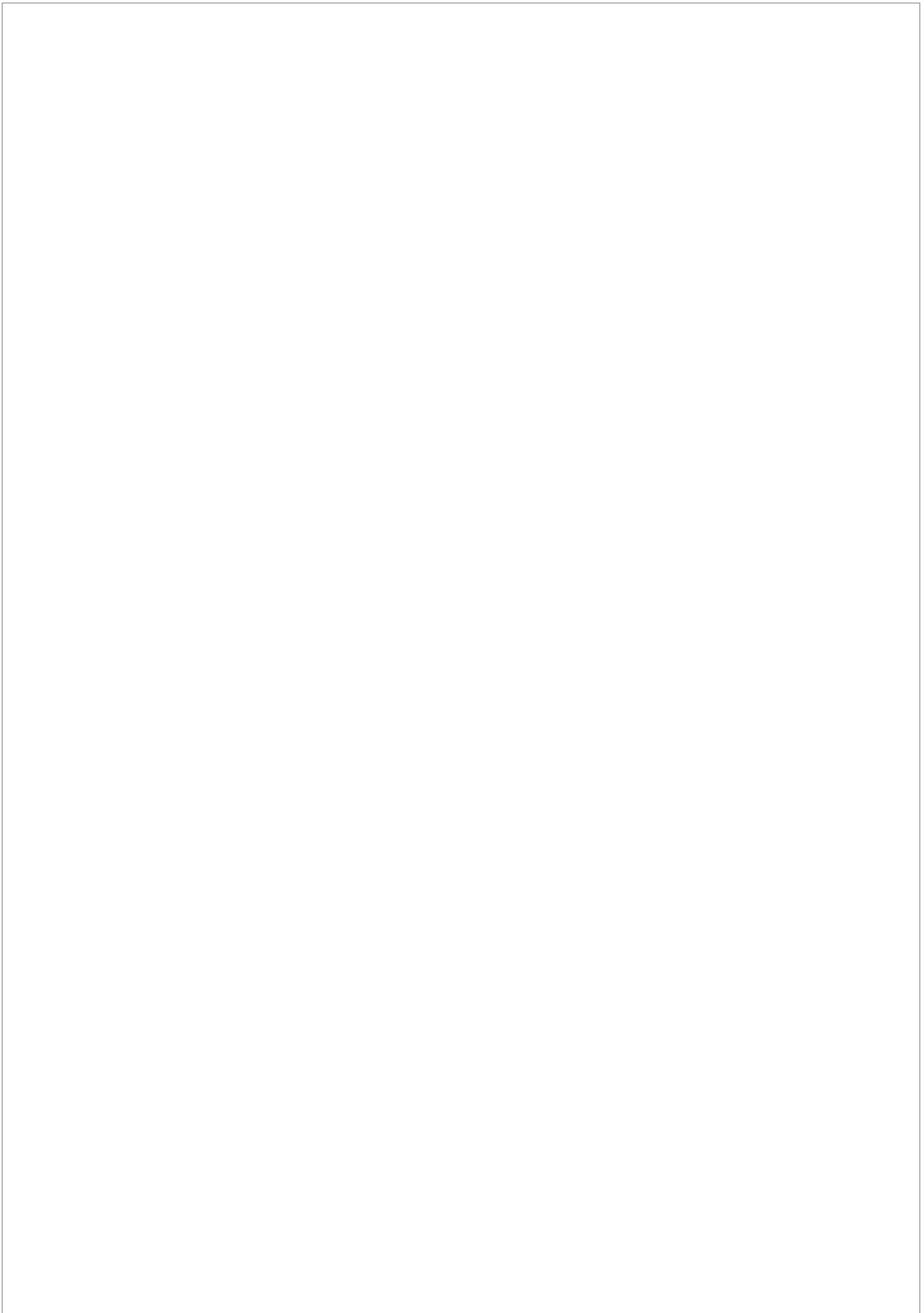
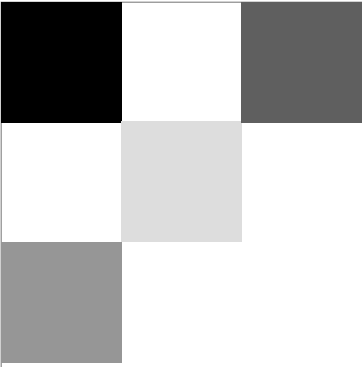


การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครอง
ผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม





การศึกษาการจ้ดรูปองค้กรค้มครอง
ผู้บริภคด้ำนกัจการวืทยุกระจายเสัียง
วืทยุทรทัศน์ และกัจการทรคมนาคม



สถาบันวืจยัเพื่อกัจการพัฒนัประเทศไทย

ISSN 0859-0036

รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 91 เดือนกุมภาพันธ์ 2554

เรื่อง การศึกษาการจตุรประสงค์กรมตำรวจผู้บริโภคดี้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ผู้สรุป: วันรักษ์ มิ่งมณีนาคน

บรรณาธิการ: พูนสิน วงศ์กลฐุต

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนมิถุนายน 2555

จำนวน 800 เล่ม

(สงวนลิขสิทธิ์)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (มีชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ตีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือนด้วยรูปแบบกะทัดรัดซึ่งห่อหุ้มเนื้อหาที่แน่นกระชับ และยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น “รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ” เป็นครั้งคราวด้วย

การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม*

บทนำ

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นภารกิจของหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในตลาดกิจการบริการสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและมีการแข่งขันไม่เต็มที่ ดังเช่นตลาดโทรคมนาคม วิทยุและโทรทัศน์ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกแบบโดยคำนึงถึงการหลอมรวม (convergence) หรือการบรรจบกันของสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ และคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคม รวมทั้งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่า กสทช. ควรจัดโครงสร้างองค์กรภายในขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในยุคของการหลอมรวมสื่ออย่างไร กล่าวคือ ควรแยกหรือรวมหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กับหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และควรมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นเพียงใดในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบกิจการ

งานวิจัยนี้แบ่งออกเป็นสามส่วนคือ 1) ศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และผู้บริโภคในกิจการ

* สรุปจากรายงานวิจัยชื่อเดียวกัน โดย ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ รองประธานสถาบันและผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐกิจยุคสารสนเทศ ศูนย์นสวทศ ธรรมวณิช นักวิจัยอาวุโส ฝ่ายวิจัยการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคุณวรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง นักวิจัยอิสระ เสนอต่อสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เมื่อปี 2554

โทรคมนาคม โดยเฉพาะ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงในหลายประเด็น 2) ศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศรวมทั้งประเทศคือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดา ในด้านรูปแบบโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคภายในหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม รวมทั้งลักษณะของปัญหาการร้องเรียนจากผู้บริโภคและการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการกิจการวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม และ 3) ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และการคุ้มครองผู้บริโภค

ประเทศไทยมีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งที่เป็น การคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป และการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอยู่หลายฉบับ ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 61 มาตรา 84(5) และ มาตรา 47
- (2) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 22(10) มาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 51(10)
- (3) พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 23 และมาตรา 28
- (4) พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 45 ถึงมาตรา 50
- (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

สำหรับรายงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยเน้นสาระสำคัญของกฎหมายเพียงสามฉบับคือ

- 1) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2553
- 2) พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2551 และ
- 3) พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

**พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
พ.ศ. 2553 (แก้ไขปรับปรุงจาก พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2543)**

มาตรา 31 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ กสทช. แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้น โดยแบ่งเป็นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์ และในด้านกิจการโทรคมนาคม คณะอนุกรรมการทั้งสองชุดนี้มีอำนาจ หน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ กสทช. กำหนด การปรับปรุงกฎหมายขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จะส่งผลกระทบต่อการจัด โครงสร้างองค์กรภายในของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพิ่มเติมด้วย

สำหรับสิทธิของผู้ใช้บริการในกิจการแต่ละด้านนั้น พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่น ความถี่ฯ ก็มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอยู่ด้วย ในมาตรา 32 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูล ส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม ในกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยการดักจับข้อมูล หรือเปิดเผยข้อความข่าวสารหรือข้อมูล อื่นใดที่มีการสื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าว หรือ รู้ว่ามีการกระทำความผิด นั้นแต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายภายในเวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจ สั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้

**พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
พ.ศ. 2551**

กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ให้บริการในกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการทาง ธุรกิจแบบบอกรับเป็นสมาชิก ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรับชมหรือรับฟัง รายการ เช่น ค่าสมาชิกรายปี หรือค่าบริการอื่นๆ ที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทาง ธุรกิจจะเรียกเก็บได้ตามที่ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดอนุญาตไว้

มาตรา 23 และมาตรา 28 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ให้บริการมีสิทธิได้รับการคุ้มครองด้านความเป็นธรรมในสองเรื่องคือ 1) ระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาและการบริการธุรกิจ และ 2) อัตราค่าสมาชิกหรือค่าบริการ และเงื่อนไขในการบริการของผู้รับใบอนุญาต

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

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

1. สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เมื่อได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต โดยต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน กทช. และถ้ามีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ส่งพร้อมหนังสือร้องเรียน เรื่องที่สามารถร้องเรียนได้ เช่น ผู้รับใบอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขการอนุญาต สัญญาการให้บริการไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่ดี (มาตรา 45 และมาตรา 46)

2. สิทธิร้องขอให้ กทช. พิจารณากำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ กทช. อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

3. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจาก กทช. ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ กทช. ได้รับหนังสือร้องเรียน โดยต้องให้คู่กรณี (ผู้รับใบอนุญาต) มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อ กทช.

4. สิทธิร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่เห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสูงกว่าอัตราขั้นสูงที่ กทช. ประกาศกำหนด หรือสูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการรายอื่นที่ใช้บริการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทเดียวกัน หรือเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการไม่ถูกต้อง (มาตรา 47)

5. สิทธิร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่ผู้ให้บริการมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามสิทธิในข้อ 4 ไม่ถูกต้อง โดยให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ

6. สิทธิที่ผู้ให้บริการจะนำเครื่องโทรคมนาคมของตนเองมาใช้ในการรับบริการจากผู้รับใบอนุญาตได้ เว้นแต่มีความจำเป็นทางเทคนิคต้องใช้เครื่องโทรคมนาคมที่ผู้รับใบอนุญาตกำหนด โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช. ก่อน (มาตรา 49)

7. สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ

การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรกำกับดูแลที่รวมอยู่ในองค์กรเดียว (convergent regulator) ของสี่ประเทศคือ 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 ทั่วโลกในฐานะองค์กรต้นแบบและมีแนวทางปฏิบัติที่ดี ข้อเสนอจากการศึกษาประสบการณ์ของสี่ประเทศมีดังนี้

- งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมและการสื่อสารไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำงานในมิติอื่นๆ ด้วย เช่น การทำงานเชิงรุกเพื่อให้ข้อมูลและความรู้แก่ผู้บริโภค การเฝ้าติดตามภาคธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบและหลักปฏิบัติที่ดี การให้คำแนะนำในการพัฒนาและออกแบบนโยบาย การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำข้อมูลไปพัฒนาและออกแบบนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค การเสนอความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบหรือหลักปฏิบัติ และการสนับสนุนให้เกิดกลไกกำกับดูแลร่วมและกลไกในการดูแลกันเองในภาควิชาชีพ
- หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้องค์กรกำกับดูแลมีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรตามลักษณะงาน (function) มากกว่าแบ่งตามภาคอุตสาหกรรม (sector) ทำให้มีการรวมงานด้านผู้บริโภคทั้งด้านวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมไว้ในจุดเดียวกัน การจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีการหลอมรวมกันมากขึ้น
- องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนมากมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและการลงโทษในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การตักเตือนเมื่อพบว่ามีกระทำความผิด การออกคำสั่งให้มีการเยียวยาหรือคำสั่งห้ามไม่ให้กระทำบางอย่าง การสั่งให้

เสียค่าปรับ การเพิ่มเงื่อนไขใบอนุญาต การลดระยะเวลาการให้ใบอนุญาต และการระงับหรือการยกเลิกใบอนุญาต นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังมีอำนาจในการสอบสวนเรื่องร้องเรียน เช่น มีอำนาจในการขอให้ผู้รับใบอนุญาตให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสาร ข้อมูลและเทปรายการ หรือมีอำนาจเชิญผู้รับใบอนุญาตมาให้ข้อมูล รวมถึงการมีอำนาจให้ผู้รับใบอนุญาตตอบกลับหรือชี้แจงไปทางผู้ร้องเรียนและองค์กรกำกับดูแลภายในระยะเวลาที่กำหนด

- ขอบเขตอำนาจขององค์กรกำกับดูแลในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น CRTC ของแคนาดาไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นทางเทคนิค แต่ FCC ของสหรัฐอเมริกามีอำนาจครอบคลุมถึงประเด็นทางเทคนิค หรือ Ofcom ของอังกฤษไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต
- องค์กรกำกับดูแลที่ศึกษาส่วนมากให้การสนับสนุนการจัดตั้งระบบกำกับดูแลร่วม (co-regulation) และกลไกการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ (self-regulation) เพื่อสร้างกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนและยุติข้อพิพาทที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่น เช่น Alternative Dispute Resolution Scheme ของ Ofcom ที่มีการรับรองและให้อำนาจส่วนหนึ่งกับองค์กรวิชาชีพ หรือ Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) สามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นสมาชิกของ CBSC
- การกำกับดูแลในทุกประเทศที่ศึกษามีกลไกการร้องเรียนหลายระดับและหลายช่องทาง กล่าวคือ ทุกประเทศสนับสนุนให้ผู้บริโภคร้องเรียนไปยังฝ่ายบริการประชาชนของบริษัทก่อน (เว้นแต่มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขใบอนุญาต) หากไม่ได้ผล หรือไม่ได้รับการแก้ไขที่ดีเพียงพอ จึงยื่นคำร้องต่อไปที่องค์กรกำกับดูแลในภาควิชาชีพ และร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแลของรัฐตามลำดับ

ลักษณะของปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมในต่างประเทศและไทย

1. ลักษณะของปัญหาในต่างประเทศ

การศึกษาลักษณะปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมที่หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศได้รับจากผู้บริโภค พบว่า

- ในเกือบทุกประเทศที่ศึกษาพบปัญหาเรื่องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์เป็นจำนวนมาก เช่น FCC ของสหรัฐอเมริกาได้รับเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 50 ของเรื่องที่ได้รับร้องเรียนทั้งหมด แม้ว่า Ofcom จะมีสถิติเรื่องร้องเรียนไม่สูงนัก แต่ก็น่าจะมีสาเหตุจากการที่ Ofcom มีจุดรับเรื่องร้องเรียนด้านดังกล่าวหลายแห่ง ทำให้เรื่องร้องเรียนที่ Ofcom ได้รับเป็นเพียงส่วนเดียวของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด
- เรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมส่วนมากเกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้บริการและปัญหาด้านการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ในขณะที่เรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงจะเป็นปัญหาเรื่องเนื้อหาของรายการที่เผยแพร่มากกว่าเรื่องของสัญญา
- สัดส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่ เช่น บริการบรอดแบนด์ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามความแพร่หลายของบริการ
- การรับเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมและด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงอาจรวมเป็นจุดเดียวกันได้เพื่อความสะดวกของผู้บริโภค แต่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงของทุกประเทศที่ศึกษาจะคำนึงถึงเนื้อหาเป็นหลัก โดยไม่แบ่งว่าผู้บริโภคมีวิธีรับชมรายการรูปแบบ (platform) ใด เนื่องจากเทคโนโลยีในยุคหลอมรวมสื่อทำให้รายการเนื้อหาเดียวกันสามารถนำไปเผยแพร่ได้ในสื่อหลายประเภท
- มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านโฆษณาแยกออกจากรายการทั่วไป เช่น กรณีของอังกฤษ และแคนาดา เนื่องจากมีหน่วยงานกำกับดูแลตนเองในส่วนของผู้ประกอบการอยู่แล้ว

2. เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนของไทยกับต่างประเทศ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนห้าอันดับแรกของไทยกับต่างประเทศในปี 2553 โดยมีข้อสังเกตดังนี้

- บริการโทรคมนาคมของไทย (โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์พื้นฐาน และอินเทอร์เน็ต) มีปัญหาด้านคุณภาพสูงที่สุด ในขณะที่ของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และแคนาดา ปัญหานี้จะอยู่ในลำดับที่สาม ส่วนของอังกฤษไม่พบปัญหานี้ในกลุ่มปัญหาห้าอันดับแรก
- ปัญหาเรื่องใบแจ้งค่าบริการเป็นปัญหาในลำดับต้นๆ ของหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย โดยรายละเอียดของปัญหาในกลุ่มนี้ไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละประเทศ กล่าวคือ เกี่ยวข้องกับการที่ผู้ใช้บริการถูกเรียกเก็บค่าบริการเสริม

พิเศษต่างๆ โดยที่ผู้ใช้บริการแจ้งว่าไม่ได้เป็นฝ่ายขอรับบริการตั้งแต่ต้น หรือผู้ใช้บริการได้พยายามติดต่อขอเลิกรับบริการแล้วแต่พบความยุ่งยากในการขอยกเลิกบริการ หรือปัญหาความไม่เข้าใจเรื่องค่าโอนสายต่างประเทศ (roaming) ในกรณีของโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

- เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยจะเกี่ยวข้องกับความเร็วที่ผู้ใช้บริการได้รับไม่ตรงกับที่ผู้ให้บริการโฆษณาไว้ตามสื่อต่างๆ ปัญหานี้จัดอยู่ในกลุ่มเรื่องร้องเรียนด้านคุณภาพบริการ แต่ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ และออสเตรเลีย นอกจากปัญหาเรื่องความเร็วแล้ว ยังมีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับค่าบริการอีกด้วย เช่น ผู้ใช้บริการถูกเรียกเก็บค่าบริการเพิ่ม เนื่องจากการดาวน์โหลดข้อมูลเกินกว่าที่สัญญากำหนดไว้ โดยที่ผู้ให้บริการไม่ได้อธิบายเงื่อนไขในสัญญาข้อนี้แก่ผู้ใช้บริการให้ได้รับทราบก่อนทำสัญญา
- การร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาของผู้ให้บริการซึ่งให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนคลุมเครือ หรืออธิบายไม่ครบ นับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่พบมากในทุกประเทศ เนื่องจากบริการโทรคมนาคมมีรูปแบบการทำการตลาดได้หลากหลายวิธีและมีความซับซ้อน ซึ่งอาจยากต่อผู้บริโภคโดยทั่วไป ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดและตัดสินใจเลือกใช้บริการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการใช้งานของตนเอง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเรื่องร้องเรียนด้านบริการโทรคมนาคมของไทยกับต่างประเทศ

ลำดับที่	ไทย	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	แคนาดา
1	คุณภาพและมาตรฐานการให้บริการ	ข้อความรบกวน/ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล	- การให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาดหรืออธิบายไม่ครบ - ปัญหาการโอนสาย	การจัดการเรื่องร้องเรียน	ใบแจ้งค่าบริการ ผิดพลาด
2	ใบแจ้งค่าบริการ ผิดพลาด/ไม่เป็นธรรม	ใบแจ้งค่าบริการ ผิดพลาด	silent call	ใบแจ้งค่าบริการ ผิดพลาด	การละเมิดสัญญา
3	กำหนดวันหมดอายุของโทรศัพท์เคลื่อนที่	คุณภาพบริการ	การจัดการเรื่องร้องเรียน	คุณภาพบริการ	ปัญหาการให้บริการ
4	ข้อความรบกวนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล	ค่าธรรมเนียมกรณียกเลิกบริการก่อนหมดอายุสัญญา	ค่าธรรมเนียมกรณียกเลิกบริการก่อนหมดอายุสัญญา	ความผิดพลาดต่างๆ	ปัญหาการโอนสาย
5	การให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาด หรือไม่ครบถ้วน	การให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วน	การละเมิดสัญญา	การละเมิดสัญญา	-

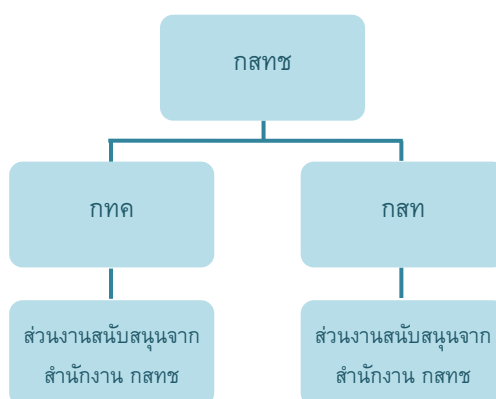
นอกเหนือจากเรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนสูงสุดห้าอันดับแรกแล้ว ในออสเตรเลียยังพบปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ค้างชำระ โดยผู้ให้บริการโทรคมนาคมตัดสัญญาณของผู้ใช้บริการในขณะที่การเจรจายุทธวิธีหนี้ค้างชำระยังไม่สิ้นสุด

ข้อเสนอแนะการจัตรูปแบบองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม

1. รูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

การจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคภายในสำนักงาน กสทช. จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการสองคณะคือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และกำหนดให้เลขาธิการ กสทช. แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการทั้งสองคณะตามความจำเป็น ในทางปฏิบัติ คาดว่าสำนักงาน กสทช. จะจัดให้มีส่วนงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองคณะในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบายและการออกกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค (ดูภาพที่ 1)

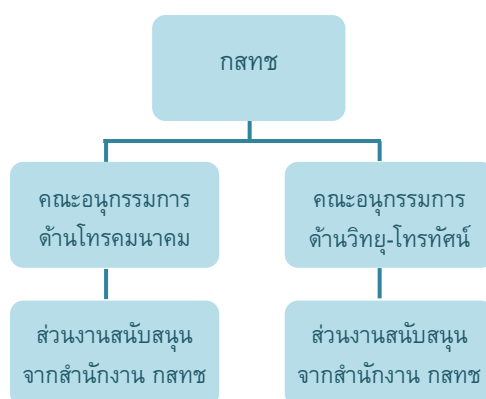
ภาพที่ 1 โครงสร้างคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่



ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น มาตรา 31 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสองคณะทำหน้าที่พิจารณาและเสนอ

ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นในการคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ในทางปฏิบัติ คาดว่าสำนักงาน กสทช. จะจัดให้มีส่วนงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองคณะ เช่นเดียวกัน (ดูภาพที่ 2) ทั้งนี้ ส่วนงานดังกล่าวอาจเป็นส่วนงานเดียวสำหรับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือแบ่งเป็นสองส่วนงานคือส่วนงานสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และส่วนงานสำหรับกิจการโทรคมนาคมแยกจากกันก็ได้

ภาพที่ 2 โครงสร้างส่วนงานการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

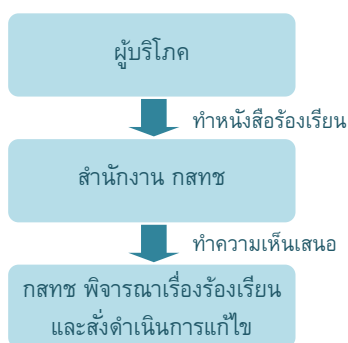


ในส่วนของการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคนั้น พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ (มาตรา 45-46) ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ดังภาพที่ 3 อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการในกรณีร้องเรียนทั่วไป เช่น เรื่องสัญญาการให้บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิก แต่กำหนดเฉพาะขั้นตอนในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล (มาตรา 40) โดยกำหนดให้ดำเนินการตามขั้นตอนในภาพที่ 4

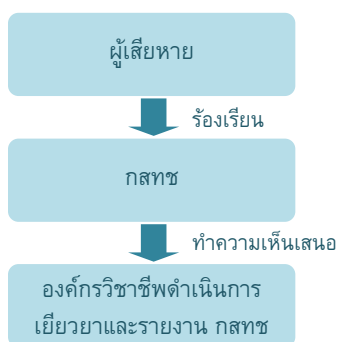
จากภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่า ในส่วนของกิจการโทรคมนาคมนั้น ผู้บริโภคต้องร้องเรียนโดยทำเป็นหนังสือต่อสำนักงาน กสทช. โดยสำนักงาน กสทช. จะทำความเห็นเสนอให้ กสทช. พิจารณาและสั่งดำเนินการแก้ไข ที่ผ่านมาสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนและทำความเห็นดังกล่าวแทนสำนักงาน กสทช. ในอนาคต กสทช. อาจกำหนดให้ส่วนงานที่ถ่ายโอนภารกิจ

มาจาก สบท. ทำหน้าที่ดังกล่าวต่อไปในฐานะส่วนงานซึ่งให้การสนับสนุนคณะกรรมการ
ด้านกิจการโทรคมนาคม ตามภาพที่ 2

ภาพที่ 3 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนด้านโทรคมนาคมตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ



ภาพที่ 4 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนด้านวิทยุและโทรทัศน์ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการ
กระจายเสียงฯ



ในส่วนของกิจการวิทยุและโทรทัศน์ เมื่อมีเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ซึ่งไม่ใช่กรณี
ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กสทช. อาจกำหนดให้มี
ขั้นตอนรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนคล้ายกับขั้นตอนในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน
ในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวข้างต้นก็ได้ โดยอาจให้ส่วนงานที่ถ่ายโอนภารกิจมาจาก
สบท. ทำหน้าที่ทำความเข้าใจเพื่อเสนอให้คณะกรรมการด้านกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ ตาม
ภาพที่ 2 พิจารณาดำเนินการ หรือตั้งส่วนงานใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันก็ได้

ส่วนในกรณีที่มีผู้เสียหายจากการประกอบกิจการร้องเรียนต่อ กสทช. ตามมาตรา 40
เมื่อ กสทช. พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ก็จะส่งเรื่องพร้อมความเห็นในองค์กร
วิชาชีพดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ องค์กรวิชาชีพดังกล่าวจะต้องรายงานผล
ในการเยียวยาแก่ กสทช. และผู้เสียหายทราบ ดังภาพที่ 4 ในทางปฏิบัติ กสทช. อาจตั้ง
ส่วนงานด้านวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งรับโอนบุคลากรจากกองงานคณะกรรมการกิจการ

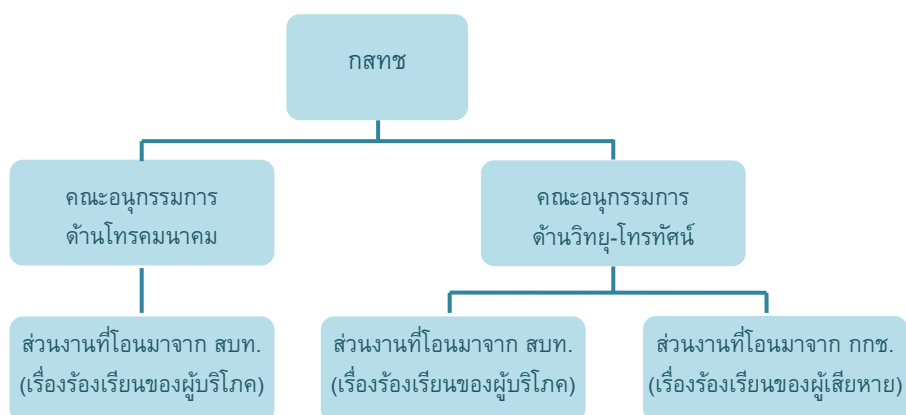
วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) กรมประชาสัมพันธ์ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการให้ความเห็นแก่ กทช. หรือ คณะอนุกรรมการของ กทช. ตามมาตรา 31 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ก็ได้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กทช. ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายและน่าจะมีความเหมาะสมคือ

1. ควรแยกส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคออกจากส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากลักษณะปัญหาทั้งสองด้านมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะแตกต่างกัน นอกจากนี้ จำนวนเรื่องร้องเรียนในแต่ละด้านโดยลำพังมีมากอยู่แล้ว หากนำมารวมเข้าด้วยกัน จะยิ่งทำให้เรื่องร้องเรียนทั้งหมดมีจำนวนมากและจำเป็นต้องตั้งส่วนงานขนาดใหญ่มากขึ้นมารองรับ
2. ควรมีส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเพียงส่วนงานเดียว ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพราะลักษณะของปัญหาของผู้บริโภคในกิจการดังกล่าวจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ สัญญาไม่เป็นธรรม หรือมีปัญหาค่าคุณภาพของบริการ โดยส่วนงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นสำนักหนึ่งภายใต้สำนักงาน กทช. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแสดงให้เห็นว่า กทช. ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการคุ้มครองผู้บริโภค
3. ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจากผู้บริโภคและผู้เสียหาย ควรมีจุดติดต่อจุดเดียว (single point of contact) เช่น ใช้เลขหมายโทรศัพท์เดียว ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญา คุณภาพหรืออัตราค่าบริการ หรือรายการก็ตาม เนื่องจากการมีจุดรับเรื่องร้องเรียนหลายจุดจะทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ทั้งนี้ จุดติดต่อดังกล่าวจะทำหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ส่วนงานภายในที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเสนอที่ 1 และข้อเสนอที่ 2 ข้างต้น โครงสร้างของคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กทช. จะเป็นไปตามภาพที่ 5

ภาพที่ 5 โครงสร้างคณะกรรมการและส่วนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ



2. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

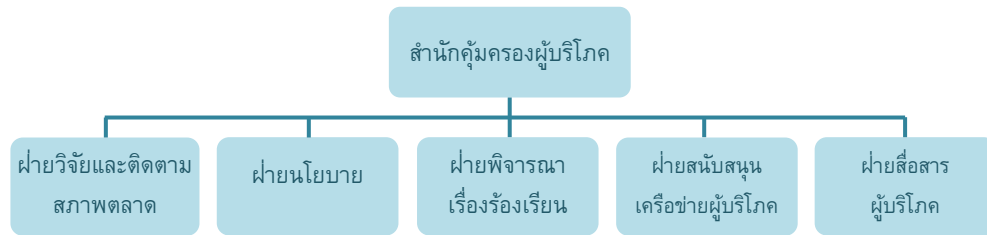
เพื่อให้เกิดโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ กสทช. ควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งสำนักคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจทั้งในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค รวมทั้งภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ทั้งการวิจัยและติดตามสภาพตลาด การศึกษาด้านนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค การทำงานสนับสนุนเครือข่ายของผู้บริโภค และการสื่อสารกับผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างครบวงจร ทั้งนี้โครงสร้างของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ก็ควรจะสอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว ภาพที่ 6 แสดงตัวอย่างในการจัดโครงสร้างโดยรวมของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย

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

3. สำนักคุ้มครองผู้บริโภคควรมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย และออกกฎระเบียบต่างๆ ของ กสทช. เพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุกได้

ภาพที่ 6 ข้อเสนอโครงสร้างภายในของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภค



ภาพที่ 7 ข้อเสนอโครงสร้างโดยรวมของส่วนงานคุ้มครองผู้บริโภค



ภาพที่ 7 แสดงโครงสร้างโดยรวมของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อเสนอ โดยสำนักคุ้มครองผู้บริโภคจะมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน กสทช. ทั้งนี้ ในการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักคุ้มครองผู้บริโภคจะสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการสองคณะ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ตามที่ กสทช. กำหนด (เส้นประในภาพแสดงการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว) 