



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง

การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคม

(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรราร รัตนฤมิตศร
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
มีนาคม 2546

วันที่.....	17 ส.ย. 2546
เลขทะเบียน.....	4- 00095
เลขเรียกหนังสือ.....	RD6 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) หรือมาตรการก่อนการซื้อขาย (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
- **เงื่อนไขการให้บริการ (terms of service)** ผู้บริโภคควรได้รับเงื่อนไขในการให้บริการที่ยุติธรรม ในอัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผล
- **การเรียกเก็บค่าบริการ (billing)** ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะชำระค่าบริการเฉพาะบริการที่ตนใช้ในอัตราค่าบริการที่ถูกต้อง นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังมีสิทธิที่จะขอรับใบแจ้งหนี้ที่มีรายละเอียดอย่างพอเพียง และมีสิทธิที่จะไม่ถูกตัดการให้บริการอย่างทันทีเมื่อยังไม่ได้ชำระค่าบริการ
- **การเปลี่ยนผู้ให้บริการโดยไม่แจ้งต่อผู้บริโภค (spamming)** ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะเลือกใช้บริการจากผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง การเปลี่ยนผู้ประกอบการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริโภค
- **การยึดเยียบบริการ (cramming)** ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะชำระค่าบริการเฉพาะบริการที่ตนใช้ในอัตราค่าบริการที่ถูกต้อง ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิในการยึดเยียบบริการให้แก่ผู้บริโภค
- **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 ในจำนวนนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ร้อยละ 60.5 และโทรศัพท์พื้นฐานร้อยละ 45.5

ปัญหาที่พบบ่อยมากถัดมาคือ ปัญหาคุณภาพของบริการเช่น สัญญาณโทรศัพท์ไม่ชัดเจน 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 ได้เริ่มกำกับดูแลบริการไترنتความเร็วสูง หลังจากที่บริการดังกล่าวเก็บค่าบริการจากผู้บริโภค 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 เมื่อแนวทางปฏิบัติมีผลบังคับใช้แล้ว 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 จำนวนการวัดที่ผิดพลาดจะต้องไม่เกิน 1 ใน 10,000 ครั้งของการใช้งาน ส่วนมาตรฐานการเรียกเก็บค่าบริการกำหนดว่า มูลค่าของค่าบริการที่ผิดพลาดจะต้องไม่เกิน 1 ใน 10,000 ของมูลค่ารวมในใบเรียกเก็บเงิน⁹ มาตรฐานดังกล่าวของฮ่องกงนับว่าสูงกว่ามาตรฐานของอังกฤษซึ่งอนุญาตให้ผิดพลาดได้ 1 ใน 25,000 และออสเตรเลีย ซึ่งอนุญาตให้ผิดพลาดได้ 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 ของสหรัฐอเมริกาที่แนะนำให้ผู้บริโภคติดต่อผู้ประกอบการก่อน (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 (Otelco) ของอังกฤษ

หน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและระงับข้อพิพาทมักจัดตั้งจากความร่วมมือของรัฐ ผู้ประกอบการและผู้บริโภค และมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิก ในกรณีของออสเตรเลีย กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องเป็นสมาชิกของ TIO และต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทเมื่อมีปัญหากับผู้บริโภค ส่วนในกรณีของอังกฤษ การเป็นสมาชิกของ Otelco 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 Otelco 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 พบว่ามีกระตุ้ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ ปัญหาบริการโทรคมนาคมไทยจำนวน 205 กระตุ้ ในจำนวนนี้ มีปัญหาเรื่องการชำระค่า บริการและอัตราค่าบริการ ร้อยละ 38.5 ปัญหาเรื่องคุณภาพของบริการ ร้อยละ 37.1 นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาถึงร้อยละ 9.3 ทั้งที่ปัญหานี้ไม่ปรากฏในข้อร้องเรียนของสคบ. และมีการร้องเรียนต่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคก็เพียง 1 รายเท่านั้นในปี 2544 ปัญหา อื่นๆ 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. หรือส่งเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาก่อน 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