รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

คณะนักวิจัย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

เทียนสว่าง ธรรมวณิช

นำเสนอต่อ

สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ปี 2554

รายงานฉบับสมบูรณ์
การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

คณะนักวิจัย

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
คุณวรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง
คุณเทียนสว่าง ธรรมวณิช

สนับสนุนการวิจัยโดย
สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สบท.)

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทร. 02 718 5460
โทรสาร 02 718 5461-2
Website: http://www.tdri.or.th

พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรก สิงหาคม 2554

“โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจาก สบท. การจัดพิมพ์ เผยแพร่และจัดจำหน่ายโดย TDRI ซึ่งได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องจาก สบท. แล้ว รายได้จากการจำหน่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายโดยไม่ได้หวังผลกำไร และไม่มีการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งส่วนใดให้ สบท.”

สารบัญ

หน้า

คำอธิบายคำย่อที่ใช้ในรายงาน ..... (11)
บทสรุปผู้บริหาร ..... (13)
Executive Summary ..... (19)

บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 หลักการและเหตุผล 1
1.2 วัตถุประสงค์ 1
1.3 ขอบเขตการศึกษา 2
1.4 วิธีการศึกษา 3

บทที่ 2 พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 5
2.1 พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 5
2.1.1 องค์ประกอบและการสรรหา กสทช. 6
2.1.2 การกำกับการใช้อำนาจของ กสทช. 10
2.1.3 การสร้างธรรมาภิบาลของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. 12
2.1.4 แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ 13
2.1.5 การส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงคลื่นความถี่ของประชาชน 14
2.1.6 กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ 15
2.1.7 การเตรียมการรองรับเทคโนโลยีดิจิตอลและการหลอมรวมสื่อ 17
2.1.8 บทเฉพาะกาล 17
2.2 พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 19
2.2.1 ประเภทใบอนุญาตและการหารายได้ 20
2.2.2 รายการวิทยุและโทรทัศน์ 24
2.2.3 โครงข่ายในการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ 24
2.2.4 บทเฉพาะกาล 25

หน้า

2.3 พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 25
2.3.1 ประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม 26
2.3.2 การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม 26
2.3.3 สัญญาให้บริการโทรคมนาคม 27
2.3.4 การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม 28
2.3.5 สิทธิของผู้ใช้บริการ 28
2.4 การดำเนินการในระยะต่อไปของ กสทช. 29

บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ และผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคม 31
3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 31
3.2 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 32
3.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 33
3.4 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 34
3.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 36
3.6 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 36

บทที่ 4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านผู้บริโภคในองค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ 41
4.1 Federal Communications Commission (FCC) 42
4.1.1 แนะนำองค์กร 42
4.1.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร 43
4.1.3 โครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้บริโภค 46
4.1.4 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้ และการยุติข้อพิพาท 51
4.1.5 กระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม 52
4.2 Office of Communications (Ofcom) 53
4.2.1 แนะนำองค์กร 53
4.2.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร 55
4.2.3 หน่วยงานด้านผู้บริโภคนอกโครงสร้างการบริหารของ Ofcom 60
4.2.4 ขอบเขตอำนาจและกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนของ Ofcom 62
4.2.5 กระบวนการพิจารณาลงโทษตามกฎหมาย 66

4.3 Australian Communications and Media Authority (ACMA)..... 69
4.3.1 แนะนำองค์กร..... 69
4.3.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร..... 70
4.3.3 กลุ่มงานเนื้อหา ผู้บริโภค และพลเมือง..... 72
4.3.4 ขอบเขตอำนาจและขั้นตอนการร้องเรียน..... 73
4.3.5 การรับเรื่องร้องเรียนในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง..... 74
4.3.6 การยื่นเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมผ่าน Telecommunications Industry Ombudsman (TIO)..... 76
4.3.7 เรื่องร้องเรียนอื่นๆ..... 78
4.4 Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC).... 79
4.4.1 แนะนำองค์กร..... 79
4.4.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กรของ CRTC..... 80
4.4.3 ขอบเขตอำนาจและกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน..... 83
4.5 บทวิเคราะห์และข้อเสนอจากการศึกษา..... 86

บทที่ 5 ลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในต่างประเทศ..... 93
5.1 สหรัฐอเมริกา..... 93
5.1.1 การแบ่งกลุ่มปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน..... 93
5.1.2 สถิติเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนของ FCC ได้รับ..... 102
5.2 อังกฤษ..... 107
5.2.1 การแบ่งกลุ่มเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน..... 107
5.2.2 สถิติเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนของ Ofcomได้รับ..... 112
5.3 ออสเตรเลีย..... 115
5.3.1 เรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม..... 116
5.3.2 เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง..... 118
5.4 แคนาดา..... 122
5.4.1 เรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคม..... 122
5.4.2 เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง..... 124
5.5 เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนของไทยกับของต่างประเทศ..... 129
5.6 วิเคราะห์ผลการศึกษา..... 132
5.7 ข้อเสนอแนะ..... 133

หน้า

บทที่ 6 ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค 135

6.1 รูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค 135

6.1.1 ข้อพิจารณางทางกฎหมาย 135

6.1.2 ข้อเสนอแนะ 138

6.2 ข้อเสนอแนะอื่นๆ 139

เอกสารและแหล่งข้อมูลอ้างอิง 143

เอกสารแนะนำ 145

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1(ก) การเลือกกันเอง และการสรรหากรรมการ กสทช. กรณีเลือกกันเอง และสรรหาได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด 7
ภาพที่ 2.1(ข) การเลือกกันเอง และการสรรหากรรมการ กสทช. กรณีกรรมการจากการเลือกกันเองได้ไม่ครบ 22 คนให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อให้ครบ 8
ภาพที่ 2.1(ค) การเลือกกันเอง และการสรรหากรรมการ กสทช. กรณีวุฒิสภาเลือก กสทช. ได้ไม่ครบ 11 คนให้ ครม. เสนอชื่อให้ครบ 9
ภาพที่ 2.2 การถอดถอนกรรมการ (รายบุคคล และทั้งคณะ) 10
ภาพที่ 2.3 แผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ 13
ภาพที่ 2.4 กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม 16
ภาพที่ 2.5 ประเภทใบอนุญาต 21
ภาพที่ 2.6 ประเภทใบอนุญาตและคลื่นความถี่ 22
ภาพที่ 2.7 การดำเนินการภายหลัง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ใช้บังคับ 29

ภาพที่ 4.1 ผังโครงสร้างองค์กรของ FCC 44
ภาพที่ 4.2 ผังโครงสร้างการทำงานของ Consumer and Governmental Affairs Bureau 46
ภาพที่ 4.3 ผังโครงสร้างการทำงานของ Enforcement Bureau 49
ภาพที่ 4.4 ผังการจัดโครงสร้างองค์กรตามกลุ่มงานของ Ofcom 58
ภาพที่ 4.5 ผังโครงสร้างองค์กรของ ACMA 71
ภาพที่ 4.6 ผังโครงสร้างองค์กรของ CRTC 80
ภาพที่ 4.7 ผังการจัดรูปแบบการทำงานของฝ่ายกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของ CRTC 81
ภาพที่ 4.8 ผังการจัดรูปแบบการทำงานของฝ่ายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ CRTC 82

ภาพที่ 5.1 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนที่ CGB ได้รับในปี 2008-2009 103
ภาพที่ 5.2 สัดส่วนเรื่องสอบถามที่ CGB ได้รับในปี 2008-2009 105
ภาพที่ 5.3 จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ Ofcomได้รับ ในปี ค.ศ. 2009-2010 รายเดือน 112
ภาพที่ 5.4 แนวโน้มเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมที่ Ofcomได้รับ (ปี 2009-2010) 113
ภาพที่ 5.5 จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรายการโทรทัศน์และวิทยุที่ Ofcom ได้รับ (2009-2010) 113

หน้า

ภาพที่ 5.6 ปัญหาที่ผู้ชมโทรทัศน์และผู้ฟังวิทยุมีความกังวล 114
ภาพที่ 5.7 จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ Migration Authorization Code ปี 2009-2010 115
ภาพที่ 5.8 จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ tag-on-line ปี 2009-2010 115
ภาพที่ 5.9 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมที่ TIO ได้รับ..... 117
ภาพที่ 5.10 ประเภทเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณาในสื่อโทรทัศน์ 120
ภาพที่ 5.11 การจัดประเภทของเนื้อหาในสื่อออนไลน์ 121
ภาพที่ 5.12 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาและโฆษณาในสื่อโทรทัศน์และวิทยุที่ ACMA ได้รับ 121
ภาพที่ 5.13 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาและโฆษณาในสื่ออินเทอร์เน็ตที่ ACMA ได้รับ..... 122
ภาพที่ 5.14 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนที่ CCTS รับไว้พิจารณา ปี 2009-2010 123
ภาพที่ 5.15 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการโทรคมนาคม..... 123
ภาพที่ 5.16 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนด้านโฆษณาที่ ASC ได้รับ จำแนกตามประเภทสื่อ 126
ภาพที่ 5.17 เปรียบเทียบประเภทเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาโฆษณา 126

ภาพที่ 6.1 โครงสร้างคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ..... 136
ภาพที่ 6.2 โครงสร้างส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรร
คลื่นความถี่ฯ 136
ภาพที่ 6.3 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมตาม..... 137
ภาพที่ 6.4 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์ตาม 137
ภาพที่ 6.5 โครงสร้างคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ 139
ภาพที่ 6.6 โครงสร้างภายในของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ 140
ภาพที่ 6.7 โครงสร้างโดยรวมของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ 141

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 ประเภทใบอนุญาตตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 23

ตารางที่ 2.2 สัดส่วนของผังรายการวิทยุและโทรทัศน์สำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ 24

ตารางที่ 4.1 สรุปและเปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ 91

ตารางที่ 5.1 สถิติเรื่องร้องเรียนที่สำนักคุ้มครองผู้บริโภค (CGB) ได้รับ ค.ศ. 2008-2010 (ไตรมาสที่ 1) 104

ตารางที่ 5.2 สถิติการตอบข้อสอบถามโดยสำนักคุ้มครองผู้บริโภค (CGB)ค.ศ. 2008-2010 (ไตรมาสที่ 1) 106

ตารางที่ 5.3 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณาในสื่อวิทยุระหว่างเดือน ก.ค.-ก.ย. 2010 ที่ร้องเรียนไปยังสถานีวิทยุ 119

ตารางที่ 5.4 จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ CBSC รับพิจารณา 125

ตารางที่ 5.5 จำนวนเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ CRTC ได้รับ 128

ตารางที่ 5.6 สถิติเรื่องร้องเรียนของไทย: บริการโทรศัพท์ ปี 2551-2553 130

ตารางที่ 5.7 สถิติเรื่องร้องเรียนของไทย: บริการอินเทอร์เน็ต ปี 2553 130

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมของไทยกับของต่างประเทศ 131

คำอธิบายคำย่อที่ใช้ในรายงาน

คำย่อ	คำอธิบาย
พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ	พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553
พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543	พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543
พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ	พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ	พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
กกช.	คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ
กคท.	คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม
กทช.	คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
กสช.	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ
กสท.	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
กสทช.	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
กองทุนฯ	กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
เนคเทค	ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ
ส. กสทช.	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
สบท.	สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
สศช.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ABA	Australian Broadcasting Authority
ACA	Australian Communications Authority
ACCC	Australian Competition and Consumer Commission
ACMA	Australian Communications and Media Authority
ADR	Alternative Dispute Resolution Schemes
AMBER Plan	America's Missing Broadcast Emergency Response
ASC	Advertising Standards Canada
AVMS	Audio Visual Media Service
BBC	British Broadcasting Corporation
BCAP	Broadcast Committee for Advertising Practice
CAC	Consumer Advisory Committee
CAN-SPAM Act	Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and

คำย่อ	คำอธิบาย
	Marketing Act of 2003
CBB	Celebrity Big Brother
CBSC	Canada Broadcast Standards Council
CCF	Consumer Consultative Forum
CCTS	Commission for Complaints for Telecommunications Services
CDPP	Commonwealth Director Public Prosecutions
CGB	The Consumer & Governmental Affairs Bureau
CISAS	Communication & Internet Services Adjudication Scheme
COSTA	Code on the Scheduling of Television Advertising
CRTC	Canadian Radio-Television Telecommunications Commission
CTA 1990	Children Television Act 1990
DTV	Digital Television
EAS	Emergency Alerts System
EGP	Electronic Programme Guide
EU	European Union
FCC	Federal Communications Commission
FDA	Food and Drug Administration
FTC	Federal Trade Commission
MAC	Migration Authorization Code
MMS	Multimedia messages
OAT	Ofcom Advisory Team
Ofcom	Office of Communications
Oftel	Office of Telecommunications
Otelo	Office of the Telecommunications Ombudsman
SMS	Short messages
TCPA	Telephone Consumer Protection Act
TIO	Telecommunications Industry Ombudsman
TV	Television
VoD	Video on Demand

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาการจัดรูปองค์กรของหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกแบบโดยคำนึงถึงการหลอมรวมกันของสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนว่าคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ควรจัดโครงสร้างองค์กรโดยแยกหรือรวมหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กับหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และควรมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคมากน้อยเพียงใด

การศึกษาได้แบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกคือการศึกษาสาระสำคัญของกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 นั้น มีการแก้ไขปรับปรุงในหลายเรื่องที่สำคัญ คือ (1) องค์ประกอบและการสรรหา กสทช. (2) การกำกับการใช้อำนาจของ กสทช. (3) การสร้างธรรมาภิบาลของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. (4) แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (5) การส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงคลื่นความถี่ของประชาชน (6) กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (7) การเตรียมการรองรับเทคโนโลยีดิจิตอลและการหลอมรวมสื่อ

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศไทยมีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป และการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอยู่หลายฉบับ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 61 มาตรา 84(5) และมาตรา 47
(2) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 22(10) มาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 51(10)
(3) พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 45 ถึงมาตรา 50
(4) พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 23 และมาตรา 28
(5) พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541
(6) พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

ส่วนที่สองคือการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ โดยเป็นการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรกำกับดูแลที่เป็นองค์กรเดียว (convergent regulator) ของ 4 ประเทศคือ Federal Communications Commission (FCC) ของสหรัฐอเมริกา Office of Communication (Ofcom) ของอังกฤษ Australian Communications and Media Authority (ACMA) ของออสเตรเลีย และ Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) ของแคนาดา เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลของทั้งสี่ประเทศนี้มีประสบการณ์ในกระบวนการพัฒนาเชิงสถาบันจนเป็นที่ยอมรับขององค์กรกำกับดูแลแห่งอื่นๆ ทั่วโลก ให้เป็นองค์กรต้นแบบและมีแนวทางปฏิบัติที่ดี ข้อสรุปจากการศึกษาในส่วนนี้คือ

- งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมและการสื่อสารใน 4 ประเทศที่ศึกษา ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำงานในมิติอื่นๆ ด้วย เช่น การทำงานเชิงรุกเพื่อให้ข้อมูลและความรู้กับผู้บริโภค การเฝ้าติดตามภาคธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบและหลักปฏิบัติที่ดี การให้คำแนะนำในการพัฒนาและออกแบบนโยบาย การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำข้อมูลไปพัฒนาและออกแบบนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค การเสนอความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบหรือหลักปฏิบัติ การสนับสนุนให้เกิดกลไกกำกับดูแลร่วมและกลไกในการดูแลกันเองในภาควิชาชีพ
- หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้องค์กรกำกับดูแลทั้ง 4 ประเทศ จัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรตามลักษณะงาน (function) มากกว่าจัดตามภาคอุตสาหกรรม (sector) ทำให้มีการรวมงานด้านผู้บริโภคทั้งด้านวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมไว้ในจุดเดียวกัน การจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีการหลอมรวมกันมากขึ้น
- องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนมากมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและการลงโทษในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การตักเตือนเมื่อพบว่ามีการกระทำผิด การออกคำสั่งให้มีการเยียวยาหรือคำสั่งห้ามไม่ให้กระทำบางอย่าง การสั่งให้เสียค่าปรับ การเพิ่มเงื่อนไขใบอนุญาต การลดระยะเวลาการให้ใบอนุญาต และการระงับหรือการยกเลิกใบอนุญาต นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังมีอำนาจในการสอบสวนเรื่องร้องเรียน เช่น มีอำนาจในการขอให้ผู้รับใบอนุญาตให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสาร ข้อมูลและเทปรายการ หรือมีอำนาจเชิญผู้รับใบอนุญาตมาให้ข้อมูล รวมถึงการมีอำนาจให้ผู้รับใบอนุญาตตอบกลับหรือชี้แจงไปทางผู้ร้องเรียนและองค์กรกำกับดูแลภายในระยะเวลาที่กำหนด
- ขอบเขตอำนาจขององค์กรกำกับดูแลในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น CRTC ของแคนาดาไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นทางเทคนิค แต่ FCC ของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจครอบคลุมถึงประเด็น

ทางเทคนิค หรือ Ofcom ของอังกฤษไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต

- องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนมากให้การสนับสนุนการจัดตั้งระบบกำกับดูแลร่วม (co-regulation) และกลไกการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ (self-regulation) เพื่อสร้างกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนและยุติข้อพิพาทที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่น เช่น Alternative Dispute Resolution Scheme ของOfcom ที่มีการรับรองและให้อำนาจส่วนหนึ่งกับองค์กรวิชาชีพ หรือ Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) สามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นสมาชิกของ CBSC
- การกำกับดูแลในทุกประเทศที่ศึกษามีกลไกการร้องเรียนหลายระดับและหลายช่องทาง กล่าวคือทุกประเทศสนับสนุนให้ผู้บริโภคร้องเรียนไปยังฝ่ายบริการประชาชนของบริษัทก่อน (เว้นแต่มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขใบอนุญาต) หากไม่ได้ผล หรือไม่ได้รับการแก้ไขที่ดีเพียงพอ จึงยื่นคำร้องต่อไปที่องค์กรกำกับดูแลในภาควิชาชีพ และร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแลของรัฐ ตามลำดับ

นอกจากการศึกษาในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในทั้ง 4 ประเทศข้างต้นแล้ว การศึกษาลักษณะปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศได้รับจากผู้บริโภค พบว่า

- ในเกือบทุกประเทศที่ศึกษาพบปัญหาร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์เป็นจำนวนมาก เช่น FCC ของสหรัฐอเมริกาได้รับเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 50 ของเรื่องที่ได้รับร้องเรียนทั้งหมด แม้ว่าOfcom จะมีสถิติเรื่องร้องเรียนไม่สูงนัก แต่ก็น่าจะมีสาเหตุจากการที่Ofcom มีจุดรับเรื่องร้องเรียนด้านดังกล่าวหลายแห่ง ทำให้เรื่องร้องเรียนที่ Ofcom ได้รับเป็นเพียงส่วนเดียวของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด
- เรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมส่วนมากเกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้บริการ และปัญหาด้านการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ในขณะที่เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงจะเป็นปัญหาเรื่องเนื้อหาของรายการที่เผยแพร่ มากกว่าเรื่องของสัญญา
- สัดส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่เช่น บริการบรอดแบนด์ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามความแพร่หลายของบริการ
- การรับเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคม และด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงอาจรวมเป็นจุดเดียวกันได้เพื่อความสะดวกของผู้บริโภค แต่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านแพร่ภาพกระจายเสียงของทุกประเทศที่ศึกษาจะคำนึงถึงเนื้อหาเป็นหลัก โดยไม่แบ่งว่าผู้บริโภคมีวิธีรับชมรายการรูปแบบ (platform) ใด เนื่องจากเทคโนโลยีในยุคหลอมรวมสื่อทำให้รายการเนื้อหาเดียวกันสามารถนำไปเผยแพร่ได้ในสื่อหลายประเภท

- มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านโฆษณาแยกออกต่างหากจากรายการทั่วไป เช่น กรณีของอังกฤษ และแคนาดา เนื่องจากมีหน่วยงานกำกับดูแลตนเองในส่วนของผู้ประกอบการอยู่แล้ว

ส่วนที่สามซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของรายงานคือข้อเสนอการจัดรูปแบบองค์กรสำหรับประเทศไทย การจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้บริโภคภายในสำนักงาน กสทช. จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่ผ่านมา สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาว่า กสทช. จะจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับเรื่องร้องเรียนด้านกิจการวิทยุและโทรทัศน์อย่างไร นอกจากนี้ สำหรับกิจการวิทยุและโทรทัศน์ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 40 ยังกำหนดให้ กสทช. ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายจากการประกอบกิจการด้วย

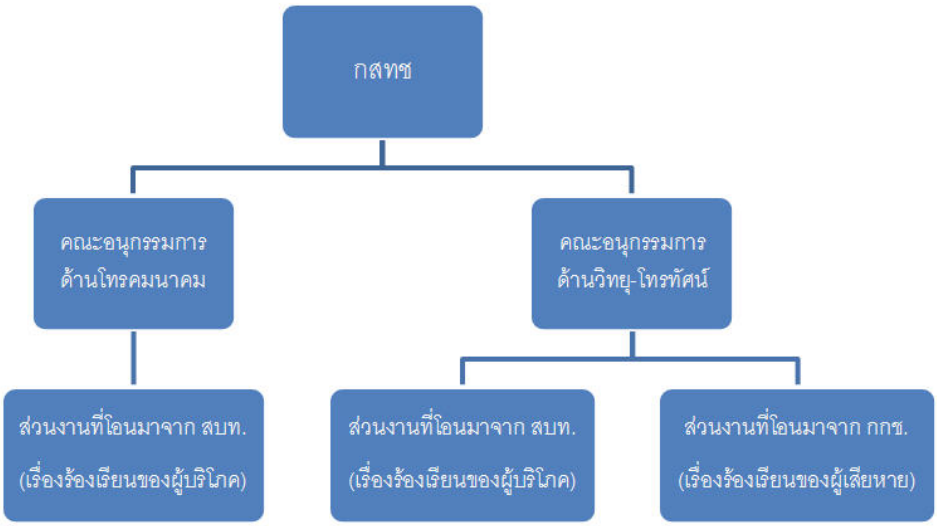
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช.ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายและน่าจะมีความเหมาะสมคือ

1. ควรแยกส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ออกจากส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากลักษณะปัญหาทั้งสองด้านมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องใช้บุคคลากรที่มีทักษะแตกต่างกัน นอกจากนี้จำนวนเรื่องร้องเรียนในแต่ละด้านโดยลำพังจะมากอยู่แล้ว หากนำมารวมเข้าด้วยกัน จะยิ่งทำให้เรื่องร้องเรียนทั้งหมดมีจำนวนมากและจำเป็นต้องตั้งส่วนงานขนาดใหญ่มากขึ้นมารองรับ
2. ควรมีส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเพียงส่วนงานเดียว ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพราะลักษณะของปัญหาของผู้บริโภคในกิจการดังกล่าวจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราการค่าบริการ สัญญาไม่เป็นธรรม หรือมีปัญหาเรื่องคุณภาพของบริการ เป็นต้น โดยส่วนงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นสำนักหนึ่งภายใต้สำนักงาน กสทช. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแสดงให้เห็นว่า กสทช. ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการคุ้มครองผู้บริโภค
3. ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจากผู้บริโภคและผู้เสียหาย ควรมีจุดการติดต่อเดียว (single point of contact) เช่นใช้เลขหมายโทรศัพท์เดียว ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะ

เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญา คุณภาพหรืออัตราค่าบริการ หรือรายการก็ตาม เนื่องจากการมีจุดรับเรื่องร้องเรียนหลายจุด จะทำให้เกิดความสับสนของประชาชน ทั้งนี้ จุดติดต่อดังกล่าวจะทำหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ส่วนงานภายในที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเสนอที่ 1 และข้อเสนอที่ 2 ข้างต้น โครงสร้างของคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. จะเป็นไปตามภาพ (ก)

ภาพ (ก) โครงสร้างคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ

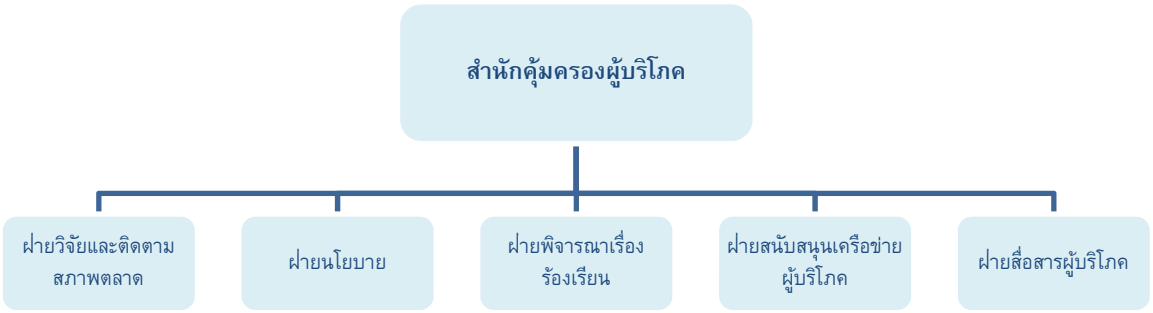


เพื่อให้เกิดโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิผล กสทช. ควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ภารกิจของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังควรครอบคลุมภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ทั้งการวิจัยและติดตามสภาพตลาด การศึกษาด้านนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค การทำงานสนับสนุนเครือข่ายของผู้บริโภค และการสื่อสารกับผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างครบวงจร ทั้งนี้ โครงสร้างของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ก็ควรจะสอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว ภาพ (ข) แสดงตัวอย่างในการจัดโครงสร้างโดยรวมของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย
2. เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง สำนักคุ้มครองผู้บริโภคควรมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยสามารถเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากผู้รับใบอนุญาต หรือให้ผู้แทนของผู้รับใบอนุญาตมาให้การในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนของผู้บริโภคได้ แต่ในการลงโทษผู้รับใบอนุญาตในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ควรเป็นการใช้อำนาจผ่าน กสทช. และสำนักงาน กสทช.

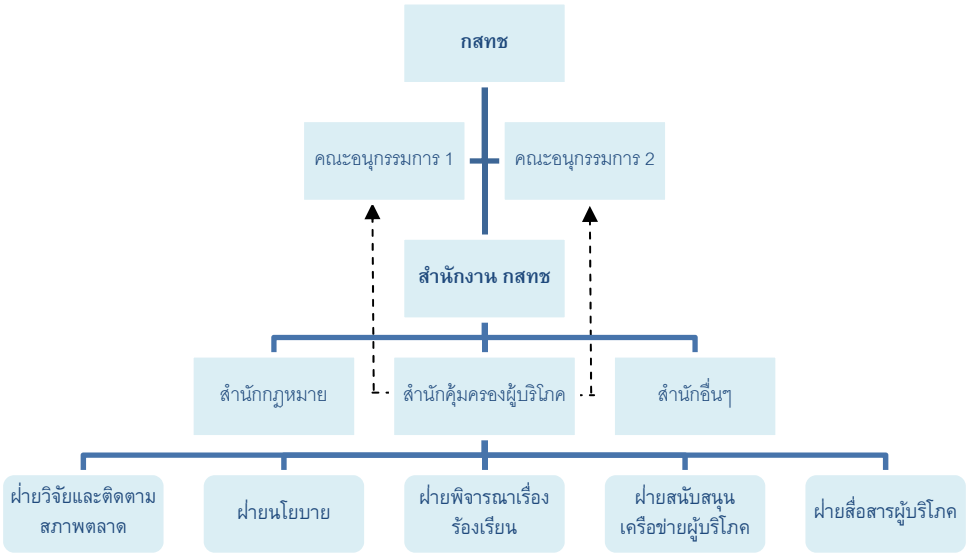
3. สำนักคุ้มครองผู้บริโภคควรมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย และออกกฎระเบียบต่างๆ ของ กสทช. เพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุกได้

ภาพ (ข) โครงสร้างภายในของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ



ภาพ (ค)แสดงโครงสร้างโดยรวมของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ โดยสำนักคุ้มครองผู้บริโภคจะมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ สำนักงาน กสทช. ทั้งนี้ ในการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักคุ้มครองผู้บริโภคจะสนับสนุนการดำเนินการของคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ตามที่ กสทช. กำหนด (เส้นประในภาพแสดงการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว)

ภาพ (ค) โครงสร้างโดยรวมของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ



Executive Summary

In this project, we study the organizational form of consumer protection unit within the National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) in accordance with the revised NBTC Act of 2010. The Act is designed based on the idea that broadcasting and telecommunications businesses are increasingly converged towards each other and thus there is a need for a unified regulator. However, that Act leaves it open whether there would be a single or two separate consumer protection unit(s) under the NBTC Secretariat Office and to what extent the unit (s) would be empowered to protect consumers.

The study is composed of three main parts. The first part analyzes the content of legislative acts that are related to the design of the consumer unit(s). They are:

1. The Constitution of Thailand of 2007, which sets the framework for the establishment of the NBTC in Section 47, 61 and 84(5).
2. The National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) Act, which establishes the NBTC and contains provisions related to consumer protection in Section 22(10), 31, 32 and51(10).
3. The Telecommunication Business Act of 2001, which contains provisions related to consumer protection in Section 45-50.
4. The Broadcasting Business Act of 2008, which contains provisions related to consumer protection in Section 23 and 28.
5. The Consumer Protection Act of 1979 and its revision in 1998.

The second part of the study reviews experiences in other countries where convergent regulators for broadcasting and telecommunication businesses have been set up. In particular, the structures of four regulatory agencies are reviewed in detail: the US's Federal Communications Commission (FCC), the UK's Office of Communication (Ofcom), the Australian Communications and Media Authority (ACMA) and the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC). The main reason that these agencies are selected for comparative study is that they are well established and are often referred to as 'best practices' in regulatory design by other countries. Main findings in this part include:

- Consumer protection units in the four case studies not only passively receive and handle consumer complaints but also proactively provide information and knowledge to consumers, monitor whether operators comply with laws, regulations and codes of conducts related to consumer protection, organize forums to solicit consumers' opinions for the benefit of policy development and advise regulators on the issue, propose amendments to laws, regulations and codes of conducts, and facilitate self-regulation or co-regulation by professional bodies in certain areas.
- Consumer units in the four case studies are structured by function rather than by sector. As a result, there is a single unit for consumer protection unit for broadcasting and telecommunications businesses. This organizational form seems to be more flexible in coping with the dynamic and converging market.
- Most regulatory agencies in the case studies have a power and responsibility to enforce the law with a plethora of sanctioning measures in case of violation. For example, they can issue warnings to violators, ordering them to stop the law-breaking activities and order them to provide remedies to injured parties, fine the violators, impose new conditions in the license, reduce the length of the license term, or suspend or even terminate the license. In addition, most regulatory agencies have a power and responsibility to conduct investigation when complaints arise. In particular, they are empowered to require licensees to submit information in paper or electronic forms, summon them to provide oral testimony, or order them to respond to complaint parties and report to the regulators within the specified timeframe.
- The power and responsibility of regulatory agencies in our case studies vary in detail. For example, the CRTC does not consider complaints in technical matters while the US's FCC does. In comparison, the UK's Ofcom does not handle complaints about internet content.
- With regards to content regulation, most regulatory agencies in our study support co-regulation or self regulation by professional bodies since they provide a speedier and more flexible complaint handling process. For example, Ofcom adopts an alternative dispute resolution scheme that delegates part of the complaint handling process to professional bodies. In Canada, complaint handling of broadcasting contents is delegated to the Canadian Broadcast Standards Council (CBSC).

- Most regulatory bodies in our study promote multiple-tiered complaint handling systems. In particular, they encourage consumers to complain to the operator first, except when violation of laws or license conditions is involved. Only when the operator's handling proves ineffective or insufficient should the consumer file a complaint to the self-regulatory body. Filing a complaint to the regulatory agency is treated as the last resort when other tiers of complaint handling have failed.

In addition to studying the structure, power and responsibility of the convergent regulators in the four countries, we also analyze the nature of complaints related to broadcasting and telecommunications received by them. Our survey finds that:

- In most countries in our study, the number of complaints from consumers of broadcasting businesses is overwhelming. For example, about 50 percent of complaints to the FCC are related to broadcasting services. Although the number of complaints related to broadcasting services filed to the Ofcom is very small, it is due to the fact that there are many agencies in the UK that also accept complaints related to broadcasting services.
- Complaints related to telecommunication services are mainly related to problems in receiving the services, such as quality of service or billings. In comparison, complaints related to broadcasting services are mostly related to contents.
- Complaints related to services based on new technologies such as broadband services are on the rise as they are becoming widespread.
- Receiving of complaints related to telecommunications and broadcasting services can be consolidated into a single point of contact for the sake of conveniences to consumers. In addition, complaints related to contents should be handled based on the appropriateness of the content and independently of the distribution platforms to ensure a technologically neutral regulatory regime.
- Complaints related to advertisement are generally handled by professional self-regulatory bodies, as exemplified in the cases of the UK and Canada, rather than the convergent regulators.

The third part of the report deals with the issue of designing the structure of consumer protection unit in Thailand. It is a requirement that the structure must be

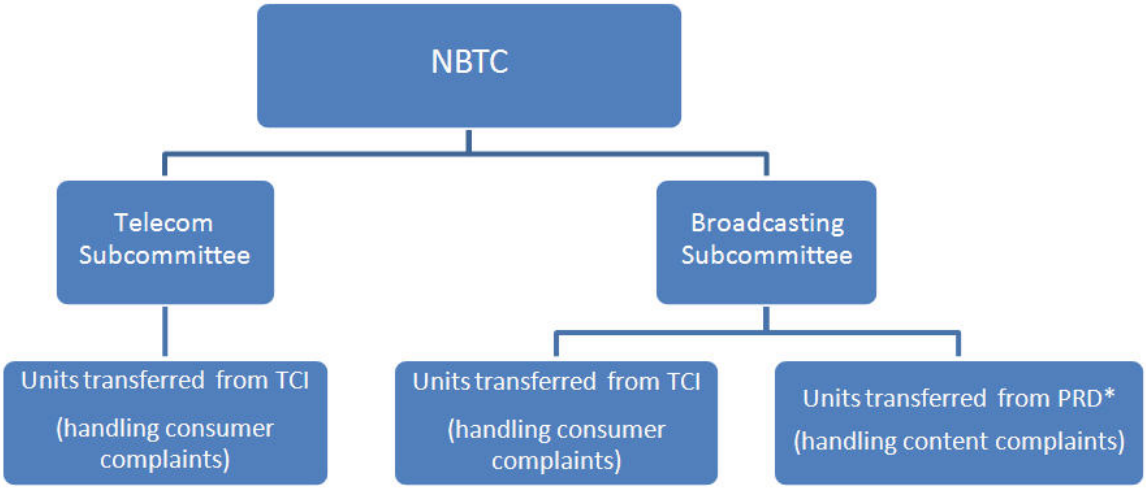
in accordance with the NBTC Act. In particular, the law stipulates that there shall be two separate sub-committees to handle consumers' complaints related to broadcasting and telecommunication services. Until recently, the Telecommunications Consumer Protection Institute (TCI) was officially delegated to handle consumers' complaints related to telecommunication services. It is an open issue how the NBTC Secretariat Office will organize units to handle complaints related to telecommunications and broadcasting services under the new law. In addition, Section 40 of the Broadcasting Business Act also requires the NBTC to handle complaints from parties injured by broadcasted contents.

Based on our analysis, we provide a set of policy recommendations with regards to the structure of consumer protection unit(s) under the NBTC Secretariat Office that is consistent with the NBTC law. The recommendations are:

1. The unit handling consumer complaints should be separated from the one that handling complaints from parties injured by broadcasted contents under Section 40 of the Broadcasting Business Act. This is because the nature of the two sets of complaints is considerably different and thus requires personnel with different skill sets. Moreover, the number of complaints in each area is already very large, making it impractical to have only a single unit to handle all the complaints.
2. Setting the issue of handling broadcasting contents aside, there should be a single unit to consider complaints related to telecommunications and broadcasting services. This is because these complaints are sufficiently similar in nature. For example, a large portion of them is related to tariffs, billings, contracts and quality of services.
3. There should be a single point of contact to receive all complaints from consumers and parties injured by broadcasted contents. In particular, all complaints can be made through a single hot-line number or a website, regardless of the fact that they are related to telecommunications or broadcasting services and regardless of the fact that they are related to tariffs, billings, contracts or quality of services. This is because having multiple contact points would be unfriendly or even confusing to complainants. The single contact point can then refer the complaints to responsible units internally.

From the first and second recommendations, the proposed structure of the consumer protection unit under the NBTC Secretariat Office is shown in Figure A.

Figure A. Proposed structure of NBTC committees and related consumer units



* PRD is the Public Relation Department

To provide effective consumer protection, we also advance the following recommendations:

1. The responsibility of the consumer protection unit should not be limited to passively complaint handling but should also cover related proactive activities. In particular, the unit should be empowered to conduct studies on policy and regulations related to consumer protection, consumer relations, monitor the market and provide support to consumer networks to ensure an integrated approach to consumer protection. The structure of the consumer protection under the NBTC Secretariat Office should also reflect the proposed power and responsibility. Figure B. provides an example of such a structure.
2. To ensure effective consumer protection, the consumer protection unit should be linked to the unit in charge of investigation and that in charge of law enforcement and sanction in case of law violations.
3. The consumer protection unit should also be empowered to provide opinions and recommendations with respect to regulations issued by the NBTC to allow proactive consumer protection.

Figure B. Proposed internal structure of the consumer protection unit

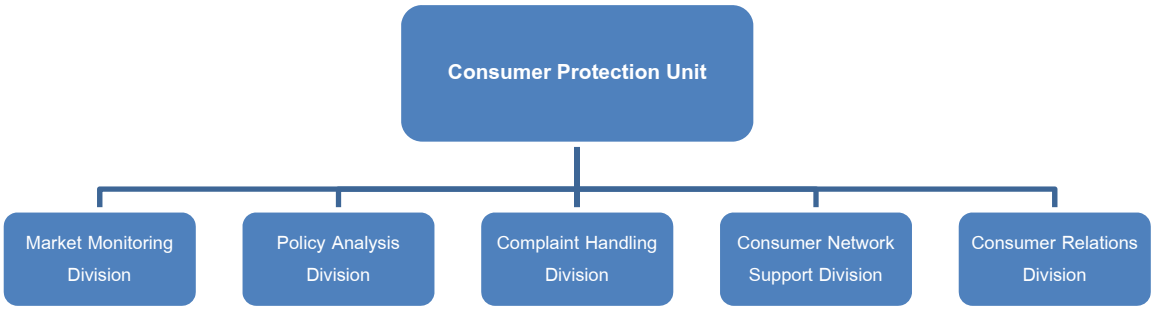
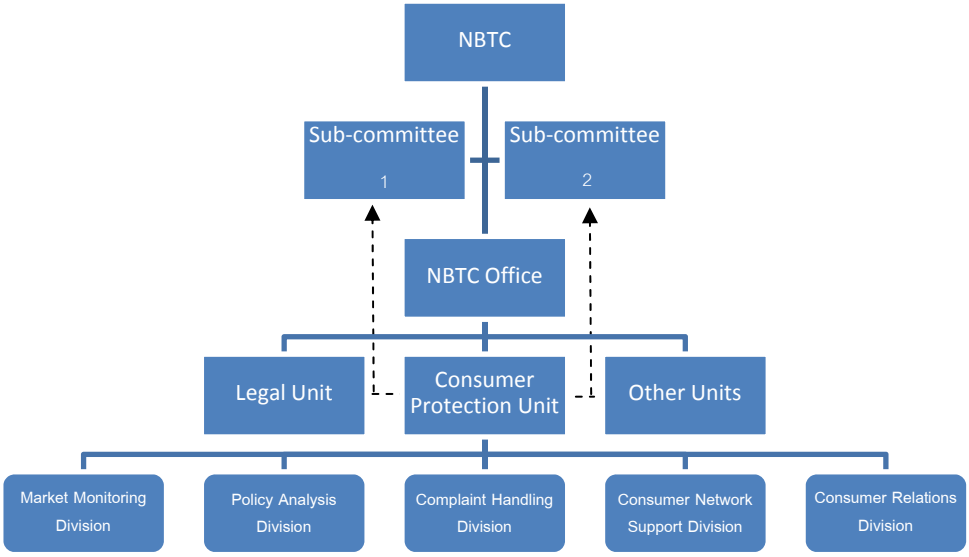


Figure C is an integrated structure of the proposed consumer protection unit. The consumer protection unit will be a part of NBTC and will work as a supporting arm to the above two sub-committees' operation. The sub-committees' roles will related to consumer complaint review and recommendation and other duties assigned by the NBTC.

Figure C. Proposed integrated structure of the consumer protection unit



บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นภารกิจของหน่วยงานกำกับดูแล ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในตลาดของบริการสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและมีการแข่งขันไม่เต็มที่ เช่น ตลาดโทรคมนาคม วิทยุ และโทรทัศน์ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกแบบโดยคำนึงถึงการหลอมรวม (convergence) หรือการบรรจบกันของสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ(กสทช.) มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ และคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่า กสทช.ควรจัดโครงสร้างองค์กรภายในขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในยุคของการหลอมรวมสื่ออย่างไร เช่น ควรแยกหรือรวมหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กับหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และควรมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบกิจการ เป็นต้น

ในการหาคำตอบต่อคำถามดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ควรมีการศึกษาถึงลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่า คล้ายคลึงหรือแตกต่างจากลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างไร และศึกษาประสบการณ์การจัดโครงสร้างองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคภายในหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่เป็นองค์กรเดียว (convergent regulator) ในต่างประเทศ เพื่อมาประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่า คล้ายคลึงหรือแตกต่างจากลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างไรในประเด็นดังต่อไปนี้
    - ประเภท และลักษณะปัญหาจากการใช้บริการเช่น การรับสัญญาณได้ไม่ชัดเจนการหลอกลวงผู้บริโภค หรือการนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น
    - สิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมาย

2. เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคภายในหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่เป็นองค์กรเดียว (convergent regulator) ในต่างประเทศในด้านต่างๆ ต่อไปนี้

    - รูปแบบองค์กร เช่น เป็นหน่วยงานเดียวกับหน่วยงานออกใบอนุญาตหรือไม่
    - อำนาจในการดำเนินคดี เช่น สามารถใช้อำนาจได้เองเป็นเอกเทศ หรือต้องใช้อำนาจผ่านคณะกรรมการของหน่วยงานกำกับดูแลและมีอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต่อศาลหรือไม่
    - อำนาจบังคับทางปกครองต่อผู้ให้บริการ เช่น สามารถสั่งผู้ให้บริการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด สามารถพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ให้บริการโดยหน่วยงานกำกับดูแลเอง หรือต้องฟ้องร้องต่อศาลในการบังคับทางปกครองต่อผู้ให้บริการ
    - วิธีการระงับข้อพิพาทหรือเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหาย

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอในการกำหนดโครงสร้างองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ที่สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่ และสามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคในยุคของการหลอมรวมสื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค
2. ศึกษาลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อจัดแบ่งกลุ่มปัญหาและวิเคราะห์ว่าลักษณะปัญหาดังกล่าวคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากปัญหาของการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมอย่างไร
3. ศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ภายในหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่เป็นองค์กรเดียว (convergent regulator) ของต่างประเทศ
4. จัดทำข้อเสนอแนะในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคใน สำนักงาน กสทช. ตามข้อ 1.2 ข้างต้น

1.4 วิธีการศึกษา

1. ศึกษา พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในหัวข้อนี้จะศึกษาอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยศึกษากฎหมายต่างๆ ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมพ.ศ.2553
- พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544
- พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์พ.ศ. 2551
- พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคพ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ ในส่วนของพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมพ.ศ.2553นั้น คณะผู้วิจัยจะศึกษาเอกสารต่างๆ ในขั้นตอนทางนิติบัญญัติประกอบด้วย เช่น บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

2. ศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคภายในหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมที่เป็นองค์กรเดียว (convergent regulator) ในต่างประเทศ ในประเด็นต่อไปนี้

- โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร
- ขอบเขตอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค
- กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและระงับข้อพิพาท

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะดำเนินการโดยการศึกษาเอกสารต่างๆ และแหล่งข้อมูลขององค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคภายในหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมที่เป็นองค์กรเดียว (convergent regulator) ในต่างประเทศ โดยจะคัดเลือกมาศึกษาอย่างน้อย 4 ประเทศ โดยเบื้องต้นนี้คาดว่าจะคัดเลือกจากประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษและแคนาดา เนื่องจากเป็นประเทศที่มีองค์กรกำกับดูแลที่หลายประเทศให้การยอมรับและนำไปใช้เป็นต้นแบบ และองค์กรกำกับดูแลของทั้งสี่ประเทศนี้มีการเปิดเผยข้อมูลค่อนข้างมากผ่านทางเว็บไซต์

3. ศึกษาลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่ามีกี่กลุ่มปัญหา เช่น ด้านเนื้อหารายการ ด้านการโฆษณา ด้านสัญญา ด้านอัตราค่าบริการ ด้านคุณภาพบริการ ฯลฯ และวิเคราะห์ว่าลักษณะของปัญหาดังกล่าวคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างไร โดยวิเคราะห์จากสถิติเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคของหน่วยงานต่างๆ ในหัวข้อ 2 และวิเคราะห์จากสถิติเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานกำกับดูแลตนเองในประเทศไทย เช่น สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

4. จัดทำข้อเสนอแนะในการกำหนดโครงสร้างองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ที่สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯฉบับใหม่และสามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคในยุคของการหลอมรวมสื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการสังเคราะห์ผลการศึกษาจากหัวข้อ 1.3 ข้างต้น

บทที่ 2 พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มี 3 ฉบับคือ (1) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (2) พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551และ (3) พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีหน่วยงานเดียวทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ คือ กสทช.

กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมซึ่งกำหนดอยู่ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และโทรทัศน์ส่วนใหญ่กำหนดอยู่ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ในขณะที่อำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมส่วนใหญ่กำหนดอยู่ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

ในรายงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงสาระสำคัญโดยรวมของกฎหมาย 3 ฉบับ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม(สบท.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจคือ (1) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2553 (2)พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2551 และ (3)พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

2.1 พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (ซึ่งต่อไปจะเรียกสั้นๆ ว่า พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ) เป็นกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงจาก พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีปัญหาหลายประการคือ

1) การขาดความเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระกับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย และการที่ กสทช. มีการความเชื่อมโยงกับรัฐสภาอย่างหลวมๆ โดยการคัดเลือกของวุฒิสภา และให้ กสทช. ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น

2) ปัญหากระบวนการคัดเลือกกรรมการโดยการสรรหา มีข้อขัดแย้งสูง และใช้เวลานานทำให้การปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ และ

3) ความล้าสมัยของกฎหมายอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพตลาด โดยเฉพาะผลจากการที่พัฒนาการทางเทคโนโลยีทำให้ต้นทุนในการให้บริการที่มีอยู่ลดลง และทำให้เกิดบริการใหม่ๆ

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.1 องค์ประกอบและการสรรหา กสทช.

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 6 กำหนดองค์ประกอบของ กสทช. ให้ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญ 5 ด้าน มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 11 คน ดังนี้

1. กิจการกระจายเสียง 1 คนและกิจการโทรทัศน์ 1 คน
2. กิจการโทรคมนาคม 2 คน
3. กฎหมาย 2 คน และเศรษฐศาสตร์ 2 คน
4. การคุ้มครองผู้บริโภคหรือการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน 1 คน และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม 1คน
5. การศึกษาและวัฒนธรรม 1 คน

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับปัจจุบันแตกต่างจาก พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 คือ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 9ซึ่งกำหนดให้ กทช. ส่วนใหญ่มาจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในสังคม เช่น ตัวแทนของกลุ่มความมั่นคง กลุ่มวิชาชีพด้านวิทยุและโทรทัศน์และกลุ่มวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯถูกยกร่างขึ้นโดยพื้นฐานของความเชื่อว่า ตัวแทนของประชาชนที่แท้จริงอยู่ในรัฐสภาแล้ว

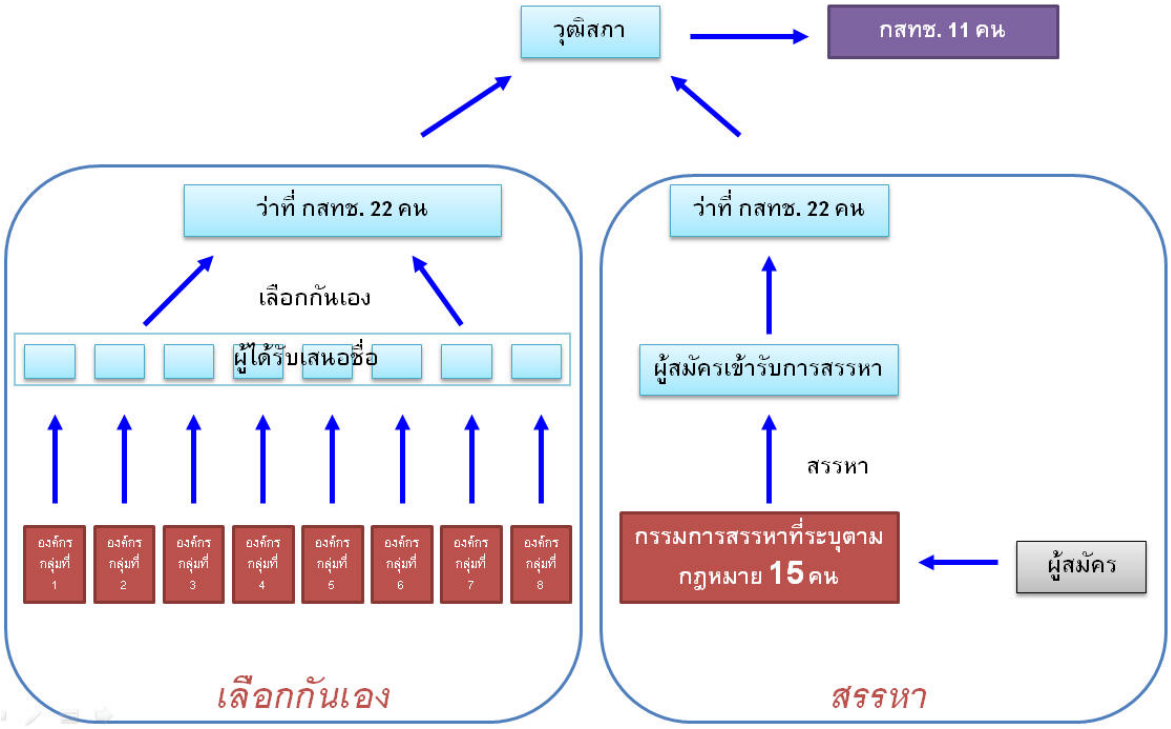
ในด้านกระบวนการคัดเลือกกรรมการตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 มีปัญหาหลายประการ เนื่องจากมีขั้นตอนที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน เปิดช่องให้ถูกฟ้องร้องเพื่อล้มเลิกกระบวนการคัดเลือกได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งกรรมการสรรหา หรือการสรรหากรรมการ กทช. ดังจะเห็นได้จากความล่าช้าในการสรรหากรรมการ กทช. ในครั้งแรก ไปจ9นถึง กสช. ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นได้เลย การปฏิรูปจึงถูกขัดขวางจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากระบบที่เป็นอยู่ โดยไม่มีแผนสำรองเพื่อรองรับปัญหาเหล่านี้แต่อย่างใด

ในต่างประเทศวิธีการคัดเลือกกรรมการของหน่วยงานกำกับดูแลที่นิยมกันมากที่สุดคือ การแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร โดยการให้ความเห็นชอบหรือรับรองของรัฐสภา แต่สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มาตรา 47กำหนดให้มีองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการ อย่างไรก็ตาม การตีความคำว่า “องค์กรอิสระ” ยังมีความแตกต่างกันมาก เช่นอาจตีความว่าอิสระ หมายถึงอิสระจากผู้ประกอบการ ตามความหมายของเอกสารอ้างอิง (Reference Paper) ขององค์การการค้าโลก ในเรื่องการกำกับดูแลด้านโทรคมนาคม หรือในการประชุมหลายครั้งของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เช่น บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯครั้งที่ 10 มีการตีความว่าอิสระ หมายถึงอิสระจากฝ่ายการเมือง ซึ่งเชื่อกันในวงกว้างว่า การแต่งตั้งกรรมการโดยฝ่ายบริหารจะไม่สามารถทำได้

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯยังกำหนดกระบวนการคัดเลือก กสทช. ยาวนานเหมือน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯพ.ศ. 2543และยังมีความเสี่ยงที่จะถูกกลุ่มผลประโยชน์ฟ้องร้องเพื่อล้มเลิกกระบวนการคัดเลือกได้ แต่มีส่วนเพิ่มเติมที่สำคัญคือ มีกระบวนการคัดเลือกสำรอง เพื่อเป็นหลักประกันว่าการสรรหา กสทช. จะเสร็จสิ้นในระยะเวลาที่เหมาะสมได้

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หมวด 1 กำหนดให้การได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็น กสทช. มาจาก 2 ทางคู่ขนานกัน ทางแรกมาจากการคัดเลือกกันเอง และทางที่สองมาจากการคัดเลือกโดยการสรรหา ตามภาพที่ 2.1(ก)

ภาพที่ 2.1(ก) การเลือกกันเอง และการสรรหากรรมการ กสทช.
กรณีเลือกกันเอง และสรรหาได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด



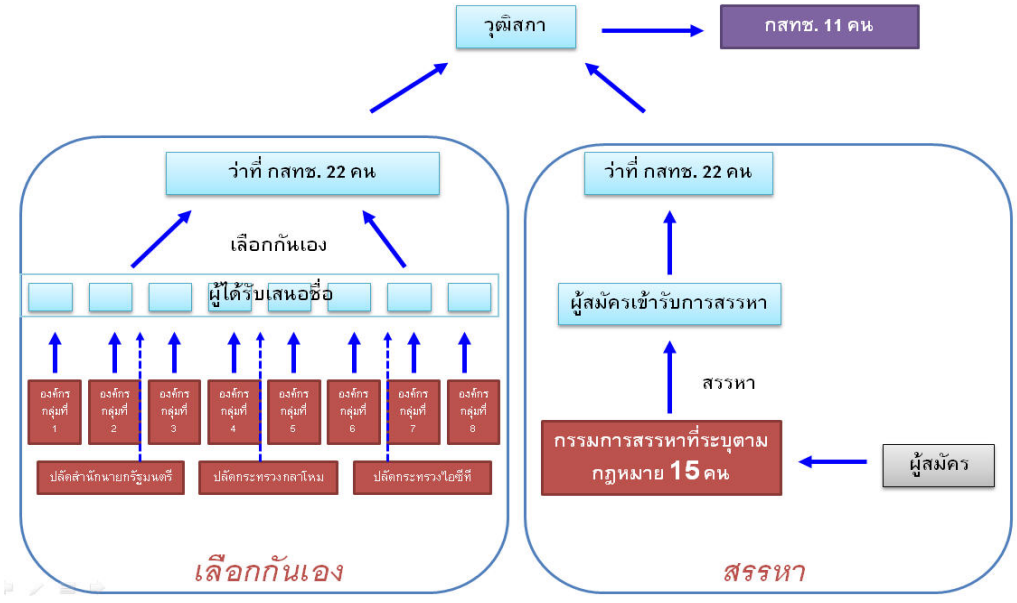
ในวิธีแรก ซึ่งใช้การเลือกกันเอง มาตรา 9 ของพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้ เสนอชื่อผู้ที่ตนคิดว่าเหมาะสมได้รับการคัดเลือกเป็น กสทช. ซึ่งการเสนอชื่อนั้นไม่จำเป็นต้องเสนอชื่อของคนในหน่วยงานที่ตนสังกัด จากนั้นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะมาเลือกกันเองเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. 2 เท่า คือ 22 คน

ในวิธีที่สอง ซึ่งใช้การสรรหา มาตรา 10 ของพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดกระบวนการสรรหาซึ่งมีคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลจากองค์กรตามรายชื่อที่กฎหมายระบุ วิธีนี้จะลดขั้นตอนการได้มาซึ่งกรรมการสรรหาที่เป็นปัญหาของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 เมื่อได้กรรมการสรรหาแล้วจะมีการเปิดรับสมัครผู้ต้องการเป็น กสทช. คล้ายกับกระบวนการที่ใช้ในพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯพ.ศ. 2543 โดยคณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาผู้ที่เหมาะสมให้เหลือ 2 เท่า คือ 22 คน เช่นเดียวกับในเส้นทางแรก

เมื่อได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. จากทั้ง 2 วิธีแล้วจะนำรายชื่อทั้งหมดมารวมกันเป็นบัญชีเดียว แล้วส่งให้แก่วุฒิสภา กรณีที่ทั้งสองวิธีคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. ได้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด จะได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. ถึง 4 เท่าของจำนวน กสทช. 11 คน

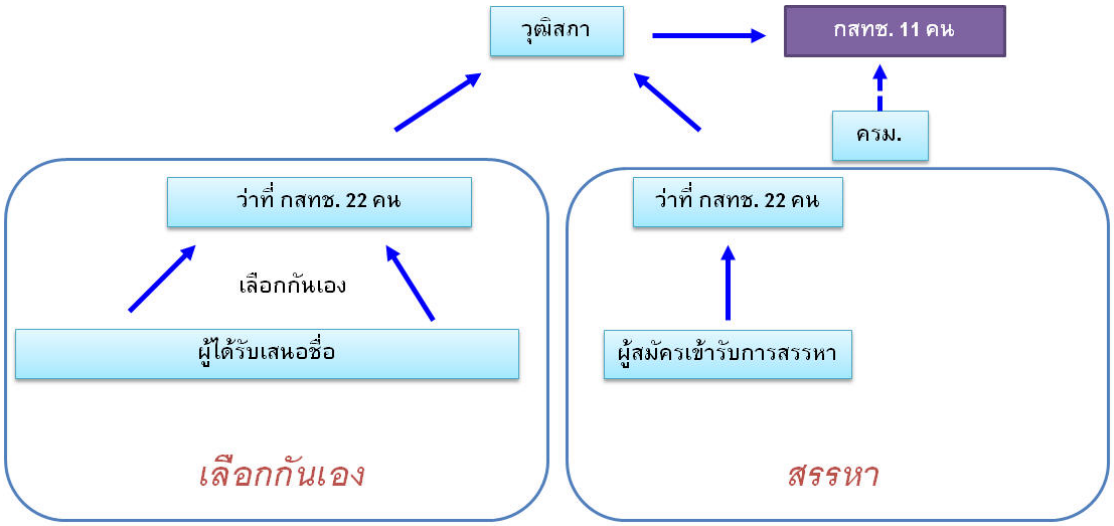
ส่วนในกรณีที่เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. ได้ไม่ครบ 4 เท่า แต่ไม่น้อยกว่าสองเท่าขึ้นไป ก็จะดำเนินการตามกระบวนการข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. ได้ไม่ถึง 2 เท่า จะใช้วิธีสำรองคือ ในส่วนของการเลือกกันเอง จะให้ปลัดกระทรวง 3 กระทรวงคือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงกลาโหม เป็นผู้เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็น กสทช. ส่วนที่ขาดไปให้ครบ 2 เท่า หรือ 22 คน ตามภาพที่ 2.1(ข)

ภาพที่ 2.1(ข) การเลือกกันเอง และการสรรหากรรมการ กสทช.
กรณีกรรมการจากการเลือกกันเองได้ไม่ครบ 22 คนให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อให้ครบ



เมื่อกระบวนการดำเนินไปถึงวุฒิสภาแล้ว หากวุฒิสภาไม่สามารถเลือก กสทช. ได้ 11 คน ภายในเวลาที่กำหนด ก็จะใช้วิธีสำรองคือ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กสทช. ที่ยังขาดอยู่ให้ครบ เพื่อให้ได้ กสทช. ตามจำนวนที่กำหนด ทั้งนี้ การสรรหา กสทช. ตามแนวทางใหม่นี้ กฎหมายกำหนดให้ทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 180 วันตามภาพที่ 2.1(ค)

ภาพที่ 2.1(ค) การเลือกกันเอง และการสรรหากรรมการ กสทช.
กรณีวุฒิสภาเลือก กสทช. ได้ไม่ครบ 11 คนให้ ครม. เสนอชื่อให้ครบ



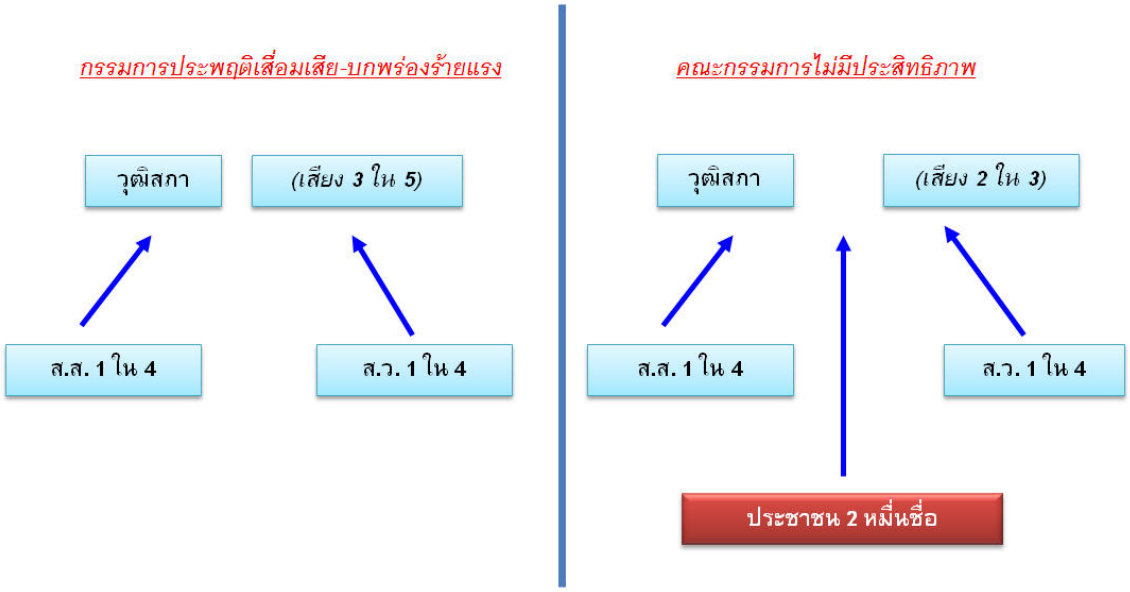
สำหรับการถอดถอนกรรมการ กสทช. ตามกฎหมายฉบับเดิม ทำได้เฉพาะกรณีการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น แต่หากเป็นการประพฤติบกพร่องร้ายแรงไม่มีประสิทธิภาพจะไม่สามารถถอดถอนได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการขาดความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดเงื่อนไขการถอดถอน กสทช. ไว้ 2 ลักษณะ (ภาพที่ 2.2) คือ การถอดถอนกรรมการเป็นรายบุคคล (มาตรา 21) ในกรณีที่กรรมการ กสทช. บางคนมีความประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรง หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของแต่ละสภา สามารถร้องขอต่อประธานวุฒิสภาดำเนินการถอดถอนได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อรักษาความสมดุลของความเป็นอิสระขององค์กรไม่ให้ถูกถอดถอนจากฝ่ายการเมืองได้โดยง่าย กฎหมายจึงกำหนดให้วุฒิสภาต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

ในส่วนการถอดถอนกรรมการทั้งคณะ มาตรา 22 กำหนดให้ทำได้โดยใช้กลไกคล้ายกับกรณีการถอดถอนกรรมการรายบุคคล กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่า กสทช. ไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของแต่ละสภา หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คนสามารถร้องขอต่อประธานวุฒิสภาได้ แต่การถอดถอน กสทช. ทั้งคณะจะต้องใช้คะแนนเสียงจากวุฒิสภา

มากกว่ากรณีรายบุคคล คือไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ โดยจะต้องนำรายงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรา 72 มาพิจารณาประกอบด้วย

ภาพที่ 2.2 การถอดถอนกรรมการ (รายบุคคล และทั้งคณะ)



2.1.2 การกำกับการใช้อำนาจของ กสทช.

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้ระบุแนวทางการดำเนินงานของ กสทช. ไว้อย่างชัดเจนในหลายเรื่อง เพื่อลดการใช้ดุลพินิจในบางด้านที่อาจถูกมองว่าไม่เหมาะสมของ กสทช. ตัวอย่างเช่น

1. การกำหนดให้ใช้วิธีประมูลในการจัดสรรคลื่นความถี่

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ใช้วิธีการประมูลสำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด (แต่ไม่รวมกรณีวิทยุคมนาคมหรือการใช้โทรคมนาคมเฉพาะกิจ) และคลื่นความถี่ที่ใช้ในการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ในทางธุรกิจและทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยให้แยกกันประมูลในแต่ละระดับ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด

2. การกำหนดอัตราสูงสุดของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการประกอบกิจการ

ปัญหาที่ผ่านมาในเรื่องค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการประกอบกิจการ เกิดจากการที่รัฐสภาออกกฎหมายให้อำนาจ กทช. และ กสช. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่สามารถจัดเก็บจากผู้รับใบอนุญาตได้เอง ซึ่งเสมือนกับการให้ “เช็คเปล่า” แก่หน่วยงานทั้งสองแห่ง โดยไม่มีกลไกควบคุม ทำให้ปัจจุบัน กทช. จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ค่อนข้างสูง เพื่อให้องค์กรมีรายได้มาก แม้ภายหลังจะมีการลดอัตราค่าธรรมเนียมลงมาบ้างก็ตาม การกำหนดค่าธรรมเนียมในระดับสูงดังกล่าวเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการซึ่งก็จะผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคอีกต่อหนึ่ง

มาตรา 42 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการที่ กสทช. จะจัดเก็บได้สูงสุดที่ร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาต ไม่ว่าจะประกอบกิจการที่ใช้คลื่นหรือไม่ใช้คลื่นก็ตาม

3. *การกำหนดให้ทำแผนบริการโทรคมนาคมพื้นฐานและบริการเพื่อสังคม และให้ประมาณการค่าใช้จ่ายก่อนเรียกเก็บเงินจากผู้รับใบอนุญาต*

ตามพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯพ.ศ. 2543 กทช. สามารถกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบเพื่อนำไปใช้ดำเนินการสนับสนุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมได้เอง โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ ทำให้ในทางปฏิบัติก็มีการเรียกเก็บในอัตราที่ค่อนข้างสูง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯมาตรา 50 จึงได้กำหนดเรื่องการทำแผนไว้ โดย กสทช. จะต้องจัดทำแผนโดยอย่างน้อยต้องกำหนดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินการ พร้อมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ กสทช. ประกาศกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับใบอนุญาต และประกาศกำหนดจำนวนเงินจากกองทุนตามมาตรา 53 (4) ที่จะนำมาสนับสนุนผู้ได้รับใบอนุญาตเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดให้มีบริการดังกล่าวได้

4. *การกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่บังคับใช้กฎหมายการใช้คลื่นกับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย*

เพื่อป้องกันปัญหาการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กสทช. ในการป้องปรามการใช้คลื่นความถี่ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ซึ่งละเลยการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้การไม่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

นอกจากนี้ มาตรา 76 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังบัญญัติเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของ กสทช. โดยให้ กสทช. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีในด้านการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยต้องแสดงรายละเอียดแผนงานและผลการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องอย่างน้อยดังนี้

- ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาเทียบกับแผนงานที่กำหนดไว้
- แผนงาน โครงการและแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป
- งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน
- ปัญหาอุปสรรคในการประกอบกิจการแต่ละประเภทที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- สภาพการแข่งขันในตลาดของแต่ละกิจการ
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.1.3 การสร้างธรรมาภิบาลของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการพร้อมกัน คือความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความพร้อมรับผิด (ดู อรพินท์, 2541)

ธรรมาภิบาล = ความโปร่งใส + การมีส่วนร่วม + ความพร้อมรับผิด

- **ความโปร่งใส**

มาตรา 24 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้มีการเปิดเผยรายงานการประชุมและผลการลงมติของคณะกรรมการ กสทช. เป็นรายบุคคล ซึ่งจะทำให้ประชาชนทราบได้ว่ากรรมการคนใดออกเสียงลงคะแนนอย่างไร โดยการเปิดเผยรายงานการประชุมต้องทำภายในระยะเวลา 30 วันนับตั้งแต่วันที่มีการลงมติ เว้นแต่กรณีจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 15 วันพร้อมชี้แจงเหตุผล การเปิดเผยข้อมูลให้ทำผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน กสทช.

- **การมีส่วนร่วม**

กระบวนการรับฟังความเห็นจากสาธารณะในการออกกฎระเบียบต่างๆ ของ กทช. ในปัจจุบัน มีปัญหาหลายการประการ และเป็นปัญหาร่วมของการรับฟังความเห็นจากสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปด้วย เนื่องจากแม้ประเทศไทยจะใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539เป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ ในฝ่ายปกครอง ซึ่งรวมถึง กสทช. ด้วยก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นมาตรฐานไว้ ที่ผ่านมาจึงมักปรากฏว่าหน่วยงานต่างๆ ในฝ่ายปกครองมักจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพียงเพื่อให้สามารถอ้างว่าได้รับฟังความเห็นจากประชาชนมาแล้วเท่านั้น

มาตรา 28 ของกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงกำหนดให้ กสทช. ต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนก่อนที่จะออกกฎระเบียบที่มีผลต่อการแข่งขันและกระทบประชาชน โดยในมาตรานี้ได้กำหนดมาตรฐานในการรับฟังความคิดเห็นไว้ในด้านต่างๆ เช่น ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน โดย กสทช. มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนก่อนการรับฟังความคิดเห็น และเมื่อได้รับข้อคิดเห็นแล้ว กสทช. มีหน้าที่ต้องตอบในเรื่องที่สำคัญๆ แม้จะไม่ได้ผูกพันว่า กสทช. ต้องเห็นด้วยกับความคิดเห็นนั้นๆ

- **ความพร้อมรับผิด**

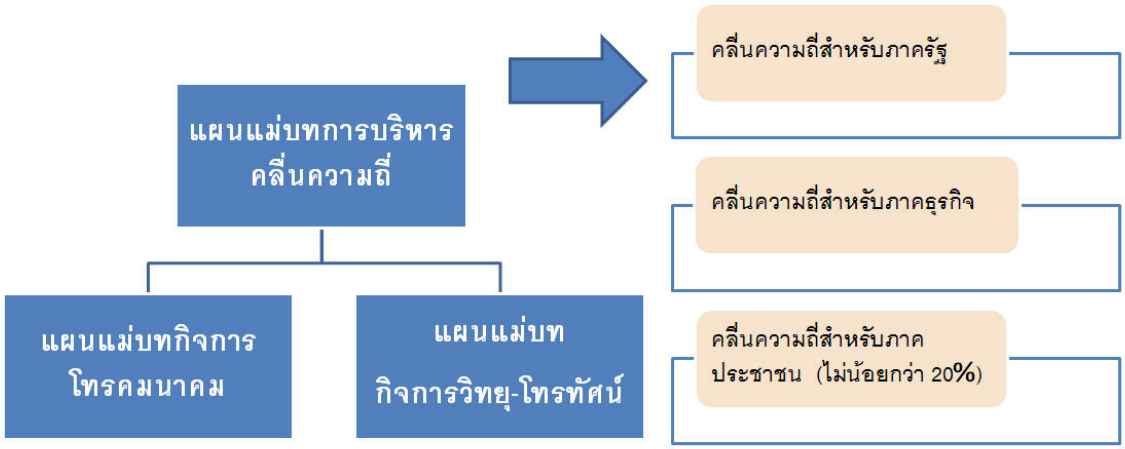
พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯพ.ศ. 2543 กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะของสำนักงาน กทช. และสำนักงาน กสช. เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการประเมินผลกรรมการกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้มีการประเมินผล กสทช. ด้วย โดยหมวดที่ 6 ได้วางกลไกการประเมินผลโดยกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่

เป็นกรรมการประเมินผล ซึ่งต้องประเมินการดำเนินงานของ กสทช. ตามประเด็นที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ผลการประเมินผลจะไปเชื่อมโยงกับกลไกความรับผิดชอบคือการถอดถอนซึ่งกล่าวไปแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของ กสทช. ยังเชื่อมโยงกับการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาอีกด้วย ซึ่งพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯพ.ศ. 2543 แม้จะมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันแต่มีปัญหาเรื่องกระบวนการที่ยังไม่ชัดเจนนัก พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงได้กำหนดมาตรฐานการรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 76 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.1.4 แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่

หมวดที่ 3 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ และกำหนดให้ใช้แผนแม่บทนี้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ

ภาพที่ 2.3 แผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่



ในส่วนของการกำกับดูแลนั้น กสทช. จะต้องมีการทำแผนอีก 2 แผนคือแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และแผนแม่บทกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ ตามภาพที่2.3 โดยทั้งสองแผนนี้จะต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดสรรคลื่นความถี่ ทั้งนี้ แผนแม่บททั้งสองนี้ถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นกฎตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งหมายความว่าประชาชนสามารถนำเนื้อหาในแผนไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 49 วรรค 4 บัญญัติไว้ดังนี้

“ประชาชน ผู้ประกอบกิจการ หรือหน่วยงานของรัฐตามวรรคสาม ผู้ใดเห็นว่าแผนแม่บทที่ กสทช. กำหนดขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยให้ถือว่าแผนแม่บทดังกล่าวเป็นกฎตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดเนื้อหาในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ต้องมีรายการข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(1) รายละเอียดเกี่ยวกับตารางกำหนดคลื่นความถี่ทั้งหมดที่ประเทศไทยสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้
(2) แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ระหว่างประเทศ
(3) รายละเอียดเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ และกิจการอื่นๆ
(4) แนวทางการคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือการปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่

ส่วนแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และแผนแม่บทกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ ให้จัดทำเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในระยะ 5 ปี โดยอย่างน้อยต้องมีแนวทางในการพัฒนาและการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบกิจการ และแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการ

2.1.5 การส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงคลื่นความถี่ของประชาชน

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดบทบัญญัติที่จะให้หลักประกันการเข้าถึงคลื่นความถี่วิทยุ-โทรทัศน์ของภาคประชาชน ในขั้นตอนต่างๆ อย่างครบวงจร ดังนี้

หลักประกันการใช้คลื่นความถี่ของภาคประชาชนอย่างน้อยร้อยละ 20

มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ กสทช. มีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและใช้คลื่นความถี่ ที่ใช้ในกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ โดยให้ภาคประชาชน ได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะในการบริการชุมชุมและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของคลื่นความถี่เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับเดิม แต่เพิ่มความชัดเจนในคำจำกัดความของ “ชุมชน” ให้รวมถึงกลุ่มประชาชนที่มีพื้นที่อาศัยในแหล่งเดียวกัน (ชุมชนทางภูมิศาสตร์) และกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจร่วมกัน (ชุมชนตามความสนใจ) เช่น กลุ่มศาสนา กลุ่มสิ่งแวดล้อม กลุ่มผู้ติดเชื้อ HIV เป็นต้น

นอกจากนี้ แผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากในการรับประกันสิทธิในการเข้าถึงคลื่นความถี่และการใช้คลื่นความถี่ของภาคประชาชนตามที่ได้รับจัดสรร โดยมาตรา 51 กำหนดให้ กสทช. ต้องจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมภาคประชาชนในการเข้าถึงคลื่นความถี่เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทด้วย

การส่งเสริมภาคประชาชนให้มีความพร้อมในการขออนุญาตใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุ-โทรทัศน์

การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่โดยลำพังจะมีประสิทธิผลไม่มากนัก หากไม่มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความพร้อมในการใช้คลื่นความถี่ควบคู่ไปด้วย ด้วยเหตุนี้

มาตรา 51 วรรคหนึ่งของพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯจึงกำหนดให้มีกลไกในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความพร้อม ด้วยการใช้เงินกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีที่มาจากการประมูลคลื่นความถี่วิทยุ-โทรทัศน์ และมาจากส่วนที่ กสทช. จัดสรรจากรายได้ส่วนที่เหลือจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

การกำหนดเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศรายการสร้างสรรค์สังคม

มาตรา 41 วรรคห้าของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดเวลาที่เหมาะสมให้สำหรับรายการที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์สังคม หรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชนได้ออกอากาศ

กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

นอกเหนือไปจากการสนับสนุนในเรื่องการเตรียมความพร้อม และเวลาในการออกอากาศแล้ว กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังสนับสนุนภาคประชาชนทางด้านการเงินอีกด้วย โดยหมวด 4 กำหนดให้มี “กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ” จัดสรรเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบกิจการบริการชุมชนด้วยสำหรับรายละเอียดของกองทุนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.1.6 กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ กสทช. จัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (จะเรียกสั้นๆ ต่อไปว่า กองทุนฯ) วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีกองทุนฯ คือ

- ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมการเข้าถึงคลื่นความถี่ของภาคประชาชน
- ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม การรู้เท่าทันสื่อและการพัฒนาของเทคโนโลยีการสื่อสาร
- ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร และองค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยกิจการวิทยุ-โทรทัศน์
- สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- สนับสนุนการดำเนินการของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์โดยการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ

แหล่งเงินของกองทุนฯ นอกจากทุนประเดิมและเงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลแล้ว ยังมีส่วนที่ได้รับจากผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ โดยแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นส่วนที่ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องส่งเข้ากองทุนโดยตรงคือ ค่าธรรมเนียมบริการอย่างทั่วถึง เงินรายปีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องสมทบเข้ากองทุนฯ ปีละไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย และค่าประมูลคลื่นความถี่วิทยุ-โทรทัศน์ ส่วนที่สองคือส่วนที่กองทุนฯ ได้รับจากรายได้ของสำนักงาน กสทช. ภายหลังหักค่าใช้จ่ายของสำนักงาน กสทช. แล้ว โดยรายได้ของสำนักงาน กสทช. ประกอบด้วยค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ชำระเป็นรายปี ซึ่งไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาต ตามภาพที่2.4

ภาพที่ 2.4 กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

การบริหารจัดการกองทุนฯ ตามที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดคือให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งมีประธาน กสทช. เป็นประธานกรรมการกองทุนฯ และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศค.) อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (เนคเทค) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิทยุ ด้านโทรทัศน์ ด้านโทรคมนาคมพื้นฐาน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านคุ้มครองสิทธิผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ด้านละหนึ่งคน คณะกรรมการกองทุนฯ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดต่อ กสทช. โดยคณะกรรมการ

กองทุนฯ ต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนให้ประชาชนทราบผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงาน กสทช. และต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ขอและผู้ที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนและจำนวนเงินที่ได้รับจากการจัดสรรทั้งหมด

2.1.7 การเตรียมการรองรับเทคโนโลยีดิจิตอลและการหลอมรวมสื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ กสทช. เป็นหน่วยงานเดียวในการกำกับดูแลทั้งกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักคิดเรื่องการหลอมรวมสื่อ (media convergence)แต่บทเฉพาะกาลยังคงให้มีคณะกรรมการย่อย 2 ชุดเพื่อกำกับกิจการด้านวิทยุและโทรทัศน์ และเพื่อกำกับกิจการด้านโทรคมนาคม ตามลำดับ

ในส่วนของการเตรียมการรองรับเทคโนโลยีดิจิตอลนั้น พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 85 กำหนดให้ กสทช. จัดทำแผนแม่บทคลื่นความถี่และการปรับไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลในเวลา 1 ปี นับตั้งแต่ได้รับแต่งตั้ง โดยสำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่โทรทัศน์ให้ประชาชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ตามมาตรา 49 นั้น จะเกิดขึ้นหลังจากมีการปรับระบบรับส่งสัญญาณในระบบดิจิตอลเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ในพื้นที่ซึ่งมีคลื่นความถี่เพียงพอ ให้ กสทช. จัดสรรคลื่นให้ประชาชนใช้ในกิจการโทรทัศน์เป็นการชั่วคราวหลังจากประกาศใช้แผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่แล้ว

2.1.8 บทเฉพาะกาล

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายเรื่องตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยในช่วงเปลี่ยนแปลงจาก พ.ร.บ. ฉบับเดิมมาสู่จุดที่ พ.ร.บ. ฉบับปัจจุบันออกแบบไว้นั้น จำเป็นต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่น และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสามารถปรับตัวได้ทัน พ.ร.บ. ฉบับปัจจุบันจึงกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ดังต่อไปนี้

กสทช. และสำนักงาน กสทช.

- ก่อนที่จะมีการแต่งตั้ง กสทช. ให้ กทช. รักษาการไปก่อน (มาตรา 80) แต่การประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 (มาตรา 81)ซึ่งหมายความว่า ให้ กสทช. มีอำนาจในส่วนของวิทยุและโทรทัศน์เฉพาะที่อยู่ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายประกอบกิจการกระจายเสียงฯ เท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ แต่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุหรือโทรทัศน์เฉพาะส่วนกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่และกรณีวิทยุชุมชนเท่านั้น
- ก่อนมีเลขาธิการ กสทช. ให้เลขาธิการ กทช. รักษาการไปก่อน (มาตรา 90)

- ให้โอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กทช. ไปเป็นของสำนักงาน กสทช. โดยค่าตอบแทนรวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้ได้รับเท่าเดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะได้บรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งในสำนักงาน กสทช. ทั้งนี้ค่าตอบแทนภายหลังจากการแต่งตั้งตำแหน่งในสำนักงาน กสทช. แล้ว จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนที่รับอยู่เดิม (มาตรา 89)
- ให้โอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงานและลูกจ้างที่สมัครใจของกองงาน กทช. กรมประชาสัมพันธ์ ไปเป็นของสำนักงาน กสทช. ทั้งนี้ค่าตอบแทนภายหลังจากการแต่งตั้งตำแหน่งในสำนักงาน กสทช. แล้ว จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนที่รับอยู่เดิม (มาตรา 92-93)

ผู้ได้รับจัดสรรหรือใช้คลื่นความถี่วิทยุ-โทรทัศน์

- ภายหลังจากมีการแต่งตั้ง กสทช. แล้ว ให้ผู้ได้รับจัดสรรหรือใช้คลื่นเพื่อประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อยู่แต่เดิม แจ้งเหตุความจำเป็นที่จะต้องถือครองคลื่นความถี่ต่อ กสทช. ตามหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่ กสทช. กำหนด (มาตรา 82) ทั้งนี้ ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐ ส่วนผู้ใช้คลื่นความถี่ในปัจจุบันมีทั้งหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่ได้สัมปทานจากรัฐ
- ผู้ได้รับจัดสรรหรือใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ ที่ชอบด้วยกฎหมายให้ถือว่าได้รับอนุญาตจาก กสทช. ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จนกว่าจะถึงระยะเวลาที่ต้องคืนคลื่นความถี่ตามที่ กสทช. จะประกาศกำหนดต่อไป (มาตรา 83 วรรค 1)
- ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่นำคลื่นความถี่ที่ได้รับจัดสรรไปให้ผู้รับสัมปทานใช้ ให้ผู้ได้รับสัมปทานสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ตามอายุสัมปทานที่เหลืออยู่ (มาตรา 83 วรรค 2)ทั้งนี้ กรณีนี้ไม่รวมถึงการออกใบอนุญาตใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง โดย กสทช. จะให้หรือไม่ให้ใบอนุญาตจะขึ้นอยู่กับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง

ผู้ได้รับจัดสรรหรือใช้คลื่นความถี่โทรคมนาคม

- ผู้ได้รับจัดสรรหรือใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ชอบด้วยกฎหมายให้ถือว่าได้รับอนุญาตจาก กสทช. ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จนกว่าจะถึงระยะเวลาที่ต้องคืนคลื่นความถี่ตามที่ กสทช. จะกำหนดต่อไป (มาตรา 84)เช่นเดียวกับกรณีของผู้ได้รับจัดสรรหรือใช้คลื่นความถี่วิทยุ-โทรทัศน์ที่กล่าวมาข้างต้น แต่มีความแตกต่างสำหรับรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมที่ต้องโอนรายได้จากสัมปทานเข้ากระทรวงการคลังตามที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

- ให้รัฐวิสาหกิจที่ให้สัมปทานแก่เอกชน คือ บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท.โทรคมนาคม โอนรายได้จากสัมปทานการใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมเข้ากระทรวงการคลังภายหลังจากหักค่าใช้จ่าย 3 ส่วนต่อไปนี้แล้ว

  *ส่วนที่ 1 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ เฉพาะส่วนสัมปทาน*ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบัน บมจ. ทีโอที ได้รับใบอนุญาตจาก กทช. และเป็นผู้ให้สัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่ AIS บมจ. ทีโอที จะต้องนำรายได้จากค่าสัมปทานดังกล่าวไปคิดรวมเพื่อชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้แก่ กทช. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตส่วนที่ บมจ. ทีโอที ต้องจ่ายไปในส่วนที่มาจากค่าสัมปทานของ AIS นี้เอง เป็นส่วนที่ บมจ. ทีโอที สามารถนำไปหักออกจากค่าสัมปทานที่จะนำส่งให้กระทรวงการคลัง

  ส่วนที่ 2 ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยคิดจากฐานของรายได้จากสัมปทานในลักษณะเดียวกันกับกรณีข้างต้น และรวมทั้งให้หักค่าใช้จ่ายที่เกิดจากนโยบายการให้บริการอย่างทั่วถึงของรัฐ ซึ่ง บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท. โทรคมนาคม ต้องดำเนินการด้วย

  ส่วนที่ 3 ค่าใช้จ่ายในการบริหารสัมปทานตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

บทบัญญัติเรื่องการนำรายได้ค่าสัมปทานส่งรัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น จะยกเว้นใน 3 ปีแรกภายหลังที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ บังคับใช้ เพื่อให้ บมจ.ทีโอที และ บมจ. กสท โทรคมนาคม สามารถเตรียมตัวในการปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2 พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 (ซึ่งจะเรียกสั้นๆ ต่อไปว่า พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ) ได้ผ่านการบังคับใช้มากว่า 2 ปีแล้ว อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ กทช. ยังไม่ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ประกอบกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่และผู้ประกอบกิจการวิทยุชุมชน แต่อยู่ในขั้นตอนของการจัดทำร่างประกาศหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ร่างประกาศหลักเกณฑ์การประกอบกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ (กิจการโทรทัศน์ที่มีการบอกรับสมาชิก) และร่างประกาศหลักเกณฑ์การประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) เพื่อให้สามารถออกใบอนุญาตได้ต่อไป

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ แบ่งประเภทของการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่คือ กิจการที่ใช้คลื่นความถี่ เช่น วิทยุและโทรทัศน์ภาคพื้นดิน และกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ เช่น เคเบิ้ลทีวีโทรทัศน์ดาวเทียม เป็นต้น

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ มีสาระสำคัญดังนี้

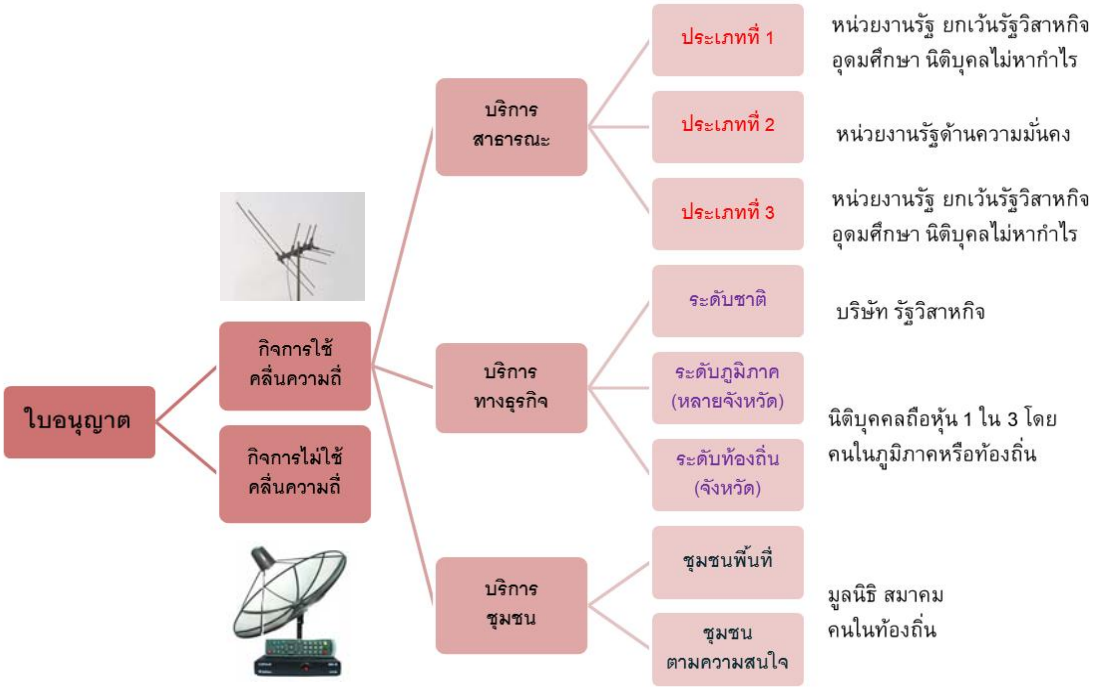
1. กำหนดประเภทของใบอนุญาต และหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบการ
2. กำหนดให้กิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่เป็นกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ภายใต้ระบบใบอนุญาตอัตโนมัติ
3. กำหนดเงื่อนไขด้านการหารายได้ และรายการของใบอนุญาตประเภทต่างๆ
4. กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตชั่วคราวอายุ 1 ปี แก่กิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่และวิทยุชุมชน

2.2.1 ประเภทใบอนุญาตและการหารายได้

พ.ร.บ.ประกอบกิจการกระจายเสียงฯ แบ่งประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ออกเป็นสามประเภทคือ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ โดยใบอนุญาตแต่ละประเภทกิจการยังแบ่งออกเป็นประเภทย่อย โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใบอนุญาตแต่ละประเภทดังนี้ (ดูภาพที่2.5 ประกอบ)

- ใบอนุญาตสำหรับกิจการสาธารณะ (มาตรา 11) หมายถึง ใบอนุญาตสำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะ โดยมี 3 ประเภทย่อย คือ
  - ใบอนุญาตประเภทที่ 1 สำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ประเภทส่งเสริมความรู้ และการศึกษาด้านต่างๆ เช่น ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ส่งเสริมอาชีพ หรือคุณภาพชีวิตประชาชน หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้คือ หน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ สถาบันอุดมศึกษา และนิติบุคคลในภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร
  - ใบอนุญาตประเภทที่ 2 สำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้คือหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ
  - ใบอนุญาตประเภทที่ 3 สำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่ต้องการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐบาล รัฐสภา บริการข้อมูลข่าวสารแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส หรือกลุ่มความสนใจที่มีกิจกรรมสาธารณประโยชน์ หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้คือหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ สถาบันอุดมศึกษา และนิติบุคคลในภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

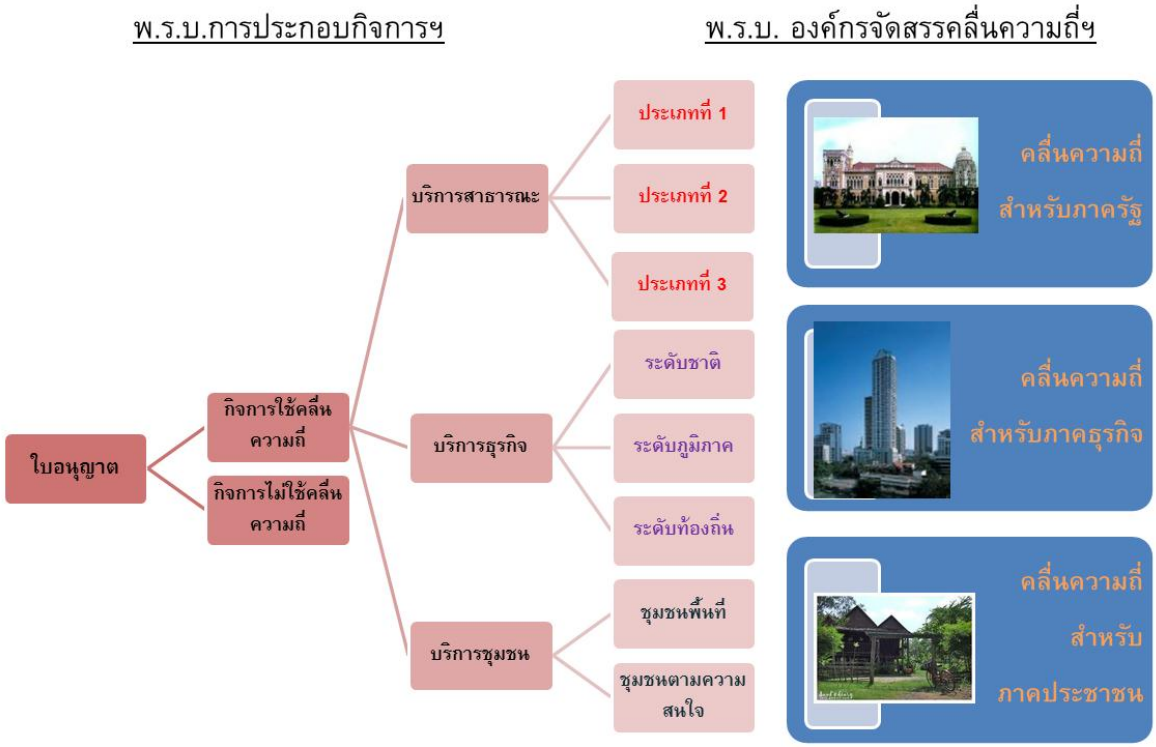
ภาพที่ 2.5 ประเภทใบอนุญาต



- ใบอนุญาตสำหรับกิจการบริการทางธุรกิจ (มาตรา 13) คือใบอนุญาตสำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ หน่วยงานที่จะได้รับใบอนุญาตในกลุ่มนี้แบ่งเป็น 3 ระดับคือ
  - ระดับชาติ ออกให้สำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่มีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมทุกภาคของประเทศ หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตนี้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทต่างๆ
  - ระดับภูมิภาคออกให้สำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่มีพื้นที่ให้บริการเป็นกลุ่มจังหวัด เป็นกิจการที่เป็นนิติบุคคลมีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ต้องเป็นคนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภูมิภาคนั้น
  - ระดับท้องถิ่น ออกให้สำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่มีพื้นที่ให้บริการภายในระดับจังหวัด ดำเนินการโดยนิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ต้องเป็นคนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นหรือจังหวัดนั้น
- ใบอนุญาตสำหรับกิจการบริการชุมชน (มาตรา 12) คือใบอนุญาตสำหรับกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับกรณีกิจการบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่เป็นผู้รับบริการ โดยคำว่าชุมชนตามมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หมายถึงชุมชนที่อาศัยในแหล่งเดียวกันไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือในชนบท และให้หมายความรวมถึงชุมชนที่มีความสนใจร่วมกัน ทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายร่วมกันหน่วยงานที่จะขออนุญาตประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ประเภทนี้ได้คือ มูลนิธิ สมาคม หรือคนในท้องถิ่นนั้น

การออกใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่โดย กสทช. นอกเหนือไปจากการพิจารณาถึงภารกิจหรือวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นแล้ว พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ มาตรา 17 ยังกำหนดให้ กสทช. ต้องคำนึงถึงสัดส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ อีกด้วย โดยกำหนดให้ใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้ให้สำหรับภาครัฐ ในกรณีของการออกใบอนุญาตสำหรับบริการสาธารณะใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้ให้สำหรับภาคเอกชน ในกรณีของการออกใบอนุญาตสำหรับบริการธุรกิจ และใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้ให้กับภาคประชาชน ในกรณีของการออกใบอนุญาตบริการชุมชน ตามภาพที่2.6

ภาพที่2.6 ประเภทใบอนุญาตและคลื่นความถี่



สำหรับอายุใบอนุญาตประกอบกิจการนั้น พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ มาตรา 18 กำหนดอายุของใบอนุญาตสำหรับแต่ละกิจการดังนี้

- อายุใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง ไม่เกิน 7 ปี
- อายุใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรทัศน์ ไม่เกิน 15 ปี

ทั้งนี้ กสทช. จะพิจารณาอายุของใบอนุญาตจากปัจจัยต่อไปนี้ ระยะเวลาที่คุ้มกับการลงทุน วัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ แนวทางในการพัฒนากิจการของผู้รับใบอนุญาต ความต้องการของผู้บริโภค ความเสมอภาคในการแข่งขัน และผลการประเมินคุณภาพรายการ

ส่วนค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ตามที่กำหนดในมาตรา 19ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ ให้เป็นอำนาจของ กสทช. เป็นผู้กำหนด โดยมีหลักเกณฑ์คือ ต้องไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ใช้บริการโดยไม่สมเหตุสมผล ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความคุ้มค่า ความขาดแคลน และวิธีการจัดสรรทรัพยากร แต่ทั้งนี้ มาตรา 42 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่น

ความถี่ฯ กำหนดว่า ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ กสทช. อาจลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตได้ หากผู้รับใบอนุญาตนำเสนอรายการข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเกินกว่าสัดส่วนที่ กสทช. กำหนด

ประเด็นที่มีความสำคัญมากในเรื่องใบอนุญาตการประกอบกิจการคือ ทั้ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ ในมาตรา 9 และ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 43 และมาตรา 46 กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น โดยในกรณีของกิจการวิทยุ-โทรทัศน์นั้น พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ อนุญาตให้ผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่มอบเวลาบางส่วนให้ผู้ประกอบการรายอื่นประกอบการแทนได้ แต่ไม่ใช่มอบเวลาทั้งหมดเหมือนระบบสัมปทานในปัจจุบัน โดยจะเป็นการมอบเวลาบางส่วนให้ผู้อื่นมาร่วมผลิตรายการได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. จะกำหนด

นอกจากนี้ ประเภทใบอนุญาตจะสัมพันธ์กับการหารายได้ โดย พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กำหนดหลักเกณฑ์ในการหารายได้สำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภทดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ประเภทใบอนุญาตตามที่กำหนดใน
พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

บริการ	ข้อจำกัดในการหารายได้
สาธารณะ ประเภทที่1 และ ประเภทที่ 3	โฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นโฆษณาของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือเสนอภาพลักษณ์ขององค์กรธุรกิจ โดยไม่โฆษณาสรรพคุณผลิตภัณฑ์ (มาตรา 20)
สาธารณะ ประเภทที่ 2	โฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบการ โดยไม่เน้นการแสวงหากำไร (มาตรา 20 วรรคท้าย)
ชุมชน	โฆษณาไม่ได้ แต่สามารถรับบริจาค หรืออุดหนุนสถานี และสามารถได้รับเงินอุดหนุนจาก กสทช. ไม่เกินร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดของสถานี (มาตรา 21 และมาตรา 51 วรรค 2-3 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ)
ธุรกิจ	โฆษณาได้ไม่เกิน 12.5 นาที/ชั่วโมง และเฉลี่ยไม่เกิน 10 นาที/ชั่วโมง (มาตรา 23 วรรคสอง)
ธุรกิจแบบบอกรับสมาชิก	โฆษณาได้ไม่เกิน 6 นาที/ชั่วโมง และเฉลี่ยไม่เกิน 5 นาที/ชั่วโมง (มาตรา 28 วรรค 2)

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ มาตรา 77 กำหนดให้ กสทช. ทบทวนระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาและการบริการธุรกิจประเภทบอกรับสมาชิก ภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว 5 ปี (พ.ศ. 2556)

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดบทบัญญัติในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม มีพฤติกรรมเอาเปรียบผู้บริโภค โดยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาที่มีลักษณะค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ โดยกำหนดให้ กสทช. มี

อำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้ตามมาตรา 31 วรรคสอง และให้ กสทช. มีอำนาจปรับทางปกครองไม่เกิน 5 ล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกิน 1 แสนบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

2.2.2 รายการวิทยุและโทรทัศน์

มาตรา 33 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กำหนดสัดส่วนของผังรายการวิทยุและโทรทัศน์สำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์แต่ละประเภทตามตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 สัดส่วนของผังรายการวิทยุและโทรทัศน์
สำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์

บริการ	เนื้อหารายการ
สาธารณะ ประเภทที่1 และประเภทที่ 3	ข่าวสาร สาระที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70
ชุมชน	ข่าวสาร สาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70
ธุรกิจ	ข่าวสาร สาระที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
ธุรกิจระดับภูมิภาคและท้องถิ่น	มีรายการที่ผลิตเองในสัดส่วนที่ กสทช. กำหนด

นอกจากนี้ มาตรา 36 ยังให้อำนาจแก่ กสทช. ในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ และคนด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงหรือรับรู้ และใช้ประโยชน์จากรายการวิทยุ-โทรทัศน์ได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป โดยกสทช. อาจพิจารณาสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนหรือสนับสนุนด้วยวิธีการอื่นๆ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวโดยไม่สร้างภาระแก่ผู้รับใบอนุญาตมากเกินไป

2.2.3 โครงข่ายในการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กำหนดหลักเกณฑ์การสร้างโครงข่ายพื้นฐาน การใช้ และการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ ในหมวด 4 ไว้ดังนี้

- หากจำเป็นต้องมีการปักหรือตั้งเสา เดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ใดๆ ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำแผนผังแสดงรายละเอียดทิศทาง แนวเขต เสนอต่อ กสทช. ให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ
- เจ้าของโครงข่ายวิทยุ-โทรทัศน์ต้องให้ผู้อื่นเชื่อมต่อโครงข่าย เว้นแต่โครงข่ายไม่เพียงพอ หรืออาจสร้างการรบกวนหรือขัดขวางการให้บริการของเจ้าของโครงข่ายหรือผู้ใช้บริการโครงข่ายรายอื่น ทั้งนี้ โดยคิดค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผล และไม่เลือกปฏิบัติ

- เจ้าของโครงข่ายวิทยุ-โทรทัศน์ต้องเปิดเผยข้อตกลง อัตราค่าตอบแทน การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย ตามวิธีการที่ กสทช. กำหนด และต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายให้ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อได้รับทราบ
- ในกรณีที่มีการปฏิเสธการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่าย หรือมีข้อที่ตกลงกันไม่ได้ คู่กรณีมีสิทธิร้องขอให้ กสทช. พิจารณาได้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยและการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น คำวินิจฉัยของ กสทช. ให้เป็นที่สุด
- ห้ามผู้รับใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายเพื่อประกอบการแก่ผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ

2.2.4 บทเฉพาะกาล

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านไว้ดังนี้

- กรมประชาสัมพันธ์ให้บริการได้ตามขอบเขตการให้บริการที่มีอยู่เดิมต่อไปได้ จนกว่าจะมีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และหลังจากนั้นให้กรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนแม่บท (มาตรา 73)
- หน่วยงานรัฐอื่น รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านวิทยุและโทรทัศน์ ให้ประกอบกิจการได้ต่อไป จนถึงวันที่กำหนดในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หากหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจต้องการประกอบการต่อ ให้หน่วยงานดังกล่าวจัดทำแผนประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์เพื่อให้ กสทช. พิจารณาให้ใบอนุญาต โดยให้ กสทช. คำนึงถึงความจำเป็นในการประกอบกิจการและการใช้คลื่นความถี่ของหน่วยงานเหล่านั้น (มาตรา 74)
- ผู้ที่ได้รับสัมปทานให้ประกอบการต่อไปได้จนสิ้นสุดสัญญา โดย กสทช. จะออกใบอนุญาตการประกอบกิจการให้ตามอายุสัญญาที่เหลืออยู่และยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (มาตรา 75)

2.3 พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (ซึ่งต่อไปจะเรียกสั้นๆ รวมกันว่า พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ) คือกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมรวมถึงสิทธิและ

หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต สัญญาให้บริการโทรคมนาคมการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมและสิทธิของผู้ใช้บริการ

2.3.1 ประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ แบ่งประเภทของใบอนุญาตออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ใบอนุญาตประเภทที่ 1 สำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่สมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี
2. ใบอนุญาตประเภทที่ 2 สำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และเป็นการประกอบกิจการให้บริการที่จำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคล ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค
3. ใบอนุญาตประเภทที่ 3 สำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และเป็นการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ยังกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตไว้อีกด้วย โดยคุณสมบัติโดยทั่วไปสำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตทั้งสามประเภทคือ ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการขอรับใบอนุญาตต้องไม่เคยถูกพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือตามกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุโทรคมนาคม หรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ภายในระยะเวลา 2 ปี ก่อนการยื่นคำขอใบอนุญาตนอกจากนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ยังกำหนดว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ต้องไม่ใช่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

นอกจากนี้ ในกิจการโทรคมนาคมที่มีการใช้คลื่นความถี่ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ด้วย

2.3.2 การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมรวมถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตดังนี้

- ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ตามหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนด แต่ผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิปฏิเสธไม่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายได้ใน

กรณีที่โครงข่ายไม่เพียงพอแก่การให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้ หรือการใช้โครงข่ายมีปัญหาทางเทคนิคที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนกิจการโทรคมนาคม(มาตรา 25)

- สัญญาเกี่ยวกับการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ ต้องไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องชัดเจน มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเกินสมควร มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและผู้ให้ใช้หรือผู้ให้เชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมที่ชัดเจน การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนด (มาตรา 27)
- ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคม หรือไม่สามารถตกลงสัญญาในเรื่องการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้ ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิร้องขอให้ กทช. วินิจฉัยชี้ขาด โดยคำวินิจฉัยของ กทช. ให้ถือเป็นที่สุด (มาตรา 26)
- ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ให้ผู้ขอใบอนุญาตรายอื่นซึ่งเป็นผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายทราบ (มาตรา 28) และต้องเปิดเผยสัญญาการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นการทั่วไป ตามที่ กทช. กำหนด (มาตรา 29)
- ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิขอแก้ไขอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ระบุไว้ในสัญญาได้ หากผู้รับใบอนุญาตสามารถแสดงให้ กทช. เห็นได้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคมเปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้อัตราค่าตอบแทนการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่กำหนดในสัญญานั้นไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างผู้รับใบอนุญาตเป็นเหตุให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องรับภาระเกินสมควร (มาตรา 30)

2.3.3 สัญญาให้บริการโทรคมนาคม

สัญญาให้บริการโทรคมนาคม คือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับผู้ใช้บริการโทรคมนาคม โดยสัญญาดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช. ก่อน มาตรา 51 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสาระสำคัญที่ต้องมีเป็นอย่างน้อยในสัญญาได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้บริการที่ชัดเจนและเป็นธรรม มาตรฐานการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต ประเภทและขอบเขตค่าใช้จ่ายในการให้บริการอย่างครบถ้วน เป็นธรรมและรับรองการไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ต้องไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ใช้บริการ หรือไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และต้องไม่จำกัดการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้บริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

2.3.4 การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม

กทช. มีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ ตามลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม โดยต้องมีวิธีคำนวณที่ชัดเจน เป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้บริการ ไม่มีลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ใช้บริการ (มาตรา 55 และมาตรา 56)

นอกจากนี้ กทช. ยังมีอำนาจควบคุมไม่ให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการใด ที่นอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงตามที่ กทช. กำหนด หรือไม่ให้ผู้รับใบอนุญาตกำหนดอัตราในลักษณะที่เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะหรือประเภทเดียวกัน (มาตรา 57)

2.3.5 สิทธิของผู้ใช้บริการ

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ กำหนดสิทธิของผู้ใช้บริการ ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 เรื่องดังนี้

- สิทธิที่จะร้องเรียนต่อ กทช. เมื่อได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการโทรคมนาคมของผู้ได้รับใบอนุญาต โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน กทช. เรื่องที่ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียนได้ เช่น ผู้รับใบอนุญาตกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เงื่อนไขการอนุญาต สัญญาการให้บริการ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่ดี (มาตรา 45 และมาตรา 46)
- สิทธิที่จะร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่เห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการรายอื่นที่ใช้บริการในลักษณะหรือประเภทเดียวกัน หรือเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการไม่ถูกต้อง (มาตรา 47)
- สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ใช้เครื่องโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตหรือตามที่ผู้รับใบอนุญาตกำหนด เว้นแต่มีความจำเป็นทางเทคนิคต้องใช้เครื่องโทรคมนาคมที่ผู้รับใบอนุญาตกำหนด โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช. ก่อน และผู้ใช้บริการสามารถจัดหาเครื่องโทรคมนาคมตามที่ประกาศกำหนดมาใช้ในการรับบริการได้เอง โดยผู้รับใบอนุญาตจะปฏิเสธการให้บริการหรือการเชื่อมต่อกับระบบการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการไม่ได้ (มาตรา 49)

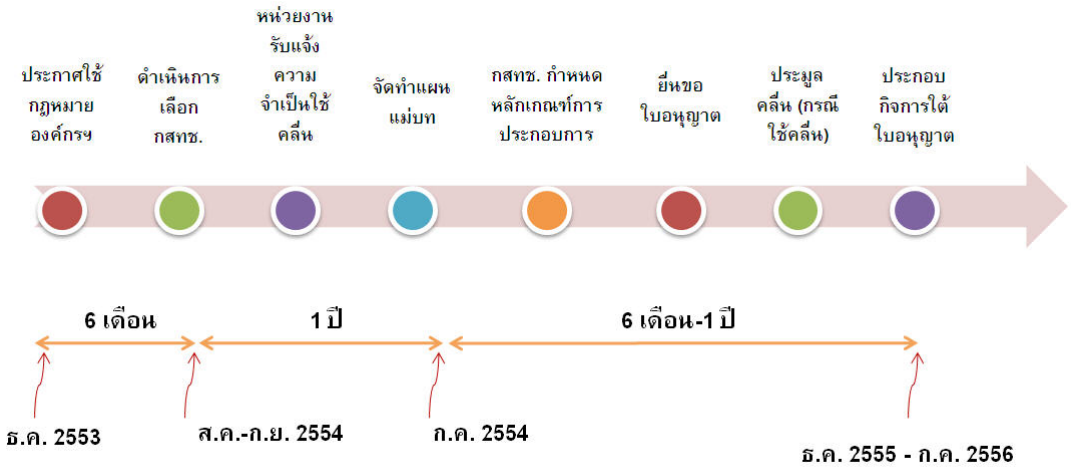
ทั้งนี้ มาตรา 43 ห้ามไม่ให้ผู้ใช้บริการใช้อุปกรณ์โทรคมนาคมที่จะก่อให้เกิดการรบกวนทางโทรคมนาคมหรืออาจทำให้โครงข่ายโทรคมนาคมหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตเสียหาย ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตพบปัญหาดังกล่าว ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหนังสือแจ้งให้ผู้ใช้บริการนั้นเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปรับปรุงอุปกรณ์ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ใช้บริการ ตามรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.2

2.4 การดำเนินการในระยะต่อไปของ กสทช.

ปัจจุบัน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2553 หากสมมติว่ากระบวนการต่างๆ ใช้เวลาเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ล่าช้าไปกว่านั้นจากการมีข้อพิพาทต่างๆ ทางกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ระงับกระบวนการ คาดว่าจะมีการดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และกฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กำหนด ตามภาพที่2.7

ภาพที่ 2.7 การดำเนินการภายหลัง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ใช้บังคับ



จากภาพที่2.7 จะเห็นว่า กระบวนการแรกคือการคัดเลือก กสทช. ซึ่งจะใช้เวลา 6 เดือน นับตั้งแต่กฎหมายใช้บังคับ เมื่อได้ กสทช. เรียบร้อยแล้วจึงเข้าสู่ขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ซึ่งจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคาดว่าน่าจะเสร็จสิ้นประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 ตามที่กฎหมายกำหนดเวลาให้ไว้ 1 ปีหลังจาก กสทช. ได้รับแต่งตั้ง โดยในระหว่างนี้ หน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านวิทยุ-โทรทัศน์ต้องแจ้งความจำเป็นในการใช้คลื่นต่อ กสทช. เพื่อให้สามารถประกอบกิจการต่อไปได้

เมื่อ กสทช. จัดทำแผนแม่บทเสร็จสิ้นแล้ว กสทช. ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จากนั้นจึงเปิดให้มีการยื่นขอใบอนุญาต และจัดให้มีการประมูลคลื่นสำหรับกรณีการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์แบบใช้คลื่นความถี่ ทั้งนี้คาดว่าขั้นตอนภายหลังจากมีแผนแม่บทไปจนถึงการเริ่มประกอบกิจการภายใต้ใบอนุญาตตามกฎหมายใหม่จะใช้เวลาประมาณ 6-12 เดือน หรือประมาณเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2556

บทที่ 3กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคม

บทนี้จะเป็นการศึกษาภาพรวมของกฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป และการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคม โดยคณะผู้วิจัยจะศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคตลอดจนสิทธิของผู้บริโภคตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522[1]แต่ความตื่นตัวในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการรับรองสิทธิของผู้บริโภคและกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค[2] ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงรักษาแนวคิดนี้ไว้เช่นเดิม

สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน คือ บุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำที่เป็นการละเลยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินกิจการขององค์กรอิสระดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตามมาตรา 84 (5) กำหนดให้รัฐกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

[1]พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

[2]มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

แนวนโยบายนี้มีความสอดคล้องกับสภาพตลาดโทรคมนาคม วิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งเป็นกิจการบริการที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยี และมีการแข่งขันไม่เต็มที่

ในส่วนที่เกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสาระสำคัญของมาตรานี้คือ รัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่นๆ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยในการกำกับดูแลกิจการดังกล่าว ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้มีการควบรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงมีการบัญญัติกฎหมายซึ่งปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งคณะผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2

3.2 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ใช้บริการ หรือผู้บริโภค ในมาตรา 22 (10) และมาตรา 51 (10) คือให้ กสช. และ กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้บริการ หรือผู้บริโภค และกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ หรือผู้บริโภค ซึ่งในเวลาต่อมา กทช. ได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ขึ้น ตามระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ส่วนการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นยังไม่มีการจัดตั้ง เนื่องจากการไม่มี กสช.

นอกเหนือจากการจัดตั้ง สบท. แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 กำหนด กทช. ยังได้จัดทำประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหรือ

ผู้ใช้บริการในกิจการโทรคมนาคม เช่น ประกาศเรื่องกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม กรอบอัตราค่าธรรมเนียมค่าบริการ มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคม เป็นต้น

เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็น พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการเพียงหนึ่งชุดเรียกว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แต่ยังคงรักษาเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ โดยมาตรา 31 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นโดยแบ่งเป็นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และในด้านกิจการโทรคมนาคม คณะอนุกรรมการทั้งสองชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ กสทช. กำหนด การปรับปรุงกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จะส่งผลต่อการจัดโครงสร้างองค์กรภายในของ กสทช. ในด้านที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะต้องครอบคลุมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพิ่มเติมด้วย

สำหรับสิทธิของผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคในกิจการแต่ละด้าน มีกฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละเรื่องคือ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ (ตามรายละเอียดในหัวข้อ 2.3.5) และพ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯก็มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเชิงสารบัญญัติบ้าง กล่าวคือ มาตรา 32กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมโดยในกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยการดักรับไว้ใช้ประโยชน์หรือเปิดเผยข้อความข่าวสารหรือข้อมูลอื่นใดที่มีการสื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าวหรือรู้ว่ามีการกระทำความผิดนั้น แต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายภายในเวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้

3.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มีสิทธิดังนี้ (หมวด 5 มาตรา 45-50)

1. สิทธิร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต โดยต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน และถ้ามีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ส่งพร้อมหนังสือร้องเรียน
2. สิทธิร้องขอให้ กทช. พิจารณากำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการใดเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ กทช. อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน
3. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจาก กทช. ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ กทช. ได้รับหนังสือร้องเรียน โดยต้องให้คู่กรณี (ผู้รับใบอนุญาต) มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อ กทช.
4. สิทธิขอทราบข้อมูลการใช้บริการของตนจากผู้รับใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ใช้บริการเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสูงกว่าอัตราขั้นสูงที่ กทช. ประกาศกำหนด หรือสูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการรายอื่นที่ใช้บริการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทเดียวกัน หรือเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการไม่ถูกต้อง
5. สิทธิร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่ผู้ใช้บริการมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามสิทธิในข้อ 4โดยให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ
6. สิทธิที่จะนำเครื่องโทรคมนาคมของตนเองมาใช้ในการรับบริการจากผู้รับใบอนุญาตได้
7. สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

3.4 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการควบคุมดูแลสื่อทุกประเภท ไม่จำกัดเฉพาะสื่อวิทยุหรือโทรทัศน์แบบดั้งเดิมเท่านั้น แต่จะครอบคลุมถึงสื่ออื่นๆ ด้วยที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ขึ้นอยู่กับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีการพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ เช่น การรับฟังรายการวิทยุ หรือรับชมรายการโทรทัศน์ผ่านทางสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้แบ่งประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) แบบใช้คลื่นความถี่ ได้แก่ วิทยุทั่วไป โทรทัศน์รับชมฟรี (ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 ช่อง 11 และทีวีไทย) และ 2) แบบไม่ใช้คลื่นความถี่ ได้แก่ เคเบิ้ลทีวี ทีวีดาวเทียม อินเทอร์เน็ตทีวี เป็นต้น

ในกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการทางธุรกิจแบบบอกรับเป็นสมาชิก ซึ่งผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรับชมหรือรับฟังรายการ เช่น ค่าสมาชิกรายปี หรือค่าบริการอื่นๆ ที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจจะเรียกเก็บได้ตามที่ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดอนุญาตไว้

มาตรา 23 และมาตรา 28 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับการคุ้มครองด้านความเป็นธรรมในสองเรื่องคือ 1) ระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาและการบริการธุรกิจ และ 2)อัตราค่าสมาชิกหรือค่าบริการ และเงื่อนไขในการบริการของผู้รับใบอนุญาตซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจ กสทช. ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งสองเรื่องดังกล่าวข้างต้น โดยมีหลักการกว้างๆ กำหนดไว้ดังนี้

- ให้ กสทช. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะและระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาและการบริการธุรกิจ แต่ทั้งนี้จะกำหนดการโฆษณาและการบริการธุรกิจได้
    - ไม่เกินชั่วโมงละสิบสองนาทีครึ่ง โดยเมื่อรวมเวลาโฆษณาตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละสิบนาทีสำหรับกิจการแบบที่ใช้คลื่นความถี่
    - ไม่เกินชั่วโมงละหกนาที โดยเมื่อรวมเวลาโฆษณาและบริการธุรกิจ ตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละห้านาทีสำหรับกิจการแบบที่ไม่ใช่คลื่นความถี่
- ให้ กสทช. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าบริการ โดยให้ความเป็นธรรมกับผู้รับใบอนุญาตและผู้บริโภคด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่สามารถแต่งตั้ง กสช. ได้ ทำให้ยังไม่มีรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติสิทธิที่ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง 5 ประการ โดยมีสาระสำคัญในแต่ละสิทธิดังต่อไปนี้

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลจากการโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจ โดยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นไปตามความเป็นจริง เพียงพอต่อการตัดสินใจ ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ และต้องได้รับทราบสิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการใช้สินค้าหรือบริการ ไม่ใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือแตกแยกต่อสังคมส่วนรวม นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดวิธีการโฆษณาว่า

จะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจ หรือต้องไม่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคด้วย

2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการตามความสมัครใจของผู้บริโภค
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ในกรณีที่เป็นสินค้าที่ผู้บริโภคใช้แล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้นซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคให้นำสินค้าไปใช้งานได้อย่างเหมาะสม หรือมีความระมัดระวังต่อการใช้สินค้าหรือบริการนั้น
4. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ในกรณีที่เป็นการซื้อสินค้าหรือบริการที่ต้องมีสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ สิทธิข้อนี้มีความสำคัญมากต่อผู้บริโภคในกิจการด้านโทรคมนาคม ซึ่งส่วนมากเป็นสัญญาสำเร็จรูป โดยที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมากว่าสัญญาสำเร็จรูปที่ผู้ประกอบการเป็นฝ่ายจัดทำมีลักษณะเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องสัญญา โดยมีหลักการสำคัญคือ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร และต้องมีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค
5. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ที่ผ่านมา ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้ปรากฏว่ากระบวนการเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคต้องใช้เวลานาน และผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเนื่องจากภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นของผู้บริโภค มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง รัฐจึงแก้ไขโดยมี พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551ซึ่งกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค ช่วยให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยความเสียหาย หรือเยียวยาได้รวดเร็วขึ้น โดยมีสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ในหัวข้อต่อไป

3.6 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้สินค้าและบริการมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องคุณภาพของสินค้า หรือได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ ไม่รู้เท่าทันเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบจนเกิดคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนหลายหมื่นคดี ซึ่งแต่เดิมศาลกำหนดให้พิจารณาคดีผู้บริโภคตามวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งมีความล่าช้าและไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค

เพื่อแก้ปัญหาข้างต้น ภาครัฐจึงตรากฎหมายขึ้น 2 ฉบับ เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น ฉบับแรกคือ พ.ร.บ. ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2552 เป็นกฎหมายสารบัญญัติซึ่งกำหนดความรับผิดของผู้ผลิตและผู้ที่อยู่ในฐานะเสมือนเป็นผู้ผลิต พ.ร.บ. ฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัย แต่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ไม่ครอบคลุมสินค้าบางชนิด เช่น อสังหาริมทรัพย์ และไม่ครอบคลุม “บริการ”

กฎหมายฉบับที่สองคือ พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2551 เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งกำหนดระบบวิธีพิจารณาคดีแบบใหม่ที่จะทำให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมากยิ่งกว่าระบบวิธีพิจารณาคดีทั่วไปตามปกติ[3]และเป็นการต่อยอดจาก พ.ร.บ. ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ให้มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายได้กว้างขึ้นมากคือครอบคลุมสินค้าบางชนิดที่กฎหมายฉบับแรกไม่ครอบคลุม และครอบคลุมไปถึง “บริการ” ด้วย นอกจากนี้ยังครอบคลุมทั้งกรณีที่ผู้บริโภคเป็นผู้เสียหายและผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียหาย

พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้คดีผู้บริโภค หมายถึง

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทน กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวพันกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตาม พ.ร.บ. นี้

ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 8 กำหนดให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบถึงกระบวนพิจารณาใดๆ ที่ได้กระทำไปก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น

ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบใหม่สำหรับคดีผู้บริโภคตามที่ พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคพ.ศ. 2551กำหนด มีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งประเภทอื่น และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค พอสรุปได้ดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสนอคำฟ้องผู้บริโภค ให้ฟ้องได้เฉพาะต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว เพื่อมิให้ผู้บริโภคต้องมีความยากลำบากในการเดินทางไปสู้คดีในหลายเขตศาล

[3]กฎหมายใหม่ ปีที่ 6 ฉบับที่ 99 กันยายน 2551 “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551: กฎหมาย “วิธีสบัญญัติ” ที่บัญญัติ “เกินกรอบ” ของหลักกฎหมาย “สารบัญญัติ” โดย ดร. นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์

2. กระบวนการในขั้นก่อนฟ้อง ศาลจะแต่งตั้ง “เจ้าพนักงานคดี” ทำหน้าที่ที่ศาลมอบหมาย ได้แก่ ไกล่เกลี่ย ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน บันทึกคำพยาน คุ้มครองสิทธิของคู่ความทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา เป็นต้น โดยเจ้าพนักงานคดีมีอำนาจในการนัดพิจารณาและเลื่อนนัดเพื่อไกล่เกลี่ย การพิจารณาคดีจึงทำได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องรอวันว่างของศาล ต่อเมื่อการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ เจ้าพนักงานคดีจะเป็นผู้จัดการแทนศาลให้จำเลยยื่นคำให้การ และรวบรวมข้อเท็จจริง ศาลจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อเริ่มต้นการสืบพยาน โดยมีเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ช่วยด้วยระบบวิธีพิจารณาคดีแบบใหม่นี้ ถ้าคู่ความตกลงกันได้ คดีจะจบลงโดยเร็ว เฉพาะคดีที่ตกลงกันไม่ได้จึงเข้าสู่กระบวนสืบพยานของศาลตามปกติ
3. การยื่นคำให้การจะให้การเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และผู้บริโภคสามารถฟ้องได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ไม่ต้องมีทนายความ ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และง่ายต่อผู้บริโภคต่อการเข้าถึงคดี

นอกจากนี้ พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551ยังมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ซึ่งเอื้อต่อผู้บริโภคอีกหลายประการ ดังนี้ (เมธี, 2551)

1. ลดการเอาเปรียบผู้บริโภคตั้งแต่ก่อนฟ้อง
    - มาตรา 10 วรรคแรกของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นิติกรรมใดที่ต้องมีสัญญาลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่สามารถนำมาใช้บังคับแก่ผู้บริโภคได้ เนื่องจากศาลเห็นว่าผู้ประกอบธุรกิจเป็นฝ่ายกำหนดสัญญา ซึ่งกรณีนี้ประชาชนผู้บริโภคเป็นฝ่ายเสียเปรียบตั้งแต่ต้น
    - มาตรา 10 วรรคสอง ถ้ากฎหมายบังคับให้สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจจะต้องทำตามแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง ถึงแม้สัญญาดังกล่าวยังมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบนั้น แต่หากผู้บริโภคได้วางมัดจำหรือชำระหนี้บางส่วนแล้ว ให้ผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระหนี้เป็นการตอบแทนได้
    - มาตรา 10 วรรคสาม การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้นำมาตรา 94 แห่ง ป.วิ.แพ่ง ในเรื่องที่ห้ามมิให้สืบพยานบุคคลหักล้างพยานเอกสาร มาใช้บังคับแก่ผู้บริโภคในการฟ้องคดีผู้บริโภคและการพิสูจน์ถึงนิติกรรมหรือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ
    - มาตรา 11 กำหนดให้ประกาศ การโฆษณา คำรับรอง หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ของผู้ประกอบธุรกิจ ที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าทำสัญญาเพราะเชื่อว่าจะได้สิ่งนั้น มาตรานี้ให้ถือว่าข้อความนั้นหรือข้อตกลงนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งผู้บริโภคสามารถนำสืบพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานถึงข้อตกลงนั้นได้ แม้ว่าสัญญานั้นกฎหมายจะกำหนดว่าจะต้องทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่ไม่ปรากฏข้อตกลงในหนังสือที่ทำขึ้นก็ตาม

2. คุ้มครองเรื่องอายุความ
    - ผู้บริโภคที่ไม่รู้กฎหมายเรื่องอายุความจะถูกเอาเปรียบเมื่อมีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจ โดยมักจะถูกหลอกให้เจรจาและยืดเวลาการเจรจาออกไปเรื่อยๆ จนหมดอายุความฟ้องร้อง เพื่อแก้ปัญหานี้ มาตรา 14 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การนับอายุความสะดุดหยุดลงในระหว่างที่มีการเจรจาค่าเสียหายที่พึงจ่ายระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค จนกว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะบอกเลิกการเจรจา จึงเริ่มนับอายุความต่อ
    - ในกรณีปกติ การฟ้องทางแพ่งให้รับผิดกรณีละเมิดจะมีอายุความ 1 ปี แต่มาตรา 13 ระบุว่า ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภค หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องฟ้องภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย และรู้ตัวผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย
3. กำหนดมาตรการชั่วคราว ก่อนฟ้องคดีต่อศาลและในระหว่างพิจารณาคดีของศาล
    - ในคดีตามปกติ หากคดียังไม่ถึงศาล ศาลจะไม่ดำเนินการใดๆ และหากมีคำพิพากษาก็จะให้ความคุ้มครองผูกพันเฉพาะคู่ความ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับเรื่องที่เกี่ยวกับผู้บริโภคโดยมาตรา 56 ถึงมาตรา 62 กำหนดให้โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจัดให้มีวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาเพื่อป้องกันมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปในการละเมิดหรือผิดสัญญา หรือขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมผู้ที่เป็นโจทก์อาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องเพื่อของใช้วิธีการชั่วคราวดังกล่าวก่อนฟ้องได้
    - หลังจากที่ฟ้องแล้ว ในระหว่างการพิจารณา มาตรา 63 บัญญัติไว้ว่า หากมีความจำเป็น ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความหรือผู้บริโภคเป็นส่วนรวมเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี
4. ผ่อนคลายกฎ ให้เกิดความยุติธรรมและลดการแพ้ชนะด้วยเทคนิค
    - เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคมาติดต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีทนายความ ให้คดีเสร็จสิ้นได้โดยเร็วและเกิดความยุติธรรมตามเนื้อหาที่แท้จริง มิให้แพ้ชนะกันด้วยเทคนิคทางกฎหมาย มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่อนคลายกฎระเบียบของศาลลงในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อผิดระเบียบหรือผิดหลงในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของคู่ความฝ่ายใด ให้ศาลสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนพิจารณาผิดระเบียบหรือผิดหลงนั้นทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดที่เกิดจากความไม่สุจริตของคู่ความ

- ผ่อนคลายเรื่องอายุความในการฟ้องร้อง ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อข้างต้น โดยที่อายุความนับเป็นเทคนิคทางกฎหมายข้อหนึ่ง

5. เรื่องอื่นๆ
   - ปลดภาระผู้บริโภคที่เสียเปรียบ โดยให้ภาระการพิสูจน์อยู่ที่ผู้ประกอบธุรกิจ ในการดำเนินคดี ถ้ามีประเด็นพิพาทเกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้าการให้บริการ หรือการดำเนินการใดๆ มาตรา 29 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ภาระในการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้ประกอบธุรกิจ
   - กำหนดให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงโดยมีผู้ช่วยเนื่องจากการพิจารณาคดีผู้บริโภคจะมีลักษณะเป็นการไต่สวน ซึ่งตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัตินี้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร และเพื่อแบ่งเบาภาระของศาล มาตรานี้จึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยศาล โดยกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น
   - ผู้พิพากษาสามารถพิพากษาเกินคำขอเพื่อให้การแก้ไขเยียวยาเพียงพอต่อความเสียหายหรือมีมาตรการบังคับที่เหมาะสมแม้โจทก์ไม่ได้ขอมาก็ตาม แต่ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39
   - ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกาย สุขภาพหรืออนามัย ซึ่งขณะมีคำพิพากษาเป็นการพ้นวิสัยที่จะรู้ได้ว่าความเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด ศาลอาจกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 10 ปี แต่ก่อนจะแก้ไขต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายคัดค้านได้ ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 40
   - ในกรณีที่มีการฟ้องร้องจากผู้บริโภครายอื่นหรือกลุ่มอื่นที่ได้รับความเสียหายในลักษณะเดียวกันจากสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจที่ศาลมีคำพิพากษาไปแล้ว ศาลอาจใช้ข้อเท็จจริงในคดีเดิมมาประกอบการตัดสินได้

บทที่ 4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านผู้บริโภค ในองค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ

บทนี้จะสำรวจประสบการณ์และองค์ความรู้ขององค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ 4 องค์กร คือ Federal Communications Commission (FCC) ของสหรัฐอเมริกา Office of Communications (Ofcom) ของอังกฤษ Australian Communications and Media Authority ของออสเตรเลีย และ Canadian Radio-Television Telecommunications Commission (CRTC) ของแคนาดา

คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์กรกำกับดูแลใน 4 ประเทศดังกล่าว ด้วยเหตุผลหลัก 4 ประการ คือ (1) องค์กรกำกับดูแลทั้ง 4 แห่งได้รับการจัดตั้งมาในช่วงระยะเวลาหนึ่งและผ่านกระบวนการในเชิงสถาบัน (institutionalization) ซึ่งทำให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในองค์กรกำกับดูแลได้รับการพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นระบบและมีรายละเอียดในการศึกษา (2) องค์กรกำกับดูแลทั้ง 4 แห่งถือเป็นองค์กรต้นแบบที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามจากองค์กรกำกับดูแลแห่งอื่นทั่วโลก จึงเหมาะสมสำหรับการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวปฏิบัติที่ดี (3) แม้ว่าองค์กรทั้ง 4 แห่งจะถูกพิจารณาในฐานะองค์กรต้นแบบ ทว่าองค์กรกำกับดูแลทั้ง 4 แห่งก็มีความแตกต่างในรายละเอียดภายใต้บริบทเฉพาะของแต่ละประเทศที่สามารถใช้ในการพิจารณาเปรียบเทียบ และ (4) องค์กรทั้ง 4 แห่งได้รับความสนใจและมีข้อมูลในการศึกษาทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร เช่น บทความวิชาการ รวมถึงเว็บไซต์ขององค์กรทั้ง 4 แห่งได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์กรไว้ค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลในประเทศอื่นๆ

การนำเสนอประสบการณ์ของแต่ละองค์กรจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ดังนี้ ส่วนแรกจะเป็นการแนะนำองค์กรเพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของบทบาทหน้าที่และเป้าหมายขององค์กร เนื่องจากงานผู้บริโภคย่อมต้องทำงานสนองตอบต่อพันธกิจและเป้าหมายโดยรวมขององค์กร

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาโครงสร้างและการจัดรูปแบบการทำงานของหน่วยงานผู้บริโภค โดยในเบื้องต้นจะเป็นการศึกษาโครงสร้างและการจัดรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลโดยรวม เพื่อฉายภาพความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับส่วนที่รับผิดชอบงานผู้บริโภค เนื่องจากงานด้านผู้บริโภคนั้นเกี่ยวพันกับการทำงานของหลายฝ่าย จากนั้นจึงสำรวจลงไปเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบงานผู้บริโภคเป็นหลัก เพื่อแสดงให้เห็นการจัดรูปแบบและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานในรายละเอียด โดยในส่วนนี้คณะผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งหน่วยงานผู้บริโภคที่ทำงานภายใต้ระบบการบริหารขององค์กรกำกับดูแล และหน่วยงานผู้บริโภคที่ทำงานเป็นอิสระจากระบบการจัดการขององค์กรกำกับดูแล แต่มีลักษณะการทำงานที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านผู้บริโภค และองค์กรภาควิชาชีพที่ทำงานร่วมกับองค์กรกำกับดูแลในรูปแบบการกำกับดูแลร่วม (co-regulation)

ส่วนสุดท้ายเป็นการสำรวจขอบเขตอำนาจหน้าที่และกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน เพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่าแต่ละองค์กรมีอำนาจในเชิงกระบวนการและอำนาจในการลงโทษในการจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างไร รวมถึงศึกษาขั้นตอนในการจัดการกับเรื่องร้องเรียนและช่องทางในการยุติข้อพิพาท

4.1 Federal Communications Commission (FCC)

4.1.1 แนะนำองค์กร

The Federal Communications Commission (FCC) หรือคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา คือองค์กรอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย Communication Act 1934 และมีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารในระดับระหว่างรัฐและระหว่างประเทศ งบประมาณของ FCC ทั้งหมดได้รับจากค่าธรรมเนียมการกำกับดูแล และมีพนักงานทั้งหมด 1,898 คน (ในปี 2011)

พันธกิจหลักของ FCC ตามที่กำหนดไว้ใน Communication Act และ Telecommunication Act 1996 คือการทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการด้านการสื่อสารที่ครอบคลุม รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและราคาสมเหตุผล โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ถิ่นเกิด หรือเพศสภาพ นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้ FCC ทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศชาติ (national defense) และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร

แผนยุทธศาสตร์ ปี 2006-2011 ของ FCC ระบุเป้าหมายหลัก 6 ประการของ FCC ดังนี้

- **บรอดแบนด์** ชาวอเมริกันทุกคนสามารถเข้าถึงบริการบรอดแบนด์ที่น่าเชื่อถือและราคาประหยัด รวมถึงการออกแบบนโยบายและการกำกับดูแลที่ส่งเสริมความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technological neutrality) การแข่งขัน การลงทุน และนวัตกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการบรอดแบนด์พัฒนาสินค้าและบริการของตนให้เป็นไปในทิศทางดังกล่าว
- **การแข่งขัน** การส่งเสริมให้เกิดการการแข่งขันในการให้บริการสื่อสารทั้งในประเทศและนอกประเทศ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศ การออกแบบนโยบายด้านการแข่งขันควรคำนึงถึงการส่งเสริมนวัตกรรมและการเปิดทางเลือกให้ผู้บริโภคเลือกใช้บริการที่น่าเชื่อถือและราคาประหยัดได้
- **คลื่นความถี่** การบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยีและบริการด้านการสื่อสาร
- **สื่อ** การกำกับดูแลสื่อต้องช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและผู้ให้บริการที่หลากหลาย รวมถึงช่วยสนับสนุนให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิตอลเป็นไปด้วยดี

- **ความปลอดภัยของสาธารณะและความมั่นคงของชาติ** ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน ทรัพยากรด้านการสื่อสารต้องได้รับการเตรียมพร้อมเพื่อใช้สำหรับความปลอดภัยของสาธารณะ การป้องกันประเทศ และตอบสนองความจำเป็นของผู้บริโภคในสถานการณ์ฉุกเฉิน โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารต้องพร้อมที่จะกลับมาใช้งานได้อย่างรวดเร็วและมีความน่าเชื่อถือ
- **การปรับองค์กร FCC ให้ทันสมัย** การปรับโครงสร้างองค์กรภายในไปสู่องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ได้ง่าย และเปิดรับนวัตกรรมใหม่ๆ

4.1.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร

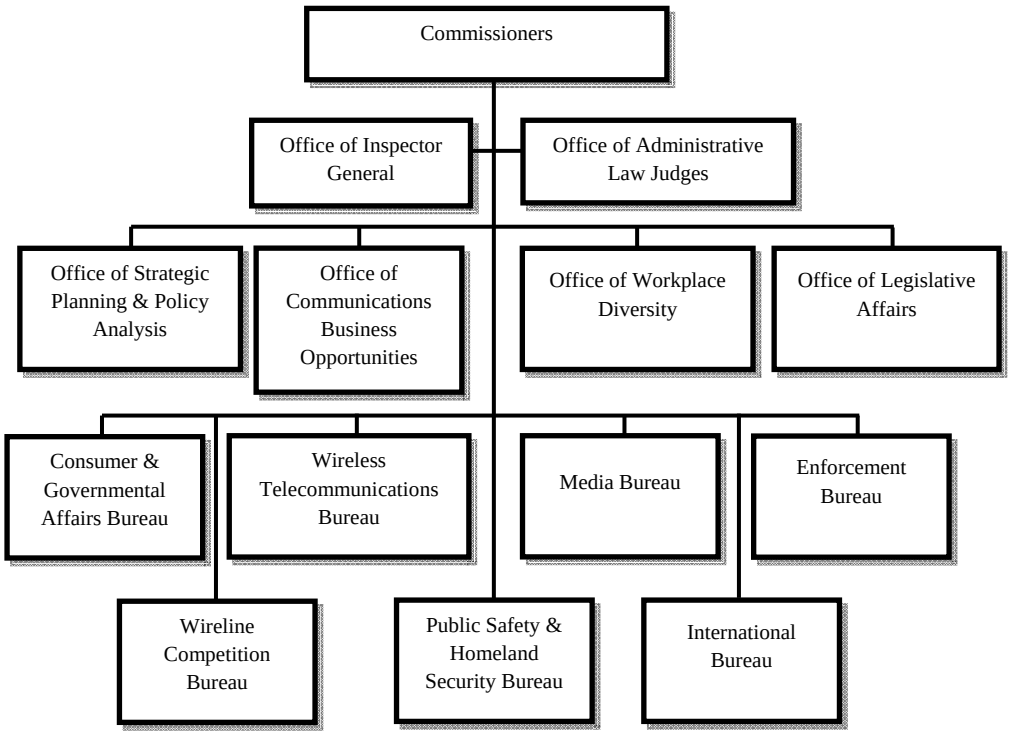
FCC ถูกกำกับโดยคณะกรรมการ (Commissioners) ทั้งหมด 5 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและได้รับการรับรองโดยสมาชิกวุฒิสภาให้มีช่วงเวลาในการทำงาน 5 ปี ประธานาธิบดีมีอำนาจในการมอบหมายให้หนึ่งในคณะกรรมการทำหน้าที่ประธาน (Chairperson) คณะกรรมการห้ามมีผลประโยชน์ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ FCC กำกับ

ประธานคณะกรรมการ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของ FCC เป็นผู้มอบหมายอำนาจความรับผิดชอบในการบริหารจัดการงานภายในองค์กรให้กับกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) และคณะกรรมการทั้งหมดเป็นผู้มอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรให้กับสำนักหรือสำนักงานภายใต้โครงสร้างการทำงานของ FCC โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานทั้งหมดของ FCC

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา FCC ได้ปรับโครงสร้างการจัดรูปแบบสำนัก (bureaus) ให้มีการแบ่งงานตามลักษณะงาน (function) มากขึ้น จากเดิมที่แบ่งการทำงานตามภาคอุตสาหกรรมสื่อสาร (sector) เป็นหลัก การเกิดขึ้นของ Consumer & Governmental Affairs Bureau และ Enforcement Bureau สะท้อนความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรไปตามลักษณะงานมากขึ้น

โครงสร้างองค์กรของ FCC ประกอบด้วยสำนัก (Bureaus) ทั้งหมด 7 สำนัก และสำนักงานเจ้าหน้าที่ (Staff Offices) ทั้งหมด 10 สำนักงาน (ดูภาพที่ 4.1) ความรับผิดชอบหลักของสำนักครอบคลุมถึงการดำเนินเรื่องใบสมัครขอใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่และจัดการกับเอกสารอื่นๆ การตรวจสอบและสอบสวนเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้กฎระเบียบ การพัฒนาและนำนโยบายไปปฏิบัติ การรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ ส่วนสำนักงานทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการทำงานทั้งหมดขององค์กร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักและสำนักงานจะมีขอบเขตการทำงานของตน แต่บ่อยครั้งก็มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อแบ่งปันประสบการณ์และความรู้ในการจัดการกับประเด็นหรือปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานใน FCC

ภาพที่ 4.1 ผังโครงสร้างองค์กรของ FCC



ที่มา: www.fcc.gov

ขอบเขตหน้าที่ของสำนักต่าง ๆ ใน FCC

สำนักหรือ Bureaus ของ FCC แบ่งออกเป็น 7 สำนัก และมีขอบเขตความรับผิดชอบ ดังนี้

1. สำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau) มีหน้าที่หลักคือการให้ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับสินค้าและบริการในอุตสาหกรรมสื่อสาร รวมถึงการนำข้อมูลและความคิดเห็นของผู้บริโภคมาใช้ในการทำงานของ FCC เช่น การออกแบบนโยบาย นอกจากนั้น หน่วยงานนี้รับหน้าที่ประสานงานกับภาคอุตสาหกรรมและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง รัฐ และท้องถิ่น ในการออกแบบนโยบายด้านการสื่อสารเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

2. สำนักบังคับใช้กฎ (Enforcement Bureau) ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย Communication Act รวมถึงกฎ ระเบียบ และคำสั่ง ที่อยู่ภายใต้อำนาจความรับผิดชอบของ FCC

3. สำนักกิจการระหว่างประเทศ (International Bureau) ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของ FCC ในการจัดการเกี่ยวกับดาวเทียมและการสื่อสารระหว่างประเทศ

4. สำนักสื่อ (Media Bureau) รับผิดชอบกำกับดูแลสถานีวิทยุในระบบเอเอ็มและเอฟเอ็ม และสถานีโทรทัศน์ระบบภาคพื้นดิน โทรทัศน์เคเบิลและดาวเทียม

5. สำนักกิจการโทรคมนาคมไร้สาย (Wireless Telecommunications Bureau) ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรศัพท์ระบบ Cellular และ PCS วิทยุติดตามตัว และการสื่อสารผ่านระบบวิทยุสองทาง นอกจากนั้น สำนักยังรับผิดชอบกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่วิทยุสำหรับการสื่อสารในภาคธุรกิจ การบิน การเดินเรือ และสำหรับปัจเจกบุคคล

6. สำนักความปลอดภัยของสาธารณะและความมั่นคงภายในประเทศ (Public Safety & Homeland Security Bureau) รับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงภายในประเทศ การจัดการและเตรียมพร้อมด้านการสื่อสารสำหรับกรณีฉุกเฉิน การจัดการกับภัยพิบัติ และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

7. สำนักการแข่งขันในบริการสื่อสารพื้นฐาน (Wireline Competition Bureau) รับผิดชอบในการออกแบบนโยบายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ให้บริการโทรศัพท์ระหว่างรัฐ (และในบางกรณีก็รวมถึงการให้บริการภายในรัฐ) ผ่านระบบการส่งสัญญาณทางสาย เช่น โทรศัพท์พื้นฐาน

ขอบเขตหน้าที่ของสำนักงานต่าง ๆ ใน FCC

นอกจากโครงสร้างการทำงานของสำนักดังกล่าว FCC มีสำนักงาน10 แห่งที่ทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรทั้งหมด ดังนี้

1. Office of Administrative Law Judges ทำหน้าที่เป็นประธานในการรับฟังข้อชี้แจงและทำการพิจารณาคำตัดสิน

2. Office of Communications Business Opportunities ให้คำปรึกษากับคณะกรรมการ FCC ต่อประเด็นและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโอกาสในการเป็นเจ้าของธุรกิจสื่อสารขนาดเล็ก รวมถึงกิจการที่เป็นเจ้าของโดยคนกลุ่มน้อยหรือผู้หญิง

3. Office of Engineering and Technology รับผิดชอบในการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการใช้ประโยชน์ที่อยู่นอกการใช้ของรัฐบาล และให้คำปรึกษาในประเด็นด้านเทคนิคกับคณะกรรมการ FCC

4. Office of The General Counsel ทำหน้าที่ในฐานะหัวหน้าที่ปรึกษาทางกฎหมายให้กับสำนักและสำนักงานต่างๆ ใน FCC

5. Office of Inspector General ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและสอบสวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ FCC

6. Office of Legislative Affairs รับผิดชอบในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดต่อกับรัฐสภา

7. Office of the Managing Director ทำหน้าที่เป็นสำนักงานหลักในการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของประธานคณะกรรมการ FCC

8. Office of Media Relations รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการตัดสินใจต่างๆ ของ FCC และเป็นสำนักงานหลักที่ทำหน้าที่ติดต่อกับสื่อ

9. Office of Strategic Planning & Policy Analysis สำนักงานนี้ทำงานร่วมกับประธานคณะกรรมการ สำนัก และสำนักงานต่างๆ เพื่อพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ที่ระบุถึงเป้าหมายทางนโยบายขององค์กร

10. **Office of Work Place Diversity** ทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับคณะกรรมการในประเด็นเกี่ยวกับความหลากหลายในที่ทำงาน การคัดเลือกพนักงานเข้าทำงานโดยคำนึงถึงความแตกต่าง (affirmative recruitment) และโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน

4.1.3 โครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้บริโภค

ภายใต้โครงสร้างการทำงานของ FCC หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้บริโภคและการจัดการเรื่องร้องเรียน คือ สำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ หรือ Consumer & Governmental Affairs Bureau (CGB) และสำนักบังคับใช้กฎ หรือ Enforcement Bureau นอกจากนั้น FCC ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค หรือ Consumer Task Force เพื่อจัดการงานด้านผู้บริโภคแบบบูรณาการ

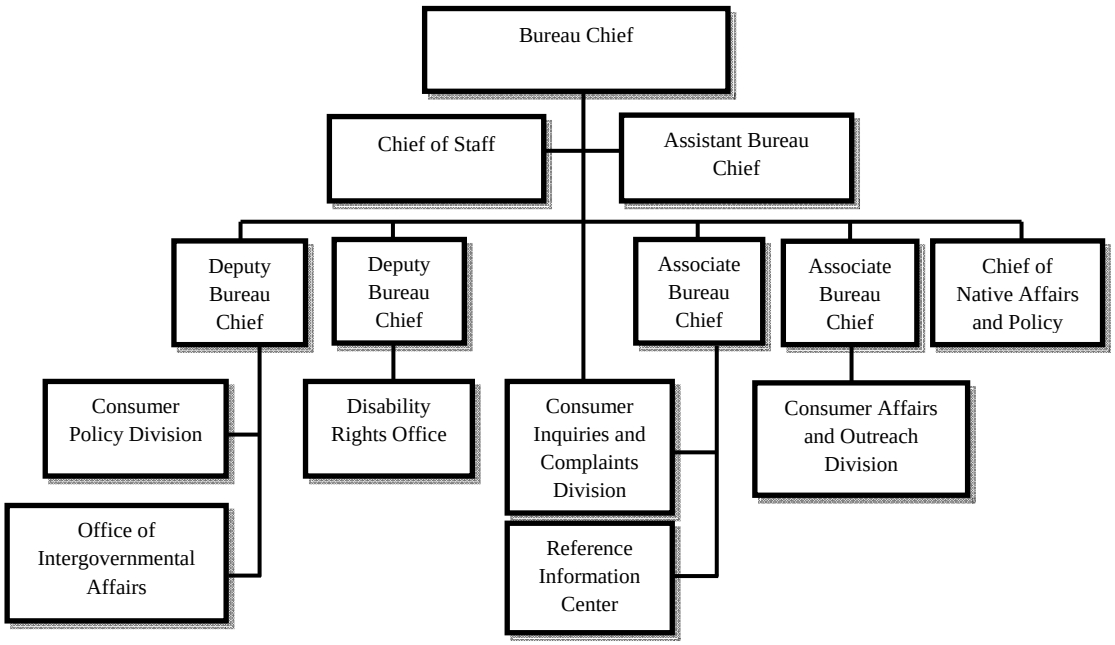
The Consumer & Governmental Affairs Bureau (CGB)

The Consumer & Governmental Affairs Bureau (CGB) หรือสำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ มีหน้าที่นำนโยบายด้านผู้บริโภคที่รับมาจากคณะกรรมการมาพัฒนาและนำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายด้านการเข้าถึงบริการสื่อสารของผู้พิการ นอกจากนั้น CGB ทำงานเชิงรุกด้วยการจัดกิจกรรมเพื่อให้ความรู้และการศึกษากับผู้บริโภค และจัดตั้ง Consumer Center หรือศูนย์บริการผู้บริโภค เพื่อตอบคำถามที่ผู้บริโภคสงสัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสื่อสาร รวมถึงรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค

นอกจากนั้น CGB ยังรับผิดชอบงานอีกขาหนึ่ง (ในส่วนของ Governmental Affairs หรือกิจการของรัฐ) คือการประสานงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับรัฐ ท้องถิ่น และชนเผ่า (tribal) ในประเด็นที่มีความสำคัญ เช่น การเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่าย The Office of Native Affairs and Policy และ The Office of Intergovernmental Affairs รวมถึงงานเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานทางการทั้งหมดของ FCC ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของศูนย์ Reference Information Center

CGB ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบงานด้านผู้บริโภคในลักษณะงานที่แตกต่างกันดังนี้ (ดูภาพที่ 4.2)

ภาพที่ 4.2 ผังโครงสร้างการทำงานของ Consumer and Governmental Affairs Bureau



ที่มา: www.fcc.gov

แผนกนโยบายผู้บริโภค (Consumer Policy Division) ทำหน้าที่พัฒนานโยบายผู้บริโภคในอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FCC อาทิ เจ้าของโครงข่าย (common carrier) สถานีวิทยุและโทรทัศน์ ผู้ให้บริการสื่อสารผ่านเคเบิล ดาวเทียม และระบบไร้สาย รวมถึงกิจการหรือหน่วยงานที่ถูกกำกับภายใต้ Telephone Consumer Protection Act (TCPA) กฎหมาย CAN-SPAM Act (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography And Marketing Act of 2003) และกฎหมายอื่นๆ ที่ FCC ได้รับมอบอำนาจในการกำกับดูแล

แผนกนโยบายผู้บริโภคมีหน้าที่หลักคือ การทำให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภคจะได้รับการพิจารณาร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบายของ FCC ไม่ว่าจะผ่านการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่ง หรือการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของสำนักหรือสำนักงานอื่นๆ นอกจากนั้น แผนกนโยบายผู้บริโภคยังมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะ อาทิ การออกคำสั่งเพื่อจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับความยินยอมจากผู้บริโภค (slamming) การกำหนดรายละเอียดข้อเท็จจริงในใบแจ้งค่าใช้บริการ (truth-in-billing)[1] การขายสินค้าและบริการทางโทรศัพท์ (telemarketing) และการโฆษณาผ่านระบบโทรสาร (fax advertising) รวมถึงการติดตามข้อสอบถามและเรื่องร้องเรียนเพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มหรือปัญหาที่กระทบผู้บริโภค

แผนกตอบคำถามและรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค (Consumer Inquiries & Complaints Division) ทำหน้าที่ให้ข้อมูล เจรจาไกล่เกลี่ย และหาข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการให้กับข้อสงสัยหรือเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ตามอำนาจในกฎหมายและหลักปฏิบัติของ FCC

ในรายละเอียด แผนกนี้ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ทำการพิจารณาและวิเคราะห์เรื่องร้องเรียน จากนั้นจึงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค ทำงานเชิงเอกสารด้วยการเก็บไฟล์ข้อมูลไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งช่วยในการติดตามหรือเก็บรักษาเรื่องร้องเรียนและข้อสงสัยจากผู้บริโภค ช่วยเจรจาและพยายามหาข้อยุติให้กับกรณีพิพาท รวมถึงทำงานร่วมกับสำนักและสำนักงานอื่นๆ เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์กับผู้บริโภค

แผนกกิจการผู้บริโภคและการทำงานเชิงรุก (Consumer Affairs & Outreach Division) ทำหน้าที่พัฒนา วางแผน และนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงรุก เช่น การให้ความรู้กับผู้บริโภค ไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำข้อมูลและความคิดเห็นของผู้บริโภคที่รอบด้านเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการ FCC ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ

[1] FCC กำหนดแนวทางในการให้รายละเอียดข้อเท็จจริงในใบแจ้งค่าบริการดังนี้

- ใบแจ้งค่าบริการโทรศัพท์ควรจะมีการนำเสนอที่ชัดเจน และเน้นให้เห็นถึงค่าบริการที่เพิ่มเข้ามาใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงบริการของผู้บริโภคเมื่อเทียบกับใบแจ้งค่าบริการก่อนหน้า
- ใบแจ้งค่าบริการควรระบุค่าใช้จ่ายให้ครบถ้วนและชัดเจน รวมถึงระบุผู้ให้บริการที่เป็นผู้เก็บค่าใช้จ่าย
- ใบแจ้งค่าโทรศัพท์ควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้บริโภคจะสามารถติดต่อสอบถามหรือส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเก็บค่าใช้จ่ายและบริการในใบแจ้งยอดได้ที่ไหนและอย่างไร

นอกจากนั้น ความรับผิดชอบของแผนกนี้ยังอยู่ที่การจัดระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดกิจกรรมเพื่อเข้าถึงผู้บริโภคในเชิงรุก รวมถึงรับผิดชอบในการจัดทำเว็บไซต์ และพัฒนาฐานข้อมูลสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของ FCC

สำนักงานสิทธิของผู้พิการ (Disability Rights Office) คือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้พิการในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึง Telecommunication Relay Service[2] การเข้าถึงบริการและอุปกรณ์โทรคมนาคมของผู้พิการ การเข้าถึงข้อมูลในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ closed captioning[3] นอกจากนั้น หน่วยงานนี้ยังรับผิดชอบให้คำปรึกษาและช่วยเหลือกับสำนักหรือสำนักงานอื่นๆ ใน FCC ผู้บริโภค ภาคอุตสาหกรรม ในประเด็นที่เกี่ยวกับผู้พิการ

หน่วยงานนี้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนานโยบายสื่อสารที่เกี่ยวพันกับผู้พิการ ทบทวนวาระที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการ ร่วมมือกับสำนักและสำนักงานอื่นๆ เพื่อพัฒนาข้อเสนอที่น่าจะช่วยเพิ่มอัตราการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้พิการ และพัฒนาการให้บริการและเครื่องมือสื่อสารที่รองรับความต้องการของผู้พิการ

นอกเหนือจากหน่วยงานข้างต้น สำนัก Consumer & Governmental Affairs Bureau ยังมีการจัดตั้ง Consumer Advisory Committee (CAC) หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับคณะกรรมการของ FCC และสนับสนุนให้ผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของ FCC การประชุมของ Consumer Advisory Committee จะเป็นการประชุมที่เปิดให้สาธารณะเข้าร่วมได้ และมีการถ่ายทอดสดพร้อมคำบรรยายใต้ภาพผ่านเว็บไซต์ของ FCC

ข้อมูลโครงสร้างการทำงานของสำนัก Consumer & Governmental Affairs Bureau และรายละเอียดความรับผิดชอบงานของแต่ละแผนก สะท้อนให้เห็นว่า ขอบเขตงานเกี่ยวกับผู้บริโภคที่สำนักรับผิดชอบครอบคลุมลักษณะงานที่หลากหลาย อาทิ งานในการรับเรื่องและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค การทำงานเชิงรุกเพื่อให้การศึกษาและข้อมูลกับสาธารณะ ทั้งที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลของ FCC และการรู้เท่าทันในการใช้บริการสื่อสารต่างๆ งานที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบาย ทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรงและนโยบายด้านการสื่อสารอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลผู้บริโภคในการพัฒนานโยบาย นอกจากนั้น ลักษณะงานของแต่ละฝ่ายยังสะท้อนให้เห็นความร่วมมือเพื่อจัดการกับงานผู้บริโภคที่ตัดข้ามขอบเขตการทำงานของแต่ละสำนักและสำนักงาน

[2] Telecommunications Relay Service คือบริการที่ช่วยให้ผู้ที่มีปัญหาในการได้ยินหรือการพูดสามารถใช้บริการระบบโทรศัพท์ผ่านแป้นคีย์บอร์ดหรือเครื่องมือช่วยเหลือ

[3] Closed captioning คือการแสดงข้อความบทจอโทรทัศน์หรือคอมพิวเตอร์ เพื่อเพิ่มเติมข้อมูลในการตีความสำหรับผู้มีปัญหาในการได้ยิน

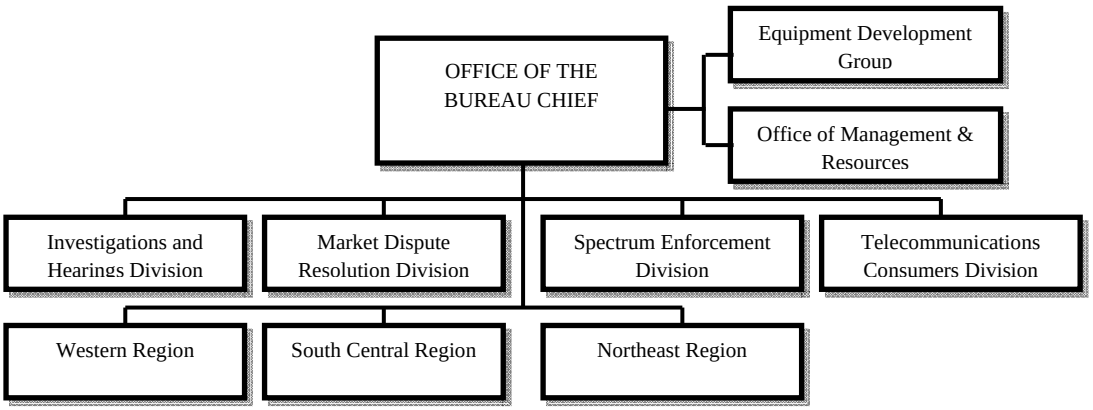
Enforcement Bureau หรือสำนักบังคับใช้กฎ

FCC มีโครงสร้างองค์กรที่มอบหมายความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎระเบียบให้กับสำนักที่ชื่อว่า Enforcement Bureau อำนาจที่สำนักนี้บังคับใช้โดยหลักแล้วได้รับจากกฎหมาย Communication Act กฎระเบียบและคำสั่งที่ออกโดย FCC และเงื่อนไขการให้ใบอนุญาต

อำนาจในการบังคับใช้หลักของ Enforcement Bureau แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การบังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection enforcement) 2) การบังคับใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันในระดับท้องถิ่น (local competition enforcement) และ 3) การบังคับใช้เพื่อความปลอดภัยของสาธารณะและความมั่นคงภายใน (public safety/homeland security enforcement)

โครงสร้างของสำนัก Enforcement Bureau ประกอบด้วย 4 แผนกย่อย คือแผนกยุติข้อพิพาทในตลาด (Market Disputes Resolution Division) แผนกบังคับใช้เกี่ยวกับคลื่นความถี่ (Spectrum Enforcement Division) แผนกสอบสวนและพิจารณาคดี (Investigation & Hearings Division) และแผนกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Consumers Division) (ดูภาพที่ 4.3) งานของสองแผนกหลังมีความเกี่ยวพันกับผู้บริโภคโดยตรง

ภาพที่ 4.3 ผังโครงสร้างการทำงานของ Enforcement Bureau



ที่มา: www.fcc.gov

The Investigations & Hearings Division หรือแผนกสอบสวนและพิจารณาคดี มีหน้าที่ดังนี้

- จัดการกับการเรื่องร้องเรียนและการละเมิดที่มิใช่ประเด็นทางเทคนิค เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในวิทยุหรือโทรทัศน์ (การร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดทางเทคนิคจะเป็นหน้าที่ของ Spectrum Enforcement Division เช่น การประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต การละเมิดกฎระเบียบด้านระบบการเตือนภัยในกรณีฉุกเฉิน หรือการติดเสาส่งสัญญาณที่ผิดข้อห้าม)
- สอบสวนและดำเนินมาตรการอันเหมาะสมกับเจ้าของโครงข่าย (common carriers) ที่ละเมิดข้อกฎหมายใน Communication Act

- สอบสวนและดำเนินมาตรการอันเหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดข้อบังคับในการให้บริการครอบคลุมทั่วถึง (universal service requirements)
- ในกรณีของผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการสื่อสารไร้สาย แผนกบังคับใช้กฎที่เกี่ยวข้องกับการฮั้วประมูล (auction collusion) และการให้ข้อมูลที่ผิด (misrepresentation)
- ทำหน้าที่ในฐานะผู้ฟ้องคดีให้กับคดีที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอื่นๆ ภายในองค์กร

The Telecommunications Consumers Division หรือแผนกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ทำหน้าที่ปกป้องผู้บริโภคจากการกระทำที่ฉ้อฉล ชวนให้เข้าใจผิด หรือเป็นอันตราย ในกิจการโทรคมนาคม หน้าที่ของแผนกนี้คือ

- สอบสวนการกระทำที่อาจละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบของผู้ให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงเจ้าของโครงข่าย ผู้ผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคม บริษัทขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรคมนาคม และบริษัทที่ใช้ประโยชน์จากระบบโทรคมนาคมในการโฆษณาที่ไม่ได้ร้องขอ
- จัดการกับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโทรคมนาคม เช่น การเข้าถึงบริการ และการจัดหาอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับผู้พิการ
- จัดทำแนวปฏิบัติให้กับบริษัท เช่น บริษัทโฆษณา เพื่อสนับสนุนให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจบนข้อมูลที่ครบถ้วนในการเลือกใช้บริการโทรคมนาคม
- ให้คำปรึกษากับองค์กรทั้งภายในและภายนอก เพื่อส่งเสริมให้ FCC กำกับดูแลโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค

The FCC Consumer Task Force หรือคณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค

ในปี 2010 ประธานคณะกรรมการของ FCC ได้ประกาศให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค หรือ Consumer Task Force เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนวาระเกี่ยวกับผู้บริโภคโดยตรง รวมถึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร นาย Julius Genachowski ประธานคณะกรรมการ FCC คนปัจจุบัน เสนอให้มีการจัดตั้ง Consumer Task Force เนื่องจากเห็นว่า บทบาทในการคุ้มครองและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคคือหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดขององค์กร โดยเฉพาะในยุคที่เครือข่ายการสื่อสารและเทคโนโลยีการสื่อสารมีการพัฒนาและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้น และถึงแม้ว่าจะมีสำนักหนึ่งที่ทำงานด้านผู้บริโภคอยู่แล้ว คือ Consumer & Governmental Affairs Bureau แต่ประธาน FCC เห็นว่างานด้านผู้บริโภคเป็นงานที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ จึงเห็นควรจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจในรูปแบบความร่วมมือข้ามหน่วยงานขึ้น

คณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภคนี้ประกอบด้วยหัวหน้าสำนักทั้ง 7 สำนัก และหัวหน้าสำนักงาน Office of Engineering and Technology, General Counsel และ Managing Director โดยมีหัวหน้าของ Consumer & Governmental Affairs Bureau เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

นอกจากนั้น Consumer Task Force ยังมีการจัดตั้งคณะของรองหัวหน้า (Deputies) จากสำนักและสำนักงานดังกล่าว เพื่อดูแลโครงการและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรง รวมถึงจัดตั้ง Consumer Advisors หรือคณะที่ปรึกษาด้านผู้บริโภค ซึ่งทำหน้าที่ติดตามและนำเสนอข้อมูลให้กับสำนักหรือสำนักงานของตน

หน้าที่หลักของ Consumer Task Force มีดังนี้

- ตรวจสอบว่าการทำงานหรือการตัดสินของหน่วยงานต่างๆ ใน FCC ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคมากพอหรือไม่
- ตรวจสอบว่านโยบายด้านการคุ้มครองและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคถูกใช้อย่างต่อเนื่องและสมเหตุผลในทุกเทคโนโลยีการสื่อสารและในทุกหน่วยงานของ FCC หรือไม่
- ตรวจสอบว่าการทำงานของ FCC ได้พยายามดึงการมีส่วนร่วมจากสาธารณะมากเพียงพอหรือไม่
- รับผิดชอบดูแล Consumer Help Center ซึ่งเป็นศูนย์ให้บริการข้อมูลและการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและกิจการด้านการสื่อสารอย่างรอบด้าน อาทิ ข้อมูลสำหรับผู้ปกครองในการดูแลบุตรหลานจากเนื้อหาที่อันตรายหรือโฆษณาอาหารที่ก่อให้เกิดโรคอ้วน ความมั่นคงและความเป็นส่วนตัวในโลกออนไลน์ เครื่องมือในการทดสอบความเร็วของอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ การเรียกเก็บค่าบริการเกินจริง และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค
- กระตุ้นให้ FCC สื่อสารให้สังคมเข้าใจลักษณะงานคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรมากขึ้นโดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารใหม่ๆ ในการทำความเข้าใจกับสังคมโดยรวม
- ประสานความร่วมมือไปยังภาคอุตสาหกรรม กลุ่มผู้บริโภค และผู้เชี่ยวชาญ ตัวอย่างเช่น ในปี 2010 ของ Consumer Task Force ส่งจดหมายไปยังผู้ให้บริการเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการยกเลิกบริการ การออกโครงการวัดความเร็วอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ในระดับประเทศ และการประกาศถึงการเรียกเก็บใบเสร็จค่าใช้จ่ายที่เกินจริง

4.1.4 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้ และการยุติข้อพิพาท

ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้น FCC สนับสนุนให้ผู้ร้องเรียนส่งคำร้องไปยังผู้ให้บริการโดยตรงก่อน หากผู้ให้บริการเพิกเฉยต่อคำร้องหรือผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับการแก้ไขปัญหาของผู้ให้บริการ FCC เปิดช่องทางในการร้องเรียนทั้งแบบที่ไม่เป็นทางการ (informal) และเป็นทางการ (formal) ซึ่งแตกต่างกันที่การร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการจะเป็นกระบวนการที่ไม่ซับซ้อนทางกฎหมาย ไม่มีการยื่นข้อกล่าวหา และผู้ร้องเรียนไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวต่อ FCC เพื่อให้การและแสดงหลักฐาน ขณะที่การรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นทางการนั้น ผู้ร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้อง ต้องผ่านกระบวนการทางการที่คล้ายกับกระบวนการในศาล และต้องปรากฏตัวเพื่อให้ข้อมูลกับ FCC ซึ่งมักมีทนายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสื่อสารเป็นตัวแทน

ในกรณีที่ต้องการร้องเรียนบริษัทโทรศัพท์ ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการมาที่ FCC และหาก FCC พิจารณาว่าคำร้องนั้นเป็นจริง FCC จะส่งเรื่องร้องเรียนไปที่บริษัทโทรศัพท์ที่เกี่ยวข้อง โดยที่บริษัทต้องตอบกลับไปที่ผู้ร้องเรียน รวมถึงส่งสำเนามาที่ FCC ซึ่ง FCC จะตรวจสอบว่าบริษัทได้ตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนได้อย่างเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตาม FCC ไม่สามารถออกคำสั่งหรือตัดสินใดๆ ได้

ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับปัญหาด้านอื่นๆ เช่น การขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรคมนาคม การเข้าถึงบริการด้านการสื่อสารของผู้พิการ การตรวจสอบและการให้อนุญาตใช้เครื่องมือส่งสัญญาณ การให้เวลากับรายการการเมือง (เช่น การให้เวลากับคู่แข่งทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน) และประเด็นเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงรายการ (เช่น การเผยแพร่เนื้อหาอนาจาร ไม่เหมาะสม และดูหมิ่นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งอนุญาตให้ออกอากาศได้เฉพาะนอกเหนือช่วงเวลา 6.00 ถึง 22.00 น. เท่านั้น) กรณีเหล่านี้จะถูกจัดการต่างจากเรื่องร้องเรียนต่อบริษัทโทรศัพท์ เนื่องจากหากพบว่าเรื่องร้องเรียนต่อประเด็นเหล่านี้ละเมิดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง จะมีการส่งเรื่องไปยังสำนัก Enforcement Bureau หรือ Office of Disability Rights ให้ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับการจัดการผ่านกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ หรือต้องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้ร้องเรียนสามารถดำเนินการตามกฎหมายไปยัง FCC หรืออาจจะฟ้องร้องไปยัง Federal District Court ได้ ซึ่งไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีไหนก็ตาม ผู้ฟ้องร้องต้องเป็นผู้รับภาระในการหาหลักฐานมาสนับสนุนคำร้องของตน ด้วยเหตุนี้ ผู้ฟ้องร้องจึงควรปรึกษากับทนายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

4.1.5 กระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม

การเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมนั้นถือเป็นความผิดตาม federal law หรือกฎหมายกลางรัฐสภามอบอำนาจให้กับ FCC ในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการละเมิดการเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมผ่านวิทยุและโทรทัศน์ FCC มีอำนาจในการลงโทษปรับทางการเงิน ยกเลิกใบอนุญาต และปฏิเสธการต่อใบอนุญาต นอกจากนั้น federal district court ยังมีอำนาจในการปรับหรือตัดสินโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี สำหรับผู้ละเมิด

FCC ตรวจสอบเนื้อหาที่หยาบคาย อนาจาร หรือดูหมิ่นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ โดยพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับจากสาธารณะเป็นหลัก เมื่อ FCC ได้รับเรื่องร้องเรียนผ่านอีเมล ไปรษณีย์ โทรสาร หรือช่องทางอื่นๆ เจ้าหน้าที่ของ FCC จะทำการล็อกอินเข้าไปในฐานข้อมูลที่จัดการโดยสำนัก Consumer and Governmental Affairs Bureau และ Enforcement Bureau ฐานข้อมูลนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถติดตามความเคลื่อนไหวของเรื่องร้องเรียนได้อย่างต่อเนื่อง

เจ้าหน้าที่ของ FCC จะทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนว่า เรื่องร้องเรียนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะละเมิดข้อห้ามในการเผยแพร่เนื้อหาที่ลามก หยาบคาย และละเมิดสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือไม่ หากเห็นว่ามีความเป็นไปได้ว่ามีการละเมิด เจ้าหน้าที่ของ FCC จะเริ่มกระบวนการสอบสวน และมีอำนาจในการ

ส่ง “จดหมายสอบถาม” (Letter of Inquiry) ไปยังสถานี เพื่อให้ทางสถานียืนยันหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาที่อยู่ในเรื่องร้องเรียน และให้สถานีส่งสำเนาเทปรายการหรือบทรายการที่ถูกกล่าวหามาให้กับ FCC

ในกรณีที่ผู้ร้องไม่ได้ให้รายละเอียดการละเมิดของรายการเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของ FCC อาจส่งจดหมายปฏิเสธไปยังผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนมาใหม่ได้พร้อมกับข้อมูลเพิ่มเติม หรือยื่นอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนใหม่ หรือส่งคำร้องให้มีการทบทวนไปยังคณะกรรมการเต็มรูปแบบ

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงและข้อมูลในเรื่องร้องเรียนชี้ว่า ไม่ได้มีการละเมิดกฎระเบียบของ FCC หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการ เจ้าหน้าที่จะส่งจดหมายปฏิเสธเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถเลือกที่จะยื่นอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาใหม่ หรืออาจส่งคำร้องให้มีการทบทวนไปยังคณะกรรมการเต็มรูปแบบ

หาก FCC ตัดสินว่าเนื้อหาที่ถูกร้องเรียนนี้หยาบคาย ดูหมิ่นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และ/หรืออนาจาร ก็จะทำการออกหมายเตือนการทำผิด หรือ Notice of Apparent Liability ซึ่งระบุรายละเอียดว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือหลักปฏิบัติเกิดขึ้น จากนั้น FCC จะเปิดโอกาสให้บริษัทที่ถูกกล่าวหาให้ข้อมูลกลับมา ซึ่งในขั้นตอนนี้ FCC อาจพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้รับจากบริษัทนั้นสมเหตุสมผลและทำให้เชื่อว่าไม่ได้มีการละเมิดเกิดขึ้น หรือ FCC อาจจะยังยืนยันคำตัดสินในเบื้องต้น และออกคำสั่งลงโทษ

4.2 Office of Communications (Ofcom)

4.2.1 แนะนำองค์กร

Office of Communications หรือ Ofcom ของประเทศอังกฤษ คือองค์กรอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและเนื้อหาของสื่ออิเล็คทรอนิคส์ทั้งหมด Ofcom จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Office of Communications Act 2002 และใช้อำนาจกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย Communications Act 2003 เป็นหลัก นอกจากนั้น Ofcom ยังทำงานภายใต้อำนาจกำกับของกฎหมายหลายฉบับ อาทิ Enterprise Act, Broadcasting Act, Competition Act, Wireless Telegraphy Act และ Digital Economy Act

วัตถุประสงค์หลักของ Ofcom ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3(1) ของ Communications Act 2003 คือ การคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในอังกฤษ ทั้งในฐานะผู้บริโภค (consumer) และพลเมือง (citizen) จากการประกอบกิจการสื่อสาร กล่าวคือ พันธะหน้าที่หลักของ Ofcom คือ 1) เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้บริโภค (consumers) ในตลาดการสื่อสาร และ 2) เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะพลเมือง (citizens) เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากการสื่อสารได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการทำงานของตลาดและผลประโยชน์สาธารณะ

David Currie อดีตประธานคณะกรรมการของ Ofcom กล่าวไว้ว่า “เราหลอมรวมองค์กรเป็นหนึ่งเดียวในแง่ที่ว่า เราสามารถรักษาสมดุลระหว่างความต้องการในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ การแข่งขัน และตลาด เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค กับความต้องการในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาและวัฒนธรรม การให้บริการสาธารณะและการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ของพลเมือง”

หน้าที่หลักของ Ofcom แบ่งออกเป็น 6 ส่วนหลัก คือ

- การกำกับดูแลเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด
- การกำกับดูแลให้ตลาดบริการสื่อสารอิเล็คทรอนิคส์มีความหลากหลายและครอบคลุมทั่ว อังกฤษ ซึ่งรวมถึงการให้บริการข้อมูลความเร็วสูง (high speed data services)
- การกำกับดูแลให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงมีคุณภาพสูงและตอบสนองต่อความสนใจของคนหลากหลายกลุ่ม
- การสร้างตลาดบริการสื่อสารที่มีความหลากหลายและมีความเป็นพหุนิยม
- การบังคับใช้มาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ชมผู้ฟังเข้าถึงเนื้อหาที่อันตรายหรือไม่เหมาะสม
- การบังคับใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้ผู้ชมผู้ฟังถูกรุกล้ำความเป็นส่วนตัวอย่างไม่เป็นธรรม

หน้าที่ทั้ง 6 ส่วนของ Ofcom ล้วนสะท้อนให้เห็นบทบาทในการคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภค ไม่ว่าจะในฐานะผู้บริโภคหรือในฐานะพลเมือง โดยเฉพาะในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง เช่น การคุ้มครองความเป็นส่วนตัว การให้บริการที่ครอบคลุมทั่วถึง (universal services) การกำกับเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดอันตรายทางวัฒนธรรมและสังคมการเมือง หรือ กำกับดูแลเพื่อให้เกิดความหลากหลายของผู้ให้บริการและเนื้อหารายการในตลาดสื่อสาร นอกจากหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หลักการทำงานของ Ofcom ยังคำนึงถึงกระบวนการพูดคุยและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจากรอบด้าน รวมถึงทำการศึกษาและประเมินผลที่น่าจะเกิดขึ้นกับผู้บริโภคจากการใช้นโยบายหรือกฎระเบียบของ Ofcom

แผนงาน Consumer Policy Action Plan อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะการทำงานด้านผู้บริโภคของ Ofcom ที่ครอบคลุมงานใน 3 แนวทาง คือ

- นโยบายด้านผู้บริโภคที่สอดคล้องกับนโยบายด้านการแข่งขัน กล่าวคือ นโยบายด้านการแข่งขันควรถูกออกแบบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และพฤติกรรมผู้บริโภค
- การคุ้มครองผู้บริโภค นั่นคือ การคุ้มครองผู้บริโภคจากอันตราย ความน่ารำคาญใจ และความกังวล ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บริการสื่อสาร (โดยหลักการแล้ว Ofcom จะไม่เข้าแทรกแซงการทำงานของตลาด แต่ก็พร้อมที่จะทำเช่นนั้นหากมีการกระทำที่อาจสั่นคลอนเป้าหมายสาธารณะบางอย่าง เช่น การคุ้มครองผู้เยาว์ หรือการให้บริการครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งตลาดอาจไม่สามารถทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้)

- และการเสริมความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภค กล่าวคือ การทำงานเชิงรุกด้วยการติดตั้งเครื่องมือและความรู้ให้กับผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกบริการที่ดีที่สุดในราคาที่สมเหตุผล

4.2.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร

Ofcom ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 2002 ภายใต้กฎหมาย Office of Communications Act 2002 โดยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการหลอมรวมองค์กรกำกับดูแล 5 องค์กรที่ทำหน้าที่แยกกันก่อนหน้า คือ Oftel (โทรคมนาคม), Radiocommunications Agency (คลื่นความถี่), Independent Television Commission (โทรทัศน์), the Radio Authority (วิทยุ) และ the Broadcasting Standards Commission (มาตรฐาน ความเป็นธรรม และความเป็นส่วนตัว ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง) โดยที่สามองค์กรหลัง คือ Independent Television Commission, Radio Authority และ Broadcasting Standards Commission ทำหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหาในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงก่อนหน้าที่จะมี Ofcom

การเกิดขึ้นขององค์กรกำกับดูแลที่หลอมรวมเป็นหนึ่งอย่าง Ofcom สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการปรับโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลให้เข้ากับรูปแบบการสื่อสารที่หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ทั้งสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง โทรคมนาคม และการสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์ โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กรของ Ofcom เป็นการหลอมรวมการทำงานแบบใหม่ขึ้นอย่างแท้จริง โดยเห็นได้จากแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานใน Ofcom ที่ต้องดึงพนักงานจากองค์กรกำกับดูแลเดิมอย่างน้อย 3 องค์กรมารวมอยู่ในหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลด้านเนื้อหาและมาตรฐาน (Content & Standards) เกิดขั้นจากการรวมตัวของพนักงานที่มาจาก Oftel, Independent Television Commission, the Radio Authority และ Broadcasting Standards Commission การปรับองค์กรในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นว่า Ofcom ไม่ได้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของหน่วยงาน 5 แห่งที่สืบทอดมรดกการทำงานของแต่ละองค์กรมา และยังคงทำงานโดยแบ่งแยกตามภาคการสื่อสาร แต่เป็นการหลอมรวมองค์กรตั้งแต่จากระดับบนลงล่างทั้งองค์กรขึ้นใหม่

ศูนย์กลางในการกำกับดูแลของ Ofcom อยู่ที่คณะกรรมการหรือบอร์ดของ Ofcom ซึ่งทำหน้าที่วางแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมให้กับองค์กร คณะกรรมการของ Ofcom ประกอบด้วย กรรมการบริหาร (Executive Directors ซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือ Chief Executive) และกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร (Non-executive Directors ซึ่งรวมถึงประธานที่ไม่ได้ทำหน้าที่บริหาร) คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารองค์กรและรายงานต่อคณะกรรมการชุดใหญ่

นอกเหนือจากโครงสร้างด้านบนสุดที่มีคณะกรรมการของ Ofcom แล้ว โครงสร้างองค์กรยังประกอบด้วยคณะกรรมการและหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจดังนี้

1. คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ประกอบด้วยผู้บริหารระดับอาวุโสขององค์กร มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของ Ofcom และตรวจสอบระบบการจัดการของ

องค์กร อำนาจของคณะกรรมการนี้จะจำกัดอยู่ที่นโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น นโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านการบริหารจัดการ หรือนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์

2. คณะกรรมการด้านนโยบาย (Policy Executive) ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้บริหารระดับอาวุโส รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายทั้งหมดขององค์กรและให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบาย รวมถึงจัดเวทีให้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการพัฒนาและออกแบบนโยบาย

3. คณะกรรมการด้านการปฏิบัติงาน (Operations Board) บทบาทของคณะกรรมการชุดนี้คือการสนับสนุน แนะนำ และท้าทายการทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการทั้งหมดของ Ofcom รวมถึงดูแลจัดการ Central Operations ซึ่งทำงานกับผู้บริโภคจำนวนมากมายในแต่ละวัน

4. คณะกรรมการจัดการบริหารคลื่นความถี่ (Spectrum Clearance and Awards Program Management Board) ทำหน้าที่ทางเทคนิคในการตรวจสอบการบริหารจัดการคลื่นความถี่ในช่วง 800 MHz และ 2.6 GHz

5. คณะกรรมการด้านเนื้อหา (Content Board) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 13 คน ซึ่งคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละภูมิภาค ผู้เชี่ยวชาญในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และบุคคลทั่วไป คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 12(1) ของกฎหมาย Communication Act 2003 และทำหน้าที่กำหนดและบังคับใช้หลักคุณภาพและมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงให้คำปรึกษากับคณะกรรมการ Ofcom ในประเด็นที่เกี่ยวพันกับเนื้อหา ลักษณะการกำกับดูแลของคณะกรรมการสามารถแบ่งหน้าที่ออกเป็น 3 ด้าน คือ

- การกำกับดูแลเนื้อหาด้านลบ เช่น เนื้อหาที่เป็นอันตรายหรือไม่เหมาะสม เนื้อหาที่ผิดข้อเท็จจริงและขาดความเป็นกลาง เนื้อหาที่ขาดความเป็นธรรมและละเมิดความเป็นส่วนตัว
- ประเด็นในเชิงปริมาณ เช่น โควต้าสำหรับบริษัทผลิตรายการโทรทัศน์อิสระ รายการที่ผลิตในภูมิภาค และเนื้อหาที่ผลิตภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหรือในอังกฤษ
- สถานีโทรทัศน์สาธารณะ (ITV, Channel 4 และ Five)

นอกเหนือจากการจัดโครงสร้างองค์กรดังกล่าวแล้ว Ofcom จัดรูปแบบโครงสร้างการทำงานออกเป็น 7 กลุ่มงาน ซึ่งทำงานภายใต้ประธานฝ่ายบริหาร หรือ Chief Executive การจัดโครงสร้างตามลักษณะงาน (function) มากกว่าภาคการสื่อสาร (sector) เช่นนี้สะท้อนให้เห็นการปรับโครงสร้างองค์กรตามแนวโน้มการหลอมรวมเทคโนโลยีการสื่อสาร (ดูภาพที่ 4.4)

1. **กลุ่มงานผู้บริโภค (Consumer Group)** งานของกลุ่มนี้จะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ นโยบายด้านอินเทอร์เน็ต (Internet Policy) นโยบายด้านผู้บริโภค (Consumer Policy) การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) และการทำวิจัยและการศึกษาตลาด (Research and Market Intelligence)

ความรับผิดชอบหลักของกลุ่มงานนี้คือ การคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคในตลาดที่ Ofcom กำกับดูแล ลักษณะงานจะครอบคลุมถึงการผลิตงานวิจัยเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาและออกแบบนโยบาย การให้ข้อมูลกับผู้บริโภคเพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกใช้บริการ การปกป้องผู้บริโภคจากการให้บริการที่ไม่เป็นธรรมหรือหลอกลวง การเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนผู้ให้บริการ และการบังคับใช้กฎระเบียบภายใต้อำนาจของ Ofcom นอกจากนั้น กลุ่มงานนี้ยังทำงานเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสื่อสารให้กับผู้พิการ รวมถึงการออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้ใช้อินเทอร์เน็ต

2. **กลุ่มงานด้านการแข่งขัน (Competition Group)** ประกอบด้วยด้วยกลุ่มที่ดูแลการแข่งขันในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง โทรศัพท์มือถือ และการจัดการเลขหมาย (numbering) กลุ่มที่ดูการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมพื้นฐาน (fixed telecoms) และกลุ่มที่ทำหน้าที่สอบสวนและให้มีการปฏิบัติตาม (investigations and compliance)

คณะทำงานด้านการแข่งขันรับผิดชอบกำกับดูแลตลาดและออกแบบนโยบายด้านการแข่งขันในภาคการสื่อสารเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและพลเมือง ลักษณะการทำงานของคณะคือการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันก่อน และอาจเข้าแทรกแซงในกรณีที่ตลาดไม่ทำงาน

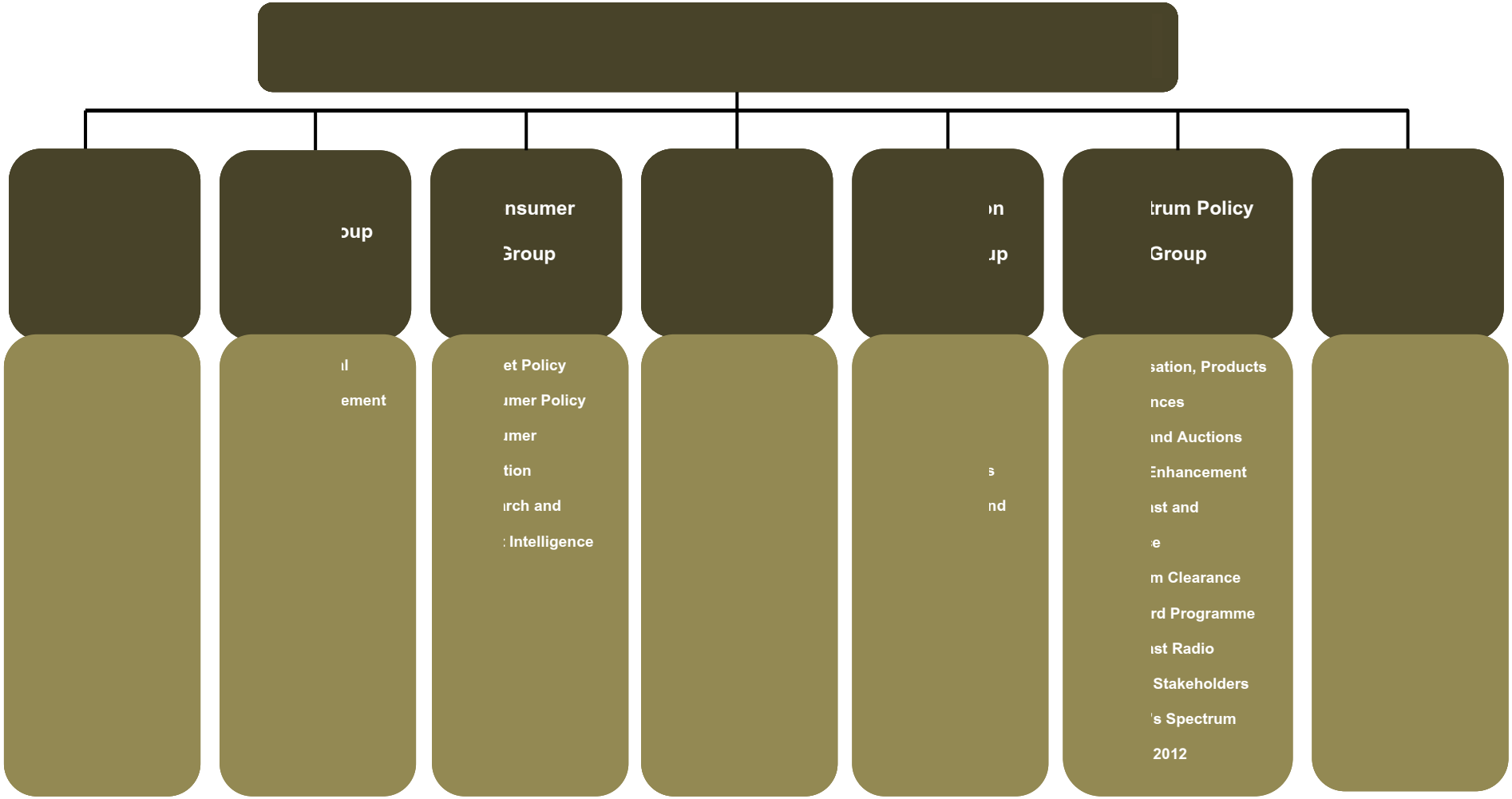
3. **กลุ่มงานด้านการปฏิบัติงาน (Operations Group)** ประกอบด้วยงานด้านการเงินและผลการปฏิบัติงาน (Finance and Performance) วิศวกรรมคลื่นความถี่และการบังคับใช้ (Spectrum Engineering and Enforcement) สารสนเทศและเทคโนโลยี (Information Communications and Technology) การบริหารงานบุคคล (Human Resources) การเปลี่ยนระบบปฏิบัติงาน (Operational Transformation)

คณะทำงานด้านการปฏิบัติงานถือเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่าง Ofcom และผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ซึ่งรวมถึงผู้บริโภค คณะทำงานนี้รับผิดชอบงานที่หลากหลายรอบด้าน ตั้งแต่การจัดสรรคลื่นความถี่ การให้ใบอนุญาต วิศวกรรมคลื่นความถี่ จนถึงการให้คำแนะนำและรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค นอกจากนั้น คณะทำงานกลุ่มนี้ยังรับผิดชอบจัดการด้านการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ และจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร

4. **กลุ่มงานด้านเนื้อหา กิจการระหว่างประเทศ และการพัฒนากฎระเบียบ (Content, International and Regulatory Development)** กลุ่มงานนี้รวบรวมคณะกรรมการทำงานจากหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน ทั้งการทำงานด้านเนื้อหา มาตรฐาน กิจการระหว่างประเทศ การสื่อสาร กองเลขาธิการ การพัฒนากฎระเบียบ และสำนักงานฝ่ายบริหาร

ความรับผิดชอบหลักของกลุ่มงานนี้คือ การคุ้มครองผู้ชมผู้ฟังจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ออกใบอนุญาตให้กับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และทำงานร่วมกับรัฐบาล ประเทศในยุโรป รัฐบาลท้องถิ่น ในอังกฤษและพันธมิตรระหว่างประเทศ เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคและพลเมือง

ภาพที่ 4.4 ผังการจัดโครงสร้างองค์กรตามกลุ่มงานของ Ofcom



5. **กลุ่มงานด้านกฎหมาย (Legal Group)** ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านกฎหมายกับหน่วยงานต่างๆ ของ Ofcom นักกฎหมายของ Ofcom ต้องทำงานหลายภาคส่วน อาทิ ประเด็นเกี่ยวกับกิจการการแพร่ภาพกระจายเสียง ประเด็นเกี่ยวกับคลื่นความถี่ และประเด็นผู้บริโภค สำหรับงานระดับปฏิบัติการประจำวันของกลุ่มงานคือ ดูแลข้อพิพาท เรื่องร้องเรียน งานให้คำแนะนำ และการฟ้องร้อง

6. **กลุ่มงานด้านยุทธศาสตร์ หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ และเทคโนโลยี (Strategy, Chief Economist and Technology Group)** หน้าที่หลักของกลุ่มงานนี้คือการทำความเข้าใจและประเมินการเปลี่ยนแปลงของตลาด เทคโนโลยี และกฎระเบียบ และใช้ความเข้าใจนี้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Ofcom รวมถึง มีหน้าที่กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมสื่อสาร และศึกษาและตีความยุทธศาสตร์ของบริษัทผู้ให้บริการด้านการสื่อสาร

7. **กลุ่มงานด้านนโยบายคลื่นความถี่ (Spectrum Policy Group)** กลุ่มงานนี้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ทั่วอังกฤษ รวมถึงการบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและมีการรบกวนกันน้อยที่สุด

จากโครงสร้างการจัดองค์กรข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กลุ่มงานผู้บริโภค (Consumer Group) เป็นกลุ่มงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านผู้บริโภค เช่น การออกแบบนโยบาย การวิจัย การให้ความรู้กับผู้บริโภค และการเฝ้าติดตามการปฏิบัติตามของอุตสาหกรรมสื่อสาร อย่างไรก็ตาม หน่วยงานอื่นภายใต้โครงสร้างการทำงานของ Ofcom หลายหน่วยงานก็ทำงานคาบเกี่ยวกับประเด็นผู้บริโภค เช่น กลุ่มงานด้านการปฏิบัติงานรับผิดชอบติดต่อและรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค กลุ่มงานด้านเนื้อหาทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจากเนื้อหารายการที่เป็นอันตรายหรือไม่เหมาะสม

นอกจากโครงสร้างองค์กรข้างต้นแล้ว งานด้านการบังคับใช้กฎระเบียบและหลักปฏิบัติ (enforcement) ก็เกี่ยวพันกับการคุ้มครองผู้บริโภค Ofcom ได้มีการจัดกลุ่มงานที่รับผิดชอบด้านการบังคับใช้กฎระเบียบออกเป็น 3 กลุ่มงานหลัก ดังนี้

1. Enforcing Legal Use of Radio Spectrum หรือกลุ่มงานที่รับผิดชอบด้านการบังคับให้มีการใช้คลื่นความถี่ตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้คลื่นความถี่ในทางที่ผิด

2. Broadcast Bulletins รับผิดชอบตรวจสอบเนื้อหารายการและการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (เช่น Ofcom Broadcasting Code, Code on the Scheduling of Television Advertising และ Code on Television Access Services) นอกจากนั้น กลุ่มงานนี้มีหน้าที่จัดการเรื่องร้องเรียนในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และทำหน้าที่สอบสวนประเด็นที่อาจนำไปสู่อันตรายหรือละเมิดความเป็นส่วนตัวในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

3. Competition and Consumer Enforcement Bulletin กลุ่มงานนี้ทำหน้าที่จัดตั้งกลไกในการสอบสวนเรื่องร้องเรียนและเผยแพร่ข้อมูลการละเมิดกฎระเบียบโดยตีพิมพ์เป็นวารสาร กลุ่มงานนี้แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 2 กลุ่มงานย่อย คือ กลุ่มงานย่อยด้านการสอบสวน (Investigation Team) และกลุ่มงานย่อยด้านกิจการผู้บริโภค (Consumer Affairs Team) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบให้มี

การปฏิบัติตามกฎระเบียบ คุ้มครองผู้บริโภค สนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน และยุติข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการ

การทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ จะมีที่มาทั้งจากเรื่องร้องเรียน และจากการเฝ้าตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ Ofcom การแจ้งข้อมูลจากผู้ให้บริการ รวมถึงการแจ้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค การสอบสวนจะทำโดยการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริง จากนั้นจึงดำเนินการลงโทษตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น กลุ่มงานนี้ยังทำหน้าที่กรองและจัดลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียนอีกด้วย

4.2.3 หน่วยงานด้านผู้บริโภคนอกโครงสร้างการบริหารของ Ofcom

นอกเหนือจากหน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารของ Ofcom ข้างต้นแล้ว การทำงานของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารของ Ofcom ยังได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานที่ปรึกษาที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย Communications Act แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารของ Ofcom โดยตรง เช่น Communications Consumer Panel หรือคณะทำงานด้านผู้บริโภคในกิจการสื่อสาร (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมด้านล่าง) คณะกรรมการตัวแทนที่ปรึกษาจากอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ สก็อตแลนด์ และเวลส์ และคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุและคนพิการ นอกจากนั้น Ofcom ยังให้การรับรอง Alternative Dispute Resolution Scheme หรือโครงการยุติข้อพิพาททางเลือก เพื่อใช้เป็นกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตกันเองในภาคเอกชน

คณะทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการสื่อสาร (Communications Consumer Panel)

คณะทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการสื่อสาร หรือ Communications Consumer Panel คือคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อกำหนดตามมาตรา 16 ของกฎหมาย Communication Act 2003 มีหน้าที่ให้คำปรึกษากับคณะกรรมการหรือบอร์ดของ Ofcom โดยทำงานเป็นอิสระจาก Ofcom คณะที่ปรึกษาประกอบด้วยสมาชิกไม่ประจำ 10 คน เลือกจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านผู้บริโภคในกิจการสื่อสาร โดยสมาชิกจำนวน 4 คนต้องเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของ สก็อตแลนด์ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และอังกฤษ

คณะทำงานนี้ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการหรือบอร์ดของ Ofcom และได้รับเงินสนับสนุนการบริหารงานและทำงานวิจัยจาก Ofcom พนักงานที่ทำงานสนับสนุนคณะทำงานด้านผู้บริโภคจะถือเป็นพนักงานของ Ofcom แต่ทำงานเพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ของคณะทำงานเป็นหลัก อำนาจของคณะกรรมการนี้จำกัดอยู่ที่การให้คำปรึกษาทางนโยบาย โดยไม่มีอำนาจบังคับใช้หรือกระทั่งอำนาจในการเรียกขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน้าที่หลักของคณะทำงานนี้คือ การทำวิจัยและทำความเข้าใจประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและให้คำปรึกษา (ยกเว้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการด้านเนื้อหาโดยตรง) กับ Ofcom รัฐบาล สหภาพยุโรป และบริษัทผู้ให้บริการและผู้ผลิตอุปกรณ์สื่อสาร เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจด้านนโยบายทั้งในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

โทรคมนาคม และการจัดสรรคลื่นความถี่ การศึกษาข้อมูลผู้บริโภคจะครอบคลุมถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคในเขตชนบท ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มคนด้อยโอกาส ในปี 2010 คณะที่ปรึกษาได้เสนอแนะให้ Ofcom เรียกร้องให้บริษัทสื่อสารปรับปรุงกลไกรับเรื่องร้องเรียน ปรับปรุงขอบเขตการให้บริการมือถือ และสร้างกลไกในการเปลี่ยนผู้ให้บริการที่สะดวกและรวดเร็ว

แม้ว่าคณะที่ปรึกษานี้จะทำงานเป็นอิสระจาก Ofcom แต่หน่วยงานทั้งสองได้มีการทำข้อตกลงร่วม (MOU) เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ขอบเขตและหลักเกณฑ์การทำงานร่วม 5 ประการที่ปรากฏในข้อตกลงร่วม คือ

- **การปรึกษาหารือและการให้คำแนะนำ (consultation and advice)** Ofcom และ Consumer Panel ตกลงว่าจะมีการพูดคุยกันอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา และทันสถานการณ์ ในประเด็นที่เป็นข้อกังวลของผู้บริโภคและพลเมือง
- **การทำงานร่วมกัน (Collaboration)** Ofcom และ Consumer Panel ตกลงว่าจะใช้วิธีการทำงานร่วมกันเพื่อสนับสนุนและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคและพลเมือง โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- **ความเปิดเผย (Openness)** Ofcom และ Consumer Panel เห็นพ้องที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้เกี่ยวกับนโยบาย จุดยืน คำแถลงการณ์ และคำแนะนำล่วงหน้าก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ
- **การให้ข้อมูลและการเก็บรักษาความลับ (Information provision and confidentiality)** Ofcom และ Consumer Panel ตกลงที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้บริโภคและพลเมือง รวมถึงเคารพในการเก็บรักษาความลับของข้อมูลทั้งหมด
- **การจัดหาทรัพยากรรวมถึงงบประมาณ (Resource provision including budget)** Ofcom และ Consumer Panel ตกลงร่วมกันว่า Ofcom จะสนับสนุนทรัพยากรให้กับ Consumer Panel ในระดับที่เหมาะสมต่อการพัฒนาและรักษารูปแบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

Alternative Dispute Resolution Schemes (ADR) หรือโครงการยุติข้อพิพาททางเลือก

ADR คือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจาก Ofcom ให้ดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโทรคมนาคมและการให้บริการอินเทอร์เน็ต หน่วยงานที่ได้รับการรับรองมี 2 หน่วยงานหลัก คือ Office of the Telecommunications Ombudsman (Otelo) และ Communication & Internet Services Adjudication Scheme (CISAS) โดยผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคมทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกและมีข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามข้อบังคับของ Ofcom หน่วยงานทั้งสองสามารถออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่ถูกร้องเรียนหรือให้มีการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ร้องเรียน ลักษณะเรื่องร้องเรียนที่ ADR มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น การคิดค่าบริการไม่ถูกต้อง การขอ

เงินคืน และการจัดการเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการ โดยที่ผู้ร้องเรียนต้องเป็นบุคคลหรือบริษัทขนาดเล็กที่มีพนักงานไม่เกิน 10 คน ถ้าเป็นบริษัทที่ใหญ่กว่านี้ ควรดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการร้องเรียนผ่านช่องทาง ADR นั้น ผู้ร้องเรียนควรทำการร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการโดยตรงก่อน โดย Ofcom มีข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตต้องจัดตั้งระบบจัดการเรื่องร้องเรียนของตนเองขึ้น โดย Ofcom จะให้เวลาแก่ผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ต ในการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาอย่างน้อย 8 สัปดาห์ (ยกเว้นผู้ให้บริการตอบกลับมาเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะไม่ทำตามเรื่องร้องเรียนก่อน 8 สัปดาห์) ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนยังรู้สึกไม่พอใจผลการตัดสินหรือการจัดการผ่านช่องทาง ADR ก็สามารถโทรมาสอบถามหรือขอคำปรึกษาจาก Ofcom ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ หรืออาจฟ้องร้องตามกระบวนการทางกฎหมายก็ได้ ADR ไม่มีกระบวนการทบทวนคำตัดสิน ผู้ร้องเรียนต้องตัดสินใจว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธคำตัดสินภายใน 6 สัปดาห์ หากผู้ร้องเรียนปฏิเสธคำตัดสิน บริษัทคู่กรณีจะหลุดพ้นจากพันธะที่ต้องปฏิบัติตามคำตัดสิน

4.2.4 ขอบเขตอำนาจและกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนของ Ofcom

Ofcom ในฐานะองค์กรกำกับดูแล มีอำนาจตามกฎหมาย Competition Act 1998 ในการจัดการกับพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขันในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง การใช้คลื่นความถี่ และกิจการโทรคมนาคม และมีอำนาจตามกฎหมาย Communications Act และ Broadcasting Acts ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และกำกับดูแลเนื้อหารายการ เช่น การคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาที่อันตราย ความเป็นกลางในการเสนอข้อมูล การไม่ฉายภาพความรุนแรงหรือเนื้อหาที่ยุยงให้เกิดการประกอบอาชญากรรมหรือความไม่สงบ และการนำเสนอเนื้อหาที่เป็นธรรมและไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล รวมถึงพันธกิจในการนำเสนอเนื้อหาในทางบวก เช่น การถ่ายทอดรายการท้องถิ่น การถ่ายทอดข่าว หรือการกำกับดูแลเพื่อให้รายการวิทยุและโทรทัศน์มีความหลากหลายและมีคุณภาพสูง

นอกจากนั้น Communication Act 2003 มาตรา 319 กำหนดให้ Ofcom จัดทำมาตรฐานทางวิชาชีพ ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักที่ Ofcom ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหา อาทิ The Programme Code, Sponsorship Code และ TV and Radio Advertising Codes (ไม่นับรวม BBC และการกำกับเนื้อหาโฆษณา ซึ่ง Communications Act ได้ส่งต่ออำนาจการกำกับดูแลโฆษณาบางส่วนให้กับ Advertising Standards Authority หรือ ASA แม้ว่า Ofcom ยังคงอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสุดท้ายก็ตาม) และมาตรา 325 และ 326 ใน Communications Act 2003 กำหนดให้ Ofcom ออกใบอนุญาตโดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดใน Broadcasting Acts 1990 และ 1996 ซึ่งรวมถึงเงื่อนไขที่กำหนดให้สถานีปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักปฏิบัติที่ร่างขึ้นโดย Ofcom

มาตรฐานและหลักเกณฑ์หลากหลายที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนและการสอบสวนเรื่องร้องเรียนรวมถึง the Broadcasting Code, the Cross-promotion code, Code on Access Services, Rules on Text Size, Code on the Scheduling of Television Advertising (COSTA),

Electronic Programme Guide (EPG) Code, Broadcast Committee for Advertising Practice (BCAP), Television and Radio Advertising Standards Codes

ขั้นตอนการร้องเรียน

Ofcom procedures for the handling of broadcasting standards Investigations หรือกระบวนการในการจัดการสอบสวนการละเมิดมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของ Ofcom กำหนดรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการจัดการเรื่องร้องเรียนดังนี้

- **ทำการร้องเรียน (Making a complaint)**

Ofcom สนับสนุนให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีวิทยุโทรทัศน์ก่อน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่แก้ไขเรื่องร้องเรียนได้รวดเร็วกว่ากระบวนการที่เป็นทางการ แต่หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับผลตอบรับจากสถานีหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากสถานีก็สามารถร้องเรียนมาที่ Ofcom หรือหากไม่เห็นความจำเป็นในการร้องเรียนไปยังสถานี ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนมาที่ Ofcom ได้โดยตรง

การร้องเรียนจะต้องใส่รายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการร้องเรียนและรายละเอียดติดต่อของผู้ร้องเรียน เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรายการควรจะใส่ชื่อรายการ วันและเวลาที่ออกอากาศ ช่องทางที่รายการออกอากาศ และประเด็นที่ต้องการร้องเรียน โดยทำการร้องเรียนได้ผ่านช่องทางเว็บไซต์เป็นหลัก หรือสามารถส่งไปรษณีย์มาที่ Ofcom นอกจากนั้นยังมีช่องทางการติดต่อผ่าน text phone ซึ่งเป็นช่องทางเฉพาะสำหรับผู้มีปัญหาในการได้ยิน

โดยปกติแล้ว Ofcom จะไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียน นอกจากนั้น Ofcom จะถือเป็นสิทธิของ Ofcom ในการเปิดเผยชื่อให้กับสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ถูกร้องเรียน ยกเว้นแต่กรณีที่ผู้ร้องเรียนกำหนดชัดเจนว่าไม่ต้องการเปิดเผยชื่อและให้เก็บเป็นความลับ ผู้ร้องเรียนควรส่งเรื่องร้องเรียนมาที่ Ofcom ภายในระยะ 20 วัน นับจากวันที่มีการออกอากาศรายการ หรือนับจากวันที่ทราบผลการตัดสินของสถานี (ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องไปที่สถานีโดยตรงและไม่ได้รับคำตอบที่พึงพอใจ)

- **ขั้นตอนการประเมินเรื่องร้องเรียน**

Ofcom จะทำการประเมินเรื่องร้องเรียนในขั้นต้นก่อน และหากจำเป็น Ofcom อาจติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้ร้องเรียน นอกจากนั้น Ofcom มีอำนาจในการเรียกขอเทปรายการกับทางสถานีและทางสถานีต้องจัดหาให้ภายในเวลา 5 วันทำการ ในขั้นตอนนี้ ทาง Ofcom จะยังไม่รับคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากทางสถานี

หาก Ofcom เห็นว่าเรื่องร้องเรียนมีประเด็นสมควรแก่การทำการสอบสวนต่อไป ฝ่ายบริหาร (Ofcom Executive) จะรับเป็นผู้ดำเนินเรื่องต่อ แต่หาก Ofcom พิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้วตัดสินใจไม่สอบสวนต่อ เช่น เรื่องร้องเรียนอยู่นอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบของ Ofcom หรือเรื่องร้องเรียนไม่มีประเด็นพอ Ofcom ไม่มีหน้าที่ต้องทำจดหมายชี้แจงไปทางผู้ร้องเรียน แต่การตัดสินใจ

ทั้งหมดจะถูกบันทึกอยู่ในกระดานข่าวเกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง หรือ Broadcast Bulletin ในเว็บไซต์

- **ตัวแทนจากบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบ**

บุคคลหรือหน่วยงานที่คิดว่าตนได้รับผลกระทบโดยตรงจากเรื่องร้องเรียนสามารถเข้าชี้แจงกับทาง Ofcom ได้ระหว่างช่วงเวลาการสอบสวน ทางสถานีที่ออกอากาศรายการควรแจ้งให้ตัวแทนบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเรื่องร้องเรียน เช่น ผู้นำเสนอรายการหรือผู้ผลิตรายการ ส่งคำชี้แจงหรือเข้าพบกับ Ofcom โดยตรงหากเห็นว่าเหมาะสม และถ้า Ofcom เห็นว่าจำเป็น ก็สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและผลสรุปในเบื้องต้นกับบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบ Ofcom จะเปิดโอกาสให้สถานีชี้แจงเกี่ยวกับข้อมูลและความคิดเห็นของบุคคลที่สาม

- **การสอบสวนเรื่องร้องเรียน**

หาก Ofcom เห็นว่าควรเปิดให้สถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ชี้แจงบางประเด็นระหว่างการสอบสวน Ofcom สามารถแจ้งไปทางสถานีและขอให้มีการตอบกลับเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 10 วันทำการ ในกรณีนี้ Ofcom จะต้องให้รายละเอียดเรื่องร้องเรียนกับสถานี และให้ความเห็นของ Ofcom ว่าสถานีอาจละเมิดกฎหรือแนวปฏิบัติข้อไหนบ้าง Ofcom อาจเพิ่มเติมประเด็นที่นอกเหนือจากเรื่องร้องเรียนหากเห็นว่ามีความเกี่ยวข้อง

หลังจากได้มีการพิจารณาคำชี้แจงของทางสถานี หาก Ofcom เห็นว่าไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น ก็จะแจ้งให้ทางผู้ร้องเรียนและสถานีทราบ เรื่องร้องเรียนนั้นถือว่าจบไป แต่ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องให้มีการพิจารณาผลตัดสินใหม่ได้

หาก Ofcom พิจารณาว่าได้มีการละเมิดเกิดขึ้นจริง Ofcom จะร่างคำตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษร และก่อนที่จะมีการตีพิมพ์คำตัดสินลงใน Broadcast Bulletin สถานีจะได้รับแจ้งเกี่ยวกับคำตัดสินก่อน และเปิดโอกาสให้สถานีแสดงความคิดเห็นต่อความถูกต้องของข้อมูล (ในบางกรณี ถ้าสถานีดำเนินการอย่างรวดเร็วและเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา Ofcom อาจพิจารณาไม่บันทึกการละเมิดของสถานี และตัดสินว่าเรื่องร้องเรียนได้รับการเยียวยาแล้ว)

- **การตีพิมพ์คำตัดสิน**

ผลการตัดสินจะถูกตีพิมพ์ไว้ใน Broadcast Bulletin บนเว็บไซต์ของ Ofcom ผู้ร้องเรียนจะได้รับการแจ้งเกี่ยวกับคำตัดสิน และถือเป็นการปิดคดี ผู้ร้องเรียนและสถานีสามารถยื่นคำร้องเพื่อให้มีการทบทวนคำตัดสินได้

- **การยื่นคำร้องให้มีการทบทวนคำตัดสิน**

คำร้องขอให้มีการทบทวนคำตัดสินต้องทำเป็นลายลักษณ์เพื่อยื่นกับ Ofcom ภายใน 10 วันทำการหลังจากวันที่คำตัดสินได้รับการตีพิมพ์ใน Broadcast Bulletin หรือในกรณีที่คำตัดสินไม่ได้ถูกตีพิมพ์ ให้นับจากวันที่ผู้ร้องเรียนได้รับแจ้งคำตัดสินจาก Ofcom การยื่นคำร้องให้มีการทบทวนควร

กระทำก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำร้องเชื่อว่าคำตัดสินนั้นมีความผิดพลาดจริง เช่น มีข้อมูลผิดพลาด หรือไม่ผ่านกระบวนการสอบสวนที่เหมาะสม

- **การอนุมัติให้มีการทบทวนคำตัดสิน**

หน้าที่ในการตัดสินว่าจะทบทวนคำตัดสินหรือไม่เป็นอำนาจของ Ofcom Executive ซึ่งเกี่ยวพันกับการจัดการเรื่องร้องเรียนก่อนหน้า การทบทวนจะมีขึ้นเมื่อ Ofcom Executive เห็นว่าคำตัดสินนั้นมีข้อผิดพลาด หรือการทบทวนคำตัดสินมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคำตัดสิน หรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่งในการทบทวนคำตัดสิน

ในกรณีที่ไม่อนุมัติให้มีการทบทวนคำตัดสิน ให้ถือตามคำตัดสินเดิม พร้อมส่งคำอธิบายให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง การตัดสินไม่ทบทวนถือเป็นสิ้นสุด

ในกรณีที่มีการอนุมัติให้ทบทวนคำตัดสิน โดยปกติแล้ว Ofcom จะไม่อนุญาตให้มีการส่งข้อมูลเพิ่มเติมเข้ามาในกระบวนการทบทวน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี Ofcom อาจอนุญาตให้มีการส่งข้อมูลเพิ่มเติมได้ แต่ Ofcom ต้องเปิดให้คู่กรณีได้มีโอกาสเขียนชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับข้อมูลเพิ่มเติมนั้นด้วย

- **Broadcasting Review Committee**

เมื่อมีการอนุมัติให้มีการทบทวนคำตัดสิน เรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะถูกส่งต่อไปยัง Broadcasting Review Committee หรือคณะกรรมการทบทวนคำตัดสิน คณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกจากคณะกรรมการด้านเนื้อหา (Content Board) เป็นหลัก

คณะกรรมการชุดนี้ตัดสินโดยเป็นอิสระจากสมาชิกของ Ofcom Executive ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำตัดสินครั้งแรก โดยคณะกรรมการอาจจะ

- ยึดตามคำตัดสินเดิม
- เปลี่ยนแปลงคำตัดสินเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน และส่งคำตัดสินใหม่กลับไปที่ Ofcom Executive พร้อมเหตุผล เพื่อให้ Ofcom Executive พิจารณาคำตัดสินอีกครั้ง
- เปลี่ยนคำตัดสินใหม่ตามการพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนคำตัดสิน

คำตัดสินโดยคณะกรรมการทบทวนคำตัดสินจะถูกส่งไปให้กับทั้งผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการและตีพิมพ์ใน Broadcast Bulletin คำตัดสินดังกล่าวให้ถือเป็นสิ้นสุด

- **เงื่อนไขเวลา**

Ofcom ตั้งเป้าว่าจะสามารถตีพิมพ์คำตัดสินได้ร้อยละ 80 ของ “กรณีที่ชัดเจน” (straightforward cases) ภายใน 30 วันทำการ กรณีที่ชัดเจนหมายถึงกรณีที่ Ofcom ไม่จำเป็นต้องติดต่อไปทางสถานีเพื่อจัดการกับเรื่องร้องเรียน นอกจากนั้น Ofcom ตั้งเป้าหมายว่าจะสามารถตีพิมพ์คำตัดสินได้ร้อยละ 80 ของ “การสอบสวนที่มีความซับซ้อน” (complex investigations) ภายใน 60 วันทำการ นับแต่วันที่ Ofcom ได้รับคำร้องเรียน กรณีที่มีความซับซ้อนหมายถึงกรณีที่จำเป็นต้องทำการสอบสวนไปยังสถานี

ในกรณีที่มีการร้องเรียนให้ทบทวนคำตัดสิน Ofcom ตั้งเป้าว่าจะพยายามหาข้อสรุปให้ได้ภายใน 50 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องให้มีการทบทวน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจจะต้องใช้เวลามากกว่าที่กำหนดข้างต้น

ในกรณีที่ Ofcom ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ภายใต้กรอบเวลา Ofcom จะต้องแจ้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบ และพยายามระบุเวลาที่คาดว่าจะเสร็จสิ้น

4.2.5 กระบวนการพิจารณาลงโทษตามกฎหมาย

ในกรณีที่ Ofcom Executive หรือคณะกรรมการบริหาร ตัดสินว่ามีการละเมิดเงื่อนไขข้อบังคับและสมควรแก่การพิจารณาให้มีการแทรกแซงลงโทษตามข้อกฎหมายกับสถานีที่ละเมิด Ofcom จะปฏิบัติตามขั้นตอนในการพิจารณาลงโทษทางกฎหมายกับสถานีตามแนวทางที่ Ofcom กำหนดไว้ใน Procedures for the Consideration of Statutory Sanctions in Broadcasting Licence-related Cases (ในกรณีที่ Ofcom ตีพิมพ์คำตัดสินและคำตัดสินนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาคำร้องให้มีการทบทวน หรือคำร้องให้มีการทบทวนได้รับอนุมัติ Ofcom จะยังไม่เริ่มกระบวนการพิจารณาลงโทษและรอจนกว่ากระบวนการทบทวนจะเสร็จสิ้นลง)

อำนาจหน้าที่ของ Ofcom ในการลงโทษตามกฎหมายจะบังคับใช้กับผู้ให้บริการวิทยุโทรทัศน์ทุกประเภท โดยอำนาจหน้าที่ของ Ofcom ในการลงโทษตามกฎหมายมีดังนี้

- ออกคำสั่งไม่ให้มีการเผยแพร่รายการหรือโฆษณานั้นซ้ำอีก
- ออกคำสั่งให้มีการแก้ไขหรือออกอากาศแถลงการณ์เพื่อชี้แจงข้อค้นพบของ Ofcom ตามรูปแบบและในช่วงเวลาและรายการที่ Ofcom กำหนด
- การลงโทษทางการเงิน
- การลดระยะเวลาของใบอนุญาต
- การถอดถอนใบอนุญาต (ไม่สามารถใช้ได้กับกรณีของสถานี BBC, S4C หรือ Channel 4)

คณะกรรมการที่ได้รับมอบอำนาจในการลงโทษ คือ Broadcasting Sanctions Committee ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจาก Ofcom Board และ Content Board การตัดสินใจว่าจะลงโทษหรือไม่และลงโทษระดับไหน เป็นอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้

- **ขั้นตอนการพิจารณาลงโทษ**

การพิจารณาในเบื้องต้นว่าสถานีได้ทำการละเมิดกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของ Ofcom หรือไม่ เป็นหน้าที่ของ Ofcom Executive หรือ Broadcasting Review Committee (ในกรณีที่มีการทบทวน) กรณีที่เห็นว่ามีการละเมิดจะถูกโอนไปให้ Broadcasting Sanction Committee เพื่อพิจารณาลงโทษ โดยประธานคณะกรรมการจะพิจารณาเอกสารและข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับการละเมิด ในกรณีที่ประธานตัดสินว่ากรณีดังกล่าวไม่ควรถูกลงโทษ สถานีจะได้รับจดหมายชี้แจงจากประธาน

คณะกรรมการ แต่หากประธานพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวสมควรแก่การลงโทษตามกฎหมาย ประธานจะเขียนจดหมายถึงสถานีเพื่อให้ข้อมูลดังนี้

- รายละเอียดเกี่ยวกับการละเมิด
- บทคัดย่อเกี่ยวกับเอกสารหรือข้อมูลที่ประธานใช้อ้างในการตัดสินลงโทษ
- ความคิดเห็นของประธาน
- รายละเอียดเกี่ยวกับกรณีที่มีความคล้ายคลึงที่ Ofcom ได้ตัดสินไปก่อนหน้า
- ประวัติการปฏิบัติตามกฎระเบียบของสถานีในช่วงที่ผ่านมา
- ความคิดเห็นที่ไม่เป็นทางการของประธานว่า สถานีควรได้รับการลงโทษอย่างไรและในระดับใด
- เอกสารที่ประธานนำมาใช้พิจารณาคดี

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการเห็นว่า สถานีควรถูกลงโทษทางการเงินด้วย ประธานจะพิจารณาค่าปรับโดยคำนวณจาก Penalty Guideline หรือแนวทางการลงโทษของ Ofcom และ Precedent List หรือประวัติการตัดสินที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้

ภายหลังจากที่สถานีได้รับข้อมูลที่ประเมินการลงโทษอย่างไม่เป็นทางการ สถานีสามารถยื่นคำร้องต่อความเห็นในการประเมินของประธาน โดยสถานีอาจจะส่งคำชี้แจงมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา หรืออาจจะทั้งคู่

- **การส่งคำชี้แจงของสถานี**

เมื่อได้รับคำเชิญจากประธานคณะกรรมการให้ส่งคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร สถานีควรจะกระทำการในเวลา 15 วันทำการ ยกเว้นแต่ระบุเอาไว้ให้เป็นอย่างอื่น ประธานสามารถร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากสถานีเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาคดี หรือช่วยให้กระบวนการตัดสินมีความเป็นธรรมมากขึ้น

หลังจากพิจารณาความเห็นของประธานและคำชี้แจงจากสถานีเกี่ยวกับความคิดเห็นของประธาน คณะกรรมการจะพิจารณาว่าสมควรลงโทษหรือไม่ โดยที่การตัดสินของคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการของประธานแต่อย่างใด

- **การพิจารณาคดี**

นอกเหนือจากคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร สถานีอาจได้รับเชิญให้เข้าร่วมให้การกับคณะกรรมการ โดยสถานีอาจจะนำตัวแทนทางกฎหมายมาเข้าร่วมด้วย แต่ตัวแทนทั้งหมดไม่ควรจะเกิน 5 คน

กระบวนการพิจารณาคดีจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธาน แต่มักจะดำเนินการดังนี้

- ประธานอธิบายถึงขั้นตอน การละเมิดที่เกิดขึ้น และการลงโทษที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

- สถานีให้การ (ประธานจะเป็นผู้กำหนดเวลาล่วงหน้า ซึ่งโดยปกติจะจำกัดอยู่ที่ 30 นาที)
- คณะกรรมการอาจตั้งคำถามกับสถานี
- สถานีสรุปคำให้การของตน (โดยปกติจำกัดที่ 10 นาที)

- **การตัดสิน**

หลังจากพิจารณาคำแก้ต่างที่เป็นลายลักษณ์อักษรและคำให้การจากสถานี คณะกรรมการอาจตัดสินไม่ลงโทษสถานี แต่หากพิจารณาหลักฐานและคำชี้แจงทั้งหมดแล้ว คณะกรรมการเชื่อว่าสมควรแก่การลงโทษ คณะกรรมการจะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวสมควรถูกลงโทษอย่างไรและในระดับไหน และทำการแจ้งผลการตัดสิน

- **การลงโทษทางการเงิน**

หากคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรควรมีการลงโทษทางการเงิน ก็จะพิจารณาลงโทษตามแนวปฏิบัติของ Ofcom และกรณีที่เกิดขึ้นก่อนหน้า

โดยทั่วไป โทษปรับสูงสุดสำหรับโทรทัศน์หรือวิทยุเชิงพาณิชย์คือ 250,000 ปอนด์ หรือ 5 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ (qualifying revenue) ของสถานี หรือจากส่วนใดส่วนหนึ่งที่มีจำนวนมากกว่า สำหรับสถานีวิทยุโทรทัศน์สาธารณะที่ได้รับใบอนุญาต โทษปรับสูงสุดคือร้อยละ 5 ของรายได้ของสถานี

- **การถอดถอนใบอนุญาต**

ในกรณีที่ Ofcom เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้กับสถานีนั้น และคณะกรรมการพิจารณาลงโทษถอดถอนใบอนุญาต คณะกรรมการจะส่งคำชี้แจงที่ระบุรายละเอียดที่สถานีต้องปฏิบัติตาม สถานีสามารถส่งคำชี้แจงต่อผลการตัดสินได้ภายใน 24 ชั่วโมง หากเลยเวลาที่กำหนดไว้ และ Ofcom เห็นว่าสถานีไม่ได้ดำเนินการใดๆ ตามที่ระบุไว้ Ofcom อาจจำเป็นต้องถอดถอนใบอนุญาตเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ

- **การตีพิมพ์คำตัดสินลงโทษ**

คำตัดสินของคณะกรรมการจะถูกส่งไปที่สถานีภายใน 24 ชั่วโมงก่อนที่จะตีพิมพ์คำตัดสิน สถานีสามารถใช้โอกาสนี้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และนำเสนอความคิดเห็นต่อคำตัดสิน โดยต้องทำและส่งให้ Ofcom ภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง สถานีจะได้รับแจ้งเกี่ยวกับระดับการลงโทษทางการเงินทันทีหลังจากที่มีการตีพิมพ์คำตัดสิน

ภายหลังจากพิจารณาข้อคิดเห็นจากสถานี คณะกรรมการจะดำเนินการตีพิมพ์คำตัดสินในเว็บไซต์ต่อไป บทคัดย่อเกี่ยวกับคำตัดสินจะถูกตีพิมพ์ไว้ใน Broadcast Bulletin คำตัดสินของคณะกรรมการถือเป็นสิ้นสุด

- **การออกคำสั่ง**

Ofcom มีอำนาจตามกฎหมาย Broadcasting Acts ที่จะออกคำสั่งตามเงื่อนไขใบอนุญาต การออกคำสั่งจะกระทำก็ต่อเมื่อสถานีทำการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาอันเหมาะสม (ใช้เฉพาะสำหรับสถานีที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย Broadcasting Acts) การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกโดย Ofcom อาจนำไปสู่การพิจารณาลงโทษตามกฎหมาย

4.3 Australian Communications and Media Authority (ACMA)

4.3.1 แนะนำองค์กร

The Australian Communications and Media Authority (ACMA) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นในปี 2005 ภายใต้มาตรา 6 ของ Australian Communications and Media Authority Act 2005 เพื่อทำหน้าที่แทนองค์กรกำกับดูแลด้านการสื่อสาร 2 องค์กร คือ Australian Broadcasting Authority (ABA) และ Australian Communications Authority (ACA) ขอบเขตการกำกับดูแลของ ACMA ครอบคลุมกิจการด้านการสื่อสารเกือบทั้งหมด ทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง วิทยุสื่อสาร โทรคมนาคม รวมถึงอินเทอร์เน็ต

หน้าที่ความรับผิดชอบหลักของ ACMA คือ

- สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมการสื่อสาร ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค
- สนับสนุนให้มีการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ ขณะเดียวกันก็กำกับดูแลเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาต หลักปฏิบัติ มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ช่วยสร้างสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้สื่ออิเล็กทรอนิคส์ทำงานด้วยความเคารพในมาตรฐานชุมชนและสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค
- บริหารการใช้คลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพและไม่รบกวนกัน
- เป็นตัวแทนผลประโยชน์ด้านการสื่อสารของออสเตรเลียในเวทีโลก

ACMA อธิบายถึงหน้าที่การกำกับดูแลในแต่ละอุตสาหกรรมสื่อดังนี้

- **การกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง** ACMA ทำหน้าที่ 1) พัฒนาแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ จัดประเภทการให้ใบอนุญาต และออกและต่ออายุใบอนุญาต 2) กำกับดูแลเนื้อหาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดแนวปฏิบัติและมาตรฐานด้านเนื้อหา 3) ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ควบคุมการเป็นเจ้าของและการควบคุมสื่อ และ 4) วางแผนและกำกับดูแลการเปลี่ยนผ่านไปสู่การถ่ายทอดสัญญาณในระบบดิจิตอล
- **การกำกับดูแลเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต** ขอบเขตการกำกับดูแลของ ACMA ครอบคลุมไปถึงเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต รวมถึงเนื้อหาในโทรศัพท์มือถือ (ซึ่งเป็นหน้าที่ที่องค์กร

กำกับดูแลหลายแห่งไม่มีอำนาจในส่วนนี้ เช่น Ofcom ของอังกฤษ หรือ CRTC ของแคนาดา) และการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านสแปม

- **การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม** ACMA มีอำนาจออกใบอนุญาต และกำกับดูแลระบบโทรคมนาคมพื้นฐานและเคลื่อนที่
- **การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่** ACMA วางแผนและจัดการการใช้คลื่นความถี่วิทยุในออสเตรเลียทั้งหมด รวมถึงทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขการให้ใบอนุญาตและสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการที่มีคลื่นรบกวนกัน

4.3.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร

การกำกับและบริหาร ACMA จะทำในรูปของคณะกรรมการ (Authority) ที่ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน สมาชิกประจำ 1 ตำแหน่ง สมาชิกไม่ประจำ 6 ตำแหน่ง และสมาชิกสมทบอีก 1 ตำแหน่ง การบริหารงานทั้งหมดขององค์กรเป็นความรับผิดชอบของคณะผู้บริหาร (executive team) ซึ่งจะประกอบไปด้วยประธาน (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) รองประธาน สมาชิกประจำ ผู้จัดการทั่วไป 6 คน (ดูแลกลุ่มงาน) และผู้จัดการฝ่ายอีก 15 คน (ดูแลแผนกต่างๆ ในกลุ่มงาน) ดังภาพที่ 4.5

โครงสร้างการทำงานของ ACMA แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มงาน คือ

1. **การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิตอล (Digital Transition)** ประกอบแผนกย่อย 2 แผนก คือ แผนกวางแผนทางเทคนิคและประเมิน (Technical Planning and Evaluation) และแผนกจัดสรรประสานงาน และนโยบาย (Allocation, Coordination and Policy)

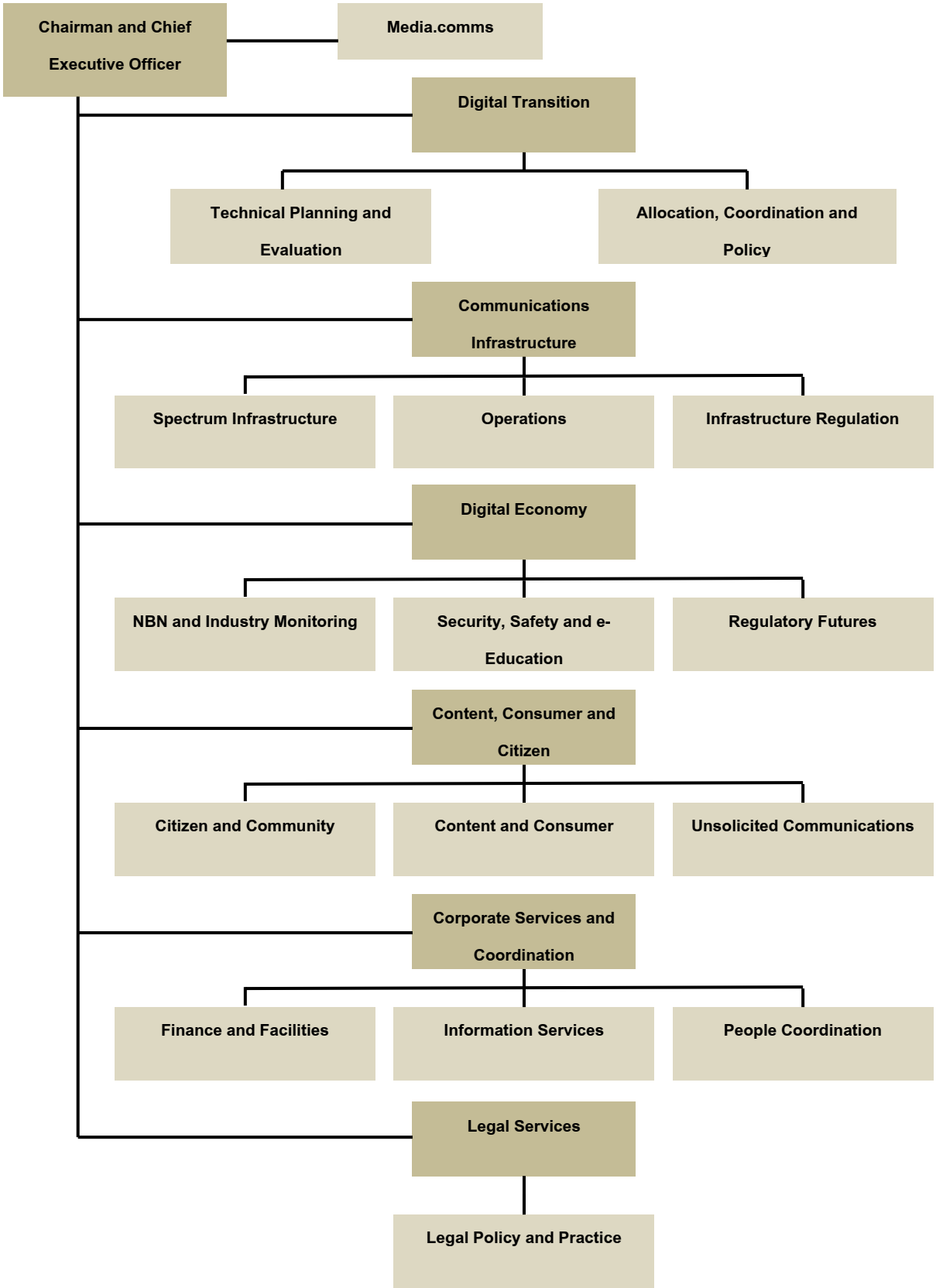
2. **โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร (Communications Infrastructure)** ประกอบด้วยแผนกย่อย 3 แผนก คือ แผนกโครงสร้างพื้นฐานคลื่นความถี่ (Spectrum Infrastructure) แผนกปฏิบัติงาน (Operations) และแผนกกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Regulation)

3. **เศรษฐกิจดิจิตอล (Digital Economy)** ประกอบด้วยแผนกย่อย 3 แผนก คือ แผนกติดตามงานเครือข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติและอุตสาหกรรม (NBN and Industry Monitoring) แผนกความมั่นคง ความปลอดภัย และการศึกษาอิเล็คทรอนิคส์ (Security, Safety and e-Education) และแผนกอนาคตการกำกับดูแล (Regulatory Futures)

4. **เนื้อหา ผู้บริโภค และพลเมือง (Content, Consumer and Citizen)** ประกอบด้วย 3 แผนกย่อย คือแผนกพลเมืองและชุมชน (Citizen and Community) แผนกเนื้อหาและผู้บริโภค (Content and Consumer) และแผนกการสื่อสารที่ไม่ได้ร้องขอ (Unsolicited Communications)

5. **การให้บริการและการประสานงานองค์กร (Corporate Services and Coordination)** ประกอบด้วย 3 แผนกย่อย คือ แผนกการเงินและสิ่งอำนวยความสะดวก (Finance and Facilities) แผนกบริการข้อมูลข่าวสาร (Information Services) และแผนกบุคคลและประสานงาน (People and Coordination)

ภาพที่ 4.5 ผังโครงสร้างองค์กรของ ACMA



ที่มา: www.acma.gov.au

6. **การให้บริการทางกฎหมาย (Legal Services)** มีแผนกย่อย 1 แผนก คือ แผนกนโยบายและการปฏิบัติตามกฎหมาย (Legal Policy and Practice)

โครงสร้างองค์กรของ ACMA ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการจัดรูปแบบองค์กรตามลักษณะงาน (function) มากกว่าตามภาคอุตสาหกรรมสื่อสาร (sector) เช่นเดียวกับลักษณะการจัดองค์กรของ Ofcom ลักษณะการจัดองค์กรเช่นนี้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่เริ่มหลอมรวมกันมากขึ้น

4.3.3 กลุ่มงานเนื้อหา ผู้บริโภค และพลเมือง

กลุ่มงานด้านเนื้อหา ผู้บริโภค และพลเมือง คือหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหารายการ อีกทั้งรับผิดชอบการรับเรื่องและสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่ไม่ใช่ประเด็นทางเทคนิค กลุ่มงานนี้แบ่งการทำงานออกเป็น 3 แผนก ดังนี้

- **แผนกพลเมืองและชุมชน (Citizen and Community)** รับหน้าที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมสื่อให้ตอบสนองต่อมาตรฐาน ความคาดหวังของชุมชน และสิทธิพลเมือง
- **แผนกเนื้อหาและผู้บริโภค (Content and Consumer)** รับหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคในฐานะลูกค้าที่ใช้บริการสื่อสาร และในฐานะผู้ชม/ผู้ฟังที่เสพเนื้อหาและรายการผ่านสื่อต่างๆ
- **แผนกการสื่อสารที่ไม่ได้ร้องขอ (Unsolicited Communications)** รับหน้าที่จัดการกับ สแปมและการขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรคมนาคมโดยไม่ได้ร้องขอ

Consumer Consultative Forum

นอกเหนือจากงานผู้บริโภคที่อยู่ภายใต้การบริหารของ ACMA ข้างต้นแล้ว มาตรา 59 ของกฎหมาย Australian Communications and Media Authority Act กำหนดให้ ACMA จัดตั้ง Consumer Consultative Forum (CCF) หรือเวทีปรึกษาหารือด้านผู้บริโภค ซึ่งทำงานเป็นอิสระจาก ACMA หน้าที่หลักของ CCF คือการให้คำปรึกษากับ ACMA ในประเด็นที่มีผลกระทบกับผู้บริโภค ซึ่งคล้ายกับบทบาทหน้าที่ของ Ofcom Consumer Panel ของอังกฤษ

เป้าหมายหลักของ CCF คือ 1) ให้คำปรึกษาที่อยู่บนฐานของข้อมูลและสะท้อนความเห็นของผู้บริโภคจากหลายภาคส่วนกับ ACMA โดยเฉพาะประเด็นที่กระทบผู้บริโภคอย่างมาก 2) สนับสนุนให้เกิดเวทีในการพูดคุยถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคในอุตสาหกรรมสื่อสารโดยผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย (รวมถึงช่วยเหลือ ACMA ในการจัดประชุมผู้บริโภคประจำปี) 3) ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของผู้บริโภคที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาส

ตามข้อกำหนดและขอบเขตงาน (Term of Reference) CCF มีหน้าที่ให้ข้อมูลและคำปรึกษากับ ACMA โดยครอบคลุมรายละเอียดดังนี้

- วิเคราะห์และให้ข้อมูลที่สะท้อนความต้องการของผู้บริโภคในอุตสาหกรรมสื่อสาร ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต
- การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่มีผลกระทบกับผู้บริโภค
- การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับผู้บริโภคโดยคำนึงกลไกการกำกับดูแลร่วม
- การสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลที่จำเป็นกับผู้บริโภค
- การให้คำปรึกษาเฉพาะกิจเมื่อได้รับการร้องขอจาก ACMA เช่น การทบทวนและตรวจสอบว่ากิจกรรมที่ ACMA กำลังปฏิบัติอยู่ มีผลกระทบกับผู้บริโภคอย่างไรบ้าง

4.3.4 ขอบเขตอำนาจและขั้นตอนการร้องเรียน

ACMA มีอำนาจภายใต้กฎหมาย Broadcasting Services Act 1992 (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง) Telecommunications Act 1997 (ในการกำกับกิจการโทรคมนาคม) Radiocommunications Act 1992 (ในการจัดสรรคลื่นความถี่) และ Australian Communications and Media Authority Act 2005 รวมถึงกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและการค้า (ACMA จะใช้อำนาจนี้ร่วมกับ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแข่งขันและผู้บริโภคในทุกอุตสาหกรรม เช่น การประเมินว่าการควบรวมกิจการ (merger) จะกีดกันการแข่งขันหรือไม่ เป็นความรับผิดชอบของ ACCC โดย ACCC และ ACMA มีข้อตกลงที่จะทำงานร่วมกันโดยแลกเปลี่ยนข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อสาร)

นอกจากนั้น กฎหมายด้านการสื่อสารของออสเตรเลียยังสนับสนุนให้ ACMA ออกแบบการกำกับดูแลร่วมกับภาควิชาชีพ (co-regulation) โดยเปิดให้ภาควิชาชีพมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักปฏิบัติทางจริยธรรมขึ้นมา และให้มีอำนาจในการบังคับใช้บางส่วน โดยที่ ACMA ยังคงอำนาจในการบังคับใช้มาตรฐานของตนในกรณีที่กลไกของภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถทำงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ดีพอ

Broadcasting Services Act 1992 และ Australian Communications and Media Authority Act 2005 มอบอำนาจในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงให้กับ ACMA อำนาจหน้าที่เหล่านั้นรวมถึงการวางแผนการใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง การบริหารจัดการใบอนุญาต และการติดตามดูแลการจัดทำแนวปฏิบัติ มาตรฐาน และเงื่อนไขใบอนุญาต รวมถึงอำนาจในการรับและจัดการกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา และลงโทษในกรณีที่มีการละเมิด แต่ผู้ร้องเรียนจะต้องร้องเรียนไปยังสถานีโทรทัศน์หรือวิทยุโดยตรงก่อน ตามแนวทางการกำกับดูแลร่วมที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนเรื่องร้องเรียนที่มีต่อผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตนั้น ACMA ได้สนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมจัดตั้งกลไกการกำกับดูแลกันเองขึ้นมา เพื่อเป็นช่องทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล องค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเรื่องร้องเรียนนี้คือ Telecommunications Industry Ombudsman (TIO) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 1993 ภายใต้กฎหมาย Federal Act of Parliament และมีเป้าหมายหลักคือ เป็นช่องทางในการจัดการกับข้อพิพาทที่รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นทางการ

4.3.5 การรับเรื่องร้องเรียนในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

- **เรื่องร้องเรียนที่ต้องยื่นไปทางสถานีก่อน**

หากมีการพบเห็นเนื้อหาที่ละเมิดหลักปฏิบัติ (code of practice) ซึ่งร่างโดยภาควิชาชีพ ผู้ร้องเรียนต้องยื่นคำร้องไปที่สถานีโดยตรงก่อน เนื่องจาก Broadcasting Services Act 1992 กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบการกำกับดูแลร่วม ซึ่งมอบอำนาจในการจัดการในเบื้องต้นให้กับสถานีวิทยุโทรทัศน์ โดยควรยื่นคำร้องไปที่สถานีภายในเวลา 6 สัปดาห์ หลังจากมีการออกอากาศ (ไม่เช่นนั้น ทางสถานีอาจจะไม่ได้เก็บเทปรายการไว้ หรือรายการนั้นอาจจะไม่ได้ถ่ายทอดทางสถานีแล้ว)

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงได้รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหลักปฏิบัติ สถานีจะต้องส่งคำชี้แจงให้กับผู้ร้องเรียนภายใน 60 วัน อีกทั้งสถานีจะต้องให้ข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรกับผู้ร้องเรียนด้วยว่าสามารถยื่นคำร้องมาที่ ACMA ได้หากไม่พอใจคำชี้แจงของสถานี (เพื่อกระตุ้นให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจัดการกับเรื่องร้องเรียนอย่างดีที่สุด ก่อนที่เรื่องจะไปถึง ACMA)

หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับคำชี้แจงหรือการแก้ไขของสถานี หรือไม่ได้รับการตอบสนองใดๆ ภายใน 60 วัน สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรมาได้ที่ ACMA โดยควรแนบสำเนาคำร้องถึงสถานี สำเนาคำชี้แจงของทางสถานี และจดหมายหรือเอกสารที่ผู้ร้องเรียนได้ติดต่อกับทางสถานีก่อนหน้าที่จะส่งคำร้องมายัง ACMA

- **เรื่องร้องเรียนที่สามารถยื่นมาทาง ACMA โดยตรง**

สำหรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาตหรือมาตรฐานที่กำหนดโดย ACMA ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นเรื่องมาที่ ACMA ได้โดยตรง เรื่องร้องเรียนประเภทนี้ครอบคลุมถึง 1) การจัดทำคำบรรยายสำหรับผู้ที่มีปัญหาในการได้ยิน 2) โฆษณาบุหรี่ 3) โฆษณาทางการเมืองหรือเนื้อหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 4) การโฆษณาหรือการสนับสนุน (sponsorship) ที่มากเกินขอบเขตในวิทยุหรือโทรทัศน์ชุมชน 5) โฆษณาสินค้าที่ใช้รักษาโรคภัย 6) เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานรายการโทรทัศน์เด็ก (Children's Television Standards) มาตรฐานด้านเนื้อหา (Australian Content Standard) กฎระเบียบในการต่อต้านการฟอกเงิน (Anti-siphoning rules) และมาตรฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-terrorism Standards)

- **การจัดการเรื่องร้องเรียนของ ACMA**

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ACMA จะทำการแจ้งกลับไปยังผู้ร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร และเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง หากเรื่องร้องเรียนอยู่นอกเหนือจากข้อกำหนดในหลักปฏิบัติ เงื่อนไขใบอนุญาต และมาตรฐาน ที่เป็นอำนาจความรับผิดชอบของ ACMA เรื่องร้องเรียนจะไม่ถูกดำเนินการต่อ ซึ่งในกรณีนี้ ACMA จะช่วยแนะนำผู้ร้องเรียนว่าสามารถยื่นคำร้องไปที่หน่วยงานใดที่รับผิดชอบ (ACMA ไม่รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดผังรายการ ซึ่งเป็นความ

รับผิดชอบของสถานีโดยตรง เนื้อหาเกี่ยวกับโฆษณาบางอย่าง และไม่รับจัดการคดีฟ้องร้องหมิ่นประมาท)

หากเรื่องร้องเรียนอยู่ในอำนาจของ ACMA ก็จะทำการพิจารณาข้อมูลที่ผู้ร้องเรียนมอบให้และรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งเท่าที่จำเป็น โดย ACMA มีอำนาจในการขอให้สถานีที่ถูกร้องเรียนชี้แจงมาอย่างละเอียด พร้อมเสนอหลักฐานสนับสนุนคำชี้แจง

เมื่อ ACMA ประเมินข้อมูลการสอบสวนทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ACMA จะส่งจดหมายแจ้งผลการสอบสวน และตีพิมพ์รายงานการสอบสวนไว้ในเว็บไซต์ จดหมายข่าว และรายงานประจำปีของ ACMA

- **อำนาจในการบังคับใช้ (Enforcement)**

Guidelines relating to the ACMA's enforcement powers under the Broadcasting Services Act 1992 ระบุว่า ACMA มีอำนาจในการบังคับใช้ตาม Broadcasting Services Act ดังนี้

- **การใช้อำนาจทางปกครอง (administrative action)** การออกประกาศเตือนการละเมิด (infringement notice) ในกรณีที่เป็นการละเมิดเพียงเล็กน้อย การยอมรับพันธะสัญญาที่มีผลบังคับใช้ (enforceable undertaking) การออกคำสั่งให้มีการเยียวยา (remedial direction) และการระงับและยกเลิกใบอนุญาต
- **การดำเนินคดีทางแพ่ง (civil litigation)** การสร้างกระบวนการในเชิงสถาบันเพื่อออกหมายศาล (ในกรณีที่มีการออกอากาศโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอย่างเหมาะสม) คำสั่งให้หยุดกระทำบางอย่าง คำสั่งลงโทษทางแพ่ง และคำสั่งให้ปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มีผลบังคับใช้
- **ความผิดทางอาญา (criminal)** ในกรณีความผิดทางอาญา ACMA จะโอนเรื่องไปยัง Commonwealth Director of Public Prosecutions ให้ดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่มีการละเมิดหลักปฏิบัติ (code of practice) ที่ร่างขึ้นโดยภาควิชาชีพ ACMA อาจจะยอมรับพันธะสัญญาที่มีผลบังคับใช้ (enforceable undertaking) กับสถานี โดยหวังว่าจะช่วยให้เกิดการปฏิบัติตามมากขึ้นในภายภาคหน้า หรือ ACMA อาจจะเพิ่มเงื่อนไขใบอนุญาตที่บังคับให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักปฏิบัติ

ในกรณีที่มีการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาต ACMA สามารถออกคำสั่งให้มีการเยียวยาผลที่เกิดขึ้น ซึ่งหากสถานีไม่ปฏิบัติตาม ACMA ก็มีอำนาจที่จะ 1) ลงโทษทางแพ่ง 2) ถ่ายโอนเรื่องให้กับ Commonwealth Director of Public Prosecutions (CDPP) ทำการฟ้องร้องต่อไป 3) เพิ่มเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาต 4) ระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต (ในกรณีที่ระงับจะทำได้ไม่เกิน 3 เดือน) 5) ออกคำสั่งให้มีการเยียวยา (remedial direction) โดยให้สถานีทำการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขใบอนุญาต และ 6) ยอมรับพันธะสัญญาที่มีผลบังคับใช้ (enforceable undertaking)

4.3.6 การยื่นเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมผ่าน Telecommunications Industry Ombudsman (TIO)

ตามแนวทางสนับสนุนการกำกับดูแลร่วมและการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ ACMA มอบหมายให้ Telecommunications Industry Ombudsman (TIO) รับผิดชอบในการจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทคมนาคม TIO เป็นหน่วยงานอิสระที่ให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคหรือบริษัทขนาดเล็กที่ต้องการร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการโทรคมนาคม (บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต) และนำเสนอกลไกในการยุติข้อพิพาทนอกศาล เมื่อบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตไม่สามารถจัดการกับเรื่องร้องเรียนได้อย่างน่าพึงพอใจ (คล้ายกับบทบาทของ Alternative Dispute Resolution Scheme ในกรณีของ Ofcom)

Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 ให้อำนาจกับ TIO ในการรับเรื่องร้องเรียน สอบสวน และออกคำสั่งให้มีการแก้ไข อย่างไรก็ตาม TIO ไม่มีอำนาจในการลงโทษ เช่น การปรับกับสมาชิก พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังบังคับให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกและปฏิบัติตามเงื่อนไขของ TIO

อำนาจหน้าที่ของ TIO จะครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน 2) การให้บริการโทรศัพท์มือถือ 3) การให้บริการอินเทอร์เน็ต 4) โทรศัพท์เสียค่าบริการก่อนใช้ (pay-phones) 5) ความล่าช้าในการต่อโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต 6) การซ่อมแซมที่ผิดพลาด 7) ความเป็นส่วนตัว 8) การเข้าถึงหรือการใช้ที่ดินโดยเจ้าของโครงข่าย 9) การปฏิบัติตามมาตรฐาน Customer Service Guarantee Standard หรือหลักปฏิบัติ Industry Codes of Practices และ 10) ใบแจ้งค่าใช้บริการ

ในส่วนของโครงสร้างองค์กร TIO ถูกกำกับดูแลโดยสภา (Council) และกรรมการบริหาร (Board of Directors) และบริหารจัดการโดยผู้ตรวจการ (Ombudsman) ที่เสนอโดยสภาและแต่งตั้งโดยกรรมการบริหาร สภาของ TIO ประกอบด้วยตัวแทนจากกิจการที่เป็นสมาชิกจำนวน 5 คน และตัวแทนของผู้บริโภคจำนวน 5 คน มีหน้าที่ให้คำปรึกษากับ Ombudsman ที่รับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติการรายวัน ส่วนคณะกรรมการบริหารของ TIO ได้รับการเลือกและแต่งตั้งโดยสมาชิกของ TIO และมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลองค์กร ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการด้านการเงิน

ที่มาของรายรับของ TIO นั้นได้รับจากสมาชิกทั้งหมด โดยเรียกเก็บจากค่าบริการในการจัดการเรื่องร้องเรียน สมาชิกจะถูกเรียกเก็บค่าบริการก็ต่อเมื่อ TIO ได้รับเรื่องร้องเรียนจากลูกค้าที่มีต่อบริษัทนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ ระบบการเรียกเก็บเงินนี้จึงเป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกพัฒนาระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนภายในที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค เพื่อที่ลูกค้าจะได้ไม่ต้องไปร้องเรียนกับ TIO ในภายหลัง

- **การจัดการเรื่องร้องเรียนของ TIO**

ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องมาที่ TIO ได้ภายใน 12 เดือนหลังจากพบปัญหา เมื่อ TIO รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ TIO

หรือไม่ หากไม่อยู่ TIO จะปฏิเสธและให้คำแนะนำถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ หลังจากนั้น TIO จะตรวจสอบว่าผู้ร้องเรียนได้ติดต่อหรือร้องเรียนไปยังฝ่ายลูกค้าสัมพันธ์ของผู้ให้บริการโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ตหรือยัง เนื่องจาก TIO จะรับเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่ได้ผ่านการติดต่อไปยังผู้ให้บริการแล้วผู้ให้บริการเพิกเฉยหรือผู้ร้องเรียนไม่ได้รับคำตอบที่น่าพอใจ (ยกเว้นกรณีเร่งด่วน)

ในกรณีที่ได้มีการร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการแล้ว เจ้าหน้าที่ของ TIO จะบันทึกว่าเป็นเรื่องร้องเรียน “ระดับ 1” และทำการบันทึกข้อมูลว่า 1) บริษัทตอบกลับมาอย่างไร 2) เหตุใดผู้ร้องเรียนจึงคิดว่าเรื่องร้องเรียนยังไม่ได้รับการแก้ไข และ 3) ผู้ร้องเรียนคิดว่าจะแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้อย่างไร หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ของ TIO จะให้ข้อมูลหรือคำนำแนะที่น่าจะช่วยให้ผู้ร้องเรียนสามารถบรรลุข้อตกลงที่เป็นธรรมกับผู้ให้บริการ

TIO จะโอนเรื่องร้องเรียนกลับไปยังแผนกจัดการเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตอีกครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทได้มีโอกาสชี้แจงหรือแก้ไขกับทางผู้ร้องเรียนอีกครั้ง ร้อยละ 90 ของเรื่องร้องเรียนจะได้รับการตกลงในขั้นตอนนี้

บริษัทจะต้องตรวจสอบและเสนอทางออกให้กับผู้ร้องเรียนภายในระยะเวลา 10 วันทำการ จากนั้นเจ้าหน้าที่ของ TIO จะขอให้ผู้ร้องเรียนติดต่อกลับเพื่อตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนได้รับการแก้ไขหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนรู้สึกไม่พอใจและต้องการร้องเรียนต่อกับ TIO ทางเจ้าหน้าที่จะเช็คว่า 1) แผนกรับเรื่องร้องเรียนของบริษัทจัดการกับเรื่องร้องเรียนอย่างไร 2) เหตุใดจึงคิดว่าเรื่องร้องเรียนยังไม่ได้รับการแก้ไข และ 3) การแก้ไขอย่างไรที่ผู้ร้องเรียนคิดว่าเป็นธรรมและสมเหตุผล หากผู้ร้องเรียนไม่ติดต่อกลับมาที่ TIO จะถือว่าเรื่องร้องเรียนได้รับการแก้ไขแล้ว

- **การสอบสวนเรื่องร้องเรียน**

ในกรณีที่ฝ่ายจัดการเรื่องร้องเรียนของบริษัทไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ TIO อาจตัดสินใจดำเนินการขั้นต่อไป ซึ่งจะยกระดับเรื่องร้องเรียนไปสู่ “ระดับ 2” ในขั้นนี้ TIO จะเข้ามาช่วยจัดการเรื่องร้องเรียนด้วยการพูดคุยกับผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการเพื่อระบุว่าปัญหาคืออะไร และพยายามหาข้อเสนอในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนที่เป็นธรรมและสมเหตุผล

หลังจากพิจารณาข้อมูลจากทั้งสองฝ่าย รวมถึงกฎหมายและหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หาก TIO พิจารณาว่าข้อเสนอของผู้ให้บริการในการแก้ไขปัญหาไม่เป็นธรรมและสมเหตุผลพอ เรื่องร้องเรียนจะถูกยกระดับไปสู่ “ระดับ 3” หรือ “ระดับ 4” แต่หาก TIO เห็นว่าข้อเสนอนั้นเป็นธรรมและสมเหตุผล TIO จะแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนยังไม่พอใจข้อเสนอ ก็สามารถยื่นคำร้องให้มีการทบทวนมายัง Review Office หรือสำนักงานทบทวนเรื่องร้องเรียนได้ Review Office จะทำการสอบสวนคำร้องซึ่งอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากเดิมหรือเหมือนเดิม หากผู้ร้องเรียนยังไม่พอใจกับผลลัพธ์ของ Review Office ก็สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านช่องทางอื่น หรือดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้

เมื่อเรื่องร้องเรียนถูกยกระดับไปสู่ระดับ 3 TIO จะเริ่มเก็บข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติม โดย TIO มีอำนาจร้องขอให้ทางบริษัทสมาชิกให้ข้อมูลและเอกสารเพิ่มเติมในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงอาจสั่งระงับการเก็บเงินผ่านบัญชีของผู้ร้องเรียนชั่วคราว และหากเรื่องร้องเรียนถูกยกระดับไปสู่

ระดับ 4 เมื่อ TIO เห็นว่าเรื่องร้องเรียนมีความซับซ้อนและต้องการเวลาเพิ่มเติม TIO จะแจ้งให้บริษัทและผู้ร้องเรียนทราบว่าจะมีการสอบสวนต่อจากระดับที่ 3 โดย TIO จะสอบถามหรือขอหลักฐานเพิ่มเติมไปที่บริษัท และอาจเชิญตัวแทนบริษัทเข้ามาชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

ภายหลังจากกระบวนการสอบสวนสิ้นสุดแล้ว TIO จะร่างคำตัดสินและข้อเสนอในการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน หากผู้ร้องเรียนยังไม่ยอมรับคำตัดสินและปฏิเสธที่จะลงนามในแบบฟอร์มยกเรื่องร้องเรียน (Release Form) ผู้ตรวจการหรือรองผู้ตรวจการอาจปล่อยสมาชิกจากข้อผูกมัดในคำตัดสินและเสนอให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการผ่านช่องทางอื่นๆ ต่อไป แต่หากผู้ร้องเรียนยอมรับคำตัดสินด้วยการลงนามในแบบฟอร์มยกเรื่อง ให้ถือว่าเรื่องร้องเรียนได้รับการแก้ไขแล้วและเป็นที่สิ้นสุด

4.3.7 เรื่องร้องเรียนอื่น ๆ

นอกเหนือจากกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมข้างต้นแล้ว ACMA ยังเปิดรับเรื่องร้องเรียนในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อสาร เช่น

- **ปัญหาในการรับสัญญาณ** ACMA สามารถให้คำแนะนำ รวมถึงให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหาในการรับสัญญาณ
- **เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับอีเมลสแปม** ในกรณีที่ได้รับอีเมลจากบริษัทโดยที่ไม่ได้ร้องขอ หรือเมื่อมีการร้องขอไปแล้วให้ทำการถอดถอนรายชื่ออีเมลออก แต่ไม่ได้รับการตอบรับ สามารถร้องเรียนมาที่ ACMA ได้
- **เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต** หากมีการพบเห็นเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตที่เชื่อว่าละเมิดข้อห้ามใน Broadcasting Services Act 1992 หรือการพนันในอินเทอร์เน็ต สามารถร้องเรียนมาที่ ACMA
- **เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาในโทรศัพท์มือถือ** หากได้รับ SMS หรือ MMS ที่ไม่ได้ร้องขอ และมีการส่งคำร้องให้หยุดการส่ง SMS หรือ MMS แต่ไม่ได้รับการตอบรับ สามารถร้องเรียนมาได้ที่ ACMA นอกจากนั้น ACMA ยังรับเรื่องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่เผยแพร่ผ่านโทรศัพท์มือถือ
- **สัญญาณโทรทัศน์หรือวิทยุรบกวนกัน** ACMA ช่วยตรวจสอบและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการรับสัญญาณโทรทัศน์และวิทยุ
- **การขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรศัพท์หรือแฟกซ์** หากมีการลงทะเบียนใน Do Not Call Register แล้วยังคงได้รับโทรศัพท์หรือแฟกซ์ขายสินค้าและบริการ สามารถร้องเรียนมาที่ ACMA ได้

4.4 Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC)

4.4.1 แนะนำองค์กร

Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) คือองค์กรกำกับดูแลในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมของแคนาดา ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมาย Canadian Radio-Television and Telecommunications Act และทำงานภายใต้อำนาจของกฎหมาย Broadcasting Act 1991 และ Telecommunications Act 1993 รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น Competition Act, Copyright Act และ Radiocommunications Act

Broadcasting Act ให้อำนาจ CRTC ในการกำกับดูแลกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของแคนาดา ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการกำหนดระบบการออกใบอนุญาต กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในแคนาดาทั้งหมด ส่วน Telecommunications Act ให้อำนาจ CRTC ในการกำกับดูแลเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง

เป้าหมายในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของ CRTC คือการสนับสนุนให้ผู้บริโภคเข้าถึงรายการที่มีคุณภาพและหลากหลาย รวมถึงรายการที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์และความสร้างสรรค์ของแคนาดา สะท้อนถึงสังคมที่ใช้สองภาษา (อังกฤษและฝรั่งเศส) สังคมที่มีความหลากหลาย และให้ความสำคัญกับชนพื้นเมือง ภายใต้อำนาจในการกำกับดูแล CRTC สามารถกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตทั้งในแง่ของเนื้อหาและโครงสร้าง เนื้อหาที่ออกอากาศจะถูกกำกับภายใต้เงื่อนไขใน Canadian content requirements (เงื่อนไขการผลิตรายการแคนาดา) และ programming standards (มาตรฐานการผลิตรายการ) รวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาโฆษณาและรายการทางการเมือง

ส่วนเป้าหมายในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ CRTC คือการทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคมอื่นๆ ที่น่าเชื่อถือในราคาประหยัด อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก CRTC เห็นว่าตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันมากขึ้น ส่งผลให้ราคาค่าบริการถูกลงโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้ CRTC จึงปล่อยให้ตลาดโทรคมนาคมเกิดการแข่งขันมากกว่าการกำกับดูแล และเข้าแทรกแซงในกรณีที่ตลาดไม่ทำงานไปในทิศทางเดียวกับวัตถุประสงค์ใน Telecommunication Act

โดยสรุปแล้ว บทบาทหน้าที่หลักของ CRTC คือ

- ออก ต่ออายุ และปรับเงื่อนไขใบอนุญาต
- ทำการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการและการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของในตลาดแพร่ภาพกระจายเสียง
- ให้การรับรองค่าธรรมเนียม (tariffs) และข้อตกลงบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคม
- ออกใบอนุญาตสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

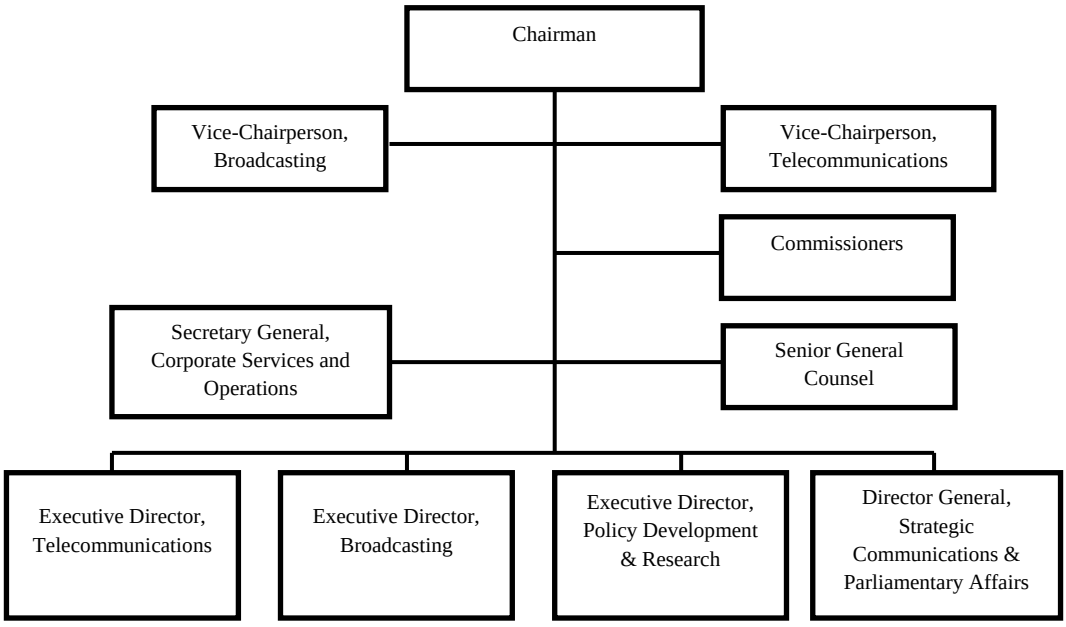
- ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม
- รับเรื่องร้องเรียนและตอบคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคม

4.4.2 โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กรของ CRTC

โครงสร้างของ CRTC ประกอบด้วยคณะกรรมการประจำ 13 คน และคณะกรรมการไม่ประจำ 6 คน คณะกรรมการประจำประกอบด้วยประธาน 1 คน รองประธานด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง 1 คน รองประธานด้านโทรคมนาคม 1 คน คณะกรรมการประจำสำนักงานใหญ่ 4 คน และคณะกรรมการประจำภูมิภาคอีก 6 คน คณะกรรมการทั้งหมดมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ขณะที่คณะกรรมการประจำ 6 คนเท่านั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการโทรคมนาคม (ดูภาพที่ 4.6)

โครงสร้างการทำงานของ CRTC จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ 1) งานด้านกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง 2) งานด้านกิจการโทรคมนาคม และ 3) งานบริหารและจัดการที่สนับสนุนการทำงานขององค์กร โครงสร้างองค์กรของ CRTC แยกการกำกับดูแลระหว่างกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมออกจากกันค่อนข้างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจาก Ofcom และ ACMA ที่จัดรูปแบบองค์กรตามลักษณะงาน (function) โดยมีรองประธานและหัวหน้าฝ่ายบริหารที่กำกับดูแลแต่ละกิจการแยกจากกัน ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการหลอมรวมของเทคโนโลยีการสื่อสารที่จะมีการจัดตั้งคณะทำงานที่รวมเจ้าหน้าที่จากฝ่ายงานด้านกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง กิจการโทรคมนาคม และงานบริหารจัดการสนับสนุน เข้าด้วยกัน

ภาพที่ 4.6 ผังโครงสร้างองค์กรของ CRTC

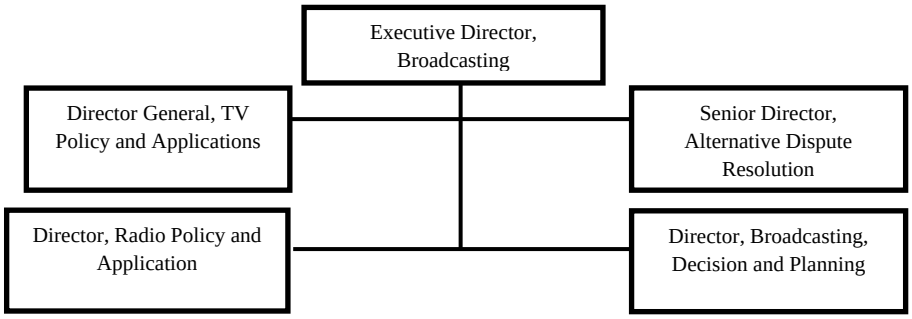


ที่มา: www.crtc.gc.ca

ฝ่ายกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Sector)

ฝ่ายกำกับดูแลด้านกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงประกอบด้วย 4 แผนก คือ แผนกนโยบายและรับเรื่องสมัครในกิจการโทรทัศน์ (TV Policy & Applications) แผนกนโยบายและรับเรื่องสมัครในกิจการวิทยุ (Radio Policy & Applications) แผนกยุติข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) และแผนกแพร่ภาพกระจายเสียง การตัดสินใจ และการวางแผน (Broadcast, Decisions and Planning) (ดูภาพที่ 4.7)

ภาพที่ 4.7 ผังการจัดรูปแบบการทำงานของฝ่ายกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของ CRTC



ที่มา: www.crtc.gc.ca

หน้าที่ของฝ่ายกำกับดูแลด้านกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงประกอบด้วย

- พัฒนายุทธศาสตร์สำหรับการจัดทำนโยบายและการกำกับดูแล
- จัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายในการกำกับดูแลรายการโทรทัศน์และวิทยุ สื่อใหม่ และบริการที่เสียค่าธรรมเนียมในการรับชม
- ทำการวิเคราะห์และดำเนินเรื่องเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต
- ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบและนโยบาย
- ยกประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวข้องขึ้นมา
- ทำการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและการเงินของภาคอุตสาหกรรมวิทยุและโทรทัศน์
- จัดหาช่องทางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- สนับสนุนกลไกการกำกับดูแลกันเอง (ผ่าน Canadian Broadcast Standards Council ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป)
- ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น วิทยุและโทรทัศน์ดิจิตอล
- พัฒนายุทธศาสตร์สำหรับการมีส่วนร่วมในระดับนานาชาติ รวมถึงวิเคราะห์นโยบายและการกำกับดูแลโดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ

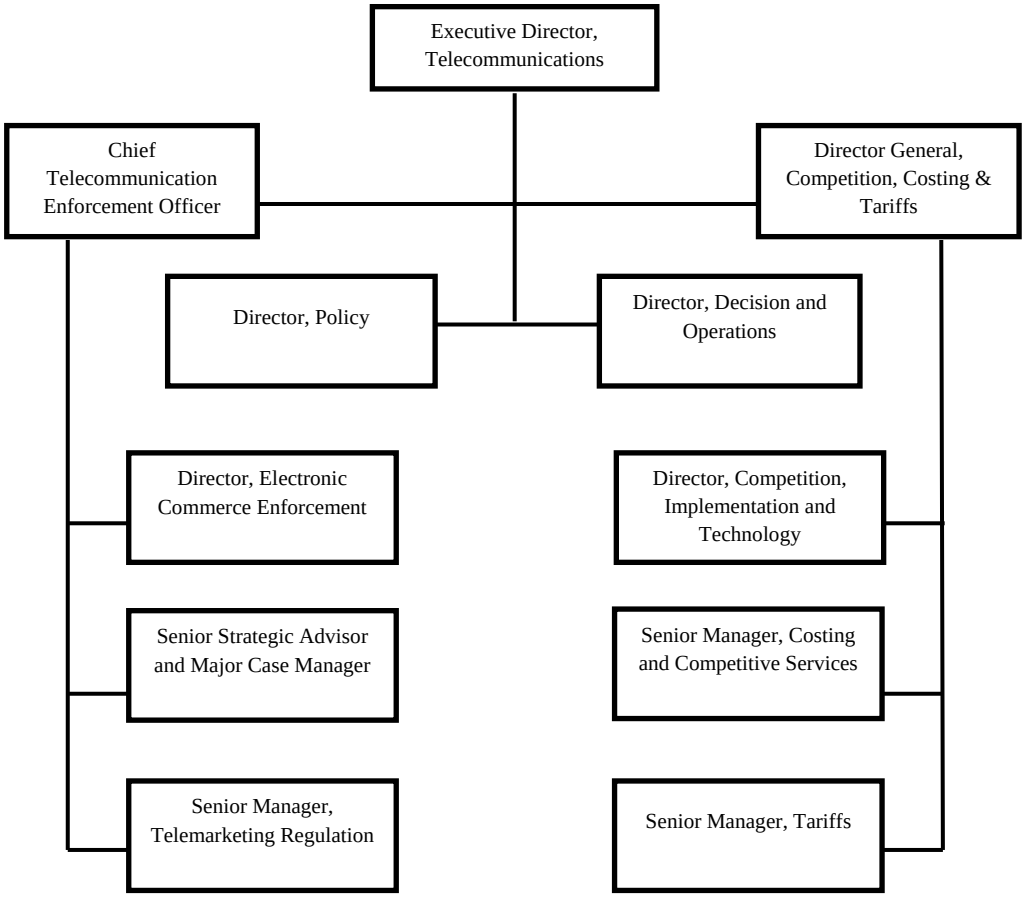
ฝ่ายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Sector)

ฝ่ายกำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคมประกอบด้วย 4 แผนก คือ 1) แผนกนโยบาย (Policy) 2) แผนกการตัดสินใจและปฏิบัติงาน (Decisions & Operations) 3) สำนักงานบังคับใช้กฎในกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Enforcement Officer) และ 4) แผนกด้านการแข่งขัน ต้นทุนและค่าธรรมเนียม (Competition, Costing & Tariffs) (ดูภาพที่ 4.8)

หน้าที่ของฝ่ายกำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคมประกอบด้วย

- พัฒนายุทธศาสตร์สำหรับการจัดทำนโยบายและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม
- ดำเนินเรื่องการขอใบอนุญาต
- ประเมินค่าบริการและเงื่อนไขการให้บริการ
- วิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมจากการใช้นโยบาย
- ตัดสินข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการ
- วิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทคโนโลยีใหม่ๆ
- ติดตามการปฏิบัติตามนโยบายและการให้บริการที่ทั่วถึงและมีราคาสมเหตุผล
- พัฒนายุทธศาสตร์สำหรับการมีส่วนร่วมในระดับนานาชาติและวิเคราะห์นโยบายและการกำกับดูแลโดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ

ภาพที่ 4.8 ผังการจัดรูปแบบการทำงานของฝ่ายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ CRTC



ที่มา: www.crtc.gc.ca

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า ฝ่ายงานทั้งสองไม่ได้ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนหรือตอบคำถามเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง แต่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค เช่น การกำหนดนโยบาย การประเมินและทำวิจัยถึงผลกระทบทางสังคม และการเฝ้าติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม หน้าที่ในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจะเป็นของฝ่ายบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กร

ฝ่ายบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กร

ฝ่ายบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรประกอบด้วยหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของคณะกรรมการ CRTC อาทิ ฝ่ายกฎหมาย (Legal Sector) ซึ่งนอกจากจะให้คำปรึกษาและเป็นตัวแทนทางกฎหมายของ CRTC ฝ่ายนี้รับหน้าที่ตอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายด้วย และฝ่ายสื่อสาร (Communications Sector) ที่ทำหน้าที่สื่อสารเป้าหมาย การทำงาน ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานของ CRTC รวมถึงจัดเวทีในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะ

งานในกลุ่มนี้ยังทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและตอบคำถามของผู้บริโภค โดยมีฝ่ายเลขาธิการและบริการประชาชน (Secretariat and Client Services Sector) เป็นผู้รับผิดชอบ งานที่เกี่ยวพันกับผู้บริโภครวมถึง

- การรับและจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเข้าถึงและความเป็นส่วนตัวตามกฎหมาย Access to Information Act และ Privacy Act
- ตอบคำถามทั่วไปตามที่ถูกร้องขอ รับผิดชอบตอบคำถามทางโทรศัพท์ และจัดการกับเรื่องร้องเรียนในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคม
- รับผิดชอบจัดการเรื่องร้องเรียน
- ทำงานประสานกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กรของ CRTC พบว่า CRTC ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านผู้บริโภคโดยตรงเหมือนกรณีของ Ofcom, ACMA และ FCC แต่งานด้านผู้บริโภคจะเป็นความรับผิดชอบที่กระจายอยู่ในฝ่ายต่างๆ ขององค์กร

4.4.3 ขอบเขตอำนาจและกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน

การจัดการเรื่องร้องเรียนในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

กลไกจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเนื้อหารายการหรือโฆษณาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในแคนาดานั้น เป็นส่วนผสมของกลไกภาครัฐและภาควิชาชีพ เนื่องจากระบบกฎหมายของแคนาดาสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลไกการกำกับดูแลกันเองขึ้นมาในภาคอุตสาหกรรม กล่าวคือ นอกจาก CRTC ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐแล้ว CRTC สนับสนุนการจัดตั้งกระบวนการรับเรื่องเรียนโดยผู้ให้บริการและโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนภาควิชาชีพ

ในกรณีที่ต้องการร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการหรือโฆษณาทางโทรทัศน์หรือวิทยุ CRTC ขอให้ผู้ร้องเรียนติดต่อไปที่ผู้ให้บริการก่อนเป็นอันดับแรก หากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับคำชี้แจงหรือการแก้ไขจากสถานีที่น่าพึงพอใจ ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องไปที่องค์กรกำกับของภาควิชาชีพ คือสภากำกับมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแห่งแคนาดา หรือ Canada Broadcast Standards Council (CBSC) หากสถานีนั้นๆ เป็นสมาชิกของสภา

CBSC คือกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนโดยภาควิชาชีพ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการเกือบทั้งหมดในแคนาดาถูกส่งไปให้กับ CBSC จัดการมากกว่า CRTC โดยที่ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องไปที่ CRTC เพื่อขอให้มีการทบทวนคำตัดสินของ CBSC ได้

ในกรณีที่ต้องการร้องเรียนเนื้อหาโฆษณา ผู้ร้องเรียนสามารถติดต่อไปยัง Advertising Standards Canada (ASC) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพเช่นเดียวกับ CBSC

หากต้องการร้องเรียนสถานีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ CBSC หรือร้องเรียนประเด็นอื่นๆ เช่น การเข้าถึงบริการ ผู้ร้องเรียนสามารถส่งคำร้องมาที่ CRTC ได้โดยตรง (หลังจากร้องเรียนไปที่สถานีแล้ว) โดยต้องทำภายใน 4 สัปดาห์นับแต่วันที่รายการออกอากาศ เนื่องจากสถานีจะเก็บเทปรายการไว้เพียง 4 สัปดาห์ CRTC มีอำนาจในการขอเทปจากรายการเพื่อใช้ในการพิจารณา แต่ไม่สามารถขอเทปรายการให้กับผู้ร้องเรียนได้ เนื่องจากสถานีไม่มีพันธะในการมอบเทปให้กับผู้ร้องเรียน นอกจากนั้นผู้ร้องเรียนยังต้องส่งคำร้องมาเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และระบุชื่อและรายละเอียดเกี่ยวกับรายการ เวลาออกอากาศ และสถานีที่ออกอากาศ CRTC ไม่รับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียน

การร้องเรียนมาที่ CRTC จะมีกระบวนการดังนี้

- ฝ่ายบริการประชาชนของ CRTC รับเรื่องร้องเรียน และตอบกลับไปยังผู้ร้องเรียนภายใน 10 วัน
- หากเป็นเรื่องร้องเรียนถึงสมาชิกของ CBSC โดยที่ยังไม่ได้ผ่านการยื่นเรื่องไปที่ CBSC CRTC จะส่งเรื่องไปให้ CBSC จัดการก่อน
- สถานีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกลับไปยังผู้ร้องเรียนภายใน 3 สัปดาห์ พร้อมกับส่งสำเนามาให้กับ CRTC
- เจ้าหน้าที่ของ CRTC ทำการตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ CRTC จะดำเนินการต่อไป หากเหมาะสมแล้วและไม่มีการขอให้ทบทวน CRTC จะถือว่าสิ้นสุด
- หากสถานีไม่ตอบกลับมายังผู้ร้องเรียนภายใน 3 สัปดาห์ CRTC จะส่งจดหมายเตือน และหากยังไม่มีการตอบกลับ CRTC มีอำนาจที่จะยกเรื่องร้องเรียนนี้ขึ้นมาเมื่อมีการต่ออายุใบอนุญาต หรือหากเป็นการละเมิดตามกฎหมาย Broadcasting Act หรือนโยบายของ CRTC เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการตามอำนาจกำกับดูแลต่อไป

หากผู้ร้องเรียนรู้สึกไม่พอใจกับคำชี้แจงหรือผลการตัดสินของ CRTC หรือ CBSC สามารถยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรขอให้มีการทบทวนเรื่องใหม่ทั้งหมดอีกครั้ง นอกเหนือจากนั้น ผู้ร้องเรียนยังสามารถส่งความเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสถานีมาได้ เมื่อมีการทบทวนเพื่อต่ออายุใบอนุญาต

การจัดการร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคม

เช่นเดียวกับการร้องเรียนเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียง CRTC สนับสนุนให้ผู้ร้องเรียนส่งคำร้องไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์โดยตรงก่อน เนื่องจากเรื่องร้องเรียนส่วนมากสามารถแก้ไขได้ในขั้นตอนนี้ หากไม่พอใจกับคำชี้แจงหรือการแก้ไขปัญหาของผู้ให้บริการ ก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ คือ Commissioner for Complaints for Telecommunications Services (CCTS) หากบริษัทที่ต้องการร้องเรียนเป็นสมาชิก ในกรณีที่นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจของ CCTS องค์กรก็จะส่งเรื่องต่อไปยัง CRTC พร้อมแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ

ในกรณีที่บริษัทที่ต้องการร้องเรียนไม่ได้เป็นสมาชิกของ CCTS หรือหากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการ ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องมาที่ CRTC ได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม CRTC ไม่ได้มีอำนาจกำกับดูแลการให้บริการโทรศัพท์ทุกประเภท

การร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมมาที่ CRTC จะมีกระบวนการดังนี้

- หลังจาก CRTC รับเรื่องมาแล้ว แผนกรับเรื่องร้องเรียนจะต้องแจ้งการรับเรื่องกลับไปภายใน 10 วัน และจะขอให้บริษัทตอบกลับหาผู้ร้องเรียนและ CRTC ภายใน 20 วัน
- แผนกบริการประชาชนของ CRTC จะตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและคำชี้แจงของผู้ให้บริการโทรศัพท์อีกครั้ง และอาจ 1) ตัดสินว่าคำชี้แจงของบริษัทโทรศัพท์นั้นเป็นที่น่าพอใจ และไม่ต้องดำเนินการใดๆ ต่อ 2) ขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียนและบริษัทเพื่อตัดสินว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร และ 3) โอนเรื่องร้องเรียนนี้ไปยังฝ่ายที่ดูแลด้านโทรคมนาคมหรือกฎหมายของ CRTC เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป
- หากผู้ร้องเรียนรู้สึกไม่พอใจคำตัดสินหรือคำชี้แจงของ CRTC ก็สามารถยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้ CRTC ทบทวนเรื่องร้องเรียนใหม่ทั้งหมด

ประเด็นที่ CRTC ไม่ได้กำกับดูแล

ขอบเขตอำนาจการกำกับดูแลของ CRTC นั้นไม่ครอบคลุมไปถึงประเด็นทางเทคนิค เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่ หรือการควบคุมการใช้อุปกรณ์ส่งสัญญาณเพื่อไม่ให้สัญญาณรบกวนกัน ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานกำกับดูแลอย่าง FCC, Ofcom และ ACMA โดยหน้าที่นี้เป็นของ Department of Industry ดังนั้น CRTC จึงไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

นอกจากนั้น CRTC เลือกที่จะไม่กำกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตและราคาค่าใช้บริการอินเทอร์เน็ต (แต่กำกับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต) เนื่องจากว่า CRTC ได้ทำการศึกษาและพบว่า การให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้นมีการแข่งขันสูงอยู่แล้ว และเชื่อว่าความสร้างสรรค์และนวัตกรรมในอินเทอร์เน็ตจะสามารถเจริญเติบโตได้ดีกว่าหากไม่มีการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม CRTC ยังคงศึกษาประเด็นดังกล่าวอยู่ตลอด และหากเห็นว่าเนื้อหาอินเทอร์เน็ตละเมิดวัตถุประสงค์ใน Broadcasting Act และ Telecommunication Act แล้ว ก็อาจมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนขอบเขตอำนาจในส่วนนี้

หากมีผู้ต้องการร้องเรียนเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต สามารถติดต่อได้ที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยตรง หรือหากไม่พอใจคำชี้แจงของผู้ให้บริการ ก็สามารถร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแลภาควิชาชีพ คือ Commission for Complaints for Telecommunications Services (CCTS) หากผู้ให้บริการนั้นเป็นสมาชิกของ CCTS หรือหากเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายบนอินเทอร์เน็ต สามารถแจ้งความไปที่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ

4.5 บทวิเคราะห์และข้อเสนอจากการศึกษา

ตารางที่ 4.1 สรุปและเปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบหน่วยงานผู้บริโภค ขอบเขตอำนาจในการจัดการกับเรื่องร้องเรียน อำนาจในการลงโทษผู้ละเมิด และวิธีการยุติข้อพิพาท จากการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

1. การศึกษาลักษณะงานด้านผู้บริโภคผ่านกรณีศึกษาต่างประเทศพบว่า งานด้านผู้บริโภคในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการสื่อสารไม่ได้จำกัดอยู่ที่การรับและจัดการเรื่องร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำงานในมิติอื่นๆ ดังนี้
    - การทำงานเชิงรุกเพื่อให้ข้อมูลและความรู้กับผู้บริโภค อาทิ ความรู้ในการเปรียบเทียบและเลือกใช้บริการที่มีคุณภาพในราคาประหยัด ความรู้ในเรื่องสิทธิของตนในการรับบริการสื่อสาร ความรู้เกี่ยวกับช่องทางในการร้องเรียนหรือตรวจสอบการทำงานของผู้ให้บริการ และความรู้ในการป้องกันตนเองและคนรอบข้างจากเนื้อหาที่เป็นอันตรายหรือไม่เหมาะสม
    - การเฝ้าติดตามการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และหลักปฏิบัติ ของภาคอุตสาหกรรม
    - การให้คำแนะนำในการพัฒนาและออกแบบนโยบาย
    - การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาและออกแบบนโยบาย
    - การทำวิจัยเพื่อสนับสนุนงานด้านผู้บริโภค เช่น การศึกษาประสบการณ์ที่ผู้บริโภคมีต่อการใช้บริการสื่อสาร การศึกษาผลกระทบของนโยบายที่มีต่อผู้บริโภค
    - การให้คำปรึกษาในประเด็นผู้บริโภคกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร
    - การเสนอความเห็นต่อกิจกรรมและงานภายในองค์กรผ่านมุมมองของผู้บริโภคและพลเมือง
    - การเสนอความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และหลักปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานผู้บริโภคสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
    - การสนับสนุนให้เกิดกลไกการกำกับดูแลร่วมและกลไกการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการจัดการเรื่องร้องเรียนและยุติข้อพิพาทที่รวดเร็ว ยืดหยุ่น และมีความเป็นทางการน้อยกว่า

2. หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคภายในองค์กรกำกับดูแลที่ศึกษา มีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรตามลักษณะงาน (function) มากกว่าแบ่งตามภาคอุตสาหกรรม (sector) กล่าวคือ หน่วยงานผู้บริโภคมีลักษณะเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลงานด้านผู้บริโภคทั้งในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม (รวมถึงอินเทอร์เน็ตในบางแห่ง) เช่นในกรณีของ Ofcom ACMA และ FCC ลักษณะโครงสร้างที่ไม่แบ่งแยกการกำกับตามสื่อเช่นนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีการหลอมรวมกันมากขึ้น นอกจากนั้น งานด้านผู้บริโภคยังมีลักษณะงานที่ตัดข้ามขอบเขตงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ และองค์กรกำกับดูแลมักตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างหลายหน่วยงานเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น กรณีของ FCC ที่มีการจัดตั้ง Consumer Task Force ส่วนในกรณีของ CRTC แม้จะมีการจัดองค์กรที่แบ่งแยกการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมออกจากกันอย่างชัดเจน แต่งานในระดับการรับเรื่องร้องเรียนนั้น CRTC มีฝ่ายเลขานุการและบริการประชาชนเพื่อรับเรื่องจากทั้งกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม รวมถึงมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการหลอมรวมสื่อด้วย

3. การศึกษาโครงสร้างและขอบเขตการทำงานของหน่วยงานภายในองค์กรกำกับดูแลแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่ทำงานด้านผู้บริโภคมีความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลในหลายระดับ ทั้งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรกำกับดูแลของรัฐและมีอำนาจที่ได้รับมอบตามกฎหมาย หน่วยงานให้คำปรึกษาด้านผู้บริโภคกับคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแล แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารงานและมักจะไม่มีอำนาจในการลงโทษหรือจัดการเรื่องร้องเรียน (เช่น Ofcom Consumer Panel ของอังกฤษ และ Consumer Consultative Forum ของออสเตรเลีย) และหน่วยงานภาควิชาชีพที่ได้รับมอบอำนาจกำกับดูแลบางส่วนจากองค์กรของรัฐภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วม (เช่น Advertising Standards Authority หรือ Alternative Dispute Resolution Scheme ของอังกฤษ)

4. จากการสำรวจกรณีศึกษาพบว่า สำหรับหน่วยงานผู้บริโภคที่อยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรกำกับดูแลโดยตรง แม้ว่าองค์กรกำกับดูส่วนมากจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านผู้บริโภคโดยเฉพาะ แต่งานผู้บริโภคนั้นมีลักษณะงานที่หลากหลายและกระจายความรับผิดชอบไปตามหน่วยงานต่างๆ โดยไม่จำกัดอยู่เพียงแค่หน่วยงานเดียว ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องร้องเรียนจึงเป็นความรับผิดชอบที่ครอบคลุมมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน หน่วยงานเหล่านี้ต่างใช้อำนาจตามที่องค์กรกำกับดูแลได้รับตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าในเชิงกระบวนการแล้วจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับโครงสร้างและขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละองค์กรกำกับดูแล ตัวอย่างเช่นกรณีของ Ofcom กลุ่มงานผู้บริโภคมีอำนาจในเบื้องต้นในการรับเรื่องร้องเรียนและตัดสินว่าจะดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนต่อหรือไม่ จากนั้น Ofcom Executive เป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนและตัดสินว่าได้มีการละเมิดตามข้อร้องเรียนจริงหรือไม่ ส่วนอำนาจในการบังคับใช้และพิจารณาลงโทษนั้นจะ

อยู่ที่ Broadcasting Sanction Committee ขณะที่ในกรณีของ FCC นั้น Consumer and Governmental Affairs Bureau มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน และ Enforcement Bureau รับหน้าที่พิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียน และดำเนินมาตรการอันเหมาะสมหากมีการละเมิดกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนมากมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษที่คล้ายคลึงกัน นับตั้งแต่ขั้นตอนการเตือนเมื่อพบว่ามีการทำกระทำผิด การออกคำสั่งให้มีการเยียวยาหรือคำสั่งห้ามไม่ให้กระทำบางอย่าง การสั่งให้เสียค่าปรับ (ยกเว้น CRTC ไม่มีอำนาจนี้) การเพิ่มเงื่อนไขใบอนุญาต การลดระยะเวลาการให้ใบอนุญาต และการระงับหรือการยกเลิกใบอนุญาต นอกจากนั้น องค์กรกำกับดูแลยังมีอำนาจในการสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลส่วนมากมีอำนาจในการขอให้ผู้ให้บริการให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสาร ข้อมูล และเทปรายการ หรือการเชิญผู้ให้บริการมาให้ข้อมูล รวมถึงการขอให้ผู้ให้บริการตอบกลับหรือชี้แจงไปทางผู้ร้องเรียนและองค์กรกำกับดูแลภายในระยะเวลาที่กำหนด
6. องค์กรกำกับดูแลแต่ละแห่งมีขอบเขตอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนที่เหมือนและแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น CRTC ของแคนาดาไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นทางเทคนิค ในขณะที่ FCC มีอำนาจครอบคลุมถึงประเด็นทางเทคนิค หรือ Ofcom ไม่มีอำนาจรับเรื่องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต ในขณะที่ ACMA มีอำนาจครอบคลุมถึงการกำกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต
7. องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนมากให้การสนับสนุนการจัดตั้งระบบการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) และกลไกการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ (self-regulation) เพื่อสร้างกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนและยุติข้อพิพาทที่รวดเร็วและยืดหยุ่น เช่น Alternative Dispute Resolution Scheme ของ Ofcom ที่ให้การรับรองและให้อำนาจส่วนหนึ่งกับองค์กรวิชาชีพ คือ Otelo และ CISAS ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม หรือ Canada Broadcast Standards Council (CBSC) ของแคนาดา ที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นสมาชิกของ CBSC
8. การกำกับดูแลในประเทศที่ศึกษาส่วนมากมีกลไกในการร้องเรียนหลายระดับและหลายช่องทาง โดยทุกแห่งที่ศึกษาสนับสนุนให้ผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องไปที่ฝ่ายลูกค้าสัมพันธ์ของทางบริษัทคู่กรณีโดยตรงก่อน (ยกเว้นเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขใบอนุญาต) หากไม่ได้ผล จึงยื่นคำร้องต่อไปที่องค์กรกำกับดูแลในภาควิชาชีพ ก่อนที่จะยื่นเรื่องร้องเรียนมาที่องค์กรกำกับดูแลของรัฐ หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจคำตัดสินก็สามารถยื่นขอให้มีการทบทวนมาที่องค์กรกำกับดูแลของรัฐ หรือดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้ การจัดการเรื่องร้องเรียนในหลายระดับเช่นนี้มีข้อดีคือช่วยสร้างกระบวนการที่ยืดหยุ่นและกลไกที่เหมาะสมกับลักษณะเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกัน

9. จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ในองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้ง 4 ประเทศ ตามเอกสารข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้ทางอินเทอร์เน็ต คณะผู้วิจัยสรุปข้อดีและข้อเสียของหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้องค์กรกำกับดูแลในแต่ละประเทศได้ดังนี้
   - FCC Ofcom และ ACMA มีลักษณะคล้ายกันในด้านการจัดตั้งหน่วยงานหรือกองงานที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ลักษณะเช่นนี้มีข้อดีคือ เป็นการสะท้อนถึงการยกระดับความสำคัญของงานด้านผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักขององค์กรกำกับดูแล
   - การที่หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคของ FCC Ofcom และ ACMA มีลักษณะเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลงานผู้บริโภคทั้งในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม ทำให้มีข้อดีคือจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสารที่เริ่มหลอมรวมมากขึ้น ส่งผลให้ประเด็นด้านผู้บริโภคที่แต่เดิมเคยแบ่งตามลักษณะสื่อ ได้เริ่มซ้อนทับกันมากขึ้น
   - CRTC ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง แม้จะมีหน่วยงานอื่นทำหน้าที่เกี่ยวพันกับงานผู้บริโภค แต่อำนาจ ความครอบคลุม และความต่อเนื่องในการดูแลงานผู้บริโภค ย่อมไม่เท่ากับ FCC Ofcom และ ACMA นอกจากนั้น งานผู้บริโภคของ CRTC ยังแยกการพิจารณาและลงโทษในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมออกจากกันตามลักษณะโครงสร้างองค์กร การแบ่งหน้าที่และการจัดการประเด็นผู้บริโภคออกจากกันเช่นนี้น่าเป็นข้อเสีย เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประเด็นที่ซ้อนทับกันระหว่างกิจการทั้งสอง แม้ CRTC จะอ้างว่ามีการทำงานร่วมกันระหว่าง 2 ฝ่ายเพื่อจัดการประเด็นที่หลอมรวมสื่อก็ตาม
   - CRTC ACMA และ Ofcom เน้นย้ำความสำคัญของการจัดตั้งกลไกการกำกับดูแลร่วมเพื่อใช้จัดการกับเรื่องร้องเรียน กลไกดังกล่าวเป็นรูปแบบผสมระหว่างการกำกับดูแลโดยองค์กรของรัฐและโดยองค์กรวิชาชีพในการจัดการข้อพิพาท กลไกลักษณะนี้มีข้อดีคือ สอดคล้องกับโลกยุคใหม่ที่สื่อและข้อมูลข่าวสารเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างมหาศาล อันเนื่องมาจากการแตกตัวของช่องทางและเทคโนโลยีการสื่อสารใหม่ๆ ทำให้เป็นเรื่องยากที่องค์กรกำกับดูแลจะสามารถเฝ้าตรวจสอบสื่อและจัดการกับเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มมากขึ้นมหาศาลด้วยกระบวนแบบเดิมคือการใช้กฎหมาย กลไกการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพมีความยืดหยุ่นมากกว่า จึงสามารถจัดการกับข้อพิพาทบางลักษณะได้รวดเร็วและเหมาะสมกว่า นอกจากนั้น กลไกในภาควิชาชีพยังปรับตัวได้รวดเร็วกว่ากลไกทางการกฎหมาย ซึ่งเหมาะสำหรับยุคที่เทคโนโลยีการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและรวดเร็ว
   - FCC มีกลไกการกำกับดูแลแบบแยกขาดจากกัน ระหว่างกลไกการกำกับดูแลของรัฐกับภาควิชาชีพ ลักษณะเช่นนี้มีข้อเสียคือภาควิชาชีพขาดแรงจูงใจในการกำกับดูแล

เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอย่าง FCC ไม่ได้สร้างกลไกที่ใช้ประโยชน์จากเครื่องมือทางกฎหมายในการสร้างแรงจูงใจให้ภาควิชาชีพกำกับดูแลกันเองอย่างมีประสิทธิผล ซึ่งต่างจากกรณีของ Alternative Dispute Resolution Scheme ของอังกฤษ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติข้อพิพาทกันเองโดยผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ต

- FCC ACMA และ Ofcom มีอำนาจในการลงโทษ ที่ค่อนข้างหลากหลายและสามารถปรับใช้ให้เข้ากับลักษณะและความรุนแรงของการละเมิดได้ เช่น การออกคำสั่งให้หยุดเผยแพร่เนื้อหาบางอย่าง การปรับทางการเงิน หรือการลดอายุใบอนุญาต และการสั่งระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต เครื่องมือในการลงโทษที่หลากหลายเช่นนี้มีข้อดีคือ ช่วยให้องค์กรกำกับดูแลสามารถเลือกใช้การลงโทษที่ส่งผลสูงสุดต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ CRTC ที่ไม่มีอำนาจในการปรับทางการเงิน ทำให้หลายกรณี CRTC ต้องใช้อำนาจในการลงโทษที่ตนเห็นว่าแรงเกินไปและอาจส่งผลกระทบกับการทำงานของตลาดได้

ตารางที่ 4.1 สรุปและเปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ

	Ofcom	FCC	ACMA	CRTC
รูปแบบองค์กร	- หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานเดียว (ดูแลทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคม) มีการแบ่งงานตามกลุ่มลักษณะงานผู้บริโภคมากกว่าแบ่งตามประเภทสื่อ	- หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานเดียว มีการแบ่งงานตามกลุ่มลักษณะงานผู้บริโภคมากกว่าแบ่งตามประเภทสื่อ	- หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานเดียว มีการแบ่งงานตามกลุ่มลักษณะงานผู้บริโภคมากกว่าแบ่งตามประเภทสื่อ	- งานผู้บริโภคของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมแยกกันตามลักษณะโครงสร้างองค์กร แต่มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนเดียว
ขอบเขตอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดี	- Consumer Group รับเรื่องร้องเรียนและตัดสินใจในเบื้องต้นว่าจะดำเนินการต่อหรือไม่ - Ofcom Executive เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าได้มีการละเมิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ - Broadcasting Review Committee มีอำนาจทบทวนคำตัดสินหากมีการอุทธรณ์จากผู้เกี่ยวข้อง - Broadcasting Sanction Committee มีหน้าที่พิจารณาลงโทษ	- The Consumer & Governmental Affairs Bureau รับผิดชอบตอบคำถามและรับเรื่องร้องเรียน - Enforcement Bureau มีหน้าที่จัดการกับเรื่องร้องเรียน สอบสวน และดำเนินมาตรการอันเหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	- ACMA มีอำนาจบังคับใช้ในทางปกครองและทางแพ่ง แต่ในกรณีคดีอาญา ACMA จะโอนเรื่องไปยัง Common Wealth Director of Public Prosecutions	- ฝ่ายบริการประชาชนทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและจัดการในเบื้องต้น แต่หากมีการละเมิด อำนาจในการพิจารณาและบังคับใช้จะอยู่ที่ฝ่ายกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงหรือฝ่ายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม แล้วแต่กรณี
อำนาจในการลงโทษ	- ออกคำสั่งไม่ให้มีการเผยแพร่รายการหรือโฆษณานั้นซ้ำอีก - ออกคำสั่งให้มีการแก้ไขหรือออกอากาศแถลงการณ์เพื่อชี้แจงคำตัดสินของ Ofcom ตามรูปแบบที่ Ofcom และในช่วงเวลาและรายการที่ Ofcom กำหนด - การลงโทษทางการเงิน - การลดระยะเวลาของใบอนุญาต - การถอดถอนใบอนุญาต	- ออกคำสั่งให้มีการแก้ไข - มีอำนาจในการลงโทษปรับทางการเงิน - ระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต - ปฏิเสธการต่อใบอนุญาต	- ออกประกาศเตือนการละเมิด (infringement notice ในกรณีที่เป็นการละเมิดเพียงเล็กน้อย) - ออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มีผลบังคับใช้ (enforceable undertaking) - ออกคำสั่งให้มีการเยียวยา (remedial direction) - ระงับและยกเลิกใบอนุญาต - ออกคำสั่งลงโทษทางแพ่ง	- กำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตและแก้ไขเมื่อมีการต่ออายุใบอนุญาต - ลดอายุหรือปฏิเสธการต่ออายุใบอนุญาต - ยกเลิกใบอนุญาต - ไม่มีอำนาจในการปรับโทษทางการเงิน

	Ofcom	FCC	ACMA	CRTC
อำนาจในเชิงกระบวนการ	- เรียกขอเทปรายการกับทางสถานีและทางสถานีต้องจัดหาให้ภายในเวลา 5 วันทำการ - ขอให้ทางสถานีชี้แจงและตอบกลับเรื่องร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 10 วันทำการ - เพิ่มเติมประเด็นที่นอกเหนือจากเรื่องร้องเรียน หากเห็นว่ามีความเกี่ยวข้อง (ขยายผล)	- ส่ง “จดหมายสอบถาม” (Letter of Inquiry) ไปยังสถานี เพื่อให้ทางสถานียืนยันหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาที่อยู่ในเรื่องร้องเรียน - ขอให้สถานีสำเนาเทปรายการหรือบทรายการที่ถูกร้องเรียน - ออกหมายเตือนการทำผิด หรือ Notice of Apparent Liability	- ขอให้สถานีคู่กรณีชี้แจงมาทาง ACMA อย่างละเอียด พร้อมเสนอหลักฐานสนับสนุนคำชี้แจง - ขอให้สถานีส่งคำชี้แจงให้กับผู้ร้องเรียนภายใน 60 วัน - ขอให้สถานีให้ข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรกับผู้ร้องเรียนด้วยว่าสามารถยื่นคำร้องมาที่ ACMA ได้หากไม่พอใจคำชี้แจงของสถานี	- ขอให้สถานีส่งเทปรายการเพื่อใช้ในการพิจารณา - ขอให้สถานีตอบกลับไปยังผู้ร้องเรียนภายใน 3 สัปดาห์ โดยหากไม่มีการตอบกลับภายใน 3 สัปดาห์ CRTC มีอำนาจยกเรื่องร้องเรียนนี้ขึ้นมาหากมีการต่ออายุใบอนุญาต หรือหากเป็นการละเมิดตามกฎหมาย Broadcasting Act หรือนโยบายของ CRTC เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการตามอำนาจกำกับดูแลต่อไป
การยุติข้อพิพาท	- Alternative Dispute Resolution Scheme เป็นกระบวนการยุติข้อพิพาทกันเองในกิจการโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ต (ไม่เป็นทางการ) - หากไม่พอใจคำตัดสินของ Alternative Dispute Resolution Scheme สามารถฟ้องร้องต่อศาลโดยตรง - Ofcom เปิดโอกาสให้สถานีแก้ไขข้อละเมิดและเยียวยาความเสียหายกับผู้ร้องเรียนในกรณีของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง	- FCC ขอให้ทางผู้ให้บริการแก้ไขข้อละเมิดตามที่ผู้ร้องเรียนต้องการ - หากไม่พอคำตัดสินหรือการแก้ไขของผู้ให้บริการ หรือต้องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน ผู้ร้องเรียนต้องยื่นเรื่องผ่านกระบวนการทางการของ FCC หรือดำเนินคดีผ่านกระบวนการศาล	- ออสเตรเลียส่งเสริมระบบการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมในการยุติข้อพิพาทโดยภาควิชาชีพ - ยุติข้อพิพาทผ่านการร้องเรียนไปที่ผู้ให้บริการโดยตรง - ในกิจการโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ต TIO สามารถออกคำสั่งและคำตัดสินให้สมาชิกทำการแก้ไข เพื่อใช้เป็นช่องทางในการไกล่เกลี่ยนอกศาล - ในกรณีมีการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาตในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ACMA สามารถออกคำสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหาย - ดำเนินคดีผ่านกระบวนการศาล	- แคนาดาสนับสนุนระบบการกำกับดูแลกันเองและกำกับดูแลร่วมในการยุติข้อพิพาทโดยภาควิชาชีพ คือผู้ร้องเรียนควรส่งคำร้องไปที่ผู้ให้บริการโดยตรง จากนั้นจึงส่งให้สภาวิชาชีพ อาทิ CBSC ในกรณีข้อร้องเรียนในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง หรือ CCTS ในกิจการโทรคมนาคม - ในกรณีที่ผู้ให้บริการที่ต้องการร้องเรียนไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ หรือไม่พอใจผลคำตัดสิน ผู้ร้องเรียนส่งคำร้องมาที่ CRTC โดยตรง เพื่อบังคับให้ผู้ที่ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไข

บทที่ 5 ลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในต่างประเทศ

ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะศึกษาลักษณะปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ว่ามีกี่กลุ่มปัญหา และวิเคราะห์ว่าลักษณะของปัญหาดังกล่าวคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างไร โดยวิเคราะห์จากสถิติเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคของหน่วยงานต่างๆ ในต่างประเทศที่มีความโดดเด่นในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค 4 ประเทศ คือสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดา การที่คณะผู้วิจัยต้องให้ความสนใจต่อเฉพาะปัญหาในต่างประเทศนั้นก็เนื่องจาก การศึกษาพบว่า ยังไม่มีเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์เข้ามายังสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตนเองด้านวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย

5.1 สหรัฐอเมริกา

5.1.1 การแบ่งกลุ่มปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน

ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนปัญหาทั้งทางด้านโทรคมนาคมและปัญหาด้านกระจายเสียงและด้านโทรทัศน์มายัง สำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (CGB) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ FCC ได้ภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ร้องเรียนต่อผู้ให้บริการแล้วไม่ได้ผล การร้องเรียนทำได้หลายช่องทาง ได้แก่ โทรศัพท์ โทรสาร ไปรษณีย์ หรือกรอกแบบฟอร์มร้องเรียนออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์ของ FCC

ในการร้องเรียนหรือสอบถาม ผู้บริโภคจะต้องระบุปัญหาของตนเองให้ชัดเจน ซึ่ง CGB ได้จัดแบ่งปัญหาออกเป็น 8 กลุ่ม การแบ่งกลุ่มปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นการแบ่งตามลักษณะปัญหามากกว่าแบ่งตามประเภทของอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ปัญหาลักษณะเดียวกันอาจปรากฏอยู่ในหลายกลุ่มได้ โดยมีรายละเอียดของแต่ละกลุ่มปัญหาดังนี้

1. *การเข้าถึงบริการและอุปกรณ์โทรคมนาคมของผู้พิการ* (Disability access to communications services and equipment) FCC กำหนดให้ผู้ผลิตอุปกรณ์สื่อสารและโทรทัศน์และผู้ให้บริการโทรคมนาคมและวิทยุ-โทรทัศน์ ต้องผลิตอุปกรณ์หรือมีบริการช่วยเหลือผู้พิการปัญหาที่พบ เช่น

- ไม่สามารถรับคำบรรยายใต้ภาพได้ (closed captioning) ทั้งนี้ FCC กำหนดให้เครื่องรับโทรทัศน์ขนาดตั้งแต่ 13 นิ้วขึ้นไปต้องติดตั้งอุปกรณ์แสดงตัวอักษรเพื่อช่วยให้ผู้มีปัญหาด้านการได้ยินสามารถรับชมรายการทางโทรทัศน์ได้

- ปัญหาการรับบริการแปลงสัญญาณโทรคมนาคม (Telecommunication Relay Service หรือ TRS) จากผู้ให้บริการโทรคมนาคม เช่น บริการแปลงสัญญาณตัวหนังสือให้เป็นเสียง (Text-to-Voice หรือ TTY) สำหรับช่วยผู้พิการด้านการออกเสียง บริการแปลงสัญญาณเสียงเป็นตัวหนังสือ (Captioned Telephone Service) สำหรับช่วยผู้พิการด้านการฟัง หรือบริการแสดงภาพ (Video Relay Service หรือ VRS) สำหรับผู้พิการทางหูที่ต้องใช้ภาษามือ เป็นต้น กฎหมายของสหรัฐกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมบริการเหล่านี้ไว้ให้ผู้พิการเลือกใช้ตามความเหมาะสม โดยผู้ให้บริการไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่าย
- ปัญหาการไม่มีบริการถ่ายทอดข้อมูลฉุกเฉินสำหรับผู้พิการ FCC กำหนดให้ผู้ถ่ายทอดสัญญาณวิทยุ-โทรทัศน์ และผู้ให้บริการเคเบิ้ล ต้องมีบริการช่วยให้ผู้ที่มีปัญหาความพิการทั้งด้านการรับฟัง และด้านสายตาเข้าถึงข้อมูลฉุกเฉินได้

2. *โทรสารขยะ* (Junk fax) ผู้บริโภคได้รับโทรสารที่ไม่ต้องการหรือที่ไม่ได้ร้องขอไว้ก่อนล่วงหน้า ส่งเข้าเครื่องโทรสารในอยู่อาศัย หรือในสำนักงานของผู้บริโภค

3. *โฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์* (telemarketing, prerecorded messages and Do-Not-Call) ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนไปยัง FCC ได้ในกรณีที่ถูกรบกวนจากการโฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ ทั้งแบบที่มีพนักงานพูดสาย และแบบบันทึกเสียงไว้อัตโนมัติ โดยในกรณีของโทรศัพท์ไร้สาย มักจะพบปัญหาโฆษณาที่ส่งมาเป็นข้อความ (text message) หรืออีเมล์ด้วย

ปัญหาในข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้น มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยในแต่ละเดือน FCC ได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาทั้งสองข้อนี้เป็นจำนวนมากและมีสถิติสูงขึ้นมาก รัฐสภาของสหรัฐจึงพิจารณาผ่านกฎหมาย Telephone Consumer Protection Act (TCPA) ในปี ค.ศ. 1991 เพื่อให้อำนาจ FCC ในการกำหนดมาตราการควบคุมการโฆษณาขายสินค้าผ่านทางเครื่องโทรสารและโทรศัพท์ เช่น การห้ามโทรก่อนเวลา 8.00 น. และหลังเวลา 21.00 น. การกำหนดให้ผู้ทำธุรกิจด้านโฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ต้องเปิดเผย Caller ID ของการติดต่อ ซึ่งประกอบด้วยชื่อ และหมายเลขของบริษัทที่ผู้บริโภคสามารถติดต่อกลับไปได้ ปรากฏขึ้นบนโทรศัพท์ของผู้รับด้วย และการจัดทำระบบขึ้นทะเบียนผู้บริโภคที่ไม่ต้องการรับข่าวสารทางโทรศัพท์[1] (National Do-Not-Call List Registration) โดยในปี ค.ศ. 2003 FCC ได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเช่น Federal Trade Commission (FTC) ในการขยาย Do-Not-Call List ให้ครอบคลุมธุรกิจได้มากขึ้น

ในกรณีที่ผู้บริโภคพบว่าผู้ประกอบการโฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ไม่ปฏิบัติตามกฎของ FCC ของ หรือผู้บริโภคได้การแจ้งหมายเลขโทรศัพท์ของตนเองไว้ในทะเบียนผู้ที่ไม่ต้องการรับข่าวสารทางโทรศัพท์ (National Do-Not-Call List) แล้วแต่ยังคงได้รับโทรศัพท์หรือข้อความโฆษณาสินค้าอยู่ ก็สามารถร้องเรียนมายัง FCC ได้

[1] การขอขึ้นทะเบียน National Do-Not-Call Registry ดูแลโดย Federal Trade Commission (FTC) ผู้บริโภคสามารถขึ้นทะเบียนผ่านทางออนไลน์ได้ทางเว็บไซต์ https://www.donotcall.gov

4. *โทรศัพท์พื้นฐาน* (Wired telephone) ปัญหาที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่

- การเรียกเก็บค่าบริการ (Billing) ปัญหาเกี่ยวกับการคิดค่าใช้จ่ายในการใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน มีตัวอย่างดังนี้

  - Slamming เกิดจากการที่ผู้โทรใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลจากบ้านหรือสำนักงาน โดยผู้ให้บริการโทรศัพท์ในพื้นที่ของผู้โทรโอนสายไปให้กับผู้ให้บริการโทรศัพท์อีกรายหนึ่ง โดยไม่ได้ขออนุญาตจากผู้โทรก่อนล่วงหน้า ตามที่ FCC มีข้อกำหนดไว้
  - Splashing คล้ายกับ slamming แต่เกิดจากการใช้โทรศัพท์สาธารณะโทรทางไกล แล้วสายที่โทรถูกโอนเข้าศูนย์โทรศัพท์ทางไกล (Long Distant Call Center) โดยอัตโนมัติ แทนที่ผู้โทรจะเลือกได้ว่าต้องการโทรจากศูนย์หรือโทรจากเครือข่ายของบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลที่ผู้โทรต้องการ กรณีนี้ใบเรียกเก็บเงินจะแสดงเป็นรายการเชื่อมต่อระหว่างศูนย์โทรศัพท์ทางไกลไปยังปลายทาง ไม่ใช่การเชื่อมต่อจากพื้นที่ที่ผู้ใช้โทรออกจริง
  - Cramming ผู้ให้บริการโทรศัพท์มีรายการเรียกเก็บเงินที่ผู้บริโภคไม่ได้ใช้บริการหรือค่าบริการสูงเกินความเป็นจริง
  - ใบเรียกเก็บค่าบริการไม่ชัดเจน ในกรณีที่มีการใช้บริการโทรศัพท์นอกเหนือไปจากบริการพื้นฐานทั่วไปภายในเครือข่าย (basic local service) FCC กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์จะต้องชี้แจงรายการค่าใช้จ่ายพิเศษเหล่านั้นโดยละเอียดในใบเรียกเก็บเงิน และผู้ให้บริการจะต้องจัดให้มีหมายเลขโทรฟรีเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถโทรสอบถามข้อสงสัยเกี่ยวกับรายการเรียกเก็บเงินได้
  - ผู้พิการถูกเรียกเก็บค่าบริการใช้โทรศัพท์พื้นฐานแบบจ่ายเงิน (Payphone) กรณีการโทรเบอร์ฉุกเฉิน 911 ซึ่งมีกฎหมายให้ยกเว้นการเรียกเก็บค่าใช้บริการจากผู้พิการในกรณีนี้

- ความเป็นส่วนตัว (privacy) ปัญหาในข้อนี้บางส่วน มีรายละเอียดลักษณะเดียวกันกับปัญหาในข้อ 3 เรื่องการโฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ และมีส่วนเพิ่มเติมดังนี้

  - ความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับหมายเลขของผู้โทรออก (Caller ID Privacy) FCC กำหนดให้บริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์ต้องมีบริการการปิดกั้นแบบต่างๆ (blockings) ให้ผู้ใช้โทรศัพท์เลือกใช้ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ในกรณีที่ผู้ใช้บริการไม่ต้องการเปิดเผยหมายเลขหรือชื่อของผู้โทรออก (caller ID) ให้ปรากฏขึ้นบนโทรศัพท์ของผู้รับสายปลายทาง
  - ข้อมูลการใช้บริการโทรศัพท์ (Privacy of telephone calling records) FCC กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์ต้องรักษาข้อมูลการใช้บริการโทรศัพท์ เช่น

หมายเลขที่โทรออก เวลาที่โทรออก บริการที่ใช้ผ่านทางโทรศัพท์ เป็นต้น ให้เป็นข้อมูลส่วนตัว โดยบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูลการโทรของผู้ใช้บริการไว้ให้ผู้ใช้บริการสามารถสอบถามได้ผ่านการใช้รหัสส่วนตัว หรือกรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และบริษัทมีหน้าที่ต้องรายงานการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้บริการ เรื่องการเปิดเผยข้อมูลของผู้ใช้บริการแก่บุคคลอื่นโดยที่ผู้ให้บริการไม่ได้อนุญาต (unauthorized release of customer information) ให้แก่ FCC ทราบเป็นประจำทุกปี

สำหรับข้อกำหนดเรื่องความเป็นส่วนตัวของข้อมูลการใช้โทรศัพท์นี้ จะบังคับใช้กับบริการโทรศัพท์ไร้สาย และบริการโทรศัพท์ผ่านทางระบบบรอดแบนด์ หรือที่เรียกว่า Voice over Internet Protocol (VoIP) ด้วย ผู้บริโภคสามารถร้องเรียน FCC ได้ในกรณีที่พบว่าข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับการใช้บริการโทรศัพท์ถูกเปิดเผยโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่สามารถใช้บริการปิดกั้นข้อมูลได้

- การบันทึกเสียงสนทนาทางโทรศัพท์พื้นฐาน หรือการลักลอบดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์พื้นฐาน กฎหมายของรัฐบาลสหพันธรัฐ และกฎหมายของรัฐบาลมลรัฐหลายแห่งมีบทบัญญัติในเรื่องนี้ โดยห้ามไม่ใช้ผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานบันทึกเสียงสนทนาทางโทรศัพท์โดยยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของเสียง หรือไม่ได้แจ้งให้เจ้าของเสียงทราบล่วงหน้า ทั้งโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร แจ้งเป็นคำอธิบายทางโทรศัพท์ หรือแจ้งเป็นเสียงสัญญาณก่อนที่จะมีการบันทึกเสียง

- Identity theft หรือ Caller ID spoofing คือการขโมยข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์ของผู้โทรไปใช้ ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการที่ผู้รับสายโทรศัพท์ปลายทางเลือกใช้บริการแสดงข้อมูลของผู้โทรเข้าก่อนที่จะรับสาย และฝั่งผู้โทรออกไม่ได้ปิดกั้นข้อมูลของตนเอง ทำให้เป็นช่องทางของมิจฉาชีพหรือผู้ไม่หวังดีนำข้อมูลที่แสดงบนหน้าจอโทรศัพท์ไปใช้ก่ออาชญกรรม หรือกระทำการที่ผิดกฎหมาย โดยเจ้าของที่แท้จริงของหมายเลขโทรศัพท์นั้น ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นด้วย แม้ว่าในขณะนี้รัฐสภาสหรัฐยังอยู่ในระหว่างการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ แต่ผู้ใช้โทรศัพท์ที่สงสัยว่าจะถูกขโมยข้อมูลไปใช้สามารถร้องเรียนไปยัง FCC ได้
- การคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ (number portability) FCC กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์ทุกระบบจะต้องจัดเตรียมอุปกรณ์และซอฟต์แวร์เพื่อให้รองรับบริการคงสิทธิเลขหมายได้ ทั้งในระบบโทรศัพท์พื้นฐาน ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือระหว่างระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่กับระบบโทรศัพท์พื้นฐาน (wireless to wire line หรือ wire line to wireless) และรวมถึงการโอนย้ายหมายเลขไปยังระบบ VoIP (wire line, wireless to VoIP) ด้วย ผู้บริโภคที่ต้องการรักษาหมายเลขโทรศัพท์เดิมไว้เมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการสามารถทำได้โดยมีเงื่อนไขคือการโอนย้ายเลขหมายจะทำได้ก็ต่อเมื่อยังอยู่ภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (geographical area) เดียวกันเท่านั้น

FCC มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการโอนย้าย (porting period) ซึ่งเดิมกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องโอนย้ายให้เสร็จภายใน 4 วันทำการ นับจากวันที่ผู้ใช้บริการแจ้งความประสงค์ขอย้าย โดยตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นไป FCC ปรับลดให้เหลือ 1 วันทำการ ยกเว้นผู้ให้บริการโทรศัพท์ที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กหรือผู้ให้บริการในท้องถิ่นยังมีเวลาในการโอนย้ายได้ 4 วันทำการ แต่ตั้งแต่ต้นปี 2011 เป็นต้นไป ผู้ให้บริการทุกรายจะต้องโอนย้ายให้ได้ภายใน 1 วันทำการ

ผู้ให้บริการโทรศัพท์สามารถคิดค่าบริการในการโอนย้ายจากผู้ใช้บริการได้ โดยผู้ให้บริการไม่มีสิทธิปฏิเสธการโอนย้ายหมายเลขแม้ว่าผู้ใช้บริการจะยังไม่ได้ชำระค่าโอนย้ายก็ตาม

5. *โทรศัพท์เคลื่อนที่* (Wireless telephone) ปัญหาเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ FCC ได้รับร้องเรียนจากผู้บริโภคพบว่าหลายเรื่องมีลักษณะปัญหาคล้ายกันกับปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้แก่

- การโฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ (telemarketing) และ Do-Not-Call List
- ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว (privacy)
- ปัญหาการถูกขโมยข้อมูลโทรศัพท์ไปก่ออาชญากรรม หรือความผิดอื่นๆ (identity theft)
- ปัญหาการใช้บริการของผู้พิการ
- ปัญหาการคงสิทธิในหมายเลข (number portability)

ปัญหาต่อไปนี้เป็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพิ่มเติมไปจากรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

- ปัญหาการคิดค่าบริการ (billing) ปัญหาที่ FCC ได้รับร้องเรียนเกี่ยวกับการคิดค่าบริการของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ คือ ผู้บริโภคไม่เข้าใจข้อมูลในใบแจ้งค่าบริการที่มีความซับซ้อน ใช้ภาษาที่เข้าใจยาก และค่าบริการสูงมาก (bill shock) โดยปัญหานี้บ่อยครั้งพบว่า เกิดจากความไม่เข้าใจบริการและอัตราค่าบริการของผู้บริโภคเอง และเกิดจากการเลือกใช้รูปแบบบริการ (service package) ที่ไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ของผู้บริโภค ซึ่ง FCC ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องจัดทำคำแนะนำเบื้องต้นให้แก่ผู้บริโภค ตลอดจนให้จัดบริการตอบข้อซักถามจากผู้บริโภค เช่น การสอบถามข้อมูลบริการ อัตราการคิดค่าบริการจากผู้ให้บริการโดยละเอียด โดยเฉพาะค่าบริการที่เกี่ยวกับการโทรศัพท์ไปต่างประเทศ บริการเสริมต่างๆ และคำแนะนำในการเลือกรูปแบบบริการที่เหมาะสมกับการใช้งาน ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องตอบข้อซักถามของผู้บริโภคให้ครบถ้วน และให้คำแนะนำในการเลือกใช้บริการที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังพบปัญหาการคิดเงินซ้ำ (double billing) การเลิกใช้งานก่อนหมดอายุสัญญา การถูกผู้ให้บริการยกเลิกบริการโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า การคิดค่าบริการไม่ตรงตามอัตราช่วงเวลาที่มีผู้ใช้งานมาก (peak, off-peak rates) หากผู้บริโภคมีปัญหาเรื่องการคิดค่าบริการโดยได้ติดต่อผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แล้ว แต่ไม่ได้รับข้อเสนอการแก้ปัญหาที่ยอมรับได้ (unacceptable solutions) สามารถร้องเรียนมายัง FCC ได้

- ปัญหาไม่มีสัญญาณโทรศัพท์ในบางพื้นที่ หรือไม่มีสัญญาณบ่อยครั้ง
- ปัญหาจากอุปกรณ์ปิดกั้นการสื่อสาร (jamming devices) ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมานี้ ในสหรัฐพบว่ามีเจ้าของสถานที่บางแห่ง เช่น โรงเรียน หรือร้านอาหาร ต้องการให้สถานที่ของตนเองปราศจากการรบกวน (quiet zone) จากผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรืออุปกรณ์สื่อสารแบบไร้สายชนิดต่างๆ จึงนิยมติดตั้งอุปกรณ์ปิดกั้นสัญญาณ เช่น cell phone jammer GPS jammer หรืออุปกรณ์ปิดกั้นสัญญาณชนิดอื่นๆ แต่เนื่องจากการปิดกั้นสัญญาณการติดต่อจะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี โดยเฉพาะเป็นอุปสรรคขัดขวางการติดต่อในกรณีฉุกเฉิน เช่น การติดต่อหมายเลข 911 ขัดขวางการสื่อสารทางวิทยุของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ดับเพลิงที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น FCC จึงมีข้อกำหนดห้ามจำหน่ายอุปกรณ์ปิดกั้นสัญญาณทุกชนิด

6. *บริการบรอดแบนด์และ VoIP* (Broadband services and VoIP) ปัญหาที่ FCC ได้รับจากผู้บริโภคโดยมากจะเกี่ยวข้องกับคุณภาพการบริการ (poor quality) เช่น ความเร็วในการรับ-ส่งข้อมูล ไม่เป็นไปตามที่ผู้ให้บริการบรอดแบนด์สัญญา โดยผู้บริโภคได้ติดต่อสอบถามหรือร้องเรียนต่อผู้ให้บริการแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา หรือยังไม่สามารถใช้บริการได้ (service outage) นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการ เช่น ผู้ให้บริการเปลี่ยนราคาหรือโปรแกรมส่งเสริมการตลาด (promotion) โดยไม่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบล่วงหน้า

7. *การแพร่ภาพและกระจายเสียง* (TV, Radio) cable, and satellite issues) ปัญหาหรือข้อร้องเรียนของผู้บริโภคในกลุ่มนี้ได้แก่

- ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของรายการที่ไม่เหมาะสม (obscene, indecent or profane programs) เช่น รายการที่มีเนื้อหาทั้งที่เป็นรูปภาพ ตัวหนังสือ หรือคำพูดที่แพร่ภาพและกระจายเสียง ที่ลามก อนาจาร หยาบคาย หรือไม่เหมาะสม เกินมาตรฐานของสังคมโดยทั่วไปจะยอมรับได้ หรือถ่ายทอดรายการสำหรับผู้ใหญ่ในเวลาที่ไม่เหมาะสม การถ่ายทอดรายการที่เป็นเรื่องหลอกลวง (hoax) เป็นต้น
- ปัญหาการถ่ายทอดรายการทั้งโทรทัศน์และวิทยุโดยไม่ได้รับอนุญาต มีความลำเอียงหรือผิดกฎหมาย (unauthorized / unfair / biased / illegal broadcast) และวิชาชีพสื่อสารมวลชน (journalism) เช่น
  - การถ่ายทอดเสียงสนทนาทางโทรศัพท์ที่ไม่ยังได้รับอนุญาตจากเจ้าของเสียง
  - การถ่ายทอดเรื่องราวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งทำให้เกิดความกลัว หรือเป็นการข่มขู่ผู้อื่น
  - การถ่ายทอดรายการวิทยุหรือโทรทัศน์โดยไม่มีใบอนุญาต
  - การนำเสนอข่าวหรือข้อมูลของสื่อ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับจริยธรรมของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพสื่อสารมวลชน โดยในแต่ละปี FCC ได้รับข้อร้องเรียนเป็นจำนวนมากจากผู้บริโภคเกี่ยวกับการนำเสนอข่าวหรือข้อมูลจากสื่อ เช่น สื่อนำเสนอเนื้อหาที่ลำเอียง

ผิดพลาดหรือบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง นำเสนอข้อมูลไม่ทันต่อเหตุการณ์ ประกาศข่าวการเจ็บป่วย หรือการเสียชีวิตของบุคคลโดยไม่แจ้งให้ครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดของผู้เป็นข่าวได้รับทราบก่อน หรือประกาศข่าวโดยแสดงออกทางสีหน้าน้ำเสียง ที่ไม่เหมาะสมกับเนื้อหาข่าว อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของสหรัฐมีบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of speech) และยังมี Communication Act ซึ่งห้ามไม่ให้ FCC เซ็นเซอร์การนำเสนอข้อมูลของสื่อ สำหรับเรื่องที่ไม่มีความชัดเจนว่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (clear and present danger of serious substantive evil)

ที่ผ่านมาศาลของสหรัฐเคยมีความเห็นเกี่ยวกับรายการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมโดยแบ่งเป็นรายการที่มีเนื้อหาลามก (obscene material) จะไม่ได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่รายการที่มีเนื้อหาไม่สุภาพ (indecent material) ยังได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอได้ โดยให้พิจารณาช่วงเวลาในการนำเสนอที่อาจมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีเด็กรับชมรายการ ผลที่ตามมาจากความเห็นดังกล่าวของศาลทำให้เกิด (1) การกำหนดให้ช่วงเวลาระหว่าง 6.00-22.00 น. ห้ามถ่ายทอดรายการที่มีเนื้อหาอนาจาร หรือไม่สุภาพ (2) การกำหนดให้ผู้ผลิตโทรทัศน์จอขนาด 13 นิ้วขึ้นไป ต้องติดตั้ง V-chip เพื่อให้ผู้ปกครองของเด็กสามารถเลือกเข้ารหัสรายการที่ไม่ต้องการให้เด็กรับชมได้ นอกจากนี้ ในปี 2008 รัฐสภาของสหรัฐได้ผ่านกฎหมาย Child Safe Viewing Act ซึ่งกำหนดให้ FCC ต้องศึกษาในเรื่องต่อไปนี้ (1) เทคโนโลยีการปิดกั้น (blocking) การรับชมรายการที่สามารถนำมาใช้ได้กับอุปกรณ์สื่อสารหลายชนิด (2) วิธีการกระตุ้นให้ผู้ปกครองใช้เทคโนโลยีการปิดกั้นซึ่งไม่กระทบต่อเนื้อหาหรือค่าใช้จ่ายในการรับชมรายการ (3) เครื่องมือและมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่จะช่วยผู้ปกครองดูแลการรับชมรายการของเด็กได้ ทั้งนี้ การศึกษาทั้งสามเรื่องนี้จะต้องครอบคลุมอุปกรณ์สื่อสารไร้สาย และอินเทอร์เน็ตด้วย

ในภาคเอกชน รัฐสภาของสหรัฐร้องขอให้อุตสาหกรรมและองค์กรวิชาชีพด้านบันเทิงจัดทำเรตติ้งสำหรับรายการโทรทัศน์ (TV program ratings) และเรตติ้งสำหรับภาพยนตร์ (movie ratings) โดยทั้งสองกรณีนี้เป็นการจัดทำโดยไม่มีกฎหมายเฉพาะแต่เป็นแบบสมัครใจของภาคเอกชน

- ปัญหาที่เกี่ยวกับรายการสำหรับเด็ก สืบเนื่องจากผลสำรวจการรับชมโทรทัศน์ของเด็กพบว่า เด็กในสหรัฐจะใช้เวลารับชมโทรทัศน์โดยเฉลี่ยวันละ 2-3 ชั่วโมง ประกอบกับกฎหมาย Children Television Act (CTA 1990) ซึ่งกำหนดให้สถานีโทรทัศน์ทั้งที่ประกอบการในเชิงพาณิชย์และมิใช่เชิงพาณิชย์ ต้องจัดให้มีรายการสำหรับเด็ก (อายุต่ำกว่า 12 ปี) ให้เป็นรายการหลัก (core program) และจำกัดเวลาโฆษณาในช่วงรายการเด็ก FCC จึงมีข้อกำหนดดังต่อไปนี้สำหรับ core program ให้ทุกสถานีโทรทัศน์ปฏิบัติตาม
    - ต้องมีระยะเวลาในการเผยแพร่รายการครั้งละไม่น้อยกว่า 30 นาที
    - เวลาในการเผยแพร่รายการอยู่ในช่วง 7.00-10.00 น.

- ต้องจัดให้มีรายการเป็นประจำทุกสัปดาห์
- ต้องจัดเวลาให้สำหรับ core programs ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 3 ชั่วโมง
- ทุกสถานีโทรทัศน์ต้องแจ้งข้อมูลโดยละเอียด (advance information)เกี่ยวกับการเผยแพร่รายการ core program ให้ผู้ปกครองทราบ

นอกจากนี้ FCC ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการโฆษณาในช่วง core program โดยจำกัดระยะเวลาโฆษณา 10.5 นาทีต่อชั่วโมง สำหรับสุดสัปดาห์ และ 12 นาทีต่อชั่วโมงสำหรับวันอื่น โดยใช้กับผู้ประกอบธุรกิจเคเบิ้ลทีวี และทีวีดาวเทียมด้วย

- ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา ครอบคลุมโฆษณาที่ผิดกฎหมาย (unlawful or illegal advertising) เช่น โฆษณาการพนันล็อตเตอรี่ หรือโฆษณาการระดมทุนที่ผิดกฎหมาย โฆษณายาสูบทุกประเภททั้งแบบมีควันและไม่มีควัน โฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลาที่ไม่ได้รับอนุญาต โฆษณาสินค้าหรือบริการบางประเภทที่มีหน่วยงานของรัฐบาล เช่น Food and Drug Administration (FDA) หรือ Federal Trade Commission (FTC) ออกกฎห้ามไว้ นอกจากนี้ ปัญหาในกลุ่มนี้ยังครอบคลุมถึงโฆษณาที่ไม่เหมาะสมต่างๆ เช่น โฆษณาสินค้าหรือบริการบางชนิดในช่วงเวลารับประทานอาหาร โฆษณาที่มีเนื้อหาผิดไปจากความเป็นจริง หรืออาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด หรือมีการใช้ภาษาหรือไวยากรณ์ผิดหรือไม่เหมาะสม
- ปัญหาการปกปิดข้อมูลผลประโยชน์ (payola Rules) FCC กำหนดให้สถานีวิทยุและโทรทัศน์ที่ได้รับใบอนุญาตต้องเปิดเผยข้อมูลผู้สนับสนุนรายการ รวมถึงกำหนดให้ลูกจ้างของสถานีโทรทัศน์หรือวิทยุ (broadcast station) ผู้ผลิตรายการ (program producer หรือ program supplier) หรือบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับค่าตอบแทน (payment) หรือได้รับการบริการ หรือได้รับสิ่งของมีค่าใดๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงข้อมูลหรือสินค้าหรือบริการ จะต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวให้แก่สถานีที่ตนสังกัดได้รับทราบด้วยก่อนที่จะเผยแพร่ข้อมูลเหล่านั้น และเป็นหน้าที่ของสถานีด้วยที่จะต้องเสาะหาข้อมูลการรับประโยชน์ต่างๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับรายการที่จะเผยแพร่เพื่อนำมาพิจารณาความเหมาะสมก่อนที่จะแพร่ภาพหรือกระจายเสียง
- ปัญหาการเข้าถึงบริการของผู้พิการ (disability access) ปัญหาในข้อนี้มีลักษณะเดียวกันกับปัญหาในข้อ 1 เรื่องการเข้าถึงอุปกรณ์และบริการโทรคมนาคมของผู้พิการ
- ปัญหา Emergency Alerts System (EAS) รัฐบาลสหรัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการในกิจการสื่อสารมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์ บรอดแบนด์ เคเบิ้ลทีวี และดาวเทียม ให้ร่วมมือกับรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในการประกาศข่าวหรือข้อมูลฉุกเฉิน เช่น ประกาศการถูกลักพาตัวของผู้มีอายุต่ำกว่า 17 ปี (America's Missing: Broadcast Emergency Response หรือ AMBER Plan) หรือรายงานฉุกเฉิน

เกี่ยวกับสภาพอากาศ เป็นต้น โดยผู้บริโภคสามารถร้องเรียนต่อ FCC ได้หากพบปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือของผู้ประกอบการในกิจการตามที่ระบุ

- ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาณ (cable modem or signal issues) สัญญาณรบกวนจากคลื่นวิทยุ คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาการรับชมโทรทัศน์ การรับฟังวิทยุ หรือแม้แต่การพูดโทรศัพท์แบบไร้สาย โดยสัญญาณรบกวนอาจเกิดได้จากอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน หรือภายในบริเวณใกล้เคียง FCC ได้จัดทำคำแนะนำเบื้องต้นในการตรวจหาสัญญาณรบกวนด้วยตนเอง หากผู้บริโภคตรวจสอบแล้วพบว่าไม่ได้เกิดจากอุปกรณ์ไฟฟ้าของตนเองแต่ยังมีปัญหาสัญญาณรบกวนทั้งแบบเป็นบางช่วง หรือแบบตลอดเวลา สามารถร้องเรียนไปยัง FCC เพื่อแจ้งให้แก่ผู้ให้บริการเครือข่าย (carrier) ในพื้นที่ที่พบปัญหาทำการตรวจสอบต่อไป
- ปัญหาเกี่ยวกับโทรทัศน์ระบบดิจิตอล (DTV issues) นับตั้งแต่ปี 2001 FCC ได้ปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับการนำเอาเทคโนโลยีดิจิตอลมาใช้กับระบบแพร่ภาพและกระจายเสียง โดยในกลางปี 2009 สถานีโทรทัศน์ทั้งหมดในสหรัฐเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิตอล ซึ่งทำให้ผู้ชมที่เป็นสมาชิก (subscriber) ของผู้ให้บริการเคเบิ้ลทีวีหรือทีวีดาวเทียม ยังคงสามารถรับชมรายการในระบบเดิม (อนาลอก) ได้ เนื่องจากผู้ให้บริการจะจัดหาอุปกรณ์แปลงสัญญาณให้สมาชิกเช่า แต่ผู้ชมที่ไม่ได้เป็นสมาชิกและยังใช้โทรทัศน์ในระบบอนาลอกอยู่มีทางเลือก 2 ทางคือ 1) ซื้อโทรทัศน์ระบบดิจิตอล หรือ 2) ซื้ออุปกรณ์แปลงสัญญาณดิจิตอลเป็นสัญญาณอนาลอก โดยในปี 2009 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการใช้ระบบอนาลอกนั้น FCC ได้รับข้อสอบถาม (ตารางที่ 2) เกี่ยวกับอุปกรณ์ และโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลเป็นจำนวนสูงมากรวมกันถึง 768,127 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 97 ของจำนวนเรื่องสอบถามเกี่ยวกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 87 ของจำนวนเรื่องสอบถามทั้งหมดที่ FCC ได้รับในปีนั้น โดยที่จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทรทัศน์ดิจิตอล ในปี 2009 ก็เพิ่มสูงขึ้นจากปี 2008 เช่นกัน

ตัวอย่างปัญหาเกี่ยวกับโทรทัศน์ดิจิตอลส่วนมากเกี่ยวข้องกับความไม่เข้าใจข้อมูล เช่น อุปกรณ์แปลงสัญญาณมีให้เลือกใช้ได้หลายประเภท ควรเลือกใช้อย่างไร แต่ละแบบมีค่าใช้จ่ายต่างกันอย่างไร ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายอุปกรณ์แปลงสัญญาณ สถานีโทรทัศน์บางประเภท[2] ยังได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิตอลตามเวลาที่ FCC กำหนด ปัญหาเกี่ยวกับเสาอากาศสำหรับโทรทัศน์ดิจิตอล และปัญหาการไม่สามารถรับคำบรรยายใต้ภาพ (close captioning) ซึ่งเป็นบริการสำหรับผู้มีปัญหาด้านการได้ยิน เป็นต้น

[2] สถานีโทรทัศน์ที่ได้รับยกเว้นได้แก่สถานีโทรทัศน์ชุมชน หรือในที่ห่างไกล หรือสถานีโทรทัศน์สำหรับกลุ่มเฉพาะที่อยู่ในท้องที่ห่างไกล มี 3 ประเภทคือ “Low Power Television (LPTV)”, “Class A Station” และ “TV translator station”

- ปัญหาความเป็นส่วนตัวของข้อมูลสมาชิกเคเบิ้ล (cable subscriber privacy) การสมัครใช้บริการเคเบิ้ล ผู้บริโภคจะต้องให้ข้อมูลชื่อและที่อยู่ เพื่อใช้สำหรับการรับใบเรียกเก็บเงินจากผู้ให้บริการเคเบิ้ล เพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค FCC กำหนดให้ผู้ให้บริการเคเบิ้ลต้องชี้แจงให้ผู้บริโภคทราบข้อมูลต่อไปนี้ล่วงหน้า เช่น ขอบเขตของข้อมูลในเอกสาร ความถี่ของการส่งเอกสาร วัตถุประสงค์ของการส่งเอกสาร เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ให้บริการเคเบิ้ลต้องให้การรับรองได้ว่าจะไม่นำข้อมูลส่วนตัวของผู้รับบริการไปเผยแพร่หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของข้อมูลแล้วเท่านั้น ในกรณีที่ผู้บริโภคพบว่าผู้ให้บริการเคเบิ้ลละเมิดข้อกำหนดของ FCC ในเรื่องนี้ ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนไปที่ FCC ได้

นอกจากปัญหาด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่มีผู้ร้องเรียนมายัง FCC ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว FCC ยังได้รับข้อร้องเรียนบางเรื่องจากผู้บริโภค แต่เป็นเรื่องที่ FCC ยังไม่มีข้อกำหนดในการควบคุม เช่น การยกเลิกหรือการปรับผังรายการของสถานีโทรทัศน์หรือสถานีวิทยุ ระดับความดังของเสียงในรายการโฆษณาทางโทรทัศน์ หรือระดับความดังของเสียงดนตรีประกอบรายการ (background noise) เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการเครือข่าย (carrier) โดยมากจะเกี่ยวกับการทำการตลาดหรือการโฆษณาของผู้ให้บริการ เช่น ได้รับบริการไม่ตรงกับข้อมูลในโฆษณา มีผู้แอบอ้างเป็นตัวแทนจำหน่าย (misrepresentation) ของผู้ให้บริการเครือข่าย มีจำนวนรายการหรือจำนวนช่องให้เลือกชมน้อย เป็นต้น

8. *ไฟติดเสาส่งสัญญาณดับหรือมีสัญญาณรบกวน* (tower light outages or signal interference)

FCC กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีเสาส่งสัญญาณมีหน้าที่ต้องติดตั้งและดูแลรักษาไฟแจ้งตำแหน่งเสาส่งสัญญาณ ตลอดจนดูแลรักษาความแข็งแรงของโครงสร้าง ความชัดเจนของสีของเสาส่งสัญญาณให้สามารถบอกตำแหน่งได้ตลอดเวลาเพื่อความปลอดภัยต่อการจราจรทางอากาศ รวมถึงจะต้องดูแลไม่ให้มีสัญญาณรบกวนการจราจรทางอากาศ เป็นต้น โดยผู้บริโภคสามารถร้องเรียนได้หากพบปัญหาการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องนี้

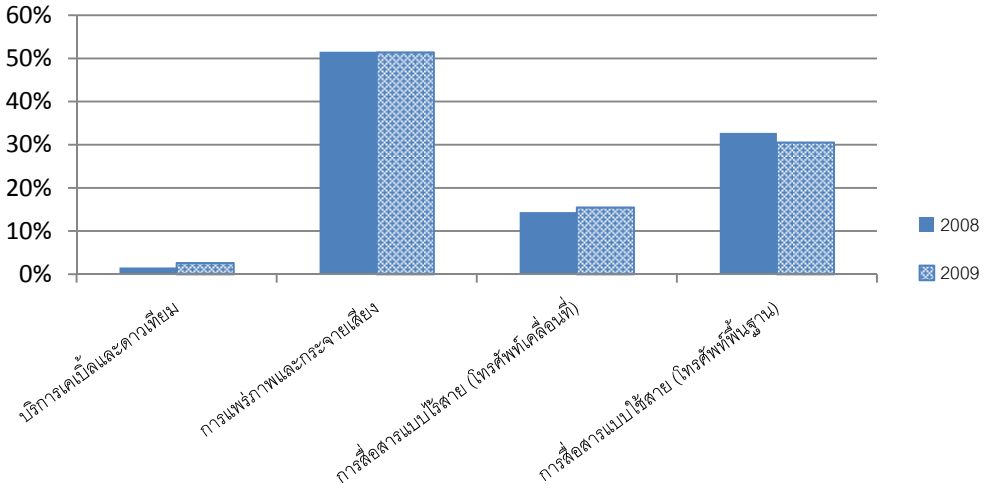
5.1.2 สถิติเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนของ FCC ได้รับ

ทุกๆ ไตรมาส CGB จะจัดทำรายงานสถิติการรับเรื่องร้องเรียน ตามตารางที่ 5.1 และสถิติการตอบข้อสอบถามจากผู้บริโภค ตามตารางที่ 5.2 โดยเป็นการรายงานแยกตามประเภทการสื่อสาร 4 แบบคือ (1) บริการเคเบิ้ลและดาวเทียม (2) การถ่ายทอดรายการวิทยุและโทรทัศน์ (3) การสื่อสารแบบไร้สาย (4) การสื่อสารแบบใช้สาย สถิติที่รายงานเป็นการนับจากจำนวนเรื่องที่รับครั้งแรก โดย

ยังไม่มีการจำแนกว่าเป็นเรื่องที่มีมูลเพียงพอต่อการดำเนินการต่อหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ภายใต้ FCC ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้รับร้องเรียน จะเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนใดจะนำไปพิจารณาต่อ

จากข้อมูลสถิติการร้องเรียนทั้งหมดที่ CGB ได้รับในปี 2008-2009 พบว่าการร้องเรียนเกี่ยวกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงมีสัดส่วนสูงที่สุดถึงร้อยละ 50 รองลงมาคือเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารแบบใช้สาย และการสื่อสารแบบไร้สาย ตามลำดับ (ภาพที่ 5.1) จากตารางที่ 5.1 จะเห็นว่าเรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุดด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหารายการที่มีลักษณะลามก อนาจาร หรือหยาบคาย ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของเรื่องร้องเรียนตลอดทั้งปี โดยมีจำนวนถึง 430,00-432,092 เรื่อง ในส่วนของการร้องเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารแบบใช้สาย (โทรศัพท์พื้นฐานและโทรสาร) จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการถูกรบกวนจากการส่งแฟกซ์หรือโทรศัพท์โฆษณาขายสินค้า ซึ่งละเมิด Telephone Consumer Protection Act โดยมีจำนวนเรื่องร้องเรียนถึง 140,780 เรื่อง ในปี 2008 หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในปี 2008 และจำนวน 131,948 เรื่อง หรือร้อยละ 26 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในปี 2009

ภาพที่ 5.1 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนที่ CGB ได้รับในปี 2008-2009



ตารางที่ 5.1 สถิติเรื่องร้องเรียนที่สำนักคุ้มครองผู้บริโภค (CGB) ได้รับ ค.ศ. 2008 - 2010 (ไตรมาสที่ 1)

เรื่อง	จำนวนเรื่องร้องเรียน		
	Q1-Q4 2008	Q1-Q4 2009	Q1-2010
บริการเคเบิ้ลและดาวเทียม			
- การเชื่อมต่อและการเข้าถึงบริการเคเบิ้ลทีวีและทีวีดาวเทียม	111	-	-
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการและการเข้าถึงบริการ	129	-	-
- โทรทัศน์ดิจิตอล	369	792	78
- การตลาดและการโฆษณาของผู้ให้บริการ	725	1,287	268
- การบริการ	1,245	1,656	396
- การคิดค่าบริการ	1,628	2,285	547
- เนื้อหารายการ จำนวนรายการและจำนวนช่องที่มีให้สมาชิกเลือกชม	2,490	5,248	740
รวม	**6,697**	**11,268**	**2,029**
การแพร่ภาพและกระจายเสียง			
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการและการเข้าถึงบริการ	152	-	-
- การตลาดและการโฆษณาของผู้ถ่ายทอดสัญญาณ (carrier)	307	4,859	106
- โทรทัศน์ดิจิตอล	1,488	8,051	535
- เนื้อหารายการ-เรื่องทั่วไป	3,437	2,438	522
- เนื้อหารายการ–รายการที่ไม่เหมาะสม (ลามก อนาจาร หยาบคาย)*	210,190	202,322	130,651
- เนื้อหารายการ –อื่นๆ	6,010	4,375	602
รวม	**221,584**	**222,045**	**132,416**
การสื่อสารแบบไร้สาย (โทรศัพท์เคลื่อนที่)			
- อุปกรณ์	768	-	-
- การตลาดและการโฆษณาของผู้ให้บริการ	1,385	1,456	390
- สัญญาและการเลิกใช้บริการก่อนกำหนด	2,134	1,748	447
- การบริการ	4,567	2,777	811
- การคิดค่าบริการ	10,930	12,008	3,793
- Telephone Consumer Protection Act	42,154	47,842	11,312
รวม	**61,938**	**66,831**	**16,753**
การสื่อสารแบบใช้สาย (โทรศัพท์พื้นฐาน)			
- การตลาดและการโฆษณาของผู้ให้บริการ	1,414	-	-
- ความทั่วถึงของบริการ (universal service issues) และคุณภาพของบริการ	3,343	3,330	846
- การคิดค่าบริการ	13,486	14,962	3,147
- Telephone Consumer Protection Act			
o โทรสารรบกวน	56,043	28,468	5,631
o โทรศัพท์รบกวน (Do-Not-Call List)	25,622	40,777	8,041
o อื่นๆ	39,147	44,411	8,726
รวม	**140,780**	**131,948**	**26,391**
รวมจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด	**430,000**	**432,092**	**177,589**

ที่มา: www.fcc.gov/cgb/quater/welcome.html

หมายเหตุ: * มีความเป็นไปได้ที่จะมีการนับซ้ำ เนื่องจากผู้บริโภคอาจร้องเรียนเรื่องเดียวกันไปในหลายหน่วยงานภายใต้ FCC ได้แก่ CGB, EB และส่งอีเมล์ถึงประธาน FCC โดยตรง

ปัญหาการละเมิด Telephone Consumer Protection Act พบมากเช่นกันในกลุ่มของการสื่อสารแบบไร้สาย โดยมีข้อสังเกตคือปัญหาที่มีการร้องเรียนมากสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ไม่แตกต่างกันมากนัก คือ โดยมากเกี่ยวข้องกับการถูกรบกวนความเป็นส่วนตัว รองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับการคิดค่าบริการ

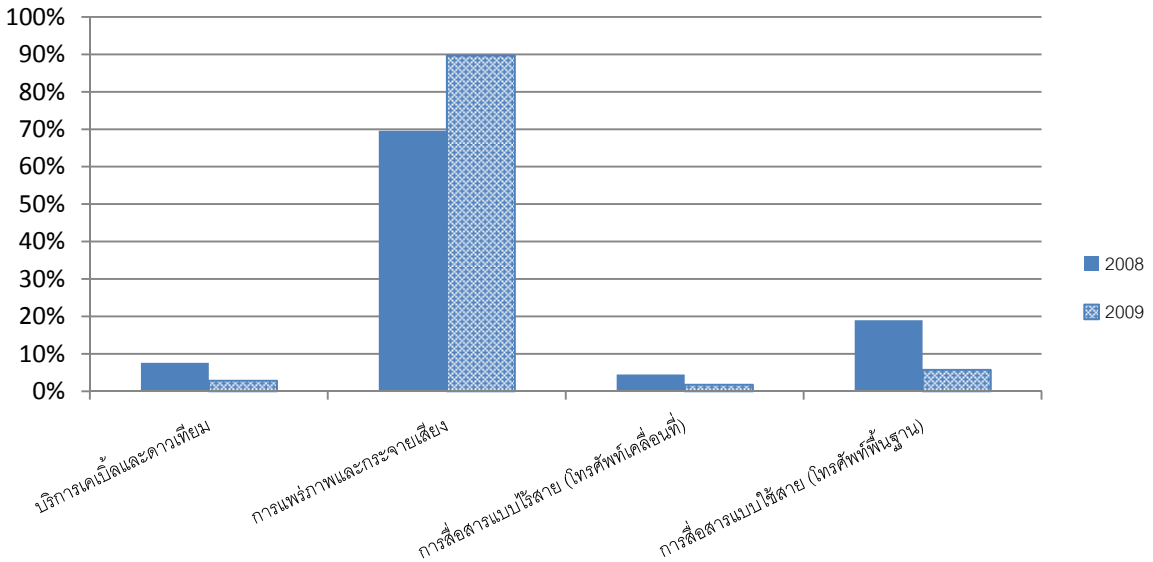
ในส่วนบริการที่มีการร้องเรียนน้อยที่สุดคือ บริการเคเบิ้ลและดาวเทียม โดยมีสัดส่วนการร้องเรียนเพียงร้อยละ 0.01 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในปี 2008 และร้อยละ 0.26 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในปี 2009 เรื่องที่ร้องเรียนในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับจำนวนรายการ และจำนวนช่องที่ผู้ให้บริการเคเบิ้ลและดาวเทียมมีให้แก่สมาชิกเลือกชมน้อยเกินไป

สำหรับสถิติการตอบข้อสอบถามที่ CGB ได้รับในปี 2008-2009 ตามภาพที่ 5.2 พบว่าผู้บริโภคมีข้อสอบถามเกี่ยวกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นสัดส่วนสูงที่สุดถึงร้อยละ 70 และร้อยละ 90 ตามลำดับ รองลงมาคือข้อสอบถามเกี่ยวกับการสื่อสารแบบใช้สาย เมื่อดูข้อมูลสถิติในรายละเอียดตามตารางที่ 5.2 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโทรทัศน์ดิจิตอลและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสัญญาณโทรทัศน์ดิจิตอล สูงที่สุดถึงร้อยละ 65 ในปี 2008 และร้อยละ 87 ในปี 2009 โดยเฉพาะในปี 2009 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการใช้ระบบแพร่ภาพและกระจายเสียงแบบอนาลอกในประเทศสหรัฐ จึงมีข้อสอบถามในเรื่องอุปกรณ์แปลงสัญญาณสูงมาก

จำนวนข้อสอบถามที่สูงเป็นอันดับที่สองและอันดับที่สามคือ ข้อสอบถามเกี่ยวกับโทรศัพท์พื้นฐาน (เรื่องการถูกรบกวนจากโทรสารและโทรศัพท์โฆษณาขายสินค้า) และข้อสอบถามเกี่ยวกับบริการเคเบิ้ลและดาวเทียม ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิตอลเช่นเดียวกันกับกรณีของการแพร่ภาพและกระจายเสียง

ข้อสอบถามที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือ ข้อสอบถามเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยส่วนมากเป็นการสอบถามเกี่ยวกับใบอนุญาต รองลงมาคือเรื่องการบริการ และสัญญาณรบกวน

ภาพที่ 5.2 สัดส่วนเรื่องสอบถามที่ CGB ได้รับในปี 2008-2009



ตารางที่ 5.2 สถิติการตอบข้อสอบถามโดยสำนักคุ้มครองผู้บริโภค (CGB)
ค.ศ. 2008 - 2010 (ไตรมาสที่ 1)

เรื่อง	จำนวนเรื่องสอบถาม (Inquiry)		
	Q1-Q4 2008	Q1-Q4 2009	Q1-2010
บริการเคเบิ้ลและดาวเทียม			
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการและการเข้าถึงบริการ	225	-	-
- โทรทัศน์ดิจิตอล	18,409	7,364	-
- การบริการ	1,569	4,168	470
- อุปกรณ์รับสัญญาณทางอากาศ (Over-the-Air Reception Devices issues)	2,210	529	501
- Satellite Home Viewer Improvement Act	1,934	2,649	542
- เนื้อหารายการ จำนวนรายการและจำนวนช่องที่มีให้สมาชิกเลือกชม	2,156	2,276	650
- การคิดค่าบริการ	6,029	7,922	1,705
รวม	**35,532**	**24,908**	**3,868**
การแพร่ภาพและกระจายเสียง			
- ระบบแจ้งเตือนฉุกเฉิน (Emergency Alert System หรือ EAS)	129	-	-
- สัญญาณรบกวน	3,001	-	-
- รายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเมือง	608	-	-
- ใบอนุญาตแพร่ภาพและกระจายเสียง	2,426	-	-
- อุปกรณ์	24,981	644,483	-
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการและการเข้าถึงบริการ	690	275	228
- การตลาดและการโฆษณาของผู้ถ่ายทอดสัญญาณ (carrier)	1,009	1,527	328
- โทรทัศน์ดิจิตอล	281,168	123,644	551
- เนื้อหารายการที่แพร่ภาพและกระจายเสียง	11,980	12,870	2,713
รวม	**325,992**	**791,081**	**5,135**
การสื่อสารแบบไร้สาย (โทรศัพท์เคลื่อนที่)			
- ใบอนุญาตสำหรับวิทยุสื่อสารสมัครเล่น (Amateur License Information)	853	-	-
- ใบอนุญาต	7,473	2,630	-
- เสาส่งสัญญาณ	947	1,153	336
- สัญญาณรบกวน	3,537	4,002	655
- การบริการ	5,234	4,352	1,296
- การคิดค่าบริการ	2,929	3,204	890
รวม	**20,973**	**15,341**	**5,130**
การสื่อสารแบบใช้สาย (โทรศัพท์พื้นฐาน)			
- การโอนย้ายหมายเลข (Number portability)	1,115	-	-
- Slamming	5,862	2,510	662
- ความทั่วถึงของบริการ (universal service issues)	1,884	4,881	1,306
- การคิดค่าบริการ	4,559	6,197	1,600
- Cramming	8,747	6,955	2,142
- Telephone Consumer Protection Act (โทรสารรบกวน โทรศัพท์รบกวน)	66,767	29,897	6,397
รวม	**88,934**	**50,440**	**12,107**
รวมจำนวนเรื่องสอบถามที่ได้รับทั้งหมด	**468,431**	**881,770**	**26,240**

ที่มา: www.fcc.gov/cgb/welcome.html

5.2 อังกฤษ

Ofcom มอบหมายให้ Ofcom Advisory Team (OAT) ทำหน้าที่เป็นศูนย์รับเรื่องร้องเรียนสำหรับผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ที่ประสบปัญหาในการใช้บริการ หรือต้องการให้ข้อเสนอแนะแก่ Ofcom

5.2.1 การแบ่งกลุ่มเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน

OAT แบ่งปัญหาเรื่องร้องเรียนออกเป็น 4 กลุ่มคือ (1) ด้านกิจการโทรคมนาคม (2) ด้านกิจการวิทยุและโทรทัศน์ (3) ด้านการโฆษณา และ (4) ด้านสัญญาณรบกวนหรือการรับสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์ นอกจากการรับเรื่องร้องเรียนแล้ว OAT ยังสนับสนุนให้ผู้บริโภคส่งคำแนะนำมาให้แก่ OAT ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 4 กลุ่มข้างต้นอีกด้วย โดยในแต่ละกลุ่มปัญหามีความครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้

1) กิจการโทรคมนาคม ปัญหาเรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้จะครอบคลุมทั้งปัญหาของโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และบรอดแบนด์ ลักษณะปัญหาในกลุ่มนี้ใกล้เคียงกับปัญหาร้องเรียนที่ FCC ได้รับ โดยแบ่งเป็น

- ใบเรียกเก็บค่าบริการ (billing) ปัญหา ได้แก่ ยอดเรียกเก็บค่าโทรศัพท์สูงมากผิดปกติ มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในบริการซึ่งไม่ได้ใช้งาน มีรายการค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม (additional charges) ที่ผู้บริโภคไม่คาดคิดมาก่อน (เช่น ค่าปรับเนื่องจากจ่ายค่าบริการช้า ค่าเชื่อมต่อบริการใหม่หลังจากชำระเงินล่าช้า ค่าธรรมเนียมการยกเลิกบริการก่อนกำหนดในสัญญา) ได้รับใบเรียกเก็บเงินปลอม ไม่สามารถขอคืนเงิน (refund) จากผู้ให้บริการได้ ไม่สามารถเจรจาขอผ่อนผันการชำระค่าบริการได้ การถูกตามทวงหนี้จากผู้ให้บริการ ไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย (compensation) จากผู้ให้บริการ เป็นต้น
- การคิดค่าบริการ (charges) นอกเหนือไปจากการคิดค่าบริการการใช้งานโทรศัพท์ตามอัตราค่าบริการที่ผู้ให้บริการประกาศไว้แล้ว ผู้ให้บริการยังมีการคิดค่าใช้จ่ายในกรณีที่ผู้บริโภคใช้บริการอื่นๆ เพิ่มเติม หรืออาจเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้บริโภคไม่เข้าใจว่าเหตุใดจะต้องจ่าย เช่น ค่าบริการการโอนสายต่างประเทศ (roaming) ค่าเช่าใช้บริการ (rental charge) สำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งแยกต่างหากจากค่าใช้โทรศัพท์แต่ละครั้ง ค่าปลดล็อคซิม เป็นต้น
- การบริการลูกค้า (customer service) โดยปกติแล้วผู้บริโภคสามารถร้องเรียนปัญหานี้ไปที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมได้โดยตรง แต่หากไม่ประสบผลสำเร็จ ภายในระยะเวลาที่ Ofcom กำหนด (8-9 สัปดาห์) ก็สามารถแจ้งความประสงค์เพื่อเข้าสู่กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งทางเลือก (alternative dispute resolution schemes หรือ ADR) ซึ่ง Ofcom กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมทุกแห่งต้องเป็นสมาชิกใน ADR

schemes โดยสมาชิกทุกรายต้องผูกพันต่อผลการพิจารณาของ ADR schemes (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) หรือในกรณีที่ผู้บริโภคพบว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมของตนมิได้เป็นสมาชิก ADR schemes สามารถแจ้งหรือตรวจสอบมายัง Ofcom ได้เช่นกัน

- มีโทรศัพท์เรียกเข้าแต่ไม่มีเสียงผู้พูดปลายทาง (silent call) และปัญหาความเป็นส่วนตัว (privacy) อาจมีความเป็นไปได้ที่ผู้บริโภคจะได้ยินเสียงเรียกเข้าของโทรศัพท์แต่เมื่อรับแล้วกลับไม่มีผู้พูด ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเกิดความกลัวหรือไม่มั่นใจในบริการ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการถูกรบกวนจากการขายโฆษณาผ่านทางโทรศัพท์ และทางอีเมล์ ข้อร้องเรียนในเรื่องนี้ยังรวมไปถึงการปกป้องข้อมูลส่วนตัวของเจ้าของเบอร์โทรศัพท์ ตามที่ Data Protection Act 1988 ให้การคุ้มครองไว้
- ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการ (service problems) ครอบคลุมหลายเรื่องเช่น
  - การไม่มีสัญญาณโทรออกในบางพื้นที่ พบปัญหานี้ในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่
  - ความล่าช้าในการติดตั้ง และการซ่อมแซม ภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้สมัครใช้บริการหรือแจ้งผู้ให้บริการได้รับทราบแล้ว
  - ความล่าช้าในการได้รับ Migration Authorization Code (MAC) ซึ่งเป็นรหัสประจำตัวของผู้ใช้บริการบรอดแบนด์ เมื่อผู้บริโภคต้องการย้ายไปใช้บริการเครือข่ายของผู้ให้บริการบรอดแบนด์อีกรายหนึ่งจะต้องแจ้งหมายเลข MAC ของตนเองให้ผู้บริการรายใหม่ทราบ ปัญหาคือผู้ให้บริการรายเดิมมักมีความล่าช้าในการแจ้งหมายเลข MAC ให้ลูกค้าทราบ
  - ความล่าช้าในการปลดป้ายอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ให้บริการบรอดแบนด์ (tag-on-line) ปัญหานี้คล้ายกับปัญหา MAC ข้างต้น ในอังกฤษเมื่อลูกค้าใช้บริการของผู้ให้บริการบรอดแบนด์รายใด ผู้ให้บริการจะต้องติดป้ายอิเล็กทรอนิกส์ (electronic tag) ไว้ที่หมายเลขโทรศัพท์พื้นฐานของบ้านหรือสำนักงานนั้นๆ เพื่อให้ทราบว่าหมายเลขโทรศัพท์นี้ใช้บริการบรอดแบนด์ของบริษัทใด เมื่อผู้บริโภคเปลี่ยนผู้ให้บริการบรอดแบนด์ ผู้ให้บริการรายใหม่จะเริ่มให้บริการได้ก็ต่อเมื่อผู้ให้บริการรายเดิมนำ tag-on-line ออกไปแล้ว
  - ความล่าช้าในการโอนย้ายสิทธิเลขหมาย (number portability) ทั้งสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์เคลื่อนที่
- ปัญหาด้านการตลาด (mis-selling) และ slamming ได้แก่ เช่น การโฆษณาว่าเป็นบริการที่จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย แต่เมื่อใช้แล้วไม่ได้ประหยัดจริง การโฆษณาว่าจะมีของแถมหรือเงินคืน (cashback) แต่เมื่อใช้บริการแล้วกลับไม่ได้รับของแถมหรือเงินคืนตามที่โฆษณา หรือการใช้วิธีการขายที่ยอมรับไม่ได้ เช่น การคุกคาม (threatening) หรือข่มขู่ (intimidating) และปัญหาผู้บริโภคถูกโอนสายให้ไปใช้เครือข่ายของอีกบริษัทหนึ่งโดยไม่ทราบล่วงหน้า (slamming)

- ปัญหาอื่นๆ เช่น
  - ความเหมาะสมของเนื้อหาที่เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ต การที่อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อระบบเปิด ซึ่งยังไม่มีการควบคุมด้วยระบบใบอนุญาต (license) แต่หากผู้บริโภคพบเห็นความไม่เหมาะสมของเนื้อหาในสื่ออินเทอร์เน็ตก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียน หรือให้คำแนะนำมายัง Ofcom ได้
  - ค่าบริการสำหรับบริการเสริมต่างๆ (premium rate service, premium rate text messages) ได้แก่ บริการส่งข้อความสั้น (SMS) เพื่อร่วมลงคะแนนในรายการทีวีประเภท reality show การรับบริการข่าวหรือผลการแข่งขันฟุตบอลผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ การรับข้อมูลทำนายดวงชะตา บริการพูดคุย (chat) หรือการดาวน์โหลดริงโทน หรือการรับ-ส่งภาพเคลื่อนไหว (MMS) เป็นต้น
  - ปัญหาการหลอกลวงขายสินค้าหรือบริการต่างๆ ผ่านทางโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรสาร อีเมล์
  - ความยากลำบากในการเลือกใช้บริการ ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้บริการมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนประเภทบริการ และเปลี่ยนผู้ให้บริการได้ง่าย ภายในระยะเวลาสั้น ทั้งบริการโทรศัพท์ บริการอินเทอร์เน็ต หรือบริการเคเบิ้ลทีวีหรือทีวีดาวเทียม ทำให้ในบางครั้งผู้บริโภคมีความสับสน และไม่มีเวลาหรือไม่ทราบว่าจะมีวิธีเลือกบริการแบบใดที่เหมาะสมกับการใช้งานของตนเอง จึงทำให้เกิดธุรกิจใหม่ที่ให้บริการเปรียบเทียบราคาค่าบริการและโปรแกรมส่งเสริมการตลาดต่างๆ (price comparison) และเพื่อให้ความมั่นใจกับผู้บริโภคว่าบริษัทที่ให้บริการลักษณะนี้มีความน่าเชื่อถือ Ofcom จึงมีระบบตรวจสอบและให้การรับรองวิธีการคำนวณ (tested and approved price comparison calculators) ของบริษัทที่ประกอบธุรกิจนี้[3] โดยบริษัทที่ได้รับการตรวจสอบและรับรองจาก Ofcom สามารถนำโลโก้ไปประกอบการทำโฆษณาของบริษัทได้ โดยที่ Ofcom จะตรวจสอบและประเมินใหม่ทุกปี

2) กิจการวิทยุและโทรทัศน์ (TV & Radio complaints or advice) เรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้ Ofcom กำหนดให้ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาในการรับชมรายการวิทยุและโทรทัศน์ โดยไม่จำกัดว่าเป็นการรับชมด้วยวิธี (platform) ใด ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับกรณีของ FCC แต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับโฆษณา และปัญหาเกี่ยวกับสัญญาณรบกวน

[3] ตัวอย่างบริษัทที่ทำธุรกิจนี้และได้รับการรับรองจาก Ofcom เช่น Simplify Digital (http://www.simplifydigital.co.uk) และ Broadband Choices (http://www.broadbandchoices.co.uk)

หรือปัญหาการรับสัญญาณโทรทัศน์ ซึ่ง Ofcom จัดให้เป็นอีกสองกลุ่มปัญหาต่างหาก ในขณะที่ FCC จะรวมไว้ในกลุ่มนี้ ลักษณะของปัญหาในกลุ่มนี้ที่ Ofcom ได้รับการร้องเรียนจะแบ่งย่อยเป็น

- การร้องเรียนโดยระบุชื่อรายการ (specific program) หากผู้บริโภครับชมหรือรับฟังรายการแล้วพบความไม่เหมาะสมต่างๆ เช่น เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเพศ มีความรุนแรงออกอากาศรายการสำหรับผู้ใหญ่ในเวลาที่ไม่เหมาะสม นำเสนอข้อมูลที่ไม่เป็นธรรม (unfair) เป็นต้น สามารถร้องเรียน Ofcom ได้โดยระบุชื่อรายการ สถานี และเวลาที่รับชม-รับฟัง ที่พบความไม่เหมาะสมดังกล่าว หรือหากเป็นกรณีที่ผู้บริโภคเป็นผู้เกี่ยวข้องในขั้นตอนการผลิตรายการ เช่น การได้รับเชิญไปร่วมรายการ ก็สามารถร้องเรียนได้เช่นกัน แต่ Ofcom จะรับพิจารณาเฉพาะรายการที่ออกอากาศไปแล้วเท่านั้น สำหรับรายการที่ยังไม่ออกอากาศผู้บริโภคต้องร้องเรียนไปยังสถานีหรือผู้ผลิตรายการโดยตรง
- คำบรรยาย (subtitling) หรือการอธิบายด้วยภาพหรือเสียง (signing or audio description) ปัญหาการร้องเรียนในข้อนี้เกี่ยวข้องกับ Television Access Services Code ซึ่งเป็นคำแนะนำที่ Ofcom จัดไว้ให้แก่ผู้ประกอบการในธุรกิจโทรทัศน์เพื่อขอความร่วมมือแบบสมัครใจจัดให้มีบริการเข้าถึงรายการโทรทัศน์ของผู้ที่มีความพิการด้านการรับชม โดย Ofcom จะกำกับดูแลเรื่องการคิดค่าบริการพิเศษสำหรับผู้พิการ โดยการตรวจสอบต้นทุนของการผลิตคำบรรยาย คำอธิบายด้วยภาพหรือเสียง ข้อร้องเรียนในเรื่องนี้ ได้แก่ การไม่มีบริการให้เลือกใช้ และการคิดค่าบริการ เป็นต้น แต่ Ofcom จะรับพิจารณาเฉพาะเรื่องที่เป็นการร้องเรียนผู้ประกอบการที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลของ Ofcom เท่านั้น หากเป็นผู้ประกอบการที่ไม่ได้มีชื่ออยู่ฐานข้อมูลของ Ofcom ผู้บริโภคต้องร้องเรียนไปยังผู้ประกอบการนั้นๆ เองโดยตรง
- ผังรายการ (Scheduling) Ofcom ระบุชัดเจนว่าไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับผังรายการ โดยแนะนำให้ผู้บริโภคเสนอความเห็นไปยังสถานีโทรทัศน์หรือวิทยุโดยตรง
- การถูกนักข่าวคุกคาม (harassed by journalist) เช่นเดียวกับกรณีของผังรายการ Ofcom ไม่ได้รับพิจารณาเรื่องนี้ แต่แนะนำให้ผู้บริโภคที่พบปัญหาการถูกสื่อคุกคามสามารถร้องเรียนไปยัง Press Complaint Commission ได้ ซึ่งจะรับเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อวิทยุหรือโทรทัศน์
- บริการ Video on Demand (VoD) สืบเนื่องจากการลงนามใน EU AVMS (Audio Visual Media Service) Directive ของอังกฤษ ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจด้าน VoD ที่ตั้งอยู่ในอังกฤษต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ EU AVMS Directive กำหนด เช่น
    - ต้องไม่มีเนื้อหาที่กระตุ้นให้เกิดความเกลียดชังอันเนื่องมาจากชาติพันธุ์ (race) เพศ ศาสนา หรือเชื้อชาติ

- หากมีเนื้อหาใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อร่างกายและจิตใจของเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ผู้ผลิตจะต้องจัดให้มีระบบป้องกันการรับชมไว้ด้วย
- ห้ามโฆษณาสินค้าต่อไปนี้ใน VoD: ผลิตภัณฑ์จากยาสูบ ยาที่ต้องมีใบสั่งจากแพทย์ หรือวิธีการรักษาทางการแพทย์ (medical treatments)

Ofcom ไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับ VoD แต่ได้มอบหมายให้ Association for Television on Demand (ATOD) เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียน โดยสำหรับการร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาใน VoD จะเป็นหน้าที่ของ Advertising Standards Authority (ASA) โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของ ASA ในหัวข้อที่ 3 เรื่องปัญหาการร้องเรียนด้านโฆษณา

- โทรทัศน์ดิจิตอลและวิทยุดิจิตอล อังกฤษกำหนดให้ช่วงปี 2008-2012 เป็นช่วงของการเปลี่ยนจากระบบอนาลอกไปสู่ระบบดิจิตอล มีการดตั้งหน่วยงานอิสระแบบไม่แสวงหากำไรขึ้น 2 หน่วยงานทำหน้าที่ให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค คือ digitalUK (www.digitaluk.co.uk) ดูแลด้านโทรทัศน์ดิจิตอล และ digitalRadio (www.getdigitalradio.com) ดูแลด้านวิทยุดิจิตอล สำหรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการโอนย้ายไปสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิตอลและวิทยุดิจิตอล ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนไปยัง Ofcom ได้

3) โฆษณา (Advertising) ปัญหาในกลุ่มนี้เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ Ofcom จัดแยกไว้ต่างหาก ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ FCC โดย Ofcom ได้แบ่งการร้องเรียนเรื่องโฆษณาออกเป็น 2 ลักษณะคือ

- การร้องเรียนแบบระบุโฆษณา (specific advert) การร้องเรียนในกรณีนี้ Ofcom มอบหมายให้ Advertising Standards Authority (ASA) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับโฆษณาที่ปรากฏในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ด้วย[4] เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียน ลักษณะของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาที่ ASA จะรับพิจารณาคือ
  - ให้ข้อมูลที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิด หรืออาจเป็นอันตรายได้
  - ผู้บริโภคสั่งซื้อสินค้าที่โฆษณาทางไปรษณีย์หรือโทรทัศน์ แล้วได้รับสินค้าล่าช้า หรือมีปัญหาในการขอรับเงินคืน
  - การโฆษณารายการส่งเสริมการขายที่ไม่ยุติธรรม หรือไม่ได้สินค้าหรือบริการตามที่โฆษณา
  - ได้รับเอกสารโฆษณาทางไปรษณีย์ อีเมล์ โทรสาร โทรศัพท์ ที่เป็นการรบกวน
  - การโฆษณาที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
  - ผู้สนับสนุนรายการ (sponsorship) และการจัดวางสินค้าหรือป้ายชื่อสินค้า (product placement) การร้องเรียนในเรื่องนี้ Ofcom จะเป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนเอง

[4] ASA กำกับดูแลการโฆษณาในสื่อเกือบทุกประเภท (สื่อวิทยุ-โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ VoD อินเทอร์เน็ต ป้ายโฆษณา แผ่นพับ ฯลฯ) ยกเว้นโฆษณาสินค้าและบริการบางประเภทที่มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนโดยเฉพาะ ซึ่งผู้บริโภคจะต้องศึกษาข้อมูลก่อน โดยเว็บไซต์ Ofcom จะให้ข้อมูลว่าโฆษณาเรื่องใด ต้องร้องเรียนที่หน่วยงานใด

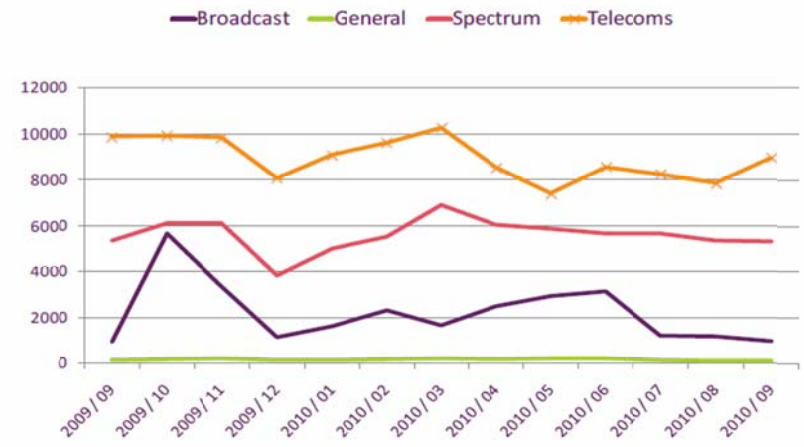
4) สัญญาณรบกวนหรือการรับสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์ (TV or radio interference or reception) ปัญหาในกลุ่มนี้จะมีลักษณะเดียวกันกับปัญหาที่พบในสหรัฐ หน่วยงานที่กำกับดูแลและรับเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้คือ BBC

5.2.2 สถิติเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนของ Ofcom ได้รับ

ทุกๆ ปี Ofcom จะจัดทำรายงานหลักที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคเรียกว่า Consumer Experience ซึ่งจะประกอบไปด้วยรายงานย่อย 3 เรื่องคือ (1) research report (2) policy evaluation report และ (3) business consumer report ข้อมูลในรายงานจะมาจากสองส่วนคือ จากการรับเรื่องร้องเรียนของ OAT และจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริโภค

จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่ OAT ได้รับล่าสุดปี 2010 พบว่า เรื่องที่ผู้บริโภคมีการร้องเรียนเข้ามาโดยเรียงลำดับจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด (ไม่รวมเรื่องทั่วไป) คือ (1) โทรคมนาคม ประมาณ 8,000-10,000 เรื่องต่อเดือน (2) คลื่นความถี่ ประมาณ 6,000 เรื่องต่อเดือน และ (3) การแพร่ภาพและกระจายเสียง ซึ่งมีจำนวนมากในช่วงแรก แต่มีแนวโน้มลดลงเหลือประมาณ 1,000 เรื่องต่อเดือนในช่วงหลัง ตามภาพที่ 5.3

ภาพที่ 5.3 จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ Ofcom ได้รับ ในปี ค.ศ. 2009-2010 รายเดือน



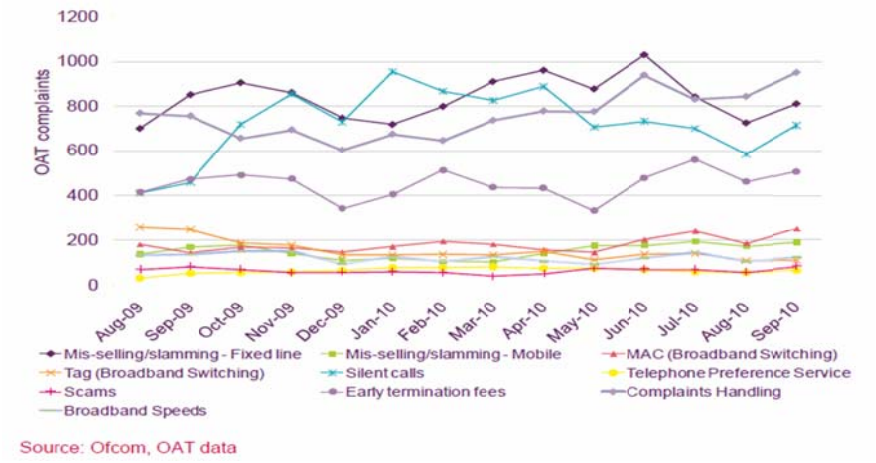
Source: Ofcom, OAT data
General = 'General Enquiries', these could relate to broadcast, spectrum or telecoms issues

เรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคม

เรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามามากที่สุด 4 อันดับแรกในกลุ่มนี้คือ (1) ปัญหาด้านการตลาด (mis-selling/slamming) ของโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งมีจำนวนประมาณ 700-1,000 เรื่องต่อเดือน (2) ปัญหา silent calls มีจำนวนประมาณ 400-900 เรื่องต่อเดือน (3) ปัญหาการจัดการกับเรื่องร้องเรียนของลูกค้า (complaint handling) มีจำนวนประมาณ 800-900 เรื่องต่อเดือน และ (4) ปัญหาค่าธรรมเนียมการเลิกใช้บริการก่อนหมดอายุสัญญา (early termination fee) ตามภาพที่ 5.4 Ofcom วิเคราะห์แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมว่าอาจเกิดจากการที่ผู้บริโภคมี

ความตื่นตัว (awareness) ในการรักษาสิทธิของตนเอง และได้รับข้อมูลการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคของ Ofcom มากขึ้น

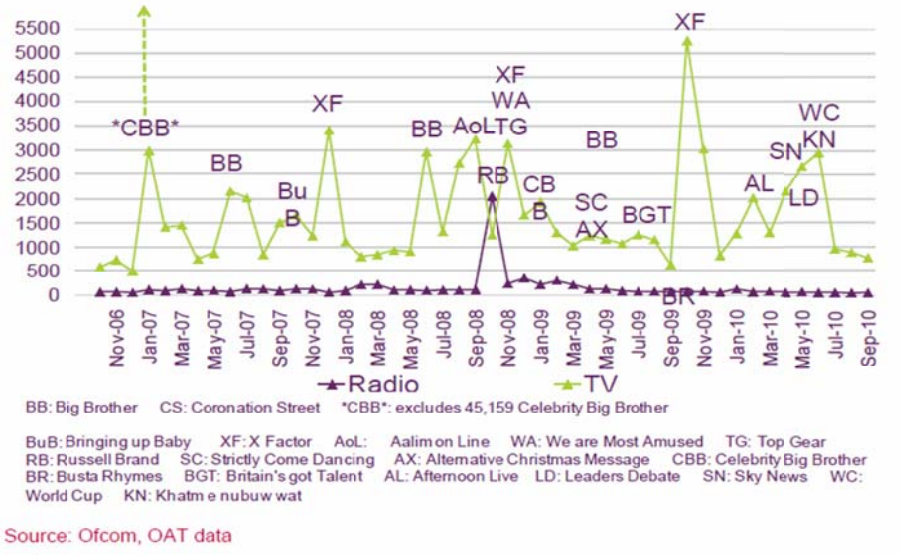
ภาพที่ 5.4 แนวโน้มเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมที่ Ofcom ได้รับ (ปี 2009-2010)



เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการแพร่ภาพและกระจายเสียง

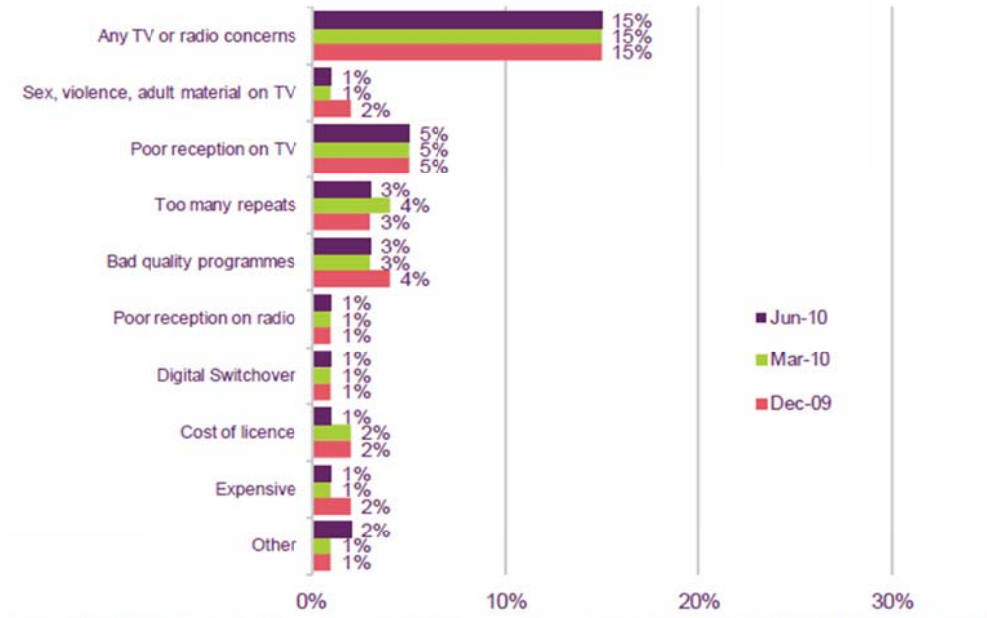
ในกลุ่มการแพร่ภาพและกระจายเสียง เรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุดเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหาของรายการ โดยเป็นการร้องเรียนแบบระบุชื่อรายการ รายการที่มีปัญหาร้องเรียนเข้ามามากที่สุดเป็นรายการโทรทัศน์ เช่น รายการ Celebrity Big Brother (CBB) มีจำนวนเรื่องร้องเรียนสูงถึง 45,159 ครั้ง รายการ X-Factor (XF) ถูกร้องเรียน 5,000 ครั้ง เป็นต้น ส่วนการร้องเรียนปัญหารายการวิทยุมีไม่มากนัก (ภาพที่ 5.5)

ภาพที่ 5.5 จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรายการโทรทัศน์และวิทยุที่ Ofcom ได้รับ (2009-2010)



นอกจากนี้ ในส่วนของรายการโทรทัศน์และวิทยุ Ofcom ทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้ชมและผู้ฟัง พบว่าหากไม่นับปัญหาปลีกย่อยต่างๆ แล้ว ผู้ชมมีความเป็นห่วงเกี่ยวกับเนื้อหารายการที่มีเกี่ยวข้องกับเรื่องทางเพศ เรื่องความรุนแรง และรายการของผู้ใหญ่มากที่สุด รองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับรายการโทรทัศน์และรายการวิทยุที่ไม่มีคุณภาพ ตามภาพที่ 5.6 อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลจากการสำรวจซึ่งเป็นการสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง มิใช่มีผู้ร้องเรียนโดยตรง

ภาพที่ 5.6 ปัญหาที่ผู้ชมโทรทัศน์และผู้ฟังวิทยุมีความกังวล

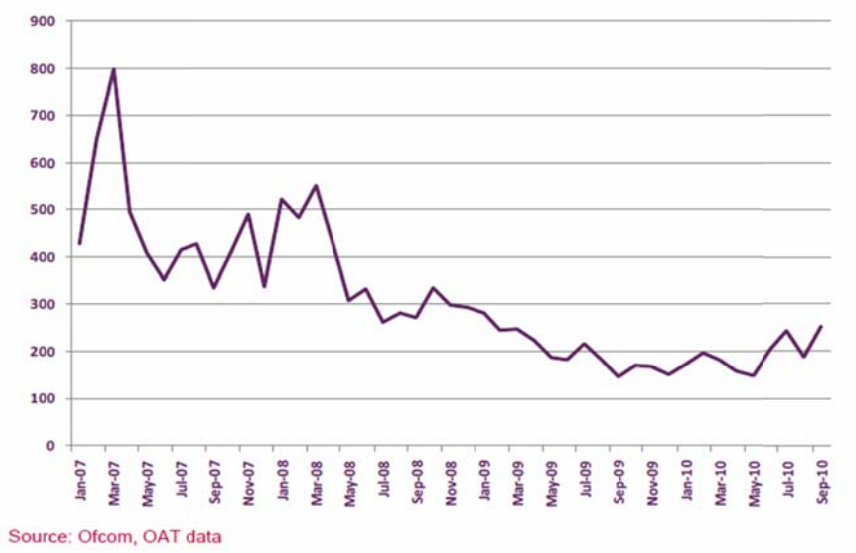


Base: All adults 15+ with TV and/ or radio services at home (Dec 09, 1100) (Mar 10, 1133) (Jun 10, 1074)
Source: Ofcom consumer concerns tracking survey

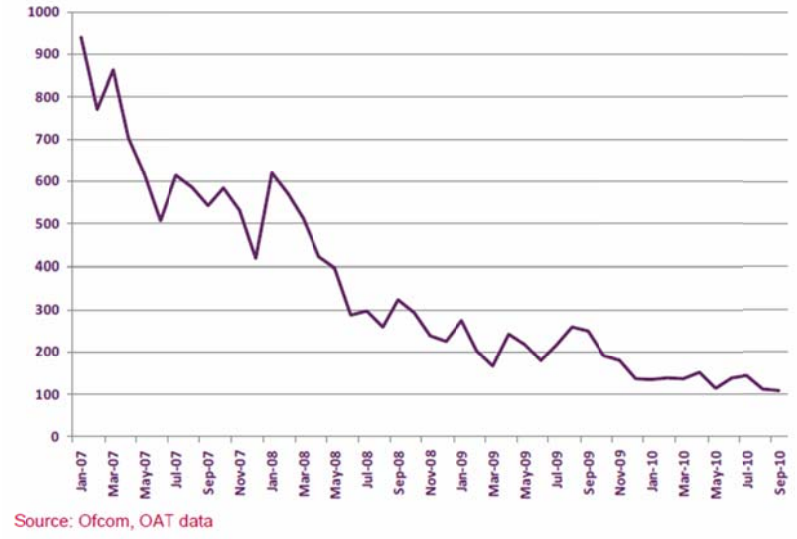
เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริการบรอดแบนด์

ปัญหาที่มีผู้บริโภคร้องเรียนเข้ามามากที่สุดคือความไม่สะดวกในการเปลี่ยนผู้ให้บริการบรอดแบนด์ เนื่องจากความล่าช้าในการขอ Migration Authorization Code (MAC) เพื่อใช้ในการเปลี่ยนผู้ให้บริการบรอดแบนด์ และการปลด electronic tag ของผู้ให้บริการรายเดิม ปัญหานี้เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของผู้ให้บริการบรอดแบนด์ Ofcom จึงกำหนดมาตรการลงโทษโดยการคิดค่าปรับจากบริษัทผู้ให้บริการบรอดแบนด์ที่ถูกร้องเรียน ผลคือทำให้จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับ MAC และ tag on the line ลดลงได้มาก คือจากที่เคยได้รับเรื่องร้องเรียนสูงสุด 800 เรื่องลดเหลือ 250 เรื่องต่อเดือน สำหรับการร้องเรียนเรื่อง MAC ตามภาพที่ 5.7 และลดจาก 930 เรื่องเหลือเดือนละ 100 เรื่อง สำหรับการร้องเรียนเรื่อง tag-on-line ตามภาพที่ 5.8 สถิตินี้แสดงให้เห็นว่าหากหน่วยงานกำกับดูแลมีมาตรการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมจะช่วยลดเรื่องร้องเรียนลงได้มาก

ภาพที่ 5.7 จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ Migration Authorization Code ปี 2009-2010



ภาพที่ 5.8 จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ tag-on-line ปี 2009-2010



5.3 ออสเตรเลีย

การรับเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม และด้านกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของออสเตรเลียมีความแตกต่างไปจากของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษคือ ออสเตรเลียจัดให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสองหน่วยงาน หน่วยงานแรกคือ Telecommunications Industry Ombudsman (TIO) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคม (โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเทอร์เน็ต) หน่วยงานที่สองคือ Australian Communications and Media Authority (ACMA) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนทางด้านเนื้อหาและการโฆษณาที่เผยแพร่ทั้งในสื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ สื่ออินเทอร์เน็ต และสื่อโทรคมนาคม การร้องเรียนในแต่ละเรื่องมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 เรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม

TIO มีอำนาจจัดการกับเรื่องร้องเรียนที่มีผลผูกพัน (binding decision) มูลค่าไม่เกิน 30,000 เหรียญออสเตรเลีย และมีคำแนะนำ (recommendations) ได้ในมูลค่าไม่เกิน 85,000 เหรียญออสเตรเลีย[5] การจัดการเรื่องร้องเรียนในระดับ TIO scheme ผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ถูกร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่ TIO นับตามจำนวนเรื่องร้องเรียน (number of complaint) ที่ TIO ได้รับจากผู้บริโภค โดยที่การร้องเรียนหนึ่งครั้งอาจจะมีได้หลายเรื่อง (complaint issues)

หากการแก้ไขปัญหาร้องเรียนในระดับ TIO schemes ไม่ประสบผลสำเร็จ และผู้บริโภคยังต้องการดำเนินเรื่องต่อไป เรื่องร้องเรียนนั้นจะถูกยกระดับไปสู่การแก้ปัญหาในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) หรือ ADR scheme ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากตัวแทนจาก TIO และผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ถูกร้องเรียน ซึ่ง Telecommunications (Consumer Protection and Service Standard) Act 1999 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการโทรคมนาคมทุกบริษัทจะต้องเป็นสมาชิกของ TIO ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการเรื่องร้องเรียน ADR schemes จะคล้ายของอังกฤษ

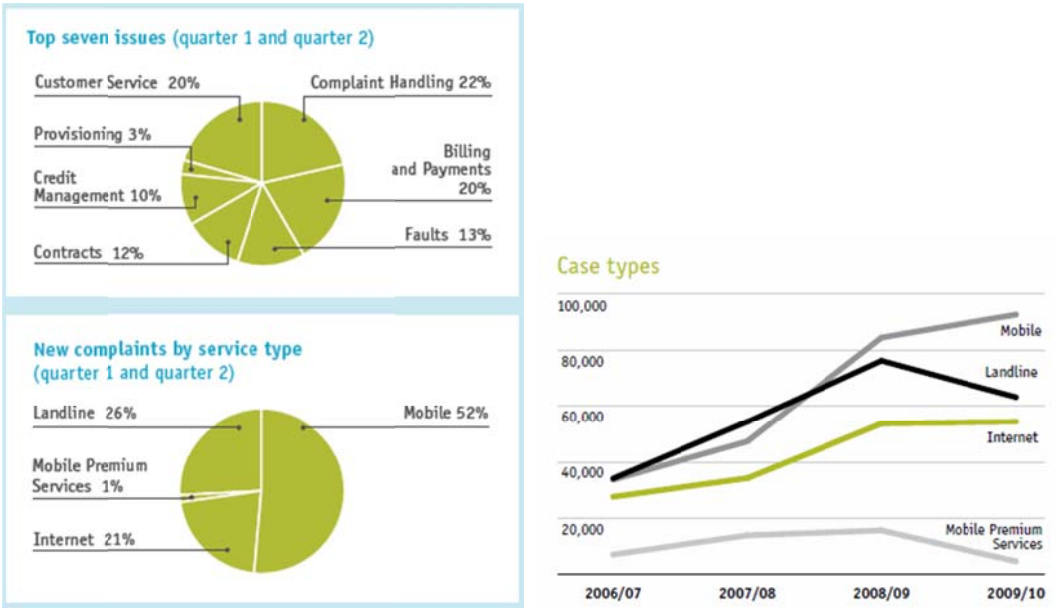
เรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมที่ TIO ได้รับตั้งแต่กรกฎาคม-ธันวาคม 2010 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 87,264 เรื่อง โดยมีสัดส่วนของเรื่องร้องเรียนสูงสุด 7 อันดับแรก ดังนี้

(1) ด้านการจัดการกับเรื่องร้องเรียน มีสัดส่วนร้อยละ 22
(2) ด้านใบเรียกเก็บเงินและการชำระเงิน มีสัดส่วนร้อยละ 20
(3) ด้านการบริการลูกค้า มีสัดส่วนร้อยละ 20
(4) ด้านความผิดพลาดต่างๆ (faults) มีสัดส่วนร้อยละ 13
(5) ด้านสัญญา มีสัดส่วนร้อยละ 12
(6) ด้านการจัดการสินเชื่อ (credit management) มีสัดส่วนร้อยละ 10 และ
(7) ด้านการจัดหา (provisioning) มีสัดส่วนร้อยละ 3

หากจำแนกเรื่องที่ได้รับร้องเรียนตามประเภทการบริการพบว่า กลุ่มที่มีปัญหาเรื่องร้องเรียนมากที่สุดคือบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 52 ของบริการโทรคมนาคมทั้งหมดรวมกัน และยังพบว่าเป็นประเภทบริการที่มีแนวโน้มการร้องเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี เช่นเดียวกับเรื่องร้องเรียนด้านอินเทอร์เน็ต ในขณะที่เรื่องร้องเรียนด้านโทรศัพท์พื้นฐานจะมีแนวโน้มลดลง ตามภาพที่ 5.9 ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้บริโภคในการใช้บริการด้านโทรคมนาคม

[5] เรื่องที่ร้องเรียนก่อนวันที่ 1 พฤษภาคม 2010 TIO จะมีอำนาจผูกพันมูลค่าไม่เกิน 10,000 เหรียญออสเตรเลีย และมีคำแนะนำ (recommendations) ได้ในมูลค่าไม่เกิน 50,000 เหรียญออสเตรเลีย

ภาพที่ 5.9 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมที่ TIO ได้รับ



ที่มา: TIO Talks No.2-2010, TIO Talks No.1-2011

TIO กำหนดให้ผู้บริโภคต้องร้องเรียนปัญหาไปที่ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมของตนเองก่อนเป็นอันแรก หากไม่ประสบผลสำเร็จจึงร้องเรียนมายัง TIO ซึ่งผลปรากฏว่ามีการร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรคมนาคมสูงเป็นอันดับแรกของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในระยะเวลา 6 เดือนที่ผ่านมา ตัวอย่างของปัญหาในกลุ่มนี้ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีความล่าช้าในการแก้ปัญหาร้องเรียน ผู้บริโภคต้องใช้เวลานานเป็นชั่วโมงในการอธิบายเรื่องร้องเรียนแก่ผู้ให้บริการ ผู้บริโภคถูกโอนสายไปในหลายส่วนงาน หรือผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมไม่สามารถแก้ปัญหาให้ได้ตามที่สัญญาไว้ หรือในกรณีรุนแรงที่สุดคือผู้บริโภคไม่สามารถติดต่อแจ้งเรื่องร้องเรียนได้ นอกจากนี้ TIO ยังพบว่าผู้บริโภคร้องเรียนปัญหามายัง TIO เป็นจุดแรกแทนที่จะร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการของตนเองก่อนมีจำนวนสูงถึง 17,683 เรื่อง หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 20 ของเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาทั้งหมด

ในส่วนของปัญหาร้องเรียนด้านใบเรียกเก็บเงิน ซึ่งมีจำนวนมากเป็นอันดับที่สองนั้น มีตัวอย่างเช่น ผู้บริโภคร้องเรียนเรื่องใบเรียกเก็บเงินที่มีค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ปรากฏอยู่ด้วย ทั้งที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายดังกล่าวสัญญาจะให้เครื่องโทรศัพท์ฟรี โดยจะคิดเฉพาะค่าใช้โทรศัพท์จริงเท่านั้น และเมื่อผู้บริโภคต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการ ก็จะถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการยกเลิกบริการก่อนกำหนดด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาการนำโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปใช้ในต่างประเทศ ทำให้มียอดค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นมาก เนื่องมาจากความไม่เข้าใจในเรื่องค่าโอนสายระหว่างประเทศ (roaming)

ปัญหาด้านการบริการลูกค้า สำหรับกรณีโทรศัพท์พื้นฐาน เช่น ความล่าช้าในการติดตั้งสายโทรศัพท์โดยอ้างว่าเป็นเพราะความล่าช้าในการจัดเตรียมช่องทางการเดินสายโทรศัพท์ในเขตพื้นที่ของผู้บริโภคเอง

ส่วนการร้องเรียนเกี่ยวกับบริการอินเทอร์เน็ต โดยมากเป็นปัญหาความเร็วในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต และความล่าช้าในการแก้ปัญหาของผู้ให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ยังพบปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการชำระค่าใช้บริการ เช่น ผู้บริโภคถูกตัดการเชื่อมต่อเนื่องจากไม่ได้ชำระเงิน โดยผู้บริโภคเข้าใจว่าจะต้องได้รับใบเรียกเก็บเงินจากผู้ให้บริการก่อน แต่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตอ้างว่าบริษัทรับชำระเงินแบบตัดบัญชีเท่านั้นจึงจะไม่มีการส่งใบเรียกเก็บเงิน ซึ่งจากการสอบข้อเท็จจริงของ ITO พบว่าบริษัทไม่ได้อธิบายวิธีการชำระเงินให้แก่ผู้บริโภคทราบก่อนล่วงหน้า นอกจากนี้ยังพบปัญหายอดเรียกเก็บค่าบริการผิดพลาด โดยผู้บริโภคใช้วิธีการชำระเงินผ่านบัตรเครดิตด้วยระบบอัตโนมัติ ทำให้ถูกหักค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้รับการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ต่อมาภายหลังจึงทราบว่ามียอดค่าใช้จ่ายสูงกว่าปกติมาก เมื่อติดต่อร้องเรียนไปที่บริษัทกลับได้รับข้อเสนอเป็นส่วนลด แทนที่จะได้เงินส่วนที่เกินคืนทั้งหมด เป็นต้น

ปัญหาการจัดการด้านสินเชื่อ ตามที่ TIO กำหนดไว้เกี่ยวข้องกับสามเรื่องคือ 1) การกำหนดวงเงินในการใช้บริการโทรคมนาคม 2) การจัดการความเสี่ยงด้านสินเชื่อ (credit risk management) และ 3) การทวงถามหนี้ค้างชำระ ปัญหาในกลุ่มนี้แม้ว่าจะยังไม่ใช่ปัญหาในอันดับต้นๆ แต่ก็เป็นปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในออสเตรเลีย โดย TIO พบว่าการร้องเรียนปัญหาการจัดการด้านสินเชื่อเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า (2009) ถึงร้อยละ 31.33 โดยพบว่าเพิ่มขึ้นในทุกสาขาของบริการโทรคมนาคม

ตัวอย่างปัญหาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสินเชื่อคือ ผู้ให้บริการเครือข่ายไม่แจ้งผู้บริโภคล่วงหน้าเกี่ยวกับการตัดสัญญาณชั่วคราว หรือมีวิธีการแจ้งที่ไม่เหมาะสม ผู้ให้บริการประเมินวงเงินการใช้บริการไม่เหมาะสม ผู้ให้บริการตัดสัญญาณในขณะที่การเจรจาแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระยังไม่สิ้นสุด หรือผู้ให้บริการปฏิเสธการเจรจาเรื่องหนี้ค้างชำระ เป็นต้น

สำหรับปัญหาด้านการจัดหา เช่น ผู้บริโภคซื้อบริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เมื่อใช้ไประยะหนึ่งพบว่าความเร็วลดลงมากจนถึงขั้นใช้งานไม่ได้ แต่เมื่อร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หลายครั้ง กลับไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน จากการสอบข้อเท็จจริงโดย TIO พบว่าในการแก้ปัญหาดังกล่าวบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ต้องติดตั้งเสาส่งสัญญาณเพิ่มเติมในบริเวณที่ผู้บริโภคใช้งาน แต่บริษัทก็ไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด เป็นต้น

5.3.2 เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง

นอกเหนือไปจากบทบาทในด้านการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม กิจการโทรทัศน์แล้ว ACMA ยังมีบทบาทในด้านการจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคอีกด้วย โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเนื้อหาและการโฆษณาที่เผยแพร่ในสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออินเทอร์เน็ต และสื่อโทรคมนาคม

เนื่องจากลักษณะการจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคของประเทศออสเตรเลียที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรม ACMA จะกำหนดให้ผู้บริโภคแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรวิชาชีพด้านสื่อแขนงต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนในอุตสาหกรรมของสื่อแขนงนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแนวทางการปฏิบัติที่ดีของอุตสาหกรรม (code of practice) โดย ACMA กำหนดให้สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์เป็นจุดรับเรื่องร้องเรียนเบื้องต้น สำหรับการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณานั้น จะเป็นการจัดทำโดยองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ดังตารางที่ 5.3 รายการวิทยุ ภาพที่ 5.10 รายการโทรทัศน์ และภาพที่ 5.11 เนื้อหาในสื่อออนไลน์

ตารางที่ 5.3 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณาในสื่อวิทยุ ระหว่างเดือน ก.ค.-ก.ย. 2010 ที่ร้องเรียนไปยังสถานีวิทยุ

ลักษณะเรื่องร้องเรียน	รายการวิเคราะห์ข่าว/สถานการณ์ต่างๆ	รายการข่าว และสถานการณ์ปัจจุบัน	รายการเพลง	โฆษณา	อื่นๆ	รวม
มีเนื้อหาที่รุนแรงในรายการ	12	1	8	3	0	**24**
มีเนื้อหาที่ห้ามเผยแพร่ในรายการ	1	0	1	0	0	**2**
อื่นๆ	2	2	0	1	4	**9**
รวม	**15**	**3**	**9**	**4**	**4**	**35**

ที่มา: ACMA Sphere Issue#60 February 2011

สำหรับการจัดประเภทของเนื้อหาในสื่อออนไลน์จะอ้างอิงจาก National Classification Board's Guidelines for Classification of Films and Computer Games

ACMA กำหนดช่องทางรับเรื่องร้องเรียนไว้หลายช่องทาง ได้แก่ การร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางจดหมายหรือแบบฟอร์มที่จัดเตรียมไว้ให้ ทางโทรสาร ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ด้วยการกรอกฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ หรือการร้องเรียนทางโทรศัพท์

สถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณาที่เผยแพร่ในสื่อโทรทัศน์ที่ ACMA ได้รับตามภาพที่ 5.12 พบว่าตั้งแต่ปี 2005 ถึงปี 2010 ACMA ได้รับเรื่องเรียนทั้งทางโทรศัพท์และทางเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเฉลี่ยปีละ 1,540 เรื่อง เป็นเรื่องที่ ACMA จัดให้มีการสอบข้อเท็จจริงปีละประมาณ 160 เรื่อง โดยในจำนวนนี้เป็นเรื่องที่ ACMA พิจารณาแล้วว่าผิดจริงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 30 ของเรื่องที่สอบข้อเท็จจริง

ภาพที่ 5.10 ประเภทเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณาในสื่อโทรทัศน์

Complaints to commercial television stations by category, April to June 2010

Type of program	Bias/ inaccuracy	Classification	Closed caption	Commercial general	Commercial placement	Commercial time	Complaint-handling	Consumer advice	Disclosure	Discrimination	Multichannel	Privacy	Program—general	Upsetting material	Total
Children	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Comedy	0	22	1	0	0	0	0	0	0	9	1	0	0	0	33
Commercial	0	139	0	14	10	0	2	0	3	0	0	0	0	0	168
Current affairs	23	16	0	3	0	0	0	0	4	97	1	5	1	1	151
Documentary	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Drama	1	21	10	0	0	4	0	0	0	3	3	0	1	0	43
Information	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Light entertainment	2	46	0	0	0	1	0	0	1	77	0	0	0	0	127
Movie	0	25	2	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	30
Music video	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	12
News	40	7	0	0	0	0	0	0	1	7	0	2	8	30	95
Program promos	2	58	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	1	65
Reality	0	15	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	17
Religion	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Shopping guides	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3
Sport	0	8	0	0	0	5	0	0	0	3	0	0	1	0	17
Unspecified	0	0	3	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Variety	0	9	1	0	0	2	0	0	0	6	0	0	0	0	18
Total	68	382	17	19	11	14	3	1	10	208	7	7	12	32	791

Source: Commercial Television Industry Code of Practice Report on Code complaints to stations 1 July to 30 September 2010.

ที่มา: AMCA Sphere Issue #60 February 2011

ภาพที่ 5.11 การจัดประเภทของเนื้อหาในสื่อออนไลน์

Classification and description of online content[4]
MA 15+ – Drug use
MA 15+ – Language
MA 15+ – Nudity
MA 15+ – Sex
MA 15+ – Themes
MA 15+ – Violence
R 18+ – Drug use
R 18+ – Language
R 18+ – Nudity
R 18+ – Sex
R 18+ – Themes
R 18+ – Violence
X 18+ – Actual sexual activity
RC – Bestiality—depiction
RC – Child—depiction
RC – Crime—promotion/instruction
RC – Crime—depiction
RC – Cruelty—depiction
RC – Drug use—promotion/instruction
RC – Offensive/abhorrent phenomena
RC – Paedophilia—promotion/instruction
RC – Sexual fantasy—depiction
RC – Sexual fetish—depiction
RC – Sexual violence—depiction
RC – Terrorist-related material
RC – Violence—depiction
RC – Violence promotion/instruction
RC – Publication
Cat 1 – Publication
Cat 2 – Publication

ที่มา: AMCA Sphere Issue #60 February 2011

ภาพที่ 5.12 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาและโฆษณาในสื่อโทรทัศน์และวิทยุ ที่ ACMA ได้รับ

	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	2009–10
Telephone complaints	578	444	429	308	385
Written complaints	737	886	789	1,464	1,676
Investigations completed	142	136	136	194	189
Investigations resulting in breach finding	34	45	47	80	74
Investigations resulting in non-breach finding	108	91	89	109	111

**Investigations resulting in breach/non-breach findings does not equal total number of investigations completed due to exclusion of completed investigations with no funding, for example where the complaint is withdrawn.*
Note: Sum of categories does not equal total number of investigations completed due to exclusion of completed investigations with no finding, for example where the complaint is withdrawn.
Source: Broadcasting complaints to the ACMA.

ในส่วนของสถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและโฆษณาที่เผยแพร่ในสื่ออินเทอร์เน็ตที่ ACMA ได้รับตามภาพที่ 5.13 พบว่าตั้งแต่ปี 2004 ถึงปี 2010 ACMA ได้รับเรื่องเรียนทั้งทางโทรศัพท์และทางเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเฉลี่ยปีละ 1,350 เรื่อง โดยมีเรื่องร้องเรียนเพิ่มขึ้นมากในปี 2009-2010 และร้อยละ 70-88 ของจำนวนเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามานั้น ACMA จะมีการสอบข้อเท็จจริง

ภาพที่ 5.13 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาและโฆษณาในสื่ออินเทอร์เน็ต ที่ ACMA ได้รับ

	2004–05	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	2009–10	Total
Complaints received*	1,145	826	602	1,122	1,182	3,212	8,089
Investigations completed	814	638	476	775	1,003	2,782	6,488
Investigations terminated†	202	117	55	119	142	175	810
Complaints not investigated‡	149	83	78	132	99	118	659
Investigations leading to finding of prohibited content	575	422	262	475	618	1,328	3,680
Items actioned (hosted in, or provided from, Australia)	48	18	5	15	7	25	118
Items actioned (overseas-hosted)	857	706	494	786	1,356	1,907	6,106

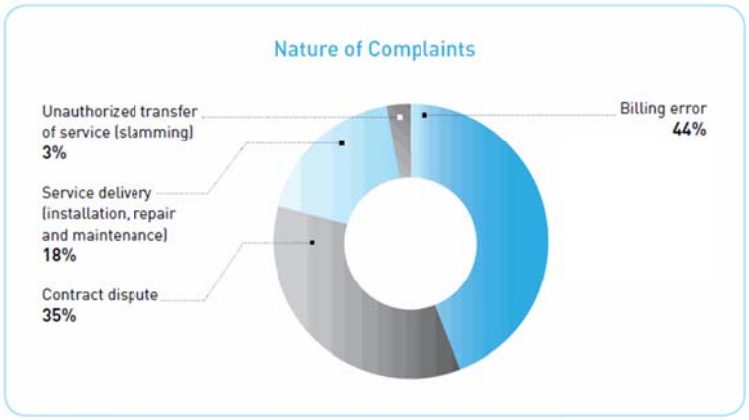
5.4 แคนาดา

การร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคม และด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงในแคนาดาจะคล้ายของออสเตรเลียคือมีหลายองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องโดยเฉพาะในด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียง

5.4.1 เรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคม

ในปี 2009-2010 Commissioner for Complaints for Telecommunications Services (CCTS) ได้รับการติดต่อจากผู้บริโภครวมทั้งสิ้น 43,609 เรื่อง ภายหลังจากคัดกรองแล้วมีจำนวนเรื่องที่จัดเป็นเรื่องร้องเรียนที่ CCTS มีอำนาจในการพิจารณาได้ 3,747 เรื่อง สามารถจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มคือ 1) ความผิดพลาดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการ 2) ความขัดแย้งเรื่องสัญญา 3) การบริการ และ 4) slamming แต่ละกลุ่มเรื่องร้องเรียนมีสัดส่วนตามภาพที่ 5.14

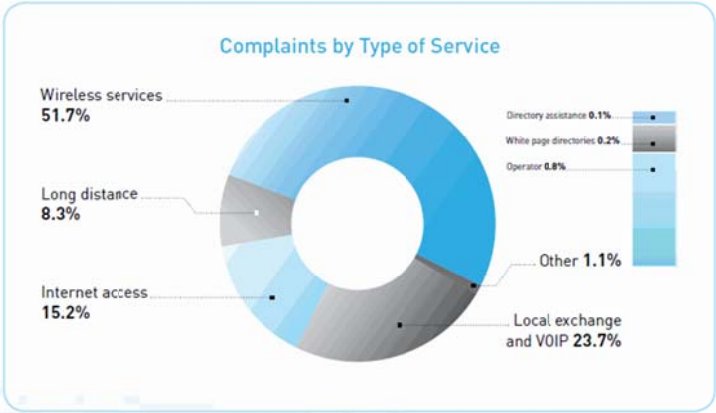
ภาพที่ 5.14 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนที่ CCTS รับไว้พิจารณา ปี 2009-2010



ที่มา: CCTS Annual Report 2009-2010

จากภาพที่ 5.14 จะเห็นว่าเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความผิดพลาดของใบเรียกเก็บเงินและความขัดแย้งเรื่องสัญญารวมกันแล้วมีสัดส่วนเกือบร้อยละ 80 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ CCTS รับไว้พิจารณาทั้งหมด และหากพิจารณาเป็นประเภทของบริการโทรคมนาคมพบว่า เป็นเรื่องร้องเรียนด้านบริการการสื่อสารแบบไร้สายถึงร้อยละ 51.7 ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นมากจากปีก่อนหน้าที่อยู่ในระดับร้อยละ 38 ของจำนวนเรื่องที่ร้องเรียนทั้งหมด (ภาพที่ 5.15)

ภาพที่ 5.15 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการโทรคมนาคม



ที่มา: CCTS Annual Report 2009-2010

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมที่ CCTS ได้รับ ได้แก่

- ปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการที่พบมากในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่คือการใช้บริการส่งข้อความพิเศษ (premium text message) ตัวอย่างการใช้บริการส่งข้อความพิเศษที่นิยมกันมากในแคนาดาคือ การส่งข้อความสั้นเป็นตัวเลขความยาว 5-6 หลัก (short code) เพื่อลงคะแนน (vote) ให้กับผู้เข้าแข่งขันในรายการประเภท reality show ทางโทรทัศน์ เช่นรายการ Canadian Idol หรือการใช้บริการรับข้อความสั้นของข่าวกีฬา ข่าวซุบซิบ พยากรณ์ดวงชะตา เป็นต้น บริการเหล่านี้มีอัตราค่าบริการสูงเป็นพิเศษ (premium rate) คือ 0.15-10 ดอลลาร์แคนาดาต่อ 1 ข้อความ นอกเหนือไปจาก

ข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่แจ้งว่าไม่ทราบว่าบริการบางชนิดมีการส่งข้อความบ่อย หรือมีอัตราค่าบริการสูงมากแล้ว เรื่องร้องเรียนที่น่าสนใจในกลุ่มนี้คือ ผู้บริโภคแจ้งว่าไม่ได้เป็นฝ่ายสมัครขอรับบริการ หรือเคยสมัครใช้บริการแต่เมื่อต้องการเลิกรับบริการกลับไม่สามารถขอยกเลิก (unsubscribe) ได้ หรือผู้ให้บริการกำหนดขั้นตอนในการยกเลิกการใช้บริการไว้ยุ่งยากซับซ้อน เช่น เมื่อผู้ใช้บริการส่งข้อความแจ้งขอยกเลิกแล้ว ต้องรอให้ผู้ให้บริการส่งข้อความกลับมา จากนั้นผู้ใช้บริการต้องยืนยันข้อความที่ส่งมากลับไปให้ผู้ให้บริการอีกครั้งหนึ่ง เป็นต้น

- ปัญหาที่เกี่ยวกับความขัดแย้งเรื่องสัญญา ได้แก่
  - การต่ออายุสัญญาอัตโนมัติบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยไม่ได้แจ้งรายละเอียดให้ผู้บริโภคทราบก่อนล่วงหน้า เมื่อผู้บริโภคต้องการเลิกใช้บริการกลับถูกปรับค่าธรรมเนียมเลิกใช้บริการก่อนหมดอายุสัญญา (early cancellation fee)
  - ผู้บริโภคถูกเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมโดยไม่เคยทราบเงื่อนไขมาก่อน ตัวอย่างเช่น ผู้บริโภคเป็นสมาชิกแบบราย 3 ปีกับผู้ให้บริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต โดยทราบอัตราค่าใช้รายปีที่ชัดเจน แต่เมื่อใช้งานไปได้ 3 เดือน ถูกบริษัทเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงมากเนื่องจากมีการดาวน์โหลดหรือเรียกดูข้อมูลสูงเกินกว่า 25 GB ต่อเดือน ซึ่งเป็นขนาดที่ผู้ให้บริการกำหนดไว้ในสัญญาการใช้บริการ (term of service) แต่ผู้บริโภคแจ้งว่าบริษัทไม่เคยอธิบายเงื่อนไขนี้ให้ทราบก่อนทำสัญญา ทั้งๆ ที่เป็นข้อมูลที่สำคัญ
- ปัญหาเกี่ยวกับการบริการ เช่น การคงสิทธิในเลขหมายโทรศัพท์ (number portability) ของโทรศัพท์พื้นฐาน ใช้เวลานานทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถใช้โทรศัพท์ได้ หรือผู้บริโภคใช้บริการของบริษัทใหม่แล้วแต่ยังได้รับใบเรียกเก็บเงินจากผู้ให้บริการรายเดิมอยู่

5.4.2 เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง

การรับเรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียงของประเทศแคนาดาจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 หน่วยงานคือ

1) Canada Broadcast Standards Council (CBSC) รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่แพร่ภาพกระจายเสียงทางโทรทัศน์และวิทยุ
2) Advertising Standards Canada (ASC) รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับโฆษณา และ
3) Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) รับเรื่องร้องเรียนที่ผู้บริโภคต้องการให้ทบทวนผลการพิจารณาของ CBSC และ ASC รวมถึงเรื่องร้องเรียนรายการของสถานีที่ไม่ได้เป็นสมาชิก CBSC และ ASC ตามรายละเอียดที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4

เรื่องร้องเรียนในแต่ละหน่วยงานมีรายละเอียดดังนี้

เรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาที่แพร่ภาพกระจายเสียงในวิทยุ-โทรทัศน์

CBSC คัดกรองเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคไว้พิจารณาจำนวน 1,426-1,498 เรื่องต่อปี ในปี 2006-2008 โดยในปี 2008-2009 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนที่รับพิจารณาเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 18 โดยในจำนวนเรื่องที่รับพิจารณาทั้งหมด เป็นเรื่องที่ถูกส่งต่อไปยัง CRTC ประมาณร้อยละ 56-65 ตามตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ CBSC รับพิจารณา

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
เรื่องร้องเรียนที่ CBSC รับไว้พิจารณา	1,426	1,498	1,781
เรื่องร้องเรียนที่ส่งต่อไปยัง CRTC	795	979	1,045

ที่มา: Communication Monitoring Report 2010, CRTC

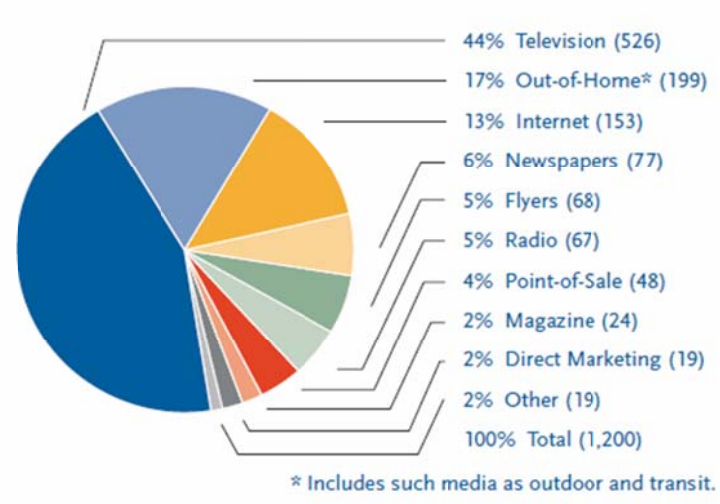
ลักษณะเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหารายการโทรทัศน์-วิทยุที่ CBSC เคยรับพิจารณาคือรายการที่มีปัญหาดังต่อไปนี้

- ไร้รสนิยม (bad taste)
- ลำเอียง ไม่เป็นธรรม ไม่ได้นำเสนอข้อมูลอย่างรอบด้าน
- ใช้ภาษาหยาบคาย
- มีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)
- เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม
- เลือกปฏิบัติทางอายุ ความพิการ เพศ ความเบี่ยงเบนทางเพศ สัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา
- เอาเปรียบเด็ก (exploitation of children)
- แสดงความคิดเห็นหรือเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม
- นำเสนอข่าวหรือข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง
- มีปัญหาด้านจริยธรรมของวิชาชีพสื่อสารมวลชน
- ล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัว
- ทำให้ผู้หญิงเสื่อมเสียเกียรติหรือเสียศักดิ์ศรี (degrading representation of women)
- ผังรายการ
- เนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องทางเพศ หรือมีความรุนแรง

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณา

ASC เป็นองค์กรวิชาชีพด้านอุตสาหกรรมโฆษณาของแคนาดาที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาสื่อทุกชนิด โดย ASC จะรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ละเมิด Canadian Code of Advertising Standards ในปี 2010 ASC ได้รับคำร้องเรียนรวมทั้งสิ้น 1,200 จากภาพที่ 5.16 จะเห็นว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสื่อโทรทัศน์ถึงร้อยละ 44 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด

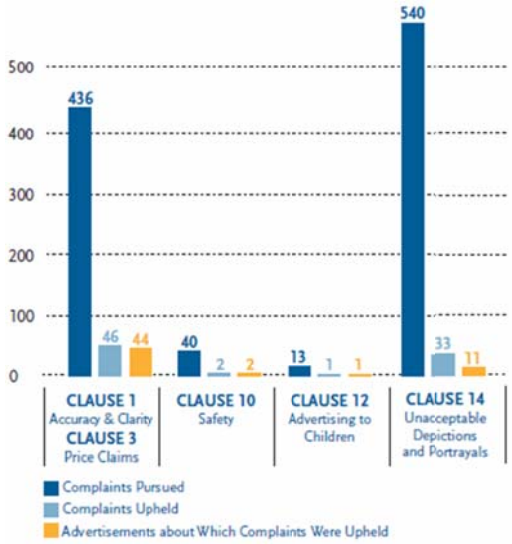
ภาพที่ 5.16 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนด้านโฆษณาที่ ASC ได้รับ จำแนกตามประเภทสื่อ



ที่มา: Ad Complaint Report 2010, ASC

เรื่องที่ผู้บริโภคร้องเรียนสูงที่สุดคือการละเมิดข้อกำหนดที่ 14 (Clause 14) ของ Canadian Code of Advertising Standards ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสดงภาพหรือการบรรยายให้เห็นภาพที่ไม่สามารถยอมรับได้ รองลงมาคือการละเมิดข้อกำหนดที่ 1 เกี่ยวกับความถูกต้องและชัดเจนของข้อมูลที่นำเสนอ และข้อกำหนดที่ 3 การกล่าวอ้างเรื่องราคา อันดับถัดไปคือ การละเมิดข้อกำหนดที่ 10 เกี่ยวกับด้านความปลอดภัย ส่วนการโฆษณาที่ละเมิดข้อกำหนดที่ 12 เกี่ยวข้องกับเด็ก มาเป็นอันดับสุดท้าย (ภาพที่ 5.17)

ภาพที่ 5.17 เปรียบเทียบประเภทเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาโฆษณา



ที่มา: Ad Complaint Report 2010, ASC

ตัวอย่างโฆษณาที่ ASC พิจารณาว่ามีเนื้อหาไม่เหมาะสม เช่น

- โฆษณาโดยกล่าวอ้างว่าเป็นผลิตภัณฑ์หรือบริการที่สามารถรักษาความเจ็บป่วยได้ ทั้งที่ผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นยังไม่ได้รับการรับรองหรือพิสูจน์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ใช้คำบรรยายที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด เช่น เป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปล่อยมลพิษ (emission free) เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (better for the environment)
- มีภาพเด็กปรากฏอยู่ในการโฆษณาสินค้าหรือบริการบางประเภทที่ไม่ควรมีเด็กเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือ
- เป็นสินค้าหรือบริการที่ไม่ควรให้เด็กเห็นโฆษณา

เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ CRTC ได้รับ

CRTC จัดแบ่งเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาที่แพร่ภาพกระจายเสียงออกเป็น 5 กลุ่มตามประเภทของสื่อคือ

1) วิทยุ
2) โทรทัศน์ทั่วไป (conventional TV)
3) ช่องรับชมรายการพิเศษ (special channels)
4) การรับชมโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิก และจ่ายตามรายการที่ชม (pay-per-view services)
5) รายการวิทยุแบบบอกรับเป็นสมาชิก

ในแต่ละกลุ่มจะแบ่งเรื่องร้องเรียนออกตามลักษณะของปัญหาดังต่อไปนี้

- แสดงความคิดเห็นในลักษณะหยาบคาย (abusive comment)
- มีเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่ (adult content)
- โฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- บ่งบอกเรื่องทางเพศ (gender portrayal)
- แสดงความคิดเห็นในลักษณะก้าวร้าว (offensive comment)
- ใช้ภาษาก้าวร้าว (offensive language)
- มีภาพรุนแรง (television violence)

เนื้อหารายการในสื่อโทรทัศน์ทั่วไปเป็นกลุ่มที่ CRTC ได้รับเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมากที่สุดในทุกปี ตามข้อมูลในตารางที่ 5.5 โดยเรื่องที่มีการร้องเรียนสูงสุดในกลุ่มนี้คือ เป็นรายการที่มีการแสดงความคิดเห็นในลักษณะก้าวร้าว ซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากเช่นกันในรายการวิทยุ โดยสำหรับโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือจ่ายตามรายการที่ชม พบว่าถูกร้องเรียนมากเกี่ยวกับรายการที่มีเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่

ตารางที่ 5.5 จำนวนเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ CRTC ได้รับ

	2006-2007		2007-2008		2008-2009		2009-2010	
	เรื่องที่ได้รับ	ส่งต่อให้ CBSC	เรื่องที่ได้รับ	ส่งต่อให้ CBSC	เรื่องที่ได้รับ	ส่งต่อให้ CBSC	เรื่องที่ได้รับ	ส่งต่อให้ CBSC
วิทยุ								
หยาบคาย	141	64	11	-	26	10	22	2
เนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่	13	5	8	3	19	11	10	9
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	3	2	-	-	6	-	-	-
เรื่องทางเพศ	3	-	-	-	1	1	1	1
แสดงออกก้าวร้าว	204	127	89	30	397	308	224	140
ภาษาก้าวร้าว	52	20	24	8	40	23	39	16
โทรทัศน์ชมฟรี								
หยาบคาย	124	87	5	1	39	5	27	5
เนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่	132	66	84	34	111	47	87	25
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	9	2	4	-	17	1	5	1
เรื่องทางเพศ	10	3	-	-	5	2	9	2
แสดงออกก้าวร้าว	154	61	107	6	455	61	260	133
ภาษาก้าวร้าว	47	19	34	14	51	20	47	19
ภาพรุนแรง	110	59	40	9	85	24	56	20
ช่องรับชมพิเศษ								
หยาบคาย	10	8	2	-	10	-	2	-
เนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่	90	55	32	14	82	39	41	10
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	1	1	1	-	1	-	2	-
เรื่องทางเพศ	2	-	-	-	-	-	-	-
แสดงออกก้าวร้าว	38	25	12	2	212	202	22	12
ภาษาก้าวร้าว	14	7	7	2	32	23	25	8
ภาพรุนแรง	16	11	14	5	20	14	19	9
โทรทัศน์บอกรับเป็นสมาชิก และจ่ายตามรายการที่ชม								
หยาบคาย	-	-	-	-	-	-	-	-
เนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่	14	-	4	-	402	1	24	3
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	-	-	-	-	-	-	-	-
เรื่องทางเพศ	-	-	-	-	-	-	-	-
แสดงออกก้าวร้าว	-	-	-	-	2	-	-	-
ภาษาก้าวร้าว	-	-	-	-	-	-	-	-
ภาพรุนแรง	1	-	-	-	-	-	-	-
วิทยุบอกรับเป็นสมาชิก								
หยาบคาย	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา: Communication Monitoring Report 2010, CRTC

5.5 เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนของไทยกับของต่างประเทศ

ประเทศไทยมีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมคือ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำหรับเรื่องร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น แม้ว่าสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตนเองด้านวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทยจะทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนด้วย แต่จากการสอบถามของคณะผู้วิจัย พบว่าที่ผ่านมายังไม่มีเรื่องร้องเรียนไปยังสภาวิชาชีพฯ แต่อย่างใด เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมของไทยกับของต่างประเทศเท่านั้น

จากสถิติเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรศัพท์ (โทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์พื้นฐาน) ของไทยที่ สบท. ได้รับในปี 2551-2553 ตามตารางที่ 5.6 และเรื่องร้องเรียนด้านบริการอินเทอร์เน็ต ที่ สบท. ได้รับในปี 2553 ตามตารางที่ 5.7 พบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) ในปี 2551-2552 เรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนสูงที่สุดเกี่ยวข้องกับคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการ ปัญหาในกลุ่มนี้สำหรับบริการโทรศัพท์ ได้แก่ ความยากลำบากในการโทรศัพท์ข้ามเครือข่ายผู้ให้บริการ สายหลุดบ่อย ความล่าช้าในการซ่อมแซมของผู้ให้บริการ ปัญหาด้านบริการอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับความเร็วในการเชื่อมต่อ

2) การรายงานสถิติเรื่องร้องเรียนในปี 2553 ได้แยกรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนด้านบริการอินเทอร์เน็ต (ตารางที่ 5.7) จะเห็นว่าหากนำเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานบริการอินเทอร์เน็ตที่ สบท. ได้รับในปี 2553 จำนวน 278 เรื่อง เข้ามารวมด้วย จะทำให้ปัญหาเรื่องคุณภาพและมาตรฐานในการบริการยังคงเป็นปัญหาที่ได้รับร้องเรียนสูงที่สุดเป็นอันดับที่หนึ่ง คือรวมกันเป็นจำนวน 783 เรื่อง

3) ปัญหาการคิดค่าบริการผิดพลาดหรือไม่เป็นธรรมยังคงเป็นเรื่องร้องเรียนในลำดับที่สองมาตลอดทั้งสามปี ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้ เช่น การคิดค่าบริการเสริมเพิ่มเติมโดยที่ผู้ใช้บริการไม่ได้สมัครใช้บริการแต่อย่างใด หรือการคิดค่าบริการผิดไปจากรายการส่งเสริมการขายที่ใช้อยู่ โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลในรายละเอียดพบว่าเป็นเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถึง 489 เรื่องจากจำนวนเรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้ทั้งหมด 568 เรื่อง ที่ได้รับในปี 2553

4) ในปี 2553 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกำหนดวันหมดอายุโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (pre-paid) เพิ่มขึ้นมาเป็นอันดับหนึ่ง แนวโน้มนี้เริ่มปรากฏตั้งแต่ปี 2552 ซึ่งมีสถิติเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่าจากปี 2551 และยังคงเพิ่มขึ้นในปี 2553 ตัวอย่างปัญหาในกลุ่มนี้ เช่น การกำหนดวันใช้งาน หรือการเติมเงินภายในกำหนด เป็นต้น

5) ปัญหาเรื่องร้องเรียนการได้รับข้อความรบกวน หรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เป็นปัญหาที่เคยได้รับมากเป็นลำดับที่ 3 เป็นจำนวน 208 เรื่องในปี 2552 แต่ในปี 2553 ลดลงมาก

เหลือเพียง 82 เรื่อง ตัวอย่างปัญหาในกลุ่มนี้ได้แก่ การได้รับ SMS ที่เป็นลักษณะการโฆษณาขายสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ หรือได้รับโทรศัพท์เสนอขายประกันชีวิตประเภทต่างๆ เป็นต้น

6) ปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ สบท. ได้รับสูงสุดในลำดับที่สี่ในปี 2553 คือปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ให้บริการให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาด หรืออธิบายไม่ครบ ทำให้ผู้ใช้บริการเข้าใจผิดหรือไม่ได้รับข้อมูลครบถ้วน เพื่อประกอบการตัดสินใจเลือกใช้บริการ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากจำนวนเรื่องแล้ว จะเห็นว่าจำนวนเรื่องร้องเรียนในกลุ่มปัญหานี้กลับลดลงจาก 125 เรื่องในปี 2552 เป็น 105 เรื่องในปี 2553

ตารางที่ 5.6 สถิติเรื่องร้องเรียนของไทย: บริการโทรศัพท์ ปี 2551-2553

เรื่องร้องเรียน	2551	2552*	2553**
กำหนดวันหมดอายุโทรศัพท์เคลื่อนที่ (pre-paid)	13	191	599
ค่าบริการผิดพลาด/ไม่เป็นธรรม	73	408	568
คุณภาพและมาตรฐานการให้บริการที่ดี	111	955	505
การให้ข้อมูลไม่ชัดเจนหรือผิดพลาด/อธิบายไม่ครบ	23	125	105
ข้อความรบกวน/ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล	31	208	82
การยกเลิกการใช้บริการ	31	101	85
คงสิทธิเลขหมาย	-	-	8
การเข้าถึงบริการ	8	22	10
ค่าต่อคู่สายโทรศัพท์	10	78	-
ความปลอดภัยต่อสุขภาพ	16	37	-
การเปลี่ยนเงื่อนไขของสัญญา	10	17	-
เรื่องอื่นๆ (การกำหนดวันหมดอายุ การระงับการให้บริการ และการขอคืนเงินประกัน)	8	8	142
รวมทั้งสิ้น	**334**	**2,150**	**2,104**

หมายเหตุ: * รวมจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านบริการอินเทอร์เน็ต

** ไม่รวมจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านบริการอินเทอร์เน็ต

ที่มา: สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.)

ตารางที่ 5.7 สถิติเรื่องร้องเรียนของไทย: บริการอินเทอร์เน็ต ปี 2553

เรื่องร้องเรียน	จำนวน
คุณภาพและมาตรฐานการให้บริการ	278
ยกเลิกบริการ	115
คิดค่าบริการผิดพลาด	106
ข้อมูลไม่ครบถ้วน	9
การเข้าถึงบริการ	8
อื่นๆ	41
รวมทั้งสิ้น	**557**

ที่มา: สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.)

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมของไทยกับของต่างประเทศ

ลำดับที่	ไทย	อเมริกา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	แคนาดา
1	คุณภาพและมาตรฐานการให้บริการ	ข้อความรบกวน/ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล	- การให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาด หรืออธิบายไม่ครบ - slamming	การจัดการเรื่องร้องเรียน	ใบแจ้งค่าบริการผิดพลาด
2	ใบแจ้งค่าบริการผิดพลาด/ไม่เป็นธรรม	ใบแจ้งค่าบริการผิดพลาด	silent call	ใบแจ้งค่าบริการผิดพลาด	การละเมิดสัญญา
3	กำหนดวันหมดอายุของโทรศัพท์เคลื่อนที่	คุณภาพบริการ	การจัดการเรื่องร้องเรียน	คุณภาพบริการ	ปัญหาการให้บริการ
4	ข้อความรบกวน / ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล	ค่าธรรมเนียมกรณียกเลิกบริการก่อนหมดอายุสัญญา	ค่าธรรมเนียมกรณียกเลิกบริการก่อนหมดอายุสัญญา	ความผิดพลาดต่างๆ	ปัญหาการโอนสาย (slamming)
5	การให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาด หรืออธิบายไม่ครบ	การให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาด หรืออธิบายไม่ครบ	การละเมิดสัญญา	การละเมิดสัญญา	-

คณะผู้วิจัยได้เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียน 5 อันดับแรกของปี 2553 กับเรื่องร้องเรียนของต่างประเทศ ตามตารางที่ 5.8 มีข้อสังเกตดังนี้

- ประเด็นปัญหาด้านบริการโทรคมนาคมที่มีการร้องเรียนสูงสุด 5 อันดับแรก ของไทยกับของ 4 ประเทศที่ศึกษาไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ยกเว้นเรื่อง slamming และ silent call ซึ่งมีปัญหาร้องเรียนมากสำหรับบริการโทรศัพท์พื้นฐานในต่างประเทศ และปัญหาการกำหนดวันหมดอายุของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบ pre-paid ซึ่งพบมากในประเทศไทย แต่ไม่พบใน 4 ประเทศที่ศึกษา
- บริการโทรคมนาคมของไทย (โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์พื้นฐาน และอินเทอร์เน็ต) มีปัญหาด้านคุณภาพสูงที่สุด ในขณะที่ของอเมริกา ออสเตรเลีย และแคนาดา ปัญหานี้จะอยู่ในลำดับที่ 3 ส่วนของอังกฤษไม่พบปัญหานี้ในกลุ่มปัญหา 5 อันดับแรก
- ปัญหาเรื่องใบแจ้งค่าบริการเป็นปัญหาในลำดับต้นๆ ของหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย โดยรายละเอียดของปัญหาในกลุ่มนี้ไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละประเทศ กล่าวคือ เกี่ยวข้องกับการที่ผู้ใช้บริการถูกเรียกเก็บค่าบริการเสริมพิเศษต่างๆ โดยที่ผู้ใช้บริการแจ้งว่าไม่ได้เป็นฝ่ายขอรับบริการตั้งแต่ต้น หรือผู้ใช้บริการได้พยายามติดต่อขอเลิกรับบริการแล้วแต่พบความยุ่งยากในการขอยกเลิกบริการ หรือปัญหาความไม่เข้าใจเรื่องค่าโอนสายต่างประเทศ (roaming) ในกรณีของโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น
- เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยจะเกี่ยวข้องกับความเร็วที่ผู้ใช้บริการได้รับไม่ตรงกับที่ผู้ให้บริการโฆษณาไว้ตามสื่อต่างๆ ปัญหานี้จัดอยู่ในกลุ่ม

เรื่องร้องเรียนด้านคุณภาพบริการ แต่ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ และออสเตรเลีย นอกจากปัญหาเรื่องความเร็วแล้ว ยังมีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับค่าบริการอีกด้วย เช่น ผู้ใช้บริการถูกเรียกเก็บค่าบริการเพิ่ม เนื่องจากมีการดาวน์โหลดข้อมูลเกินกว่าที่สัญญากำหนดไว้ โดยที่ผู้ให้บริการไม่ได้อธิบายเงื่อนไขในสัญญาข้อนี้ให้แก่ผู้ใช้บริการได้รับทราบก่อนทำสัญญา

- การร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาของผู้ให้บริการ ซึ่งให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน คลุมเครือ หรืออธิบายไม่ครบ นับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่พบมากในทุกประเทศ เนื่องจากบริการโทรคมนาคมมีรูปแบบการทำการตลาดได้หลากหลายวิธี และมีความซับซ้อน ซึ่งอาจยากต่อผู้บริโภคโดยทั่วไป ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดและตัดสินใจเลือกใช้บริการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการใช้งานของตนเอง
- นอกเหนือจากเรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนสูงสุด 5 อันดับแรกแล้ว ในออสเตรเลียยังพบปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ค้างชำระโดยผู้ให้บริการโทรคมนาคมตัดสัญญาณของผู้ใช้บริการ ในขณะที่การเจรจาปัญหาหนี้ค้างชำระยังไม่สิ้นสุด

5.6 วิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการศึกษารูปแบบการจัดกลุ่มเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคมและด้านกิจการโทรทัศน์ทั้ง 4 ประเทศ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังนี้

- เรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์มีจำนวนค่อนข้างมาก เช่น มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50 ในกรณีของสหรัฐ ในกรณีของอังกฤษ แม้จะดูเหมือนว่า มีสัดส่วนของเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์ไม่มากนัก ก็น่าจะเนื่องมาจากการที่มีจุดในการรับร้องเรียนเรื่องในด้านดังกล่าวหลายแห่ง ทำให้เรื่องร้องเรียนที่ Ofcom รับเป็นเพียงส่วนเดียวของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด
- เรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมส่วนมากเกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้บริการ และปัญหาด้านการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ในขณะที่เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงจะเป็นปัญหาเรื่องเนื้อหาของรายการที่เผยแพร่ มากกว่าเรื่องของสัญญา
- สัดส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่เช่น บริการบรอดแบนด์ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามความแพร่หลายของบริการ
- การรับเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคม และด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงอาจรวมเป็นจุดเดียวกันได้เพื่อความสะดวกของผู้บริโภค แต่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านแพร่ภาพกระจายเสียงของทุกประเทศที่ศึกษาจะคำนึงถึงเนื้อหาเป็นหลัก โดยไม่แบ่งว่าผู้บริโภคมีวิธีรับชมรายการรูปแบบ (platform) ใด เนื่องจากเทคโนโลยีในยุคหลอมรวมสื่อทำให้รายการเนื้อหาเดียวกันสามารถนำไปเผยแพร่ได้ในสื่อหลายประเภท

- มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านโฆษณาแยกออกต่างหากจากรายการทั่วไป เช่นกรณีของอังกฤษ และแคนาดา เนื่องจากมีหน่วยงานกำกับดูแลตนเองในส่วนของผู้ประกอบการอยู่แล้ว

5.7 ข้อเสนอแนะ

- กสทช. ควรรวมศูนย์การรับเรื่องร้องเรียนทั้งด้านบริการโทรคมนาคม และด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ไว้เป็นจุดเดียว ดังเช่นกรณีของ FCC ของสหรัฐอเมริกา และ Ofcom ของอังกฤษ เพื่อความสะดวกของผู้บริโภค และสอดคล้องกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในยุคหลอมรวมสื่อ
- กสทช. อาจพิจารณาแนวทางในการลดเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมตามแบบ TIO ของออสเตรเลีย ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่ TIO โดยนับตามจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ TIO ได้รับจากผู้บริโภค
- กสทช. อาจพัฒนาสูตรในการคำนวณเปรียบเทียบค่าใช้บริการ (price comparison) ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายในตลาด เพื่อให้ผู้บริโภคใช้เป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจเลือกใช้บริการ
- กสทช. ควรสนับสนุนให้องค์กรวิชาชีพด้านสื่อ (วิทยุ โทรทัศน์ โฆษณา) มีบทบาทในการกำกับดูแลกันเองเพิ่มมากขึ้น โดยการกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์มีตัวแทนจากองค์กรวิชาชีพ ร่วมกับตัวแทนจากภาควิชาการ และภาคประชาชน โดยรับเรื่องร้องเรียนในนามขององค์กรกำกับดูแล เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคในการแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์
- กสทช. ควรให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนได้ผ่านทางสื่อต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านกิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุและโทรทัศน์ รวมถึงควรเปิดเผยข้อมูลการร้องเรียน เช่น เปิดเผยรายละเอียดของเรื่องที่ร้องเรียน การพิจารณาเรื่องร้องเรียน และผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน ให้ผู้บริโภคและผู้ที่สนใจสามารถเรียกดูได้ตลอดเวลา
- ควรจัดให้มีการทำวิจัยเพื่อศึกษาแนวโน้มเรื่องร้องเรียน การสำรวจความคิดเห็นและศึกษาพฤติกรรมการใช้งานบริการโทรคมนาคม และบริการในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของผู้บริโภคอย่างสม่ำเสมอ และการติดตามเรื่องร้องเรียนในกิจการเดียวกันนี้ ในต่างประเทศ น่าจะช่วยให้หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคมีข้อมูลประกอบการประเมินแนวโน้มของปัญหาได้ล่วงหน้า ดังเช่นกรณีของ Ofcom วิธีนี้น่าจะเป็นวิธีการหนึ่งในการให้การคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุก นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนซึ่งเป็นมาตรการในเชิงรับแต่เพียงอย่างเดียว

บทที่ 6 ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านผู้บริโภคขององค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ การศึกษาโครงสร้างของส่วนงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมที่ผ่านมาของสำนักงาน กทช. ตลอดจนการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการจัดโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม และข้อเสนอแนะอื่นๆ ดังต่อไปนี้

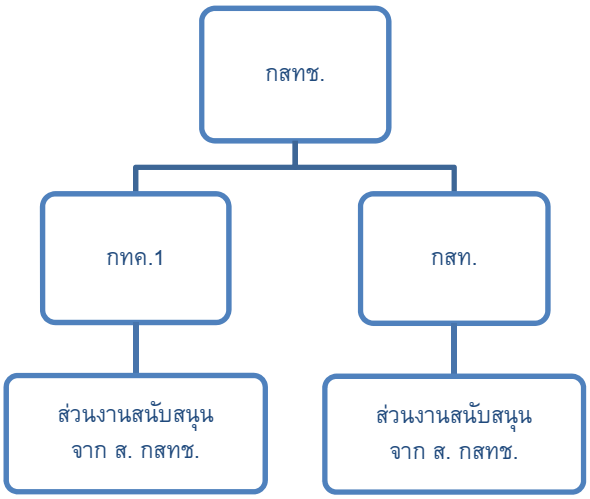
6.1 รูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

6.1.1 ข้อพิจารณาทางกฎหมาย

การจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้บริโภคภายในสำนักงาน กสทช. จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

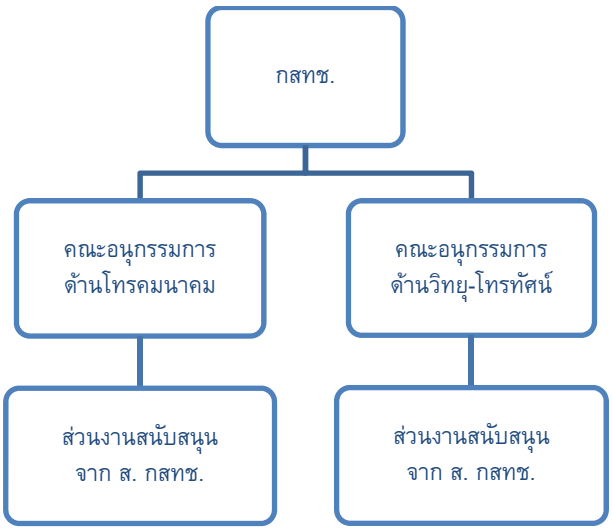
ในระดับของคณะกรรมการ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 คณะคือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และกำหนดให้เลขาธิการ กสทช. แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการทั้งสองคณะตามความจำเป็น ในทางปฏิบัติ คาดว่า สำนักงาน กสทช. จะจัดให้มีส่วนงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองคณะในด้านต่างๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบายและการออกกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค (ดูภาพที่ 6.1)

ภาพที่ 6.1 โครงสร้างคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ



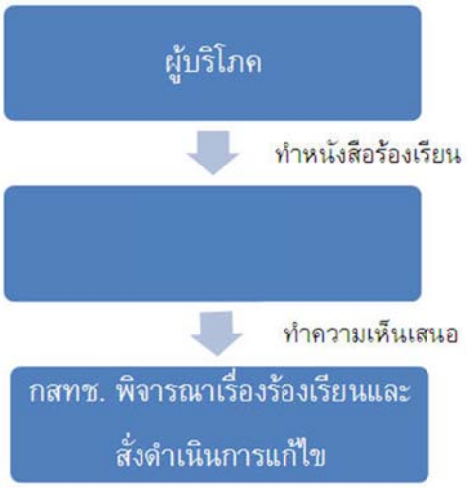
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น มาตรา 31 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ตามที่ กสทช. กำหนด ในทางปฏิบัติ คาดว่า สำนักงาน กสทช. จะจัดให้มีส่วนงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการทั้งสองคณะเช่นเดียวกัน (ดูภาพที่ 6.2) ทั้งนี้ ส่วนงานดังกล่าวอาจเป็นส่วนงานเดียวสำหรับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม หรือเป็น 2 ส่วนงาน คือส่วนงานสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และส่วนงานสำหรับกิจการโทรคมนาคมแยกจากกันก็ได้

ภาพที่ 6.2 โครงสร้างส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

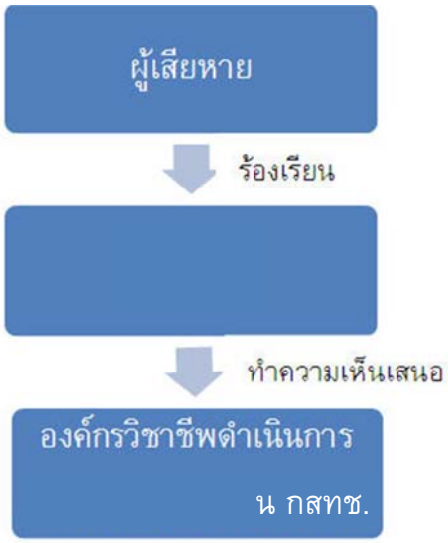


ในส่วนของการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคนั้น พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ (มาตรา 45-46) ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ดังภาพที่ 6.3 อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการในกรณีเรื่องร้องเรียนทั่วไป เช่น เรื่องสัญญาการให้บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิกไว้ แต่กำหนดเฉพาะขั้นตอนในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล (มาตรา 40) โดยกำหนดให้ดำเนินการตามขั้นตอนในภาพที่ 6.4

ภาพที่ 6.3 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคม
ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ



ภาพที่ 6.4 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์ตาม
พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ



จากภาพที่ 6.3 จะเห็นได้ว่า ในส่วนของกิจการโทรคมนาคมนั้น ผู้บริโภคที่ต้องการร้องเรียนต้องร้องเรียนโดยทำเป็นหนังสือต่อสำนักงาน กสทช. โดย สำนักงาน กสทช. จะทำความเห็นเพื่อเสนอให้ กสทช. พิจารณาและดำเนินการแก้ไข ทั้งนี้ ที่ผ่านมา สบท. ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนและทำความเห็นดังกล่าวแทน สำนักงาน กทช. ในอนาคต กสทช. อาจกำหนดให้ส่วนงานที่ถ่ายโอนภารกิจมาจาก สบท. ทำหน้าที่ดังกล่าวต่อไป ในฐานะส่วนงานซึ่งให้การสนับสนุนคณะอนุกรรมการด้านกิจการโทรคมนาคม ตามภาพที่ 6.2

ในส่วนของกิจการวิทยุและโทรทัศน์ เมื่อมีเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ซึ่งไม่ใช่กรณีตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กสทช. อาจกำหนดให้มีขั้นตอนรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนคล้ายกับขั้นตอนในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวข้างต้นก็ได้ โดยอาจให้ส่วนงานที่ถ่ายโอนภารกิจมาจาก สบท. ทำหน้าที่ทำความเห็นเพื่อเสนอให้คณะอนุกรรมการด้านกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ ตามภาพที่ 6.2 พิจารณาดำเนินการ หรือตั้งส่วนงานใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันก็ได้

ส่วนในกรณีที่มีผู้เสียหายจากการประกอบกิจการร้องเรียนต่อ กสทช. ตามมาตรา 40 เมื่อ กสทช. พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ก็จะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้องค์กรวิชาชีพดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ องค์กรวิชาชีพดังกล่าวจะต้องรายงานผลในการเยียวยาแก่ กสทช. และผู้เสียหายทราบ ดังภาพที่ 6.4 ในทางปฏิบัติ กสทช. อาจตั้งส่วนงานด้านวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งรับโอนบุคลากรจากกองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) กรมประชาสัมพันธ์ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการให้ความเห็นแก่ กสท. หรือคณะอนุกรรมการของ กสทช. ตามมาตรา 31 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ก็ได้

6.1.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลต่างๆ ที่ประมวลมาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อรูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายและน่าจะมีความเหมาะสม ดังต่อไปนี้

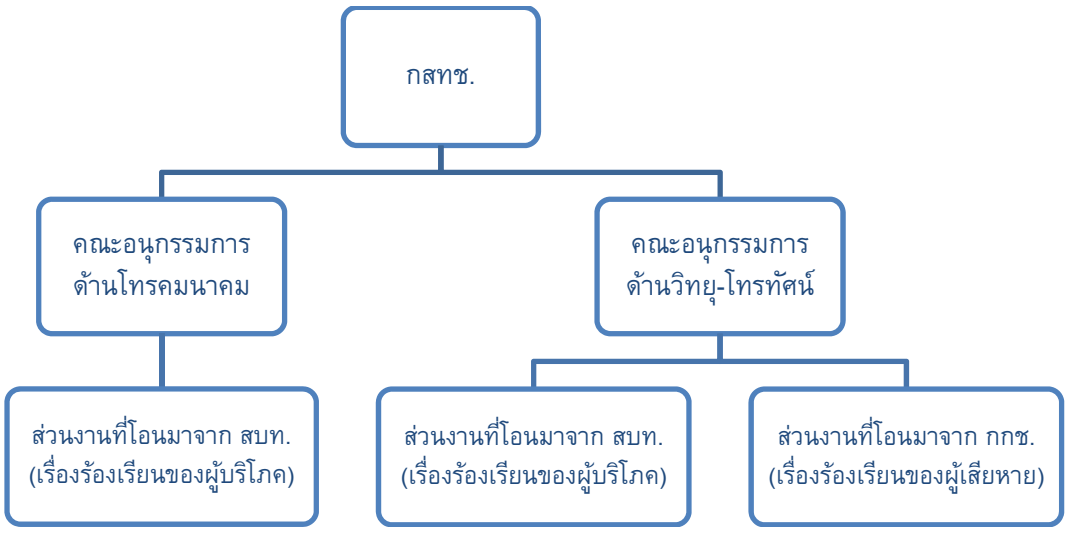
1. ควรแยกส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ออกจากส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ เนื่องจากลักษณะของปัญหาทั้งสองด้านมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะแตกต่างกัน นอกจากนี้ จำนวนเรื่องร้องเรียนในแต่ละด้านโดยลำพังจะมากอยู่แล้ว หากนำมารวมเข้าด้วยกัน จะยิ่งทำให้เรื่องร้องเรียนทั้งหมดมีจำนวนมากและจำเป็นต้องตั้งส่วนงานขนาดใหญ่มากขึ้นมารองรับ
2. ควรมีส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเพียงส่วนงานเดียว ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพราะลักษณะปัญหาของผู้บริโภคในกิจการดังกล่าวจะค่อนข้าง

คล้ายคลึงกัน เช่น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ สัญญาไม่เป็นธรรม หรือมีปัญหาเรื่องคุณภาพของบริการ เป็นต้น โดยส่วนงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นสำนักหนึ่งภายใต้สำนักงาน กสทช. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแสดงให้เห็นว่า กสทช. ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

3. ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจากผู้บริโภคและผู้เสียหาย ควรมีจุดการติดต่อเดียว (single point of contact) เช่น ใช้เลขหมายโทรศัพท์เดียว ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญา คุณภาพหรืออัตราค่าบริการ หรือเนื้อหารายการก็ตาม เนื่องจากการมีจุดรับเรื่องร้องเรียนหลายจุด จะทำให้เกิดความสับสนของประชาชน ทั้งนี้ จุดติดต่อดังกล่าวจะทำหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ส่วนงานภายในที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเสนอที่ 1 และข้อเสนอที่ 2 ข้างต้น โครงสร้างของคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. จะเป็นไปตามภาพที่ 6.5

ภาพที่ 6.5 โครงสร้างคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ



6.2 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

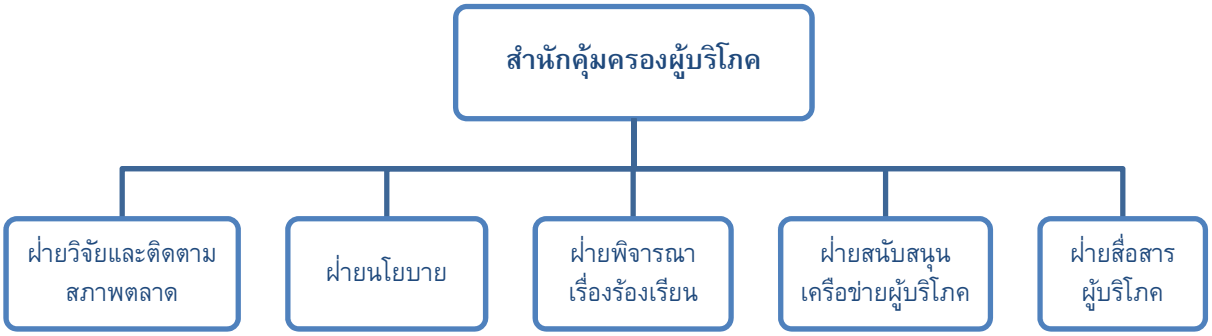
เพื่อให้เกิดโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิผล กสทช. ควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ภารกิจของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังควรครอบคลุมภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ทั้งการวิจัยและติดตามสภาพตลาด การศึกษาด้านนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค การทำงานสนับสนุนเครือข่ายของผู้บริโภค และการสื่อสารกับผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างครบวงจร ทั้งนี้ โครงสร้างของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคใน

สำนักงาน กสทช. ก็ควรจะสอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว ภาพที่ 6.6 แสดงตัวอย่างในการจัดโครงสร้างภายในของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย โดยมีรายละเอียดของภารกิจของแต่ละฝ่ายดังนี้

- ฝ่ายวิจัยและติดตามสภาพตลาด ทำหน้าที่วิเคราะห์สภาพตลาดวิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาคม ว่ามีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพียงใด หรือมีอุปสรรคใดในการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายสมคบกันใช้อำนาจเหนือตลาดเอาเปรียบผู้บริโภคในด้านราคา หรือคุณภาพบริการได้
- ฝ่ายนโยบาย ทำหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาของผู้บริโภคและศึกษากฎระเบียบและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากฎระเบียบและนโยบายเสนอต่อ กสทช. และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระต่างๆ
- ฝ่ายพิจารณาเรื่องร้องเรียน ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน พิจารณาและวิเคราะห์และทำความเห็นต่อเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค หรือส่งต่อเรื่องร้องเรียนให้ฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เช่น ในกรณีการร้องเรียนของผู้เสียหายจากรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ ประมวลข้อมูลด้านสถิติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน รวมถึงตอบข้อสงสัย และให้คำแนะนำแก่ผู้บริโภค
- ฝ่ายสนับสนุนเครือข่ายผู้บริโภค ทำหน้าที่ประสานงานองค์กรภาคประชาชนในระดับประเทศและระดับภูมิภาคต่างๆ เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและผลักดันร่างกฎหมาย กฎระเบียบ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการสื่อสารและโทรคมนาคม
- ฝ่ายสื่อสารผู้บริโภค ทำหน้าที่วางแผนการทำงานเชิงรุกและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค เช่น เผยแพร่ข้อมูลเรื่องสิทธิของผู้บริโภค หรือข้อมูลเปรียบเทียบราคาและคุณภาพของผู้ให้บริการในตลาด รวมถึงร่วมมือกับฝ่ายพิจารณาเรื่องร้องเรียนในการจัดกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อรวบรวมปัญหาและความคิดเห็นของผู้บริโภค

ภาพที่ 6.6 โครงสร้างภายในของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ

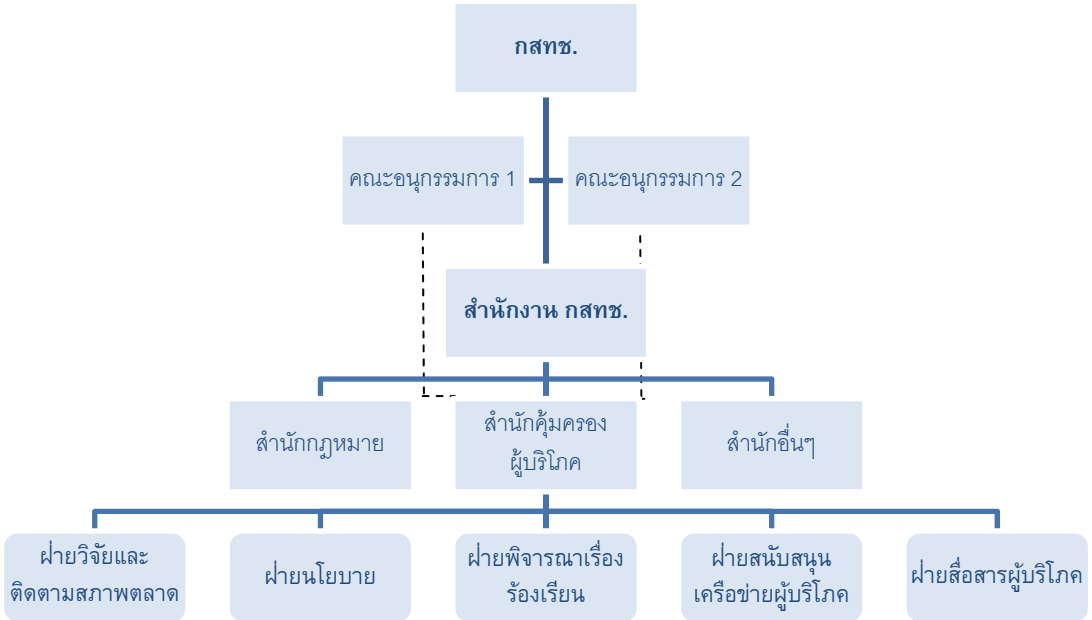


2. เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง สำนักคุ้มครองผู้บริโภคควรมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยสามารถเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากผู้รับใบอนุญาต หรือให้ผู้แทนของผู้รับใบอนุญาตมาให้การในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนของผู้บริโภคได้ แต่ในการลงโทษผู้รับใบอนุญาตในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ควรเป็นการใช้อำนาจผ่าน กสทช. และสำนักงาน กสทช.

3. สำนักคุ้มครองผู้บริโภคควรสามารถมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย และออกกฎระเบียบต่างๆ ของ กสทช. เพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุกได้

ภาพที่ 6.7 แสดงโครงสร้างโดยรวมของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ โดยสำนักคุ้มครองผู้บริโภคจะมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน กสทช. ทั้งนี้ ในการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักคุ้มครองผู้บริโภคจะสนับสนุนการดำเนินการของคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ตามที่ กสทช. กำหนด (เส้นประในภาพแสดงการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว)

ภาพที่ 6.7 โครงสร้างโดยรวมของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ



เอกสารและแหล่งข้อมูลอ้างอิง

ภาษาไทย

นนทธวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551: กฎหมาย “วิธีสบัญญัติ” ที่บัญญัติ “เกินกรอบ” ของหลักกฎหมาย “สารบัญญัติ” ” กฎหมายใหม่ ปีที่ 6 ฉบับที่ 99 กันยายน 2551

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

เมธี ศรีอนุสรณ์ (2551) “รายงานพิเศษ แนวปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค” กฎหมายใหม่ ปีที่ 6 ฉบับที่ 97 กรกฎาคม 2551

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม “รายงานการรับเรื่องร้องเรียนประจำปี 2553 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม 2553) ข้อมูล ณ วันที่ 18 มกราคม 2554”

สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม, เว็บไซต์ (http://www.tci.or.th)

สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม “สรุปเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคที่ใช้บริการโทรคมนาคม ปี 2552”

สภาผู้แทนราษฎร (2552) “บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ..... สภาผู้แทนราษฎร” ครั้งที่ 10 วันพฤหัสบดีที่ 4 มิถุนายน 2552

สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย (2553) “สื่อไทยกับความเป็นมืออาชีพบนพื้นฐานจริยธรรม รายงานประจำปี 2553”

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, เว็บไซต์ (http://www.ntc.or.th)

อรพินท์ สพโชคชัย (2541) “สังคมเสถียรภาพ และกลไกประชารัฐที่ดี” รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 20 มกราคม 2541

ภาษาอังกฤษ

Australian Communications and Media Authority (ACMA) (http://www.acma.gov.au/WEB/HOMEPAGE/PC=HOME)

Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) (http://www.cbsc.ca/english/index.php)

Canadian Radio-Television Telecommunications Commission (CRTC) (http://www.crtc.gc.ca/eng/home-accueil.htm)

Commissioners for Complaints for Telecommunications Services (CCTS) (http://www.ccts-cprst.ca/)

Communications and Internet Services Adjudication Scheme (CISAS) (http://www.cisas.org.uk/)

Communications Consumer Panel http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/

FCC Consumer Task Force (http://reboot.fcc.gov/consumers/taskforce)

Federal Communications Commission (FCC) (http://www.fcc.gov)

Office of Communications (Ofcom) (http://www.ofcom.org.uk)

Office of Communications (Ofcom) “The Consumer Experience 2010”

Ombudsman Services Communications (http://www.ombudsman-services.org/communications.html)

Telecommunications Industry Ombudsman (TIO) (http://www.tio.com.au/default.asp)

เอกสารแนะนำ

ACMA. 2010. Draft Guidelines Relating to ACMA's Enforcement Powers under the Broadcasting Act Services Act 1992.

APEC. 2005. Effective Compliance & Enforcement Guidelines & Practices. ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION Telecommunications and Information Working Group (APEC TEL).

CRTC. 2010. Navigating Convergence: Charting Canadian Communications Change and Regulatory implications. CRTC Policy Development and Research.

Cullen International. 2006. Study on the Regulation of Broadcasting Issues under the New Regulatory Framework. Prepared for the European Commission Information Society and Media Directorate-General December 22, 2006.

Department of Communications, Information Technology and the Arts. 2006. Review of the Regulation of Content Delivered over Convergent Devices.

European Commission. 2006. Study on the Regulation of Broadcasting Issues under the New Regulatory Framework.

Eve Salomon. 2008. Guidelines for Broadcasting Regulations 2nd Edition.

Garcia-Murillo, Martha, and MacInnes, Ian. 2002. The Impact of Technological Convergence on the Regulation of ICT Industries. *The International Journal on* Media Management, Vol. 5–No. 1, 57–67.

Henten, Anders, Falch, Morten, and Tadayoni, Reza. 2002. Some Implications for Regulation of ICT and Media Convergence. Center for Tele-Information (CTI), Technical University of Denmark.

Kim, Daeho. 2010. New regulatory institution for the convergence of broadcasting and telecommunications: A Korean case. *Government Information Quarterly*.

Martha, Garcia-Murillo, and MacInnes, Ian. 2001. FCC organizational structure and regulatory convergence. *Telecommunications Policy,* 25 (2001), pp.431–452.

National Audit Office. 2010. The Effectiveness of Converged Regulation.

OECD. 2008. Enhancing Competition in Telecommunication: Protecting and Empowering Consumers.

Ofcom. 2006. Ofcom's Consumer Policy Statement.

Ofcom. 2008. Citizens, Communications and Convergence.

Ofcom. 2009. Procedures for the Consideration of Statutory Sanctions in Broadcasting or Other Licnece-related Cases.

Ofcom. 2009. Procedures for the handling of Broadcasting Standards or Other Licence-related Cases.

Ofcom. 2010. Review of Procedures for Handling Broadcasting Complaints, Investigations and Sanctions.

Ofcom. 2010. The Consumer Experience: Telecoms, Internet and Digital Broadcasting.

Ofcom. 2010. The Office of Communications Annual Report and Accounts. For the period 1 April 2009 to 31 March 2010.

Ofcom. 2011. The Ofcom Broadcasting Code.

Ofcom. N.A. Guidance Notes to the Ofcom Approved Code of Practice for Complaints Handling.

Ofcom. N.A. The Ofcom Approved Code of Practice for Complaints Handling.

Rosalind Stevens-Strohmann. 2007. International Telecommunication Union (ITU). GSR 2007 Discussion Paper: *Quality of Service and Consumer Protection in an NGN World*

Sengara, Ryan, Humphreys, Sal, Given, Jock, McCutcheon, Marion, and Milne, Claire. 2009. Future Consumer: Emerging Consumer Issuers in Telecommunications and Convergent Communications in Media. Australian Communications Consumer Action Network (ACCAN).

Shin, Dong-Hee. 2006. Convergence of telecommunications, media and information technology, and implications for regulation. Retrieved from http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2946.html.

Simpson, Seamus. 1999. Regulating ICT Convergence. *The Public*,3, 49-66.

Simpson, Seamus. 2004. Universal service issues in converging communications environments: the case of the UK. *Telecommunications Policy,* 28 (2004) 233–248.

Simpson, Seamus. 2010. Effective Communications Regulation in an Era of Convergence? The Case of Premium Rate Telephony and Television in the UK. *Convergence,*16, 217.

Singh, Rajendra, and Raja, Siddhartha. 2010. *Convergence in Information and Communication Technology*. The World Bank.

Telecommunications Management Group, Inc. 2006. Legal and Institutional Aspects of Regulation. Module 6 of ICT Regulation Toolkit. Retrieved from www.ictregulationtoolkit.org.

Wu, Irene. 2004. Canada, South Korea, Netherlands and Sweden: regulatory implications of the convergence of telecommunications, broadcasting and Internet services, *Telecommunications Policy* , 28, 79–96.