวทางปฏิบัติในการรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้
 - กำหนดให้ผู้บริโภคต้องร้องเรียนกับผู้ประกอบการก่อนยื่นเรื่องกับกทช. หรือส่งเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาเองก่อน โดย กทช.จะรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคต่อเมื่อผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคอย่างเป็นที่พอใจของผู้บริโภค
 - กำหนดขั้นตอนในการอำนวยความสะดวกในการรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค เช่น จัดเตรียมแบบฟอร์มมาตรฐานในการรับเรื่องร้องเรียนหรือให้มีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการเขียนเรื่องร้องเรียนแก่ผู้ที่ไม่มีความถนัดในการเขียนเรื่องร้องเรียนเป็นหนังสือด้วยตนเอง เป็นต้น

2. มาตรการเฉพาะในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

- กทช.ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการของผู้ประกอบการที่เป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด และกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายมีหน้าที่รายงานผลการตรวจวัดคุณภาพบริการและเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคเป็นการทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ
- กทช.ควรพิจารณากำหนดให้ผู้ประกอบการนำเอามาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการ (billing and metering system) มาใช้ในการให้บริการแก่ผู้บริโภค
- กทช.ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการวางระบบในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคตามหลักเกณฑ์ของกทช. และกำหนดให้ผู้ประกอบการสรุปสถิติการร้องเรียนจากผู้บริโภคให้กทช.ทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน
- กทช.ควรกำหนดมาตรฐานในการรักษาความเป็นส่วนตัว ข้อมูลส่วนบุคคลและเสรีภาพในการสื่อสาร โดยกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่จะได้รับการคุ้มครอง แนวทางในการจัดเก็บ การบันทึกข้อมูล การใช้และการเผยแพร่ ตลอดจนระบบในการตรวจสอบภายใน (internal auditing system) ของผู้ประกอบการ

Executive Summary

Consumer Protection

Problems related to consumer protection in developing country like Thailand are generally different from that of developed countries. In developing countries, most problems are related to limited choices whereas, in developed countries with advanced telecommunication markets, most problems are related to too many choices, which may cause confusions for consumers due to information asymmetry.

We have analyzed consumer complaint statistics related to telecommunication services and found that the most common problems in Thailand include: incorrect or unclear billing and metering, frauds and poor network service quality. The Telecommunication Business Act provides a broad framework for consumer protection in telecommunications. Again many important details have been left out from the Act. To ensure that consumers are sufficiently protected, we propose the following policy recommendations:

- The NTC should set up a Consumer Affair Department in the NTC Office. Missions of the department include consumer education, consumer complaint handling, consumer satisfaction survey and statistics. The NTC should also secure sufficient funding and manpower for the department.
- Procedures and guidelines for handling consumer complaints should be set up. The procedures should provide alternative channels for a consumer to lodge a complaint against an operator. However to reduce unnecessary complaints and to promote self-regulation, the NTC should require that consumers attempt to settle disputes with the operators before filing a complaint to the NTC.

The NTC should also

- set up minimum service standards for services provided by operators with market dominance and require every operator, regardless of their market power, to publish its service quality statistics according to a guideline issued by the NTC.

- consider the feasibility of introducing a standardized billing and metering quality assurance system to reduce complaints related to billing and metering.
- in cooperation with the industry, prepare guidelines for consumer protection in areas like privacy and complaint handling.

รายงานวิจัยเรื่อง
การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	i
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ii
Executive Summary	iv
1. แนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค	1
1.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค	1
1.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป	3
1.3 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม	3
2. การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศ	5
2.1 ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในต่างประเทศ	5
2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค	6
2.3 แนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม	7
2.3.1 การกำกับดูแลคุณภาพบริการ (Quality of Service หรือ QoS)	8
2.3.2 การใช้แนวทางปฏิบัติของอุตสาหกรรม (Industry Code of Practice)	10
2.3.3 มาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการ (billing and metering system)	11
2.3.4 การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาท (dispute resolution)	12
3. การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของไทย	14
3.1 การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย	14
3.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไทย	15
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	19
4.1 มาตรการทั่วไปเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค	19
4.2 มาตรการเฉพาะในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค	21
เอกสารอ้างอิง	23
ภาคผนวกที่ 1 แนวทางการปฏิบัติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของออสเตรเลีย (Industry Code of Practices)	42
ภาคผนวกที่ 2 ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ FCC รับพิจารณา	45

สารบัญตาราง ภาพ และกรอบ

หน้า

ตารางที่ 1 ขอร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมประเทศอังกฤษ.....	24
ตารางที่ 2 ขอร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมประเทศสหรัฐอเมริกา	25
ตารางที่ 3 มาตรฐานคุณภาพบริการของสิงคโปร์	26
ตารางที่ 4 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมไทย.....	28
ตารางที่ 5 ตัวอย่างคำร้องเรียนปัญหาโทรคมนาคมของผู้บริโภคไทย.....	29
ตารางที่ 6 งบประมาณของ FCC จำแนกตามลักษณะงานปี 2001.....	31
ตารางที่ 7 งบประมาณของ Ofel จำแนกตามวัตถุประสงค์ปี 2001	32
ภาพที่ 1 ขั้นตอนการร้องเรียนของผู้บริโภคต่อ CRTC (แคนาดา).....	33
ภาพที่ 2 ขั้นตอนการร้องเรียนของผู้บริโภคต่อ TIO (ออสเตรเลีย).....	34
ภาพที่ 3 ตัวอย่างโครงสร้างสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค	35
กรอบที่ 1 Telecommunication Industry Ombudsman ของออสเตรเลีย.....	36
กรอบที่ 2 ดัชนีวัดคุณภาพ (Q factor) ในมลรัฐโรดไอแลนด์	37
กรอบที่ 3 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม:	
คุณภาพบริการไม่ตรงกับโฆษณา	38
กรอบที่ 4 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม : ชิมการ์ดปลอม	39
กรอบที่ 5 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม : เครื่องโทรศัพท์ปลอม.....	40
กรอบที่ 6 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม:	
ข้อความลามกในโทรศัพท์เคลื่อนที่.....	41

นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมล้วนมีความเชื่อมโยงกับการกำกับดูแลโทรคมนาคมในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายการป้องกันการผูกขาดในตลาดโทรคมนาคม ซึ่งมุ่งส่งเสริมการแข่งขันในตลาด ป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ผูกขาดในการค้ากำไรเกินควรหรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค นโยบายการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service policy) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ใช้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานในอัตราค่าบริการที่ยอมรับได้ และนโยบายการกำกับดูแลด้านราคา (price regulation) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ไม่ให้ผู้ประกอบการในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคด้านราคา เป็นต้น

ในรายงานฉบับนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในบริการโทรคมนาคมเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านอื่น ๆ โดยตรง ซึ่งเป็นเนื้อหาของรายงานการวิจัยฉบับอื่นในชุดโครงการวิจัยเดียวกัน เนื้อหาของรายงานฉบับนี้จะประกอบด้วย 4 ส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนที่สองกล่าวถึงประสบการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ ส่วนที่สามกล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของไทย และส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. แนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค

1.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ตามหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เมื่อตลาดสินค้าหรือบริการเกิดการแข่งขันแล้ว ภาครัฐไม่ควรจะเข้ามาแทรกแซงตลาด เนื่องจากกลไกตลาดจะนำผลประโยชน์สูงสุดมาสู่ผู้บริโภค ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีความล้มเหลวทางตลาด (market failure) เกิดขึ้น รัฐจึงควรเข้ามาทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ความล้มเหลวทางตลาดที่ทำให้รัฐต้องเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญมี 3 ประการ¹ คือ

1. การผูกขาดในตลาด หากตลาดมีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่มีอำนาจเหนือตลาด หรือหากตลาดมีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ผู้ประกอบการอาจมีพฤติกรรมในการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ เนื่องจากผู้บริโภคโดยทั่วไปจะมีอำนาจต่อรองน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ในการเข้ามากำกับดูแลให้ตลาดเกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยอาจเข้ามาควบคุมราคาหรือกำหนดอัตรากำไรสูงสุดของผู้ประกอบการเพื่อให้ราคาสินค้าหรือบริการเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

¹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุธีร ศุภนิติย์, "การคุ้มครองผู้บริโภค", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พฤศจิกายน

ในตลาดโทรคมนาคมที่ต้องใช้โครงข่ายขนาดใหญ่ มีโอกาสที่จะเกิดการผูกขาดมาก เนื่องจากต้องอาศัยการลงทุนสูง ทำให้มีผู้ประกอบการน้อยราย²

2. ความเหลื่อมล้ำทางด้านข้อมูล (asymmetric information) ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค หากผู้บริโภคไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างเพียงพอ ผู้ประกอบการก็สามารถเอาเปรียบผู้บริโภคได้ เช่น โดยทั่วไปผู้บริโภคจะไม่ทราบคุณภาพหรือปริมาณสินค้าโดยการสังเกตจากภายนอกเท่านั้น ผู้ประกอบการจึงอาจขายสินค้าที่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน หรือมีปริมาณบรรจุน้อยกว่าที่ระบุไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ในการควบคุมให้ผู้ประกอบการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอ เช่น กำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องระบุไว้บนฉลาก ตรวจสอบความถูกต้องของโฆษณาสินค้า และควบคุมดูแลให้มีการค้าขายสินค้าตามปริมาณที่ระบุไว้ เป็นต้น

ในกรณีของบริการโทรคมนาคม ผู้ประกอบการและผู้บริโภคมักจะมี ความเหลื่อมล้ำของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของบริการ ซึ่งทำให้มีความจำเป็นที่หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค

3. การควบคุมดูแลด้านความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค สินค้าหรือบริการบางประเภทเช่นอาหารและยา ที่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานอาจจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภคได้ ปัญหาก็คือผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถทราบได้ว่าสินค้าเหล่านี้มีความปลอดภัยหรือมีผลเสียต่อสุขภาพอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐจึงต้องกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานขั้นต่ำของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนควบคุมดูแลให้สินค้าที่อยู่ในตลาดมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

ในกรณีของบริการโทรคมนาคม ที่ผ่านมา ยังไม่มีปัญหาความปลอดภัยและปัญหาสุขภาพของผู้บริโภคอย่างเด่นชัดมากนัก แม้จะมีความวิตกกังวลว่าการใช้คลื่นความถี่ในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค หลักฐานในเรื่องดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยุติ

² ดูแนวทางการป้องกันการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคมใน เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ เสาวลักษณ์ ชิวสิทธยานนท์, "การป้องกันการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2545.

1.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป

มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทตามช่วงเวลาการซื้อขายสินค้าหรือบริการ คือ

1. มาตรการที่มีลักษณะป้องกัน (preventive measure) หรือมาตรการก่อนการซื้อ (pre-sales phase) เช่น การกำหนดและควบคุมมาตรฐานสินค้า การกำหนดมาตรฐานบริการ (Quality of Service หรือ QoS) การให้ข้อมูลและการศึกษาแก่ผู้บริโภคทั้งในด้านราคา บริการ และคุณภาพ เป็นต้น

2. มาตรการในช่วงการทำธุรกรรม (transaction stage measure) หรือมาตรการสำหรับช่วงการใช้สินค้าหรือบริการ เช่น การกำหนดมาตรฐานของสัญญาที่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค การตรวจสอบความถูกต้องของค่าบริการ และการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล (privacy protection) เป็นต้น

3. มาตรการในการแก้ไขปัญหา (problem-solving measure) หรือมาตรการหลังการขาย (post-sales phase) ในกรณีที่ผู้บริโภคประสบปัญหาหลังจากที่ได้มีการซื้อขายสินค้าหรือบริการแล้ว รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการในการแก้ไขปัญหา เช่น การร้องเรียน การฟ้องร้อง และการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรการในการป้องกันย่อมเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค และควบคุมดูแลคุณภาพของสินค้าหรือบริการอย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยลดปัญหาทั้งหมดที่จะตามมา อย่างไรก็ตาม การมีมาตรการในการแก้ไขปัญหา เช่น กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการมีบทลงโทษที่เหมาะสม ก็จะช่วยป้องปรามมิให้ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมเอาเปรียบผู้บริโภคได้เช่นกัน

1.3 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาพรวมสำหรับสินค้าหรือบริการโดยทั่วไป หัวข้อนี้จะกล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีทั้งส่วนที่มีลักษณะเหมือนกับสินค้าหรือบริการทั่วไป และส่วนที่มีลักษณะเฉพาะตัว สหภาพโทร

คมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ได้กล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคบริการโทรคมนาคมว่าควรครอบคลุมถึงเรื่องดังต่อไปนี้³

- **การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (privacy)** ควรให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้บริโภคในข้อมูลส่วนบุคคลเช่น ข้อมูลที่อยู่อาศัย และข้อมูลบัตรเครดิต ซึ่งบุคคลอื่นไม่ควรสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้บริโภคควรมีสิทธิที่จะให้หรือไม่ให้ชื่อและที่อยู่ของตนตีพิมพ์ในสมุดโทรศัพท์ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาข้อมูลส่วนตัวของผู้บริโภค เช่น ประวัติการซื้อสินค้าด้วยบัตรเครดิต และพฤติกรรมการใช้โทรศัพท์ ด้วยความระมัดระวัง และไม่นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้โดยปราศจากความยินยอมของผู้บริโภค
- **การระบุหมายเลขผู้เรียกเข้า (Caller Line Identification หรือ CLI)** เทคโนโลยีการระบุหมายเลขผู้เรียกเข้าทำให้ผู้บริโภคทราบว่า ผู้ที่เรียกสายเข้ามาเป็นใคร ซึ่งทำให้สามารถปฏิเสธการติดต่อในกรณีที่ต้องการได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้ามการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวอาจฝ่าฝืนสิทธิส่วนบุคคลของผู้เรียกสาย⁴
- **เงื่อนไขการใช้บริการ (terms of service)** ผู้บริโภคควรได้รับเงื่อนไขในการให้บริการที่ยุติธรรม ในอัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผล
- **การเรียกเก็บค่าบริการ (billing)** ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะชำระค่าบริการเฉพาะบริการที่ตนใช้ในอัตราค่าบริการที่ถูกต้อง นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังมีสิทธิที่จะขอรับใบแจ้งหนี้ที่มีรายละเอียดอย่างพอเพียง และมีสิทธิที่จะไม่ถูกตัดการให้บริการอย่างทันทีเมื่อยังไม่ได้ชำระค่าบริการ
- **การเปลี่ยนผู้ให้บริการโดยไม่แจ้งต่อผู้บริโภค (spamming)** ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะเลือกใช้บริการจากผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง การเปลี่ยนผู้ประกอบการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริโภค
- **การยึดเยียดบริการ (cramming)** ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะชำระค่าบริการเฉพาะบริการที่ตนใช้ในอัตราค่าบริการที่ถูกต้อง ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิในการยึดเยียดบริการให้แก่ผู้บริโภค
- **การโฆษณา (advertising)** ผู้บริโภคมีสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากโฆษณาที่ไม่ถูกต้องหรือเกินจริง สิทธิในข้อนี้มักได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้าหรือบริการทั่วไป

³ ดู ITU (2002) หน้า 91.

⁴ หลายประเทศเช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ ได้อนุญาตให้มีการใช้เทคโนโลยี CLI ได้

2. การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศ

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงประสบการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศ โดยจะกล่าวถึงปัญหาที่พบบ่อย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการกำกับดูแล และแก้ไขปัญหา โดยคณะผู้วิจัยจะใช้กรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลียเป็นหลัก และใช้กรณีศึกษาของประเทศอื่นประกอบ

2.1 ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในต่างประเทศ

จากข้อมูลการร้องเรียนของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของอังกฤษ (Oftel) และสหรัฐอเมริกา (FCC) พบว่า ปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมที่พบบ่อยที่สุดคือ ปัญหาเรื่องการชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ ในอังกฤษ ปัญหาดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 32.8 ของข้อร้องเรียนทั้งหมดในปี 2543 ส่วนในสหรัฐอเมริกา ปัญหาดังกล่าวมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 49.8 ในจำนวนนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ร้อยละ 60.5 และโทรศัพท์พื้นฐานร้อยละ 45.5

ปัญหาที่พบบ่อยมากถัดมาคือ ปัญหาคุณภาพของบริการเช่น สัญญาณโทรศัพท์ที่ไม่ชัดเจน มีปัญหาในการเรียกออกหรือรับสาย โดยในอังกฤษ ปัญหาด้านคุณภาพบริการคิดเป็นร้อยละ 10 ส่วนปัญหาคุณภาพในการบริการลูกค้าคิดเป็นร้อยละ 27.8 ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมปัญหาด้านคุณภาพบริการและปัญหาการบริการลูกค้าเข้าด้วยกัน จะมีข้อร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวร้อยละ 7.1

นอกจากปัญหาในลักษณะดังกล่าวแล้ว ปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมที่พบในประเทศพัฒนา ซึ่งเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในตลาดโทรคมนาคมมาเป็นเวลานานจะแตกต่างจากไปจากปัญหาในประเทศที่ตลาดโทรคมนาคมยังไม่แข่งขันเต็มที่เช่นประเทศไทย หลายประการดังต่อไปนี้

- ปัญหาการมีทางเลือกในการรับบริการที่มากเกินไป จนไม่สามารถเลือกใช้บริการได้โดยง่าย เช่น ในสหรัฐอเมริกา ผู้บริโภคสามารถเลือกบริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศได้มากกว่า 30 ทางเลือก จากผู้ให้บริการมากกว่า 100 ราย ในขณะที่ปัญหาในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่คือ การขาดทางเลือกในการรับบริการที่เพียงพอ

- ปัญหาของเทคโนโลยีที่ยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ในสหรัฐอเมริกาที่มีทั้งระบบ TDMA, CDMA และ GSM ซึ่งทำให้ผู้บริโภคมีปัญหาไม่สามารถใช้โทรศัพท์ในพื้นที่ซึ่งอยู่นอกเขตของตนบางแห่ง เพราะผู้ประกอบการไม่สามารถโรมมิ่งระหว่างกันได้ ปัญหาในลักษณะเดียวกันจะไม่พบในยุโรปที่ใช้มาตรฐานเดียวกัน
- ปัญหาวิธีคิดค่าบริการโทรศัพท์ที่มีความซับซ้อนมาก เนื่องจากการพัฒนาบริการเสริมใหม่ๆ อยู่เสมอ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบถึงรายละเอียดในการคิดค่าบริการของบริการต่างๆ ได้หมด⁵
- ปัญหาการเปลี่ยนผู้ใช้บริการโดยไม่แจ้งต่อผู้บริการ (slamming) ซึ่งเป็นปัญหาที่พบบ่อยในสหรัฐอเมริกา โดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 12 ของข้อร้องเรียนด้านโทรศัพท์พื้นฐาน จนทำให้ FCC ต้องแยกแบบฟอร์มการร้องเรียนสำหรับปัญหานี้เป็นพิเศษออกจากการร้องเรียนทั่วไป

ตารางที่ 1 และ 2 สรุปจำนวนข้อร้องเรียนของผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมที่พบบ่อยในอังกฤษ และสหรัฐตามลำดับ

2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม โดยทั่วไปมี 4 กลุ่ม คือ หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กลุ่มผู้ประกอบการ และหน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียน

1. หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป แต่ละประเทศจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้าและบริการทั่วไป บางประเทศอาจมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในขณะที่บางประเทศอาจมีหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภครวมอยู่ในหน่วยงานแข่งขันทางการค้า เช่น ออสเตรเลียจะมีคณะกรรมการการแข่งขันและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission หรือ ACCC) แนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคของ ACCC คือการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมผูกขาดที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคกลุ่มใหญ่ โดยไม่เน้นการแก้ไขปัญหาที่ละกรณี

2. หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม นอกจากหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไปแล้ว ยังมีหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมซึ่งมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค

⁵ The Wall Street Journal (2001)

ในกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ โดยในบางประเทศเช่นแคนาดาและสหรัฐอเมริกา หน่วยงานกำกับดูแลมีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงควบคู่ไปด้วย ในขณะที่ในบางประเทศเช่น สิงคโปร์และมาเลเซีย หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมยังคุ้มครองผู้ใช้อินเทอร์เน็ตด้วย

3. กลุ่มผู้ประกอบการ ในหลายประเทศกลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามแนวคิด “การกำกับดูแลร่วม” (co-regulation) และ “การกำกับดูแลตนเอง” (self-regulation) ที่แพร่หลายมากขึ้น⁶ ในบางประเทศ กลุ่มผู้ประกอบการได้ร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลในการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติ (code of practice) เพื่อให้อุตสาหกรรมมีมาตรฐานบริการที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภค

4. หน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียนเฉพาะด้าน (ombudsman) ในบางประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนเฉพาะด้าน เช่น ในออสเตรเลียมีหน่วยงานที่เรียกว่า Telecommunications Industry Ombudsman ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทจำกัด แต่อยู่ภายใต้กฎหมาย Telecommunications Consumer Protection and Service Standards Act 1999 หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม และดำเนินการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ (ดูกรอบที่ 1)

นอกจากกลไกที่เป็นทางการเหล่านี้แล้ว ยังมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) อีกจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทเป็นอย่างสูงในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านโทรคมนาคม เช่น Consumer Council ของฮ่องกง ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีฐานะรับรองตามกฎหมาย และมีบทบาทสำคัญในการผลักดันกฎระเบียบต่างๆ ที่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

2.3 แนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมที่สำคัญ 4 เรื่อง ซึ่งแตกต่างจากการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป คือ การกำกับดูแลคุณภาพ

⁶ คำว่า “การกำกับดูแลร่วม” (co-regulation) อาจมีความหมายได้ใน 3 รูปแบบคือ หนึ่ง การที่หน่วยงานกำกับดูแลใช้อำนาจตามกฎหมายในการสนับสนุนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลตนเอง สอง การที่หน่วยงานกำกับดูแลเข้าร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดรายละเอียดด้านพาณิชย์และด้านเทคนิคในการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีอยู่ และสาม การที่หน่วยงานกำกับดูแลเข้าร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ

บริการ การใช้แนวทางการปฏิบัติของอุตสาหกรรม มาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการ ตลอดจนการแก้ไขข้อร้องเรียนและระงับข้อพิพาท

2.3.1 การกำกับดูแลคุณภาพบริการ (Quality of Service หรือ QoS)

ที่ผ่านมา การกำกับดูแลคุณภาพบริการมักจำกัดอยู่เฉพาะในบริการโทรศัพท์พื้นฐานของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด ส่วนบริการเสริมต่างๆ หรือบริการของผู้ประกอบการรายเล็กมักไม่ถูกกำกับดูแล อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมาขอบเขตในการกำกับดูแลคุณภาพบริการเริ่มเพิ่มมากขึ้น เช่น ในแคนาดา CRTC ได้เริ่มกำกับดูแลบริการไต่อเรคตอรี หลังจากให้บริการดังกล่าวเก็บค่าบริการจากผู้บริโภค ส่วนในสหภาพยุโรป หลายประเทศเริ่มกำกับดูแลบริการใหม่ๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ต แนวทางดังกล่าวน่าจะสอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า ปัญหาคุณภาพบริการเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับการมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการ แต่มีสาเหตุมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลบริการเหล่านี้ มักไม่ใช่วิธีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ แต่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเปิดเผยคุณภาพบริการที่ผ่านมาให้ผู้บริโภคทราบแทน

การกำกับดูแลคุณภาพเป็นมาตรการที่จำเป็นควบคู่ไปกับการกำกับดูแลด้านราคา เนื่องจาก การกำกับดูแลราคาให้อยู่ในระดับต่ำจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคเลย หากคุณภาพบริการด้อยลงไปด้วย โดยทั่วไปหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ จะจัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพบริการ (QoS Indicator) ดัชนีดังกล่าวมักเกี่ยวข้องกับการวัดคุณภาพของโครงข่าย และคุณภาพของการให้บริการผู้บริโภค สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพบริการสำหรับ 206 ประเทศ⁷ ดังนี้

- ระยะเวลาในการรอการติดตั้งโทรศัพท์พื้นฐาน
- ร้อยละการแก้ปัญหาบริการโทรศัพท์เสร็จภายในวันถัดไป
- ร้อยละการเรียกสายไม่ติด
- จำนวนโทรศัพท์พื้นฐานที่เสีย
- ร้อยละการตอบรับโทรศัพท์ของโอเปอเรเตอร์ภายใน 15 วินาที
- จำนวนข้อร้องเรียนต่อจำนวนใบแจ้งชำระเงิน 1,000 ใบ
- อัตราความพึงพอใจของผู้บริโภค

⁷ International Telecommunication Union, "Trend in Telecommunication Reform 2002: Effective Regulation" 2002, pp 88.

ส่วนแคนาดาได้แบ่งดัชนีชี้วัดคุณภาพบริการเป็น 5 กลุ่มตามลักษณะความเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคคือ ความรวดเร็วในการให้บริการนับตั้งแต่ได้รับแจ้งจากผู้บริโภค ความรวดเร็วในการแก้ไขเหตุขัดข้องนับตั้งแต่ได้รับแจ้งจากผู้บริโภค คุณภาพบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ความถูกต้องในการให้บริการไต่เร็คคอร์ด และ คุณภาพในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค

ในประเทศสิงคโปร์ หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (IDA) ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการแยกตามประเภทบริการโทรคมนาคมคือ บริการโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ วิทยุติดตามตัวและอินเทอร์เน็ต โดยแต่ละบริการจะมีดัชนีวัดมาตรฐานคุณภาพบริการหลายดัชนี ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือดัชนีหลัก (primary indicators) และดัชนีรอง (secondary indicators) ดังแสดงในตารางที่ 3

ในทางปฏิบัติหน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำกับดูแลคุณภาพของบริการโทรคมนาคมได้ในหลายรูปแบบเช่น

- การลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่สามารถทำตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนด เช่น IDA กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องส่งรายงานคุณภาพบริการทุกไตรมาส และกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องแก้ไขปรับปรุงในพื้นที่ซึ่งมีคุณภาพบริการในระดับต่ำ ในกรณีที่ ผู้ประกอบการไม่สามารถทำตามมาตรฐานที่กำหนดได้ จะถูกปรับ 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อดัชนีหลักต่อเดือนและ 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อดัชนีรองต่อเดือน
- การจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงคุณภาพบริการ หน่วยงานกำกับดูแลบางแห่งนำดัชนีคุณภาพบริการเข้าไปใช้เป็นตัวแปรหนึ่งในสูตรเพดานราคา (price cap formula) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงเป้าหมายด้านคุณภาพและอัตราค่าบริการเข้าด้วยกัน เนื่องจาก หากคุณภาพบริการของผู้ประกอบการตกต่ำลง ค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะสามารถเรียกเก็บได้จะลดต่ำลงด้วย ซึ่งเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงคุณภาพบริการของตน ดังตัวอย่างของมลรัฐโรด ไอแลนด์ (Rhode Island) ในสหรัฐ (ดูกรอบที่ 2)
- การส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้ดีขึ้น ด้วยการกำหนดให้ผู้ประกอบการเผยแพร่คุณภาพของบริการให้ผู้บริโภคทราบ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค โดยไม่ได้กำหนดมาตรฐานบังคับขั้นต่ำของบริการ แนวทางดังกล่าวน่าจะเหมาะสมกับบริการที่ผู้ประกอบการไม่ใช่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด

2.3.2 การใช้แนวทางปฏิบัติของอุตสาหกรรม (Industry Code of Practice)

หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศพัฒนาแล้วมักจะส่งเสริมให้กลุ่มผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติของอุตสาหกรรม (industry code of practice) แนวทางการปฏิบัติดังกล่าวอาจมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคกว้างๆ เช่นในกรณีของสิงคโปร์ หรือลงรายละเอียดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในแต่ละเรื่อง เช่นกรณีฮ่องกง และออสเตรเลีย เป็นต้น

ตัวอย่างแนวทางปฏิบัติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของออสเตรเลีย

ตามกฎหมายโทรคมนาคมของออสเตรเลีย กลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถร่วมกันพัฒนาแนวทางปฏิบัติขึ้นมาบังคับใช้ได้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวหมายถึงกฎ (rule) หรือวิธีปฏิบัติ (guideline) ซึ่งจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของออสเตรเลีย (ACA) ได้ขึ้นทะเบียน (register) แล้ว เมื่อแนวทางการปฏิบัติมีผลบังคับใช้แล้ว หากผู้ประกอบการใดไม่ปฏิบัติตาม ACA จะสามารถใช้อำนาจบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามหรือพิจารณาลงโทษปรับได้

แนวทางปฏิบัติที่ ACA ได้ขึ้นทะเบียนไว้จนถึงปัจจุบันมี 17 เรื่อง เช่น⁸

- แนวทางการรับเรื่องร้องเรียน (complaint handling code) ซึ่งเริ่มใช้เมื่อเดือนตุลาคม 2001 และถือเป็นคู่มือสำหรับผู้ประกอบการในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค
- แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูล เงื่อนไขและราคาสำหรับผู้บริโภค (customer information on prices, terms and conditions code) ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ประกอบการใช้เป็นแนวทางในการจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริโภค
- แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ (billing code) ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการแจ้งข้อมูลแก่ผู้บริโภคในใบเรียกเก็บเงิน
- แนวทางในการบริหารเครดิต (credit management code)
- แนวทางในการจัดการเรื่องการคงไว้ซึ่งเลขหมายโทรศัพท์เดิมเมื่อเปลี่ยนผู้ประกอบการ (mobile number portability)

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 3

2.3.3 มาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการ (billing and metering system)

ปัญหาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการเกินจริง นับเป็นปัญหาที่พบบ่อยเป็นอันดับต้นๆ ในหลายประเทศทั้งในสหรัฐ อังกฤษ และประเทศไทย แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเชิงป้องกันอย่างหนึ่งคือ การวางมาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการ (billing and metering system) ในปัจจุบันมีการใช้มาตรฐานดังกล่าวอย่างน้อยใน 3 แห่งแล้ว คือ อังกฤษ ออสเตรเลีย และฮ่องกง หัวข้อนี้จะยกตัวอย่างของมาตรฐานระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการในฮ่องกง

ฮ่องกงได้ศึกษามาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการของอังกฤษที่เรียกว่า “ระบบการวัดและเรียกเก็บค่าบริการแบบเบ็ดเสร็จ” (Total Metering and Billing System) และนำมาเป็นต้นแบบของ “ระบบความถูกต้องในการวัดและเรียกเก็บค่าบริการ” (Billing and Metering Integrity Scheme หรือ BMIS) ของฮ่องกง โดย OFTA กำหนดในใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐาน ผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมต่างประเทศ ผู้ให้บริการมูลค่าเพิ่มซึ่งรวมถึงบริการอินเทอร์เน็ต ใช้มาตรฐาน BMIS ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2003 เป็นต้นไป

มาตรฐานของระบบดังกล่าวประกอบด้วย มาตรฐานสำหรับการวัดและมาตรฐานสำหรับการเรียกเก็บค่าบริการ มาตรฐานการวัดกำหนดว่า จำนวนการวัดที่ผลิตผลจะต้องไม่เกิน 1 ใน 10,000 ครั้งของการใช้งาน ส่วนมาตรฐานการเรียกเก็บค่าบริการกำหนดว่า มูลค่าของค่าบริการที่ผลิตผลจะต้องไม่เกิน 1 ใน 10,000 ของมูลค่ารวมในใบเรียกเก็บเงิน⁹ มาตรฐานดังกล่าวของฮ่องกงนับว่าสูงกว่ามาตรฐานของอังกฤษซึ่งอนุญาตให้ผลิตผลได้ 1 ใน 25,000 และออสเตรเลีย ซึ่งอนุญาตให้ผลิตผลได้ 60 ใน 100,000

ตามมาตรฐาน BMIS ผู้ประกอบการจะต้องทดสอบระบบการวัดและเรียกเก็บค่าบริการของตนและส่งผลรายงานต่อ OFTA ทุกเดือน¹⁰ และจะต้องมีรายงานการตรวจสอบจากผู้ตรวจบัญชีจดทะเบียน (certified public accountant) อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยผู้ตรวจบัญชีจะต้องไม่ใช่พนักงานของบริษัทหรือบริษัทในเครือ นอกจากนี้ OFTA อาจเข้าไปตรวจสอบระบบการวัดและเรียกเก็บค่าบริการของผู้ประกอบการในกรณีจำเป็น

⁹ ในการตรวจสอบมาตรฐานการวัดจะทดสอบเรียกออก 1,250 ครั้งในการตรวจสอบปกติ (500 และ 2,000 ครั้งสำหรับการตรวจสอบแบบผ่อนปรนและเข้มงวดตามลำดับ) ส่วนการตรวจสอบมาตรฐานการเรียกเก็บค่าบริการ จะทดสอบโดยตรวจใบเสร็จชำระเงิน 50 ใบในการตรวจสอบปกติ (32 และ 80 ใบสำหรับการตรวจสอบแบบผ่อนปรนและเข้มงวดตามลำดับ)

¹⁰ ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลจากเอกสารที่ได้จากเว็บไซต์ของ OFTA อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์สภาผู้บริโภคของฮ่องกง (consumer council) ได้ข้อมูลล่าสุดว่าผู้ประกอบการไม่เห็นด้วยสำหรับการส่งผลทดสอบทุกเดือน และได้เปลี่ยนข้อตกลงเป็นรายไตรมาสแทน

จากการสัมภาษณ์สภาผู้บริโภคของฮ่องกงถึงต้นทุนของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว พบว่า ผู้ประกอบการจะต้องลงทุนซื้อเครื่องวัดอัตโนมัติมูลค่าประมาณ 100,000 เหรียญฮ่องกง และจ้างพนักงานประมาณ 2-3 คนในการดูแลระบบ

2.3.4 การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาท (dispute resolution)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคมี 3 กลุ่ม คือ หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม หน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียน (ombudsman) และ หน่วยงานที่ใช้กลไกทางเลือกในการแก้ไขข้อพิพาท (Alternative Dispute Resolution Mechanism หรือ ADR) นอกจากนี้ หากกลไกที่กล่าวมาข้างต้นไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ผู้บริโภคก็ยังคงมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเป็นขั้นตอนสุดท้ายอีกด้วย

การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาทโดยหน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมส่วนใหญ่จะมีฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบการ โดยทั่วไป หน่วยงานกำกับดูแลมักกำหนดให้ผู้บริโภคติดต่อผู้ประกอบการและแก้ปัญหาร่วมกันก่อน เช่น Ofcom ของอังกฤษจะให้ผู้บริโภคร้องเรียนไปยังผู้ประกอบการก่อน หากแก้ปัญหามาไม่ได้ผล จึงให้ร้องเรียนต่อ Ofcom หรือหน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียน ในทำนองเดียวกันกับ CRTC ของแคนาดา และ FCC ของสหรัฐอเมริกา ก็แนะนำให้ผู้บริโภคติดต่อผู้ประกอบการก่อน (ดูภาพที่ 1 และ 2)

หน่วยงานกำกับดูแลบางประเทศ เช่น ออสเตรเลียและประเทศในสหภาพยุโรปจะกำหนดให้ผู้ประกอบการพัฒนากระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของตนขึ้นมา เพราะจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ในขั้นตอนแรกๆ และเกิดต้นทุนต่ำแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ผู้ประกอบการจะต้องชี้แจงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและข้อมูลในการติดต่อลงในสัญญากับผู้บริโภค สมุดโทรศัพท์ หรือใบแจ้งหนี้

ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไขปัญหาจนเป็นที่พอใจของผู้บริโภค เรื่องจะมาถึงหน่วยงานกำกับดูแล หน่วยงานกำกับดูแลแต่ละแห่งจะมีแนวทางในการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น FCC ของสหรัฐอเมริกา จะรับเรื่องร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการจากผู้บริโภค ซึ่งในการร้องเรียนดังกล่าว ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องระบุชื่อ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน FCC จะเข้าไปตรวจสอบและพิจารณาว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืน

กฎหมายหรือไม่ ในขณะที่ CRTC ของแคนาดาจะรับเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นทางการเท่านั้น โดยไม่รับเรื่องจากผู้บริโภคที่ไม่ระบุชื่อ

การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาทโดยหน่วยงานอิสระ (ombudsman)

การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาทของผู้บริโภคโดยหน่วยงานกำกับดูแลเพียงหน่วยงานเดียว มักจะประสบปัญหาเมื่อมีเรื่องร้องเรียนมากขึ้น เพราะหน่วยงานกำกับดูแลมีภารกิจอื่นๆ อีกมากมาย¹¹ หลายประเทศจึงได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อรับเรื่องร้องเรียนและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ตัวอย่างหน่วยงานอิสระรับคำร้องเรียนจากผู้บริโภคและระงับข้อพิพาทด้านโทรคมนาคม ได้แก่ Telecommunication Industry Ombudsman (TIO) ของออสเตรเลีย ดังที่กล่าวมาแล้ว และ Office of Telecommunication Ombudsman (Otel) ของอังกฤษ

หน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและระงับข้อพิพาทมักจัดตั้งจากความร่วมมือของรัฐ ผู้ประกอบการและผู้บริโภค และมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิก ในกรณีของออสเตรเลีย กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องเป็นสมาชิกของ TIO และต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทเมื่อมีปัญหากับผู้บริโภค ส่วนในกรณีของอังกฤษ การเป็นสมาชิกของ Otel ยังขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ประกอบการ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับ

การรับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานระงับข้อพิพาททางเลือก

ผู้บริโภคในบางประเทศยังมีทางเลือกในการร้องเรียนไปยังหน่วยงานเอกชนบางแห่งที่ให้บริการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ตัวอย่างของหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวได้แก่ Better Business Bureaus (BBB) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคในสาขาต่างๆ ไม่จำกัดเฉพาะโทรคมนาคม¹²

BBB จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1912 ปัจจุบัน BBB มีสำนักงาน 132 แห่งในสหรัฐอเมริกา และ 15 แห่งในแคนาดา โดยมีผู้ประกอบการในธุรกิจต่างๆ เป็นสมาชิกมากกว่า 270,000 ราย ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาหน่วยงานประเภทเดียวกันในสหรัฐอเมริกา ในปี

¹¹ เช่น มีเรื่องร้องเรียนมายัง FCC ในระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายน 2545 ถึง 20,225 เรื่อง และมีเรื่องร้องเรียนมายัง Otel ถึง 119,200 รายในปี 2543

¹² ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ที่ www.bbb.org

1998 ผู้บริโภคติดต่อกับ BBB เข้ามาถึง 2.7 ล้านเรื่อง โดยเป็นการร้องเรียน ประมาณ 458,000 เรื่อง

BBB แตกต่างจาก TIO ของออสเตรเลียที่ไม่ได้มีกฎหมายรองรับสถานะไว้ ความเชื่อถือของผู้ประกอบการและผู้บริโภคต่อ BBB เกิดจากประวัติในการทำงานมายาวนาน กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนและระงับข้อพิพาทของ BBB จะอาศัยวิธีไกล่เกลี่ย (mediation) เป็นหลัก โดยไม่สามารถตัดสินข้อพิพาทได้ เครื่องมือของ BBB ในการชักจูงให้ผู้ประกอบการร่วมมือก็คือ การแสดงให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยกับผู้บริโภคช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถรักษาลูกค้าไว้ได้ ส่วนการไม่ร่วมมือในการระงับข้อพิพาทกับผู้บริโภคก็อาจทำให้บริษัทมีประวัติไม่ดีในรายงาน company's reliability report ซึ่ง BBB ตีพิมพ์เผยแพร่อยู่เป็นประจำ

3. การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของไทย

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของไทย โดยจะเริ่มจากประวัติความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภค รูปแบบการคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวม และการคุ้มครองผู้บริโภคตามพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

3.1 การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

กฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมาย ขอบเขตในการคุ้มครองผู้บริโภคของ สคบ.จะครอบคลุมถึงการกำกับดูแลด้านฉลาก ด้านโฆษณา ด้านสัญญา และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีได้มีหน่วยงานอื่นดูแล¹³

การคุ้มครองผู้บริโภคในอดีตที่ผ่านมาเน้นที่การกำหนดมาตรฐาน ราคาของสินค้า และการควบคุมดูแลด้านฉลากและโฆษณา ในด้านสัญญานั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

¹³ หน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค คือ 1.กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ กำกับดูแลด้านราคา 2. กอง ชั่ง ตวง วัด กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ กำกับดูแลด้านปริมาณ 3. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ดูแลความปลอดภัยของสินค้าอาหารและยา 4. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้กำหนดมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ นอกเหนือความรับผิดชอบของคณะกรรมการอาหารและยา 5. กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดูแลคุณภาพสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับสารพิษและโรคพืช และ 6. กองน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ดูแลคุณภาพของน้ำมัน

ด้วย นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติ พ.ร.บ.ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2542 เพื่อดูแลด้านสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเป็นการเฉพาะ นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะอุตสาหกรรมเช่น พ.ร.บ.ขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งมีเนื้อหาในการกำกับดูแลการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

จากสถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในปี 2543 พบว่า เรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน บ้านจัดสรร และอาคารชุด ในขณะที่มีการร้องเรียนเรื่องการซื้อสินค้าหรือบริการทั่วไปรวมทั้งบริการโทรคมนาคมมีน้อยมาก

ในอนาคต การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านโทรคมนาคมส่วนใหญ่รวมทั้งเรื่องสัญญาให้บริการกับผู้บริโภคจะถูกโอนถ่ายไปยังหน่วยงานกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมคือ กทช.

3.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไทย

แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2540 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคไว้หลายประเด็น คือ

- การคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการให้บริการโทรคมนาคม ทั้งในด้านความพอเพียง ความทั่วถึง คุณภาพบริการ และอัตราค่าบริการ และอาจรวมถึงการให้นำบริการเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้
- การคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถร้องทุกข์ได้โดยสะดวกและได้รับการวินิจฉัยโดยรวดเร็ว และในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย ด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้องและรวดเร็ว
- ป้องกันและปราบปรามการละเมิดข่าวสารที่รับ-ส่งทางโทรคมนาคม
- ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมด้านบริการสารสนเทศในทุกลักษณะ
- ส่งเสริมให้มีบริการสาธารณะประโยชน์ในเรื่องการศึกษา การสาธารณสุขทั่วไป ความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน จากวินาศภัยต่าง ๆ ซึ่งมีคุณภาพดี และราคาถูกเป็นพิเศษให้แก่สาธารณชน
- ส่งเสริมให้ผู้บริโภคจัดตั้งกลุ่มชมรมหรือสมาคมผู้บริโภคที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ช่วยกำกับคุณภาพของบริการให้บังเกิดผลดีร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2540 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไว้อย่างค่อนข้างครอบคลุมพอสมควร ทั้งในด้านการกำกับดูแลราคา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านคุณภาพ และการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภคในการร้องเรียนเมื่อเกิดความเสียหาย

ปัญหาที่พบบ่อยในกิจการโทรคมนาคมไทย

ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ที่ตลาดโทรคมนาคมยังมีลักษณะผูกขาด หรือมีการแข่งขันอย่างไม่เต็มที่นั้น ปัญหาของผู้บริโภคจะมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจาก ปัญหาในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น มีปัญหาที่อัตราค่าบริการสูงเกินไป และบริการมีทางเลือก น้อยเกินไปสำหรับผู้บริโภค เป็นต้น

คณะผู้วิจัยพบว่า เรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมต่อ สคบ.และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ คัดกรองผู้บริโภคเช่น มูลนิธิผู้บริโภคยังมีน้อยมาก คือประมาณ 30 เรื่องต่อปีเท่านั้น เรื่องร้อง เรียนส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับปัญหาการชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ ซึ่งมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 30.8 ของเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมต่อ สคบ. ในช่วงสามไตรมาสแรกของปี 2545 และ ร้อยละ 57.7 ของเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมทั้งหมดต่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคในปี 2544

ปัญหาที่พบบ่อยอีกปัญหาคือ การที่ผู้บริโภคถูกปลอมแปลงเอกสาร เช่นถูกนำเอาบัตรประชาชนไปขอใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ส่วนปัญหาอื่น ๆ ทั้งเรื่องคุณภาพบริการ โทรคมนาคม การบริการลูกค้า ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ยังไม่มีเรื่องร้องเรียนเข้ามามากนัก (ตารางที่ 4 และ 5) การมีปริมาณเรื่องร้องเรียนน้อยไม่น่าจะหมายความว่า ผู้บริโภคในประเทศไทยไม่มีปัญหาในการรับบริการโทรคมนาคม แต่น่าจะหมายความว่า ผู้บริโภคโดยทั่วไปอาจยังไม่คุ้นเคยกับการร้องเรียนอย่างเป็นทางการ หรืออาจไม่เชื่อว่า กลไกของ สคบ. จะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของตน หลักฐานหนึ่งที่แสดงว่า มีปัญหาเรื่องการคัดกรองผู้บริโภค ด้านโทรคมนาคมในประเทศไทยอยู่มากพอสมควรคือ กระทั่งที่เกี่ยวกับปัญหาบริการโทรคมนาคมจำนวนมากในห้องมาบุญครองและห้องรัชดาของเว็บไซต์พันทิพย์.คอม ซึ่งเป็นห้องสนทนาออนไลน์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศไทย

จากการรวบรวมข้อมูลในเดือนกรกฎาคม 2545 พบว่ามีกระตุที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ ปัญหาบริการโทรคมนาคมไทยจำนวน 205 กระตุ ในจำนวนนี้ มีปัญหาเรื่องการชำระค่า บริการและอัตราค่าบริการ ร้อยละ 38.5 ปัญหาเรื่องคุณภาพของบริการ ร้อยละ 37.1 นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาถึงร้อยละ 9.3 ทั้งที่ปัญหานี้ไม่ปรากฏในข้อร้องเรียนของสคบ. และมีการร้องเรียนต่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคก็เพียง 1 รายเท่านั้นในปี 2544 ปัญหาอื่นๆ ที่เหลือได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ (ร้อยละ 6.3) และคุณภาพบริการลูกค้า (ร้อยละ 5.8)

นอกจากข้อร้องเรียนดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยยังพบปัญหาคุณภาพบริการไม่ตรงกับโฆษณา ปัญหาปลอมแปลงเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ การปลอมแปลงซิมการ์ด และการส่งข้อความลามกผ่านโทรศัพท์ ดังกรณีตัวอย่างในกรอบที่ 3-6

การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในประเทศไทย

กฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในประเทศไทยคือ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยเฉพาะในหมวดที่ 5 เรื่องสิทธิของผู้ใช้บริการ และหมวด 6 เรื่องสัญญาให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

- สิทธิในการร้องเรียนของผู้บริโภคเมื่อได้รับความเสียหายจากการใช้บริการโทรคมนาคม (มาตรา 45)
- สิทธิในการได้รับบริการที่ดีจากผู้ประกอบการ (มาตรา 46)
- สิทธิในการทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้ประกอบการ เมื่อเห็นว่าค่าบริการสูงเกินไป (มาตรา 47)
- สิทธิในการนำเครื่องโทรคมนาคมที่ตนจัดหามาเองมารับบริการจากผู้ประกอบการ (มาตรา 49)
- สิทธิเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม (มาตรา 50)
- สิทธิที่จะได้รับทราบสัญญาและเงื่อนไขการให้บริการ (มาตรา 51 และ 52)
- สิทธิของผู้บริโภคในการได้รับการคุ้มครองจากโฆษณาเกินจริง โดยหากผู้รับใบอนุญาตประกอบการให้บริการโทรคมนาคมไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ กทช.มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ตรงตามที่โฆษณาได้ (มาตรา 53)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมได้กล่าวถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างครบถ้วนพอสมควร อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในหลายประเด็น ซึ่งกทช.จะต้องประกาศแนวทางในการปฏิบัติออกมาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

การกำกับดูแลคุณภาพบริการ

ในพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม มีการกล่าวถึงการกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพบริการไว้บ้าง เช่น ในมาตรา 46 ซึ่งระบุว่า ในกรณีที่คุณภาพบริการไม่เป็นไปตามมาตร

ฐานบริการที่ดี ให้กทข. มีหน้าที่สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้ระบุแนวทางในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการไว้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คุณภาพบริการถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของผู้บริโภครายที่อยู่ในอันดับต้นๆ รองจากเรื่องค่าบริการและอัตราค่าบริการ กทข. จึงควรกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลด้านมาตรฐานคุณภาพบริการให้ชัดเจน โดยออกเป็นประกาศกำหนดหรือกำหนดในใบอนุญาตของผู้ประกอบการ ให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดต้องมีบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำตามดัชนีชี้วัดด้านคุณภาพที่กทข. กำหนด และให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องเปิดเผยข้อมูลด้านคุณภาพบริการของตน

การรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขข้อพิพาท

มาตรา 46 กำหนดไว้ว่าให้ กทข. พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน โดยต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตน ในกรณีที่กทข. เห็นว่าผู้รับใบอนุญาตกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เงื่อนไขการอนุญาต สัญญาการให้บริการหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่ดี ให้กทข. มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวดังต่อไปนี้

- การกำหนดให้พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จใน 30 วันอาจสร้างภาระให้แก่กทข. มากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ไม่มีกลไกอื่นในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค กทข. จึงควรกำหนดให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ พยายามแก้ไขปัญหามองเรื่องร้องเรียนกันเองก่อน โดยอาจกำหนดในใบอนุญาตประกอบการให้ผู้รับใบอนุญาตพัฒนาระบบการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค นอกจากนี้ กทข. ควรสนับสนุนให้เกิดกลไกการระงับข้อพิพาทที่ไม่เป็นทางการอีกทางหนึ่งด้วย
- การกำหนดให้ผู้บริโภคต้องร้องเรียนเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน กทข. เป็นการจำกัดวิธีการร้องเรียนของผู้บริโภค ในประเทศพัฒนาแล้ว เราจะพบว่า หน่วยงานกำกับดูแลมักอนุญาตให้ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนมาได้หลายทาง ทั้งทางจดหมาย โทรศัพท์ โทรสาร หรือทางอินเทอร์เน็ต กทข. จึงควรอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคในลักษณะเดียวกัน

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้ผู้ใช้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายใน 2 ด้านหลัก คือ การกำหนดมาตรการทั่วไปเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค และการกำหนดมาตรการเฉพาะในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

4.1 มาตรการทั่วไปเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค

การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นแผนกหนึ่งในสำนักงาน กทช.

การจัดตั้งสำนักงานกิจการผู้บริโภค (Consumer Affairs Office) ขึ้นในหน่วยงานกำกับดูแลเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศพัฒนาแล้วมักจะมีส่วนงานที่มีหน้าที่ดังกล่าว เช่น FCC มีสำนักงานกิจการผู้บริโภคและรัฐกิจ (Consumer & Governmental Affairs Bureau) ในขณะที่ Ofcom มีฝ่ายตัวแทนผู้บริโภค (Consumer Representation Section) ส่วน ACA มีศูนย์ข้อมูลเพื่อผู้บริโภค (Consumer Information Center) เป็นต้น

กทช.ควรจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะขึ้นในสำนักงานกทช. โดยกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจในการดูแลสิทธิของผู้ใช้บริการและรับเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 45 และพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 46 ของพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนจัดทำสถิติเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคและรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้อง และให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคโดยเผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ

การจัดสรรเงินส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อเป็นหลักประกันว่า กิจกรรมด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กทช.ควรจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้แก่กิจกรรมดังกล่าวอย่างเพียงพอ เช่น ให้สำนักงานกิจการผู้บริโภคได้รับงบประมาณและกำลังคนอย่างน้อยร้อยละ 15 ของงบประมาณและกำลังคนทั้งหมด ซึ่งน่าจะเป็นระดับที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ¹⁴

¹⁴ ในกรณีของ FCC ภารกิจด้านการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค (consumer information service) (ไม่รวมการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค) ได้รับงบประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมดและมีบุคลากรร้อยละ 13 ของบุคลากรทั้งหมด (ตารางที่

นอกจากนี้ กทช. ควรจัดสรรงบประมาณอีกส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยผู้บริโภคเอง เช่น การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม หรือให้การสนับสนุนแก่ผู้บริโภคโดยตรงในการฟ้องร้องต่อศาล เมื่อไม่สามารถระงับข้อพิพาทกับผู้ประกอบการได้

กทช. ควรจัดทำแนวทางปฏิบัติในการรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาท .

มาตรา 45 และ 46 ของพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากบริการโทรคมนาคมมีสิทธิยื่นเรื่องต่อ กทช. โดยทำเป็นหนังสือและกำหนดให้ กทช. ต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการของ กทช. ในการรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค กทช. ควรจัดทำแนวทางปฏิบัติในการรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- กำหนดให้ผู้บริโภคต้องร้องเรียนกับผู้ประกอบการก่อนยื่นเรื่องกับ กทช. หรือส่งเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาเองก่อน โดย กทช. จะรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคต่อเมื่อผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคอย่างเป็นที่พอใจของผู้บริโภคในเวลาที่กำหนดเช่น 15 วัน ทั้งนี้ เพื่อลดปริมาณเรื่องร้องเรียนที่มายัง กทช. และส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง
- กำหนดขั้นตอนในการอำนวยความสะดวกในการรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค เช่น จัดเตรียมแบบฟอร์มมาตรฐานในการรับเรื่องร้องเรียนหรือให้มีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการเขียนเรื่องร้องเรียนแก่ผู้ที่ไม่มีความถนัดในการเขียนเรื่องร้องเรียนเป็นหนังสือด้วยตนเอง และเปิดช่องทางในการร้องเรียนทางจดหมายหรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ตแก่ผู้ที่ไม่สะดวกที่จะเดินทางมาร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงาน กทช. ตลอดจนจัดเตรียมระบบที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคในการติดตามความก้าวหน้าของเรื่องร้องเรียน

6) ส่วนในกรณีของ Otel งบประมาณสำหรับภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคมีสัดส่วนถึงร้อยละ 29 และหากรวมงบประมาณสำหรับภารกิจในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเข้าด้วยแล้ว งบประมาณดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 46 ของงบประมาณทั้งหมด (ตารางที่ 7)

4.2 มาตรการเฉพาะในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา 51 ของพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมให้อำนาจแก่ กทช. ในการให้ความเห็นชอบสัญญาระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมกับผู้บริโภค โดยกำหนดให้สัญญาที่ กทช. จะให้ความเห็นชอบได้จะต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบการ กทช. ควรอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการของผู้ประกอบการที่เป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด หรือบริการที่ได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคบ่อยครั้ง เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่
- กำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายมีหน้าที่รายงานผลการตรวจวัดคุณภาพบริการและเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคเป็นการทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ
- พิจารณานำเอามาตรฐานของระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการ (billing and metering system) มาใช้ โดยระบบดังกล่าวจะต้อง
 - มีความโปร่งใสและเข้าใจง่ายในการกำหนดค่าบริการ
 - มีระดับความละเอียด ความถูกต้องและความเชื่อถือได้ในการวัดเวลาการใช้บริการตามมาตรฐานสากล
 - แยกรายการอย่างเพียงพอ (itemized billing)
 - มีระบบออนไลน์เช่นเว็บไซต์ซึ่งอนุญาตให้ผู้บริโภคตรวจสอบการใช้บริการของตนที่ผ่านมาได้
 - ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (external audit) อย่างสม่ำเสมอและสามารถตรวจค้นข้อผิดพลาดได้

ทั้งนี้ กทช. สามารถใช้แนวทางของสหราชอาณาจักร ออสเตรเลียและฮ่องกงเป็นต้นแบบในการวางมาตรฐานระบบวัดและเรียกเก็บค่าบริการได้

- กำหนดให้ผู้ประกอบการวางระบบในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคตามหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนด และกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องสรุปสถิติการร้องเรียนจากผู้บริโภคให้ กทช. ทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน
- กำหนดมาตรฐานในการรักษาความเป็นส่วนตัว ข้อมูลส่วนบุคคลและเสรีภาพในการสื่อสาร โดยกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่จะได้รับการคุ้มครองแนวทางในการจัดเก็บ การบันทึกข้อมูล การใช้และการเผยแพร่ ตลอดจน

ระบบในการตรวจสอบภายใน (internal auditing system) ของผู้ประกอบการ

เอกสารอ้างอิง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุธีร์ ศุภนิตย , *"การคุ้มครองผู้บริโภค"*, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พฤศจิกายน 2541

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ เสาวลักษณ์ ชิวสทธิยานนท์, *"การป้องกันการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม"*, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ตุลาคม 2545.

Federal Communication Commissions, *"Fiscal year 2002 Budget Estimates"*, submitted to congress, April 2001

International Telecommunication Union, *"Trend in Telecommunication Reform 2002: Effective Regulation"* 2002

Office of Telecommunication, *"Annual Report 2001"*, 2001

Office of Telecommunication, *"Resource Account 2000-01"*, 2001

The Wall Street Journal, *"Special Report: Telecommunication"*, September 2001

ตารางที่ 1 ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมประเทศอังกฤษ

เรื่อง	2540	2541	2542	2543
1. การชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ	11,050 (32.1)	12,600 (30.0)	18,450 (34.8)	39,100 (32.8)
2. คุณภาพบริการโทรคมนาคม	3,650 (10.6)	3,100 (7.4)	3,450 (6.5)	11,850 (9.9)
3. คุณภาพบริการลูกค้า	6,750 (19.6)	6,800 (16.2)	11,350 (21.4)	33,150 (27.8)
4 ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์	5,050 (14.7)	5,400 (12.9)	5,750 (10.8)	14,650 (12.3)
5 ความลับส่วนบุคคล (privacy)	2,250 (6.5)	5,850 (13.9)	4,850 (9.1)	3,350 (2.8)
6 เลขหมายโทรศัพท์ สมุดโทรศัพท์	250 (0.7)	1,200 (2.9)	2,750 (5.2)	3,450 (2.9)
7. อื่น ๆ	5,400 (15.7)	7,000 (16.7)	6,450 (12.2)	13,650 (11.5)
รวม	34,400 (100.0)	41,950 (100.0)	53,050 (100.0)	119,200 (100.0)

ที่มา : Office of Telecommunication (www.oftel.gov.uk)

ตารางที่ 2 ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมประเทศสหรัฐอเมริกา

เรื่อง (ม.ค.-มิ.ย.2545)	โทรศัพท์พื้นฐาน	โทรศัพท์เคลื่อนที่	รวม
1. การชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ	6,543 (45.5)	3,532 (60.5)	10,075 (49.8)
2. คุณภาพบริการโทรคมนาคม และ คุณภาพบริการลูกค้า	763 (5.3)	675 (11.6)	1,438 (7.1)
3. Cramming (ปัญหาการยึดค่าบริการและเก็บเงินค่าใช้บริการโดยไม่ได้แจ้งต่อผู้บริโภค)	1,158 (8.1)	149 (2.6)	1,307 (6.5)
4. ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา	1,495 (10.4)	723 (12.4)	2,218 (11.0)
5. Slamming (ปัญหาการเปลี่ยนผู้ใช้บริการโดยไม่แจ้งต่อผู้บริโภค)	1,768 (12.3)	-	1,768 (8.7)
6. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้ใช้โทรศัพท์ (Telephone Consumer Protection Act)	2,658 (18.5)	-	2,658 (13.1)
7. ปัญหาเกี่ยวกับสัญญา (contract)	-	512 (8.8)	512 (2.5)
8. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ (equipment)	-	249 (4.3)	249 (1.2)
รวม	14,385 (100.0)	5,840 (100.0)	20,225 (100.0)

ที่มา : Federal Communications Commission (www.fcc.gov)

ตารางที่ 3 มาตรฐานคุณภาพบริการของสิงคโปร์

บริการโทรคมนาคม	มาตรฐานคุณภาพบริการ
โทรศัพท์พื้นฐาน (wired telecommunication services)	
การติดตั้งโทรศัพท์พื้นฐาน - ติดตั้งภายใน 5 วัน (P) - ติดตั้งได้ในวันที่ผู้บริโภครระบุ (S) - ระยะเวลารอ (S)	ร้อยละ 95 ร้อยละ 98 1 เดือนหรือน้อยกว่า
การแก้ไขข้อผิดพลาด (faults fixed) ในเวลาที่กำหนด - 24 ชั่วโมง (P) - 48 ชั่วโมง (P)	ร้อยละ 90 ร้อยละ 95
ร้อยละของจำนวนครั้งที่โอเปอเรเตอร์สามารถรับสายได้ตามเวลาที่กำหนด (operator services – percentage of calls handled) (S) บริการ 100 - ภายใน 10 วินาที - ภายใน 20 วินาที บริการ 104 - ภายใน 10 วินาที - ภายใน 20 วินาที บริการ 161 - ภายใน 10 วินาที - ภายใน 20 วินาที บริการ 900 - เวลาเฉลี่ย บริการ 1800-73/81311 - ภายใน 15 วินาที	ร้อยละ 85 ร้อยละ 90 ร้อยละ 90 ร้อยละ 95 ร้อยละ 85 ร้อยละ 90 น้อยกว่า 10 วินาที ร้อยละ 85
การแก้ไขข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการชำระค่าบริการ (billing) ภายใน 5 วัน (S)	ร้อยละ 100
การติดตั้งบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (IDD) ให้แก่ผู้ใช้โทรศัพท์พื้นฐาน - ภายใน 1 วัน (S) - ภายใน 2 วัน (S)	ร้อยละ 95 ร้อยละ 99.9
เวลาเฉลี่ยในการซ่อมแซมโทรศัพท์ - ระบบบอกล็อก (P) - ระบบดิจิทัล (P)	5 ชั่วโมง 3 ชั่วโมง
โทรศัพท์เคลื่อนที่	
- ร้อยละของเวลาที่โครงข่ายสามารถให้บริการ (P)	มากกว่าร้อยละ 99
- ร้อยละของสายหลุดเนื่องจากข้อสัญญาณเต็ม (P)	น้อยกว่าร้อยละ 5
- ร้อยละของการเรียกสำเร็จ (% of calls successfully connected) (P)	มากกว่าร้อยละ 95
- ความครอบคลุมของพื้นที่ให้บริการ (P) - บนถนน (On-street level) - ในตึกในพื้นที่ชุมชน (In-building)	มากกว่าร้อยละ 95 มากกว่าร้อยละ 85

- เวลาเฉลี่ยในการเรียกติด (S)	น้อยกว่า 5 วินาที
- ร้อยละของสายหลุด (S)	น้อยกว่าร้อยละ 5
- เวลาที่สามารถให้บริการได้ นับตั้งแต่ผู้บริโภคร้องขอ (S)	น้อยกว่า 4 ชั่วโมง
วิทยุติดตามตัว (public radio paging services)	
- ร้อยละของเวลาที่โครงข่ายสามารถให้บริการ (P)	มากกว่าร้อยละ 99
- ร้อยละของการส่งข้อความสำเร็จ (P)	มากกว่าร้อยละ 97
- ความครอบคลุมของพื้นที่ให้บริการ (P)	มากกว่าร้อยละ 95
อินเทอร์เน็ต (internet access services)	
- การมีอยู่ของโครงข่าย (network availability) (P)	มากกว่าร้อยละ 99.5
- ความสามารถในการติดต่อระบบ (System accessibility) (P)	มากกว่าร้อยละ 95 มากกว่าร้อยละ 99
- ระบบไดัลอัพ (Dial-up access)	
- ระบบสายเช่า (Leased-line access)	
- เวลาที่สามารถให้บริการได้ นับตั้งแต่ผู้บริโภคร้องขอ (S)	3 วัน หรือน้อยกว่า 7 วัน หรือน้อยกว่า
- ระบบไดัลอัพ (Dial-up access)	
- ระบบสายเช่า (Leased-line access)	

ที่มา : IDA

หมายเหตุ :

1. (P) เป็นดัชนีหลักในการวัดคุณภาพบริการ (primary indicator)
(S) เป็นดัชนีรองในการวัดคุณภาพบริการ (secondary indicator)
2. ผู้ประกอบการจะถูกลงโทษหากคุณภาพบริการไม่ได้มาตรฐาน โดยจะถูกปรับ 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อดัชนีวัดคุณภาพบริการดัชนีหลักต่อเดือน (per primary indicator per month) และ 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อดัชนีวัดคุณภาพบริการดัชนีรองต่อเดือน (per secondary indicator per month)

ตารางที่ 4 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมไทย

เรื่อง	สคป.*	มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค**		เว็บไซต์*** พันธุ์ทิพย์.คอม
	ม.ค.-ต.ค.2545	2543	2544	ก.ค.2545
1. การชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ - ค่าบริการเกินจริง - สับสนเรื่องค่าบริการและบริการเสริม - ข้อมูลการบริการไม่ชัดเจน	8 (30.8)	20 (64.5)	15 (57.7)	79 (38.5)
2. คุณภาพบริการโทรคมนาคม - สัญญาณไม่ชัดเจน - มีปัญหาในการโทรออกหรือรับสาย	6 (23.1)	6 (19.4)	2 (7.7)	76 (37.1)
3. คุณภาพบริการลูกค้า - พนักงานบริการให้บริการไม่ดี - การติดตั้งอุปกรณ์ล่าช้า	2 (7.7)	-	2 (7.7)	12 (5.8)
4. ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา - สินค้าไม่เหมือนในโฆษณา - ราคาสินค้าที่ลงโฆษณาไม่เท่ากับที่ขายจริง	-	-	1 (3.8)	19 (9.3)
5. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ - โทรศัพท์ชำรุดเสียหาย - โทรศัพท์เคลื่อนที่สูญหาย	2 (7.7)	-	5 (19.2)	13 (6.3)
6. ปัญหาการปลอมแปลงเอกสาร เช่น ถูกนำเอาบัตรประชาชนไปเปิดใช้โทรศัพท์ ถูกลักลอบจูนสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่	8 (30.8)	5 (16.1)	1 (3.8)	3 (1.4)
7. การปิดกั้นการส่งข้อความสั้น (SMS)****	-	-	-	3 (1.46)
รวม	26 (100.0)	31 (100.0)	26 (100.0)	205 (100.0)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค, มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และ เว็บไซต์ Pantip.com

หมายเหตุ

* ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นสถิติข้อร้องเรียนโทรคมนาคมเฉพาะกรณีโทรศัพท์เคลื่อนที่ ตั้งแต่เดือนมกราคม – ตุลาคม 2545 โดยกรณีโทรศัพท์พื้นฐานไม่มีข้อร้องเรียนเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

** ข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ปี 2543 และ 2544 เป็นข้อมูลรวมทั้งโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่

*** เก็บรวบรวมข้อมูลจากกระทู้ในเว็บไซต์พันธุ์ทิพย์.คอม ห้องมาบุญครองและห้องรัชดาในเดือนกรกฎาคม 2545

**** ปัญหาการปิดกั้นการส่งข้อความสั้น หรือ SMS มีการร้องเรียนในช่วงเดือนกรกฎาคม 2545 ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดต่อผู้ประกอบการใหม่

ตารางที่ 5 ตัวอย่างคำร้องเรียนปัญหาโทรคมนาคมของผู้บริโภคไทย

เรื่อง	คำร้องเรียน
1. การชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ	- ปัญหาค่าบริการเสริมของ AIS อยากให้อธิบาย - ทำยังไงดี Dtac คิดเงินไม่ตรงเลย - เมื่อไรจะคิดค่าบริการเป็นวินาทีเหมือน Orange ทั้งหมด - รู้สึกโดนโกงค่ามือถือ - การคิดค่าบริการของ GSM คิดยังไงครับ เหมือนถูกโกง - ดิจิตอลโฟน ส่งจดหมายมาว่าจะฟ้องศาลถ้าไม่จ่ายเงินหลังจากที่เราปิดเบอร์นี้ไปแล้ว - วันนี้โดนดีแทคทวงค่าโทรศัพท์ที่ปิดเบอร์ไปแล้วกว่า 3 ปี - โดนค่าบริการเสริมไป 300 กว่าบาท ทั้งที่ปิดการโอนสาย ไม่รับชั่น - โดนองค์กรโทรศัพท์โกงค่าโทรศัพท์ - ค่าโทรศัพท์มากผิดปกติ ลูกค้าจีเอสเอ็ม
2. คุณภาพบริการโทรคมนาคม	- เทเลคอมทำไมติดโทรศัพท์ให้ช้ามาก - ขอโทรศัพท์จากองค์กรโทรศัพท์นาน 8 เดือนยังไม่มีวีแววได้เลย - คุณคิดอย่างไรกับจีเอสเอ็มจำกัดวงเงินลูกค้าโดยไม่แจ้งล่วงหน้า - แยมมาก ออเรนจ์ในม.มหิดล ศาลายาไม่มีสัญญาณเลย - ทำไมหนอ ออเรนจ์มาตรฐานชั้น ๆ ลง ๆ เริ่มกลับมาอีกแล้ว Network busy - เวลาคุยโทรศัพท์อยู่มีคลื่นแทรกตลอดเลยครับ - ตอนนี้ใช้สัญญาณ DPC 1800 ไม่ได้เลย - AIS โทรหา DTAC ไม่ค่อยได้ ใครเจอบ้างครับ - อยู่เชียงใหม่แต่ทำไมออเรนจ์ถึงไม่มีสัญญาณเลยคะ ช้อมมากใช้ก็ไม่ได้คะ - เมื่อก่อน DTAC ส่งภาพผ่าน web ไปยังมือถือได้ตอนนี้ไม่ได้ละ - เกิดอะไรขึ้น สัญญาณเดิม no access โทรเข้าออกไม่ได้ - ทำไมสัญญาณ AIS ตอนนี้ห่วยลงเยอะเลย - AIS วันทูคอล ส่ง SMS ไม่ได้อีกแล้ว - Orange ส่ง SMS ไป 1-2-call ส่งครั้งเดียว แต่ทำไมเพื่อนได้รับตั้ง 15 ข้อความเลย - Y-tel 1234 โทรไม่ค่อยติด
3. คุณภาพบริการลูกค้า	- ใครเจอพนักงานขายโทรศัพท์มือถือที่ศูนย์ที่ไม่รู้เรื่องแบบผมบ้างไหม - DTAC shop ไม่ยอมทอนเงิน เศษสตางค์ - เอาเครื่องไปที่ DPC Shop ช้อมมาตั้งแต่เดือนเมษาแล้วยังไม่ได้เครื่องคืนเลย - คุณคิดยังไงกับพนักงานศูนย์ จะเชื่ออะไรดี มั่วหรือเปล่า - PCT ขององค์กรจะติดต่อ customer support ที่ไหน งงมาหลายเดือนแล้ว - พนักงานองค์กรโทรศัพท์แต่ละชุมสายมารยาทแย่มาก อยากบ่นนะครับ - TA ไม่ยอมให้คืนเครื่อง PCT ที่ยืมมา ที่บ้านไม่มีสัญญาณ ร้องเรียนที่ไหนดี - ผมว่าพนักงาน Orange นี่บริการยังสู้ระบบอื่นไม่ได้ละ
4. ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา	- SIM Just talk ที่แจกฟรีไม่เห็นมีของเลย - DTAC โฆษณาเกินจริงอีกแล้ว ไม่มีหน่วยงานไหนรับผิดชอบเลย - Orange โทรศัพท์มือถือโฆษณาเกินจริง - ดีแทคปกปิดข้อมูลความจริง - ถูก DTAC หลอกให้เสียเงินโหลดเพลง แต่ฟังไม่ได้ - เมื่อกี้โทรถาม Call center Dtac แล้วไม่เห็นมีการลดราคาเครื่องอย่างที่โฆษณาเลยครับ

	- ผสมโดน AIS โกง หลอกหลวง โฆษณาเกินจริง - GSM Advance โฆษณาเกินจริง - ราคาที่เว็บกับราคาในศูนย์ไม่เท่ากันครับ
5. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์	- ทำไม่ซื้อเครื่อง 8250 มาวันเดียว เสียเลย - มือถือเสียแล้วเสียอีก - ช่วยด้วยครับ เมื่อวานซื้อเครื่องมาไม่ทันสังเกต มาเห็นที่บ้านว่าหน้าจอหายไปบางส่วน - เครื่องหายต้องทำยังงัยบ้าง - เครื่องออเรนจ์ 3310-8210 ห่วยจริง ซ่อมก็ช้า
6. ปัญหาการปลอมแปลงเอกสาร	- ถูกแอบอ้างนำบัตรประชาชนไปเปิดเบอร์โทรศัพท์ - ไม่เคยใช้เบอร์ของ Dtac แต่ถูกจดหมายบิลตรากฎหมายทวงหนี้ - เพื่อนผม อยู่ดี ๆ ได้รับหมายศาลมาจากผู้ให้บริการนะครับ ว่าไปใช้ระบบเขาและไม่ชำระเงิน

ที่มา : เก็บรวบรวมข้อมูลจากกระทู้ในเว็บไซต์พันทิพย์.คอม ห้องมาบุญครองและห้องรัชดาในเดือน
กรกฎาคม 2545

ตารางที่ 6 งบประมาณของ FCC จำแนกตามลักษณะงานปี 2001

ลักษณะงาน (activity)	งบประมาณ		บุคลากร	
	พันดอลลาร์ สรอ.	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
การออกใบอนุญาตประกอบการ (licensing)	41,388	18.0	370	18.73
การแข่งขัน (competition)	69,000	30.4	510	25.82
การบังคับใช้กฎหมาย (enforcement)	72,889	31.7	658	33.32
การให้ข้อมูลผู้บริโภค (consumer information service)	22,993	10.0	265	13.42
การบริหารคลื่นความถี่ (spectrum management)	22,764	9.9	172	8.71
รวม	229,034	100	1975	100

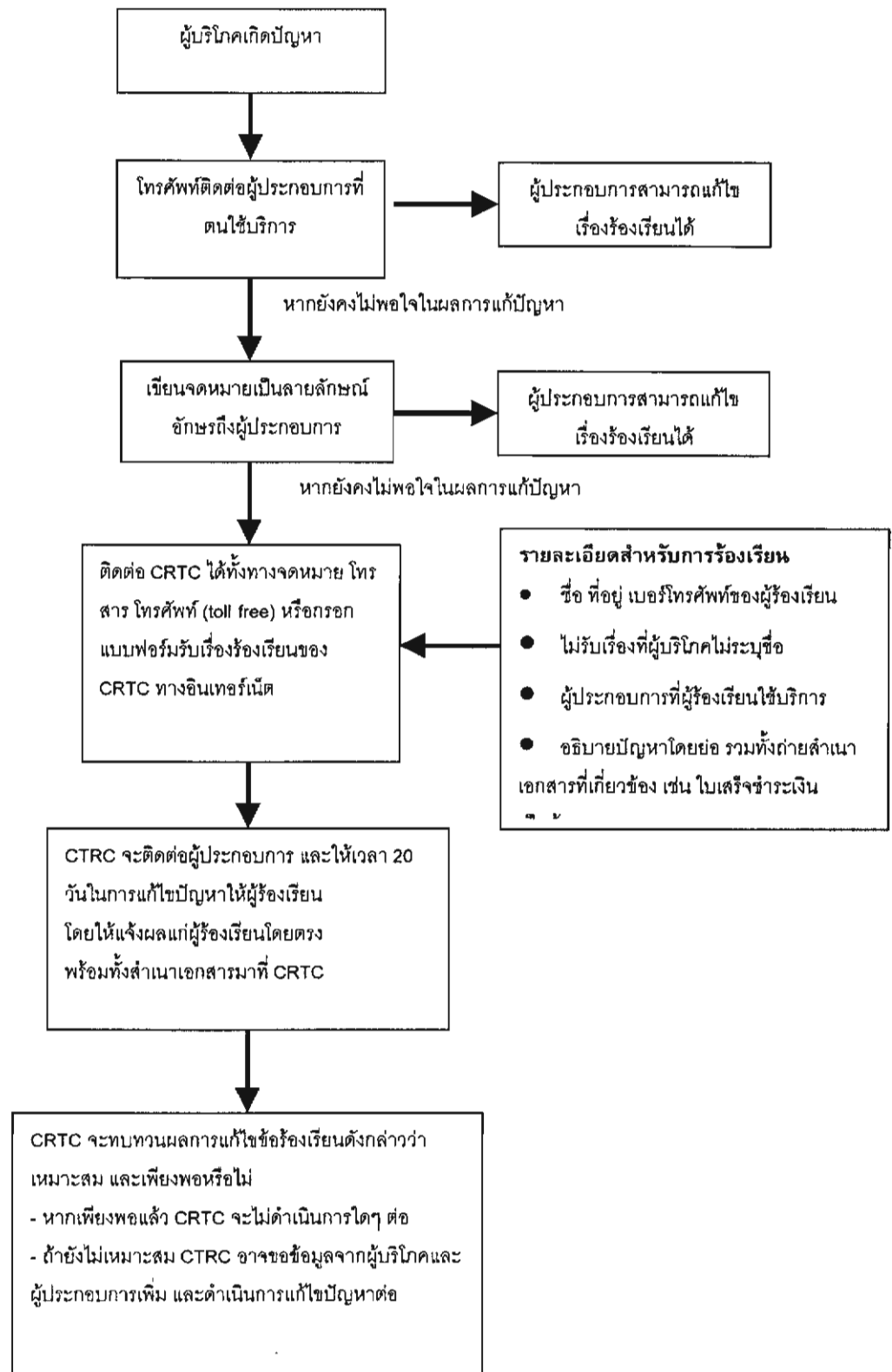
ที่มา : Fiscal year 2002 Budget Estimates, submitted to congress, FCC, April 2001

ตารางที่ 7 งบประมาณของ OfTel จำแนกตามวัตถุประสงค์ปี 2001

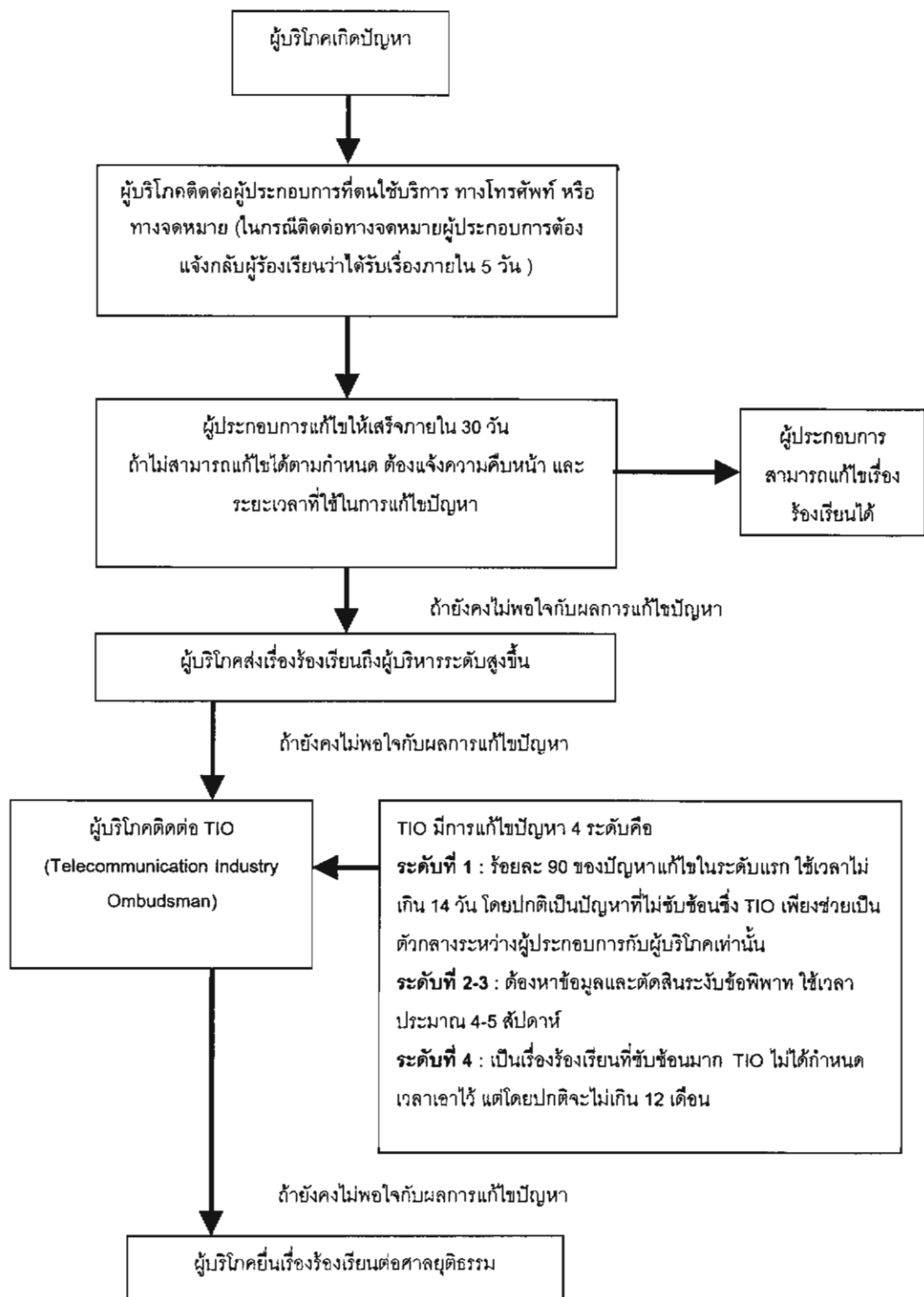
วัตถุประสงค์	งบประมาณ (พันปอนด์)	ร้อยละ
การแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ	4,373	32.0
การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคอย่างเพียงพอ	2,323	17.0
การคุ้มครองผู้บริโภค	3,963	29.0
การป้องกันการปฏิบัติที่กีดกันการแข่งขัน	3,006	22.0
รวม	13,665	100

ที่มา : Resource Account 2000-01, Office of Telecommunications.

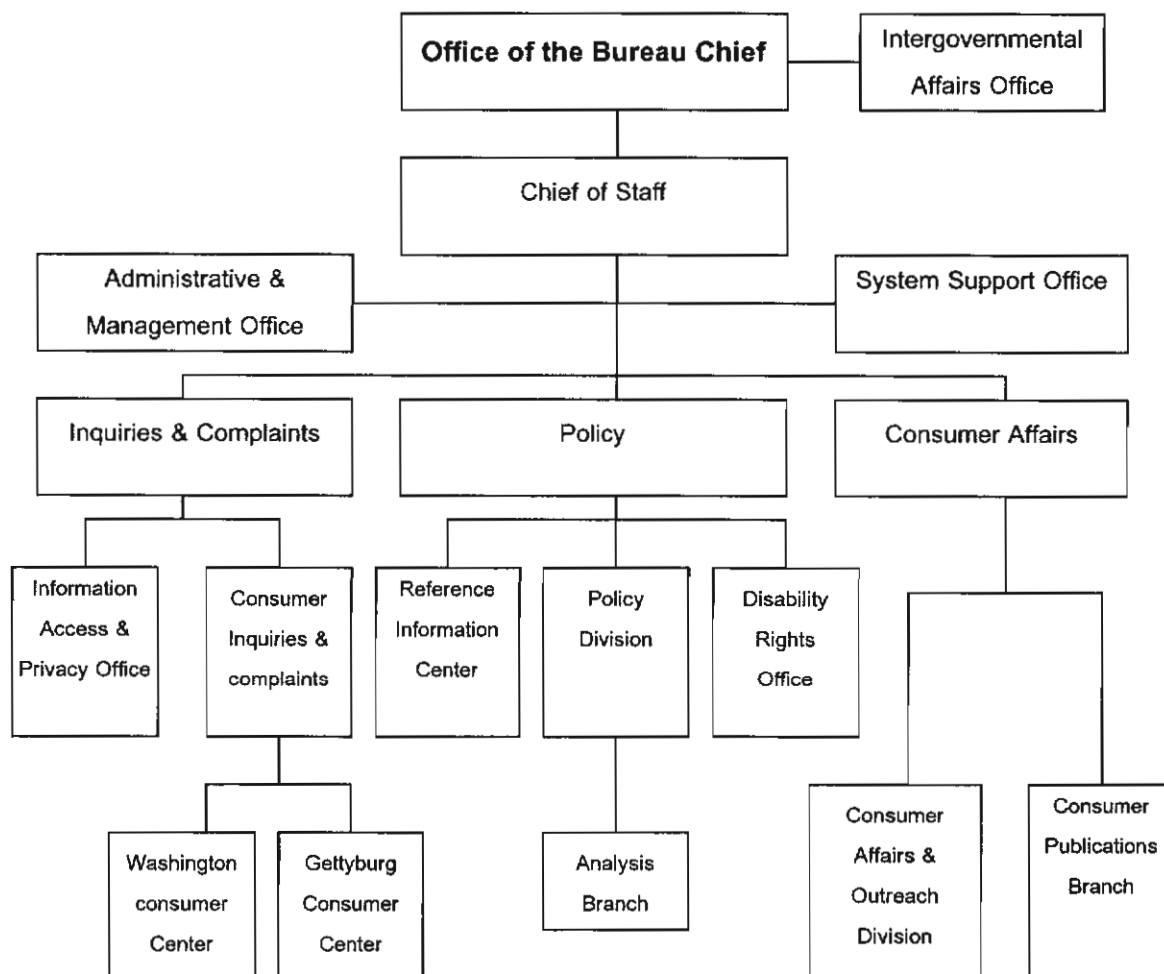
ภาพที่ 1 ขั้นตอนการร้องเรียนของผู้บริโภคต่อ CRTC (แคนาดา)



ภาพที่ 2 ขั้นตอนการร้องเรียนของผู้บริโภคต่อ TIO (ออสเตรเลีย)



ภาพที่ 3 ตัวอย่างโครงสร้างสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค
(Consumer & Governmental Affairs Bureau)
ของ FCC (สหรัฐ)



ที่มา : Consumer & Government Affair Bureau, Federal Communications Commission

กรอบที่ 1 Telecommunication Industry Ombudsman ของออสเตรเลีย

TIO เป็นองค์กรอิสระจากภาครัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากการริเริ่มของรัฐบาลกลางออสเตรเลียในปี 1993 เพื่อรับเรื่องร้องเรียนและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม โดยผู้บริโภคไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการใช้บริการ TIO มีอำนาจในการตัดสินและระงับข้อพิพาทในเรื่องที่มีมูลค่าสูงสุดไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย¹⁵ และใช้ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไม่เกิน 12 เดือน ตามกฎหมาย Telecommunications Consumer Protection and Service Standards Act 1999 ผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ TIO เมื่อถูกร้องเรียนโดยผู้บริโภค

ในด้านโครงสร้างองค์กร TIO ถูกกำกับดูแลโดยสภากรรมการ (council) และ คณะกรรมการบริหาร (board of director) สภากรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกของ TIO ซึ่งเป็นผู้ประกอบการ 5 คน และตัวแทนผู้บริโภค 5 คน รายได้ของ TIO มาจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตซึ่งจะถูกเก็บค่าบริการเมื่อใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ TIO การจ่ายค่าบริการเมื่อถูกร้องเรียนจากผู้บริโภคดังกล่าวจะช่วยจูงใจให้ผู้ประกอบการพยายามแก้ไขข้อพิพาทกับผู้บริโภคด้วยตนเองให้ได้มากที่สุด

เรื่องร้องเรียนที่ TIO มีอำนาจได้ส่วนคือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับ ค่าบริการ การซ่อมแซม การโอนย้ายผู้ให้บริการ การควบคุมวงเงิน ความลับส่วนบุคคล คุณภาพของหน่วยบริการลูกค้า สัญญา การฝ่าฝืนแนวทางปฏิบัติของอุตสาหกรรม เป็นต้น ส่วนเรื่องร้องเรียนที่ TIO ไม่มีอำนาจได้ส่วนคือ นโยบายของรัฐบาล การกำหนดอัตราค่าบริการ พฤติกรรมการผูกขาดของผู้ประกอบการ การระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิก TIO เนื้อหาของสารสนเทศ และ บริการฉุกเฉิน เป็นต้น

TIO แบ่งเรื่องร้องเรียนออกเป็น 4 ระดับคือ

- **ระดับที่ 1** เป็นข้อร้องเรียนที่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย โดย TIO ไม่ต้องเข้าไปมีบทบาท โดย TIO กำหนดเวลาไว้ว่าผู้ประกอบการจะต้องแก้ไขเรื่องร้องเรียนนี้ภายใน 14 วัน กว่าร้อยละ 90 ของเรื่องร้องเรียนถูกแก้ไขได้ในระดับนี้
- **ระดับที่ 2 และ 3** เป็นระดับที่ต้องอาศัยกระบวนการอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ซึ่งต้องใช้เวลาในการหาข้อมูลและตัดสิน TIO กำหนดเวลาในขั้นนี้ไว้ประมาณ 4-5 สัปดาห์
- **ระดับที่ 4** ข้อร้องเรียนในระดับที่ 4 คือข้อเรียนที่ไม่สามารถยุติได้ในระดับ 2 และ 3 ในเวลาที่กำหนด ข้อร้องเรียนในระดับนี้อาจจะต้องใช้เวลาหลายเดือนในการพิจารณา

ที่มา: TIO (www.tio.com.au)

¹⁵ ในกรณีให้คำแนะนำ (recommendations) สำหรับเรื่องที่ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ในกรณีไกล่เกลี่ย (arbitration) และตรวจสอบข้อเท็จจริง (finding of fact) สำหรับเรื่องเกิน 50,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

กรอบที่ 2 ดัชนีวัดคุณภาพ (Q factor) ในมลรัฐโรดไอแลนด์

มลรัฐโรดไอแลนด์ สหรัฐอเมริกา ได้ใช้วิธีกำกับดูแลคุณภาพบริการของบริษัท NYNEX ซึ่งเป็นผู้ประกอบบริการโทรศัพท์พื้นฐานโดยใช้ "ปัจจัยคุณภาพบริการ" (service quality adjustment factor หรือ SQAF) เข้ามาใช้ในการกำหนดเพดานราคาดังต่อไปนี้

$$PCI^I = PCI^{I-1} (1 + I^I - X \pm SQAF^I)$$

โดยที่ PCI หมายถึงเพดานราคา I หมายถึงดัชนีค่าเงินเฟ้อ X หมายถึงค่าผลผลิตภาพ ส่วน SQAF หมายถึงปัจจัยคุณภาพบริการ ในแต่ละเดือน NYNEX จะต้องรายงานผลของคุณภาพบริการต่อหน่วยงานกำกับดูแลของมลรัฐ คุณภาพบริการดังกล่าวจะถูกนำไปคิดเป็นดัชนีวัดคุณภาพตามวิธีในตารางข้างล่าง โดยค่าสูงสุดของดัชนีคุณภาพบริการ (service quality index หรือ SQI) คือ 42 และค่าผ่านเกณฑ์คือ 25 สูตรในการกำหนดเพดานราคาจะปรับปีละครั้ง ทั้งนี้ หาก NYNEX มีค่าดัชนีคุณภาพบริการ (SQI) ไม่ผ่านเกณฑ์ในเดือนใด ค่า SQAF จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.0417 และหากไม่ผ่านเกณฑ์ภายใน 6 เดือน ค่า SQAF จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.25 ซึ่งจะทำให้เพดานราคาต้องลดลงในช่วงถัดไปเพื่อชดเชยคุณภาพที่ด้อยลง

ดัชนี	คุณภาพบริการของ NYNEX	คะแนน
การติดตั้งไม่เสร็จสมบูรณ์ภายใน 5 วันทำการ (ร้อยละ) (New installations orders not completed within 5 working days)	<12 12.0-13.99 >14.0	2 1 0
จำนวนการผิดนัดในการติดตั้ง (Installation appointments missed)	<2.5 2.5-3.49 >3.5	2 1 0
การไม่สามารถให้บริการโทรศัพท์นานเกิน 24 ชั่วโมง (ร้อยละ) (Line out of service > 24 hours)	<40	4
รายงานการซ่อมแซมซ้ำ (ร้อยละ) (Repeat repair reports)	<11 11.0-13.99 >14	2 1 0
เวลาที่ผู้ใช้บริการรอการตอบรับบริการซ่อมแซม (วินาที) (Repair service answer time)	<14.0 14.0-16.99 >17	4 2 0
เวลาที่ผู้ใช้บริการรอเมื่อให้บริการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ (วินาที) (directory assistance answer time)	<4.0 4.0-5.99 >6.0	2 1 0
ความสามารถในการบริการต่อเนื่องเฉลี่ย - เชื่อมต่อวงจร 1.5 เมกะบิต (ชั่วโมง) (Average duration time -special access 1.5 Mbits circuits)	<2.5 2.5-4.49 >4.49	2 1 0
คะแนนสูงสุด		22
จำนวนข้อร้องเรียนของผู้ใช้บริการต่อ 100 สายบริการ ต่อชุมสาย (customer trouble reports per 100 lines per central office)	<4.0 4.0-4.99 >5	2 1 0
คะแนนสูงสุดที่เป็นไปได้ (สมมติมีชุมสาย 10 แห่ง)		20
คะแนนเต็มสูงสุด		42

ที่มา Intven (2000)

**กรอบที่ 3 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม:
คุณภาพบริการไม่ตรงกับโฆษณา**

เมื่อประมาณปลายปี 2544 ถึงต้นเดือนมีนาคม 2545 บริษัทเอไอเอส (AIS) ได้โฆษณาขายโทรศัพท์เคลื่อนที่เซลลูลาร์ 900 ในราคาถูกประมาณเครื่องละ 1,000 -2,000 บาท เหม่าจ่าย 250 บาท ไม่มีค่าบริการรายเดือน โดยเงื่อนไขสิ้นสุดในวันที่ 23 พฤษภาคม 2546 ต่อมาประมาณเดือนสิงหาคม 2545 ทางบริษัท AIS ได้โฆษณาเชิญชวนให้นำโทรศัพท์เซลลูลาร์ 900 ไปเปลี่ยนเป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ GSM โดยอ้างว่าเพื่อความชัดเจนของสัญญาและเป็นของขวัญแก่ผู้ใช้บริการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในพื้นที่ของกลุ่มผู้ร้องเรียน (ต.วังใหม่ อ.เมือง จ.ชุมพร) ยังไม่มีคลื่นสัญญาณ GSM แต่ทางบริษัทผู้แทนจำหน่ายให้ข้อมูลว่า ภายใน 2 เดือนจะมีคลื่นสัญญาณ ผู้บริโภคบางคนเกรงว่าจะเสียโอกาสในการเปลี่ยนโทรศัพท์เคลื่อนที่ฟรี จึงเปลี่ยนไปใช้ระบบ GSM โดยยอมเสียค่าบริการรายเดือน เดือนละ 300 บาท ทั้ง ๆ ที่ยังไม่สามารถใช้โทรศัพท์ได้ เพราะยังไม่มีคลื่นสัญญาณ ขณะที่ผู้บริโภคบางคนเห็นว่าเมื่อเปลี่ยนไปเป็นระบบ GSM แล้วยังใช้ไม่ได้ เลยยังใช้ระบบเซลลูลาร์ 900 ต่อไป โดยได้สอบถามไปยังบริษัทตัวแทนว่า ต้องเปลี่ยนไปใช้ระบบ GSM หรือไม่ และจะมีการยกเลิกสัญญาณระบบ 900 ตามที่เป็นข่าวหรือไม่ ทางบริษัทตัวแทนได้แจ้งว่าไม่เปลี่ยนก็ได้ และจะไม่มีการยกเลิกสัญญาณคลื่นระบบ 900 แต่อย่างใด

ปรากฏว่าเมื่อผ่านไป 2 เดือน ผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปใช้ระบบ GSM ก็ยังไม่สามารถใช้โทรศัพท์ได้เพราะยังไม่มีสัญญาณ แต่ยังคงเสียค่าบริการรายเดือน เดือนละ 300 บาท และไม่สามารถยกเลิกบริการได้เนื่องจากในสัญญาผู้บริโภคจะต้องใช้บริการอย่างน้อย 6 เดือน โดยในปัจจุบันใช้ได้เฉพาะช่วงหลัง 4 ทุ่มถึง 6 โมงเช้าเท่านั้น

สำหรับทางด้านผู้บริโภคที่ยังใช้บริการเซลลูลาร์ 900 สามารถใช้โทรศัพท์ได้จนกระทั่งต้นเดือนตุลาคม 2545 โทรศัพท์ก็เริ่มขัดข้อง พอถึงวันที่ 17 ตุลาคมเป็นต้นมา โทรศัพท์ก็ไม่สามารถใช้ได้เลย เมื่อผู้บริโภคสอบถามไปที่บริษัทตัวแทนจำหน่ายของ AIS (บริษัทเจริญกรุง) บริษัทได้แจ้งว่าได้ยกเลิกระบบเซลลูลาร์ 900 แล้ว โดยอ้างว่าสถานีฐานเสียหาย และไม่มีอะไหล่ซ่อมแซมเพราะเป็นเทคโนโลยีเก่า และไม่สามารถแก้ปัญหาอะไรให้ได้ กลุ่มผู้ร้องเรียนเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นนี้ถือเป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยได้ล่ารายชื่อและส่งจดหมายร้องเรียนถึงมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคให้ช่วยดำเนินการ

ที่มา: กลุ่มผู้บริโภคในตำบลวังใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร และ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

กรอบที่ 4 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม : ซิมการ์ดปลอม

ผู้บริโภคหลายรายได้รับจดหมายเรียกเก็บเงินค่าใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนมาก โดยไม่ได้ใช้บริการมาก่อนหรือไม่ได้ใช้บริการมากขนาดนั้น ซึ่งเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 2 ประการคือ การถูกนำสำเนาบัตรประชาชนมาซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ และ การถูกก๊อปปี้ซิมการ์ด (SIM card) โดยกลุ่มมิจฉาชีพที่ทำมี 3 กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ ลูกค้าที่ทำที่เข้ามาซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยใช้สำเนาบัตรประชาชนหรือสำเนาทะเบียนบ้านของบุคคลอื่นที่รับรองสำเนาถูกต้อง มาขอจดทะเบียนโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งสามารถทำได้ค่อนข้างง่ายกับร้านขายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั่วไป เพราะหากทางร้านตรวจสอบกับสำนักงานใหญ่แล้วพบว่าไม่มีประวัติต่างพร้อยกับบริษัทแล้วก็จะเปิดให้บริการให้ทันที

กลุ่มที่สอง คือ ผู้ขายโทรศัพท์เคลื่อนที่ วิธีการคล้ายกับกลุ่มแรกคือใช้สำเนาบัตรประชาชนของคนอื่นมาจดทะเบียนแล้วนำไปจำหน่ายต่อให้กับลูกค้านำไปใช้หรือไม่ก็จ้างหรือหลอกลวงให้ผู้อื่นไปจดทะเบียนซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้

กลุ่มที่สาม สันนิษฐานว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในบริษัทที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยก๊อปปี้ซิมการ์ดออกมาขายเสียเอง หรือเรียกกันในห้องตลาดว่า “ซิมการ์ดผี” โดยขายผ่านทางร้านจำหน่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั่วไป ซิมการ์ดนี้สามารถโทรออกได้ไม่จำกัด แต่ห้ามรับสายใด ๆ ทั้งสิ้น ราคาซิมการ์ดผีจะอยู่ที่ประมาณใบละ 1,500-2,000 บาท โดยจะใช้โทรเท่าไรก็ได้ ภายในระยะเวลา 3-4 เดือน พอครบกำหนดก็มาหาซื้อซิมการ์ดใบใหม่

สำหรับการก๊อปปี้ซิมการ์ดนั้น ซิมการ์ด 1 ใบ สามารถก๊อปปี้ออกมาได้ถึง 10 ใบ โดยการเลือกซิมการ์ดที่จะมาก๊อปปี้ขึ้น มักจะเลือกจากลูกค้าที่มีประวัติการชำระเงินที่ดีและเป็นลูกค้ามานานกว่า 1 ปี เพราะสำหรับลูกค้าเหล่านี้ระบบการจำกัดวงเงินเกินจำนวนจะถูกตัดออก ดังนั้น จึงเป็นไปได้หากคนข้างในบริษัทจะไม่ให้การร่วมมือด้วย

วิธีการป้องกันสำหรับผู้บริโภค คือ ผู้บริโภคควรซื้อซิมการ์ดจากศูนย์บริการโดยตรง ตลอดจนในการทำธุรกรรมสัญญาต่าง ๆ หรือในการสมัครงาน ที่จำเป็นต้องใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน ผู้บริโภคควรจะต้องติดคร่อมสำเนาบัตรบริเวณรูปถ่าย พร้อมทั้งลงลายมือชื่อกำกับด้วยทุกครั้ง ขณะเดียวกันก็ควรจะเขียนหมายเหตุระบุลงไปด้วยว่าเอกสารฉบับนั้นจะนำไปใช้ทำธุรกรรมสัญญาใด

ที่มา: เรียบเรียงจากหนังสือพิมพ์คมชัดลึก วันที่ 20 พฤศจิกายน 2545

กรอบที่ 5 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม : เครื่องโทรศัพท์ปลอม

ปัญหาโทรศัพท์เคลื่อนที่ปลอมได้แพร่ระบาดในขนาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ปลอมที่นำมาขายมีที่มา 2 แหล่งที่สำคัญ คือ

แหล่งแรก คือ การเปลี่ยนอะไหล่โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งถูกค่านำมาให้ซ่อม โดยนำอะไหล่ของเก่าหรือของมือสองมาใส่แทน ซึ่งอุปกรณ์ที่มักถูกสับเปลี่ยนบ่อยมาก คือ ไมโครโฟน ลำโพง ฟีเอ ซึ่งเป็นตัวควบคุมระบบทั้งหมดของโทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังนั้น วิธีการป้องกันของผู้บริโภคในด้านนี้คือ หากผู้บริโภคนำโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปซ่อม ควรจะเฝ้าดูในการซ่อมของช่าง หรือควรจะโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปซ่อมที่ศูนย์บริการลูกค้าของบริษัทที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เชื่อถือได้เท่านั้น

แหล่งที่สอง คือ โทรศัพท์เคลื่อนที่จากต่างประเทศที่นำเข้ามา ซึ่งมีทั้งที่เสียภาษีและหลบหนีภาษี โดยส่วนใหญ่เป็นเครื่องเก่าที่มาจากประเทศฟินแลนด์ มาเลเซีย สิงคโปร์ จีน และเกาหลี โดยเมื่อผู้ประกอบการนำเครื่องมือสองเข้ามา จะนำมาขัดน้ำยาเพิ่มความมันวาวของเครื่อง จากนั้นก็เปลี่ยนอะไหล่ ซึ่งเรียกกันในภาษาวงการว่า “นำเครื่องมาบิ้วด์ (build) ใหม่” แล้วนำมาขายเป็นเครื่องใหม่แกะกล่อง โดยจะขายในราคาที่ถูกกว่าเครื่องที่เสียภาษีอย่างถูกต้อง

ที่มา: เรียบเรียงจากหนังสือพิมพ์คมชัดลึก วันที่ 29 พฤศจิกายน 2545

**กรอบที่ 6 กรณีศึกษาปัญหาผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม:
ข้อความลวกในโทรศัพท์เคลื่อนที่**

วันที่ 3 ตุลาคม 2545 เวลา 14:00 น. นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) กรุงเทพฯ ประธานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) พร้อมด้วย นาง อรุณญา สุจินล ส.ว.หนองคายที่ปรึกษากรรมการฯ ได้ร่วมกันแถลงข่าวกรณีที่ได้รับเรื่องจากผู้ปกครองเด็กจำนวน 4 รายว่า บุตรสาวได้นำเอาแผ่นพับโฆษณาของบริษัท สามารถอร์เปอเรชั่น จำกัด ที่ให้โหลดข้อความลงในโทรศัพท์เคลื่อนที่ และสามารถส่งต่อไปยังเบอร์โทรศัพท์อื่นได้ตามที่ต้องการ ซึ่งข้อความที่อยู่ในแผ่นพับมีความไม่เหมาะสม สร้างทัศนคติที่ไม่ดีทางเพศ

ตัวอย่างของข้อความ เช่น “ผู้หญิงก็เหมือนยาสูบ ต้องรีบมีคู่ก่อนหมดอายุ”, “หมายเลขที่ท่านเรียนไม่สามารถให้บริการทางเพศได้ในขณะนี้” และ “การร่วมเพศถี่เกินไปเป็นอันตรายต่อระบบประสาท ดังนั้นจึงควรแต่พอดี” เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อความให้เลือกอีกจำนวน 27 ข้อความ ซึ่งส่อไปในลักษณะลามกอนาจารเช่นเดียวกัน ซึ่งกรรมการเห็นว่าข้อความเหล่านี้ไม่น่าจะมีอยู่ในแผ่นพับโฆษณา จึงอยากร้องเรียนไปยังบริษัท ให้ยกเลิกข้อความในลักษณะเช่นนี้ และเรียกร้องให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เข้าไปดูแลการโฆษณาทางแผ่นพับของบริษัทอื่น ๆ ด้วยว่า จะต้องไม่ให้มีถ้อยคำเหล่านี้ออกมาอีก เพราะถือว่าถ้อยคำเหล่านี้รุนแรงเกินไป ไม่ควรเกิดขึ้นในสังคม เป็นการสร้างค่านิยมทางเพศที่ผิด ๆ เป็นการตอกย้ำทัศนคติที่ไม่ดี

ที่มา: เรียบเรียงจากหนังสือพิมพ์คมชัดลึก วันที่ 4 ตุลาคม 2545

ภาคผนวกที่ 1
แนวทางการปฏิบัติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของออสเตรเลีย
(Industry Code of Practices)

ในปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมออสเตรเลีย (ACA) ได้ขึ้นทะเบียนแนวทางการปฏิบัติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมจำนวน 17 เรื่อง คือ

- การแสดงหมายเลขเรียกเข้า (calling number display)
- การจัดการเรื่องร้องเรียน (complaint handling)
- การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับข้อมูล เงื่อนไข และราคา (customer information on prices, terms and conditions)
- การชำระค่าบริการ (billing)
- การบริหารเครดิต (credit management)
- การคิดค่าบริการและความถูกต้องของการชำระเงิน (call charging and billing accuracy)
- การโอนลูกค้า (customer transfer)
- ผู้ให้บริการและผู้จัดการข้อมูล IPND (Integrated public number database (IPND) data providers, data user and IPND manager)
- การใช้โครงข่ายท้องถิ่นอย่างไม่มีเงื่อนไข (unconditioned local loop service network deployment rules)
- บริการโทรศัพท์ฉุกเฉิน (emergency call services requirement)
- การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงของชาติ ผู้รักษากฎหมาย และหน่วยงานรัฐ (provision of assistance to national security, enforcement and government agencies)
- การคงไว้ซึ่งเลขหมายโทรศัพท์เมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ (mobile number portability)
- คุณภาพของโครงข่าย (end-to-end network performance)
- การเลือกผู้ประกอบการล่วงหน้า (Pre-selection single basket/multi service deliverer)
- การแก้ปัญหาการถูกคุกคามทางโทรศัพท์และโทรศัพท์ที่ไม่พึงประสงค์ (handling of life threatening and unwelcome calls)
- การจัดการโครงสร้างพื้นฐานวิทยุคมนาคม (deployment of radio-communications infrastructure)
- การเลิกใช้บริการของผู้ประกอบการ (commercial churn)

ตัวอย่างเนื้อหาของแนวทางการปฏิบัติ

- **แนวทางปฏิบัติในการแสดงเลขหมายการเรียกเข้า (Calling Number Display)**
 - ลูกค้าจะต้องสามารถเลือกที่จะแสดง (send) หรือปิดกั้น (block) การแสดงเลขหมายการเรียกออกของตน ทั้งอย่างถาวรหรือต่อการโทรแต่ละครั้ง

- ลูกค้าจะต้องสามารถใช้หรือยกเลิกการปิดกั้นการแสดงผลหมายเลขอย่างถาวรของตนจากผู้ให้บริการอย่างน้อยหนึ่งครั้งภายใน 6 เดือนโดยไม่เสียค่าบริการ
- ลูกค้าจะต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมของตนเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว (privacy implications) ของการแสดงผลหมายเลขบริการโทรศัพท์ (called party's telephone service หรือ CND)
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมซึ่งให้บริการ CND แก่องค์กรต่าง ๆ จะต้องจัดเตรียมวิธีปฏิบัติในการใช้ข้อมูลให้องค์กรเพื่อรับรองว่าข้อมูลส่วนบุคคลจะถูกปกป้อง

- **แนวทางปฏิบัติเรื่องการชำระค่าบริการ (Billing)**

- ใบเสร็จชำระเงินของลูกค้าจะต้องมีข้อมูล ซึ่งประกอบด้วยจำนวนการเรียกออก รายละเอียดของการเก็บค่าบริการ เวลาสิ้นสุดสำหรับการชำระค่าบริการ ทางเลือกในการชำระค่าบริการ โดยข้อมูลเหล่านี้จะต้องอยู่ในรูปแบบที่อ่านและเข้าใจง่าย
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องรับประกันว่า ลูกค้าสามารถตรวจสอบการคิดค่าบริการได้ เช่น ลูกค้าสามารถขอใบเรียกเก็บเงินที่มีรายละเอียดและอัตราค่าบริการได้
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องกำหนดวิธีการชำระค่าบริการอย่างน้อยหนึ่งวิธี และการชำระเงินทางจดหมายต้องเป็นวิธีหนึ่ง นอกจากลูกค้าจะยินยอมให้ใช้วิธีอื่น
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องมีกระบวนการจัดการกับการร้องเรียนซึ่งลูกค้าทุกคนสามารถเข้าถึงได้

- **แนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดการเรื่องร้องเรียน (Complaint Handling)**

- กระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรและผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่าย
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะไม่จัดเก็บค่าจัดการเรื่องร้องเรียน นอกจากต้องมีการสืบสวนที่มีค่าใช้จ่ายซึ่งต้องมีเหตุผลพอจึงคิดค่าบริการได้
- ลูกค้าจะต้องได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างเพียงพอ ซึ่งรวมถึงความคืบหน้าในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของตน
- ลูกค้าจะต้องได้รับข้อแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของตน เมื่อลูกค้ายังคงไม่พอใจกับผลการจัดการเรื่องร้องเรียน ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้คำแนะนำลูกค้าสำหรับการร้องเรียนวิธีการอื่น รวมถึงวิธีการร้องเรียนต่อ TIO
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องจัดเก็บข้อร้องเรียนต่าง ๆ และผลลัพธ์สุดท้ายไว้ด้วย

- **แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนลูกค้า (Customer Transfer)**

- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องมีขั้นตอนที่สมเหตุสมผลที่จะรับประกันได้ว่าการโอนย้ายบริการเกิดขึ้นเมื่อได้รับอนุญาตจากลูกค้าแล้ว
- ลูกค้าจะต้องได้รับแจ้งเกี่ยวกับบริการที่ตนเลือกอย่างสมบูรณ์
- พนักงานขายจะต้องจัดหาข้อมูลที่เป็นทั้งหมดแก่ลูกค้า

- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องยืนยันรายละเอียดในการโอน ซึ่งรวมถึงระบุชื่อลูกค้าและบริการที่โอนย้าย
- ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องแจ้งให้ลูกค้าทราบเมื่อการโอนย้ายบริการสมบูรณ์แล้ว

ภาคผนวกที่ 2

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ FCC รับพิจารณา

บริการโทรคมนาคมไร้สาย (wireless telecommunications)

1. การชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ (billing and rates)

- ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการคิดค่าบริการในการใช้โทรศัพท์ตามเวลาที่ใช้จริง (airtime charge)
- ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเครดิต (credits) การคืนเงิน (refunds) และการแก้ไขใบเสร็จ (bill adjustment)
- ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บเงินเพิ่มและภาษีในใบเสร็จชำระเงิน
 - ค่าบริการเชื่อมต่อระบบ (access charge)
 - การโทรแจ้งความ (E-911) : ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดข้อมูลสถานที่อัตโนมัติและการระบุหมายเลขอัตโนมัติผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ติดต่อผ่านศูนย์ 911
 - ภาษี (taxes)
 - การเก็บค่าบริการสำหรับกองทุนการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)
- การเรียกเก็บค่าบริการรายเดือนต่อเนื่อง (recurring monthly charges)
- อัตราค่าบริการโรมมิ่ง (roaming rates)
- ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปัดเศษให้เต็มนาที (practice of rounding calls to a full minute)
- อัตราค่าบริการตามรูปแบบการให้บริการต่าง ๆ (service plan rate)
 - ค่าบริการที่เก็บเมื่อเริ่มใช้บริการ (activation fee)
 - ค่าบริการช่วงเวลาประหยัด (off-peak)
 - ค่าบริการเสริม (optional services)
 - ค่าบริการช่วงเวลาปกติ (peak)
 - ค่าบริการแบบจ่ายก่อน (prepaid service)
 - ค่าบริการในช่วงโปรโมชั่น (promo plan)
 - เงินมัดจำ (security deposit)

2. การโฆษณาและการทำการตลาด (carrier marketing and advertising)

3. สัญญาการให้บริการ (contract) : ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเลิกบริการก่อนเวลาที่ระบุในสัญญา

- การยกเลิกบริการโดยผู้ใช้บริการ
- การยกเลิกบริการโดยผู้ประกอบการ

4. การยัดเยียดบริการ (cramming)

5. ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์ (equipment)

- อุปกรณ์เสียหาย (faulty equipment) ทั้งปัญหาทางเทคนิค (technical problems) และการไม่สามารถใช้อุปกรณ์ได้อย่างปกติ (malfunctioning)
- อุปกรณ์ถูกขโมย (stolen equipment) รวมถึงการนำอุปกรณ์ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

6. คุณภาพบริการ (quality service)

- จุดดับสัญญาณ (dead spots) : ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่สามารถรับบริการได้
- สายหลุด (dropped calls)
- คุณภาพบริการในพื้นที่ของผู้ใช้บริการ (local calling area หรือ home area service)
- สัญญาณแสดงโครงข่ายแออัด (network busy signal)

- ความสามารถในการโรมมิ่ง (roaming availability)
- คุณภาพของบริการโรมมิ่ง (roaming service)
- การหยุดชะงักของบริการ (service interruption) : ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เนื่องจากบริการถูกขัดขวางโดยผู้ให้บริการ

บริการโทรคมนาคมแบบใช้สาย (wireline telecommunications)

1. การชำระค่าบริการและอัตราค่าบริการ (billing and rates)

- ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเครดิต (credits) การคืนเงิน (refunds) และการแก้ไขใบเสร็จ (bill adjustment)
- ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าบริการต่าง ๆ ที่ปรากฏในใบเสร็จชำระเงิน
 - ค่าบริการเชื่อมต่อระบบ (access charge)
 - การเก็บค่าบริการสำหรับกองทุนการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)
 - ค่าบริการไดเรกทอรีโทรศัพท์ทางไกล (interstate directory assistance)
 - ภาษี (taxes)
 - ความน่าเชื่อถือของระบบการชำระค่าบริการ : ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับชื่อของผู้ให้บริการหรือข้อมูลในการติดต่อกับผู้ให้บริการในใบเสร็จชำระเงิน และข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการให้รายละเอียดในการเก็บค่าบริการอย่างเพียงพอ (bundled charges)
- อัตราค่าบริการ (rates)
 - การเรียกเก็บค่าบริการซ้ำ (double billing)
 - อัตราค่าบริการดีเอสแอล (DSL rate problem)
 - อัตราค่าบริการการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (international internet dial-up)
 - อัตราค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (international calls rates)
 - อัตราค่าบริการข้อมูลหรือบริการบนแท็บเล็ต (900 pay-per-call)
 - อัตราค่าบริการโทรคมนาคมระหว่างรัฐ (rates for interstate telecommunications services)
- การเรียกเก็บค่าบริการต่อเนื่อง (recurring charges)

2. การโฆษณาและการทำการตลาด (carrier marketing and advertising)

3. คุณภาพบริการ (service quality)

- ความไม่พอเพียงของบริการดีเอสแอล (DSL service inadequate)
- คุณภาพบริการโทรคมนาคมระหว่างรัฐ (interstate telecommunication) : การบริการรับสายไม่ดี (poor call reception) บริการเสีย (service outage) ไม่สามารถใช้บริการได้ (service disconnects)
- คุณภาพบริการโทรศัพท์ทางไกล (long distance service treatment)

4. การเปลี่ยนผู้ให้บริการโดยไม่แจ้งต่อผู้บริโภค (slamming) ซึ่งรวมทั้งบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (international slam) บริการโทรศัพท์ท้องถิ่น (local service slammed) และบริการโทรศัพท์ทางไกล (long distance slammed)

5. ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค (telephone consumer protection act หรือ TCPA)

- ปัญหาการละเมิดสิทธิของกลุ่มผู้ใช้โทรศัพท์ (called party) โดยโทร.เข้าและใช้ข้อความปลอมแปลงหรือเสียงที่บันทึกไว้ล่วงหน้า (artificial or prerecorded message) เพื่อส่งข้อความที่ไม่ได้รับการอนุญาตจากกลุ่มผู้ใช้โทรศัพท์
- ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับโทรสารขยะ (junk fax complaint)
- ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการโทร.ชักชวนหรือฝากข้อความให้ซื้อ เซา หรือลงทุน
- ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการโทร.รบกวนในยามวิกาล (time of day violation) หรือช่วงเวลาก่อน 8 โมงเช้า และหลัง 3 ทุ่ม