

บทคัดย่อ

สิทธิในการติดต่อสื่อสารถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเนื่องจากบริการโทรคมนาคมเป็นบริการที่มีการลงทุนสูงมาก ทำให้รัฐต้องเข้ามาเป็นผู้ให้บริการ พร้อมทั้งทำหน้าที่กำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมมากขึ้น ผู้ให้บริการได้เปลี่ยนจากรัฐเป็นเอกชน โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลแทน ประกอบกับนโยบายกำกับดูแลบริการโทรคมนาคม มีแนวโน้มให้มีการกำกับดูแลน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดการแข่งขันเสรีในตลาดโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทยนั้น เนื่องจากยังมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมน้อยราย เพราะมีอุปสรรคหลายประการในการเข้าสู่ตลาด เช่น ต้องใช้เงินลงทุนสูง มีการผูกขาดการให้บริการ และภาครัฐไม่มีนโยบายในการส่งเสริมให้ผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดที่ชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้ โดยลักษณะของบริการเอง ยังมีความซับซ้อนทางเทคโนโลยี ทำให้ ลำพังเพียงผู้บริโภคซึ่งไม่มีความรู้เพียงพอ ขาดความเข้าใจไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในสิทธิของตนเอง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทย จะต้องมีการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ทั้งนี้ มาตรการเชิงป้องกันการถูกละเมิดสิทธิ ถือเป็น เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเป็นการหลีกเลี่ยงความเป็นไปได้ที่ให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันในตลาดโทรคมนาคม โดยสนับสนุนให้การประกอบธุรกิจโทรคมนาคมเป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นไปตามแนวโน้มของนโยบายกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมทั่วโลกที่ต้องการให้มีการกำกับดูแลให้น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันตลาด มาตรการดังกล่าวประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. องค์การกำกับดูแล ปัจจุบันประเทศไทยมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป และมีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล พบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการสับสนและให้การคุ้มครองกับผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม นอกจากนี้ จะต้องมีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มีสภาพใช้ง่ายได้จริง ซึ่งเป็นปัญหาหลักของการคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน

2. มาตรการถ่วงดุลย์อำนาจทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็น บริการที่มีความซับซ้อนโดยธรรมชาติ เนื่องจากต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการให้บริการ ประกอบ กับต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก จำนวนผู้ให้บริการจึงมีน้อยราย ทำให้มีอำนาจในการต่อรองสูง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภคจึง จำเป็นต้องมีมาตรการ ถ่วงดุลย์อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับผู้บริโภค เช่น การให้ผู้บริโภคมีสิทธิ ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการที่ชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้สามารถเลือกใช้บริการที่ตรงกับ ความต้องการของตนเองได้มากที่สุด และเนื่องจากสัญญาให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็น สัญญาสำเร็จรูป จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมเนื้อหาของสัญญาให้มีความเป็นธรรม ส่วน ขั้นตอน การเรียกเก็บค่าบริการนั้น จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดและ เรียกเก็บค่าบริการที่ไม่ได้มีการใช้จริง และการใช้สิทธิคงเลขหมายเพื่อให้ผู้บริโภคมีอิสระเพียงพอ ในการเลือกใช้บริการกับผู้ให้บริการรายใดก็ได้โดยไม่ต้องกังวลเรื่องการเปลี่ยนเลขหมาย และยังเป็น การกระตุ้นให้ตลาดเกิดการแข่งขันอย่างสร้างสรรค์ ทั้งทางด้านค่าบริการและคุณภาพการ ให้บริการ

3. มาตรการควบคุมคุณภาพของการให้บริการ เป็นมาตรการที่มีความสำคัญเป็น อย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจเลือกใช้บริการของผู้บริโภค และยังเป็น การคุ้มครองให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการโทรคมนาคมที่มีมาตรฐานและคุณภาพ และสนับสนุนให้เกิด การพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้บริการโทรคมนาคม โดย ปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการควบคุมคุณภาพของการให้บริการประเภท เสี่ยงไว้ในประกาศ กทช . เรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสี่ยง โดยได้กำหนดให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพ บริการเพื่อให้ผู้ใช้บริการทราบโดยเปิดเผยในที่เห็นได้ง่ายหรือเข้าถึงได้ง่ายเป็นการทั่วไป แต่หาได้ มีหลักประกันว่าข้อมูลที่ ผู้ให้บริการ แสดงนั้นมีความถูกต้องหรือมิได้มี การบิดเบือน ข้อมูล จาก ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียน จึงมีความเห็นว่าผู้ที่ควรมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการ ให้บริการคือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล โดยข้อมูล ดังกล่าวควรมีการเปรียบเทียบคุณภาพระหว่างผู้ให้บริการเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจเลือก ใช้ บริการตามคุณภาพการให้บริการได้โดยง่าย

ส่วนมาตรฐานการให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องคุณภาพบริการที่ผู้ใช้บริการได้รับต่ำกว่าสัญญาเป็นอย่าง มาก ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลของไทยมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ แม้ว่าในต่างประเทศจะปล่อยให้การให้บริการอินเทอร์เน็ตเป็นไปตามกลไกตลาด โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่ เนื่องจากในต่างประเทศมีผู้ให้บริการในตลาดเป็นจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขันเสรีในตลาดค่อนข้างมีความสมบูรณ์ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญยังมีความเห็นว่า คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมควรมีการรวบรวมข้อมูลเรื่องคุณภาพการให้บริการและจัดให้มีการเปรียบเทียบรวมถึงเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ผู้บริโภคทราบเช่นเดียวกับมาตรฐานการให้บริการประเภทเสียงข้างต้น

4. มาตรการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล เป็นมาตรการที่มีความเกี่ยวพันและนำไปสู่ ปัญหาเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการทำการตลาดโดยใช้ช่องทางบริการโทรคมนาคม ซึ่งเมื่อศึกษาภาพรวมของปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางที่ใช้ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งระบบ โดยกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ในปัจจุบัน เช่น ประมวล กฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ประกาศ กทท. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสาร รวมถึงกัน โดยทางโทรคมนาคม ต่างมีข้อจำกัดและไม่เพียงพอแก่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งระบบ จึง ควรมีการประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองส่วนบุคคลซึ่งเป็นกฎหมายกลางในเรื่องการคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคล เพื่อให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างครอบคลุมทั้งระบบต่อไป

ส่วนการทำการตลาดโดยใช้ช่องทางบริการโทรคมนาคมนั้น ประเทศไทย มีความ จำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายที่กำหนดให้การทำการตลาดผ่านช่องทางโทรคมนาคมนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้รับบริการ นอกจากนี้ ในเรื่องการให้บริการเสริม ของ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ควรนำหลักการที่ให้ ผู้บริโภคแจ้งยืนยันการให้บริการสองครั้ง (Double opt in) มาใช้ร่วมด้วย ทั้งนี้ บริการใดๆ ที่ผู้บริโภคสมัครใช้บริการควรมีระยะเวลาในการผูกพันตาม สมควรเท่านั้น โดยหากครบระยะเวลาที่กำหนด ผู้ให้บริการจะต้องสอบถามผู้บริโภคว่ายังคง ต้องการใช้บริการนั้นอยู่หรือไม่ ส่วนกรณีการโฆษณาที่มีลักษณะเนื้อหาเป็นการพนันหรือเสี่ยงโชค นั้น จะสามารถกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 อย่างไรก็ตาม การส่งข้อความสั้นเชิญชวนให้ผู้ให้บริการเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ทราบ ตัวบุคคลผู้ส่งที่แน่ชัด ต่างจากการเล่นพนันการจับสลากโดยทั่วไป และไม่สามารถจำกัดขอบเขต

สถานที่ เวลา หรืออายุของผู้รับบริการได้ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีแนวโน้มในอบายมุข ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าไม่ควรมีการอนุญาตให้มีการกระทำในลักษณะดังกล่าว

5. มาตรการคุ้มครองเนื้อหาของบริการและป้องกันการล่อลวง สามารถแยกประเภทได้เป็น การให้บริการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับผู้รับบริการและการใช้บริการโทรคมนาคมเป็นช่องทางในการล่อลวงหรือข้อโกง ทั้งนี้ สาเหตุหลักของปัญหาเรื่องเนื้อหาของบริการมีความไม่เหมาะสมนั้น เกิดจากไม่สามารถแยกประเภท หรืออายุของผู้รับบริการได้ เนื่องจากจำนวนผู้ใช้บริการในประเทศไทยโดยเฉพาะเยาวชนซึ่งควรเป็นกลุ่มที่ต้องมีการกำหนดเนื้อหาของบริการบางประเภท มักเลือกใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (Pre paid) แต่ปัจจุบันยังไม่มีการบังคับให้ผู้ให้บริการที่แท้จริงต้องลงทะเบียนก่อนเปิดให้บริการ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการล่อลวง ควรต้องมีมาตรการบังคับให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่แท้จริงลงทะเบียนก่อนที่ผู้ให้บริการจะเปิดให้บริการ

ส่วนการใช้บริการโทรคมนาคมเป็นช่องทางในการล่อลวงหรือข้อโกงนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในต่างประเทศและ ประเทศไทย แต่ยังไม่มีการที่สามารถป้องกัน ปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ และเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นทำให้สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แทนคอมพิวเตอร์ เป็นผลให้การสืบหาตัวผู้กระทำ ความผิดได้ยากขึ้น จากเดิมตำรวจสามารถนำสืบไปถึงตัวการผู้กระทำ ความผิดได้ แต่การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยเฉพาะหากเป็นแบบชำระค่าบริการล่วงหน้าจะทำให้การสืบหาตัวผู้กระทำ ความผิดได้ยาก เนื่องจากผู้ใช้บริการไม่ได้จดทะเบียนการใช้บริการ ช่องว่างเหล่านี้จึงทำให้ มิจฉาชีพประกอบอาชญากรรมได้ ง่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการล่อลวงควรมีการบังคับใช้กฎหมายโดยให้ผู้ใช้บริการต้องดำเนินการจดทะเบียนกับผู้ให้บริการก่อน มิฉะนั้นผู้ให้บริการก็ต้องไม่เปิดให้บริการโทรศัพท์หมายเลขดังกล่าว โดยจะต้องบังคับกับผู้ให้บริการทุกรายโดยใช้ มาตรฐานเดียวกัน และจะต้องมีการแจ้งเตือนให้ผู้บริโภคทราบและถึงภัยที่เกิดขึ้นเพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของมิจฉาชีพ