

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

##### 1.1 ความสำคัญของบริการโทรคมนาคม

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการให้บริการโทรคมนาคม เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ โดยเฉพาะเมื่อสังคมในปัจจุบันต้องพึ่งพาระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวก ในการดำรงชีวิต ทำให้บริการโทรคมนาคมยิ่งทวีความสำคัญมาก ยิ่งขึ้นทั้งปัจจุบันและอนาคต ดังจะเห็นได้จากประชากรของ ประเทศไทย มีจำนวน 63 ล้านคน<sup>1</sup> แต่กลับมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถึง 58,520,000 เลขหมาย โดยมีจำนวนหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้จัดสรรให้กับผู้ให้บริการเครือข่ายสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวน 87,999,000 เลขหมาย<sup>2</sup>

ก่อนหน้านี้ในเกือบทุกประเทศถือกันว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นบริการพื้นฐานของรัฐ โดยมีองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่กำกับดูแลโดยรัฐทำหน้าที่ให้บริการตั้งแต่กิจการไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท์ ทำให้บริการมีลักษณะผูกขาดโดยผู้ให้บริการรายเดียว ซึ่งก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การให้บริการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ<sup>3</sup> แต่จากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดที่มีต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคม ทำให้ในหลายประเทศเปลี่ยนบทบาทในการให้บริการโทรคมนาคม จาก

---

<sup>1</sup> ตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 มีจำนวนประชากรทั่วประเทศรวมจำนวน 63,389,730 คน

<sup>2</sup> สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, พลังคนพลังคลื่น, ฉบับที่ 4 กันยายน-ตุลาคม, ปีที่ 1, น. 7 (กันยายน 2552).

<sup>3</sup> William H. Melody, Telecom Reform Principles, Policy and Regulatory Practices, reprinted 2001, p.1.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ใช้งานสาธารณะ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลแทน และยอมให้มีผู้ให้บริการหลายรายโดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์แก่ผู้บริโภค<sup>4</sup> ตลอดจนการเปิดให้มีการแข่งขันเสรีเกิดขึ้นในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมส่งผลให้เป้าหมายหลักของการกำกับดูแลเปลี่ยนแปลงจากการจำกัดอำนาจ ในทางที่ผิดของผู้ให้บริการมาสู่เป้าหมายการกำกับดูแลเพื่อประกันว่ากลไกตลาดจะสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถส่งผ่านประโยชน์ที่เกิดขึ้นไปยังผู้บริโภคได้ในท้ายที่สุด ภายใต้ บริบทใหม่นี้มีความเชื่อว่าองค์กรกำกับดูแลหรือภาครัฐไม่ควรที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด เว้นแต่มีความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดขึ้นในกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น<sup>5</sup>

## 1.2 ความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

อย่างไรก็ตามแม้ว่า กิจการโทรคมนาคมจะมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตในปัจจุบัน แต่ ผู้บริโภคเองกลับประสบปัญหา เนื่องจากการใช้ประโยชน์ในกิจการโทรคมนาคมส่วนใหญ่เป็นในรูปของการให้บริการอันเป็นลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถจับต้องหรือมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า จึงทำให้ถูกปล่อยปละละเลยมองข้าม หรือเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยจนไม่ใส่ใจ ทำให้ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิทั้งโดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว โดย มีสาเหตุหลักมาจาก นโยบายของภาครัฐ ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร ภาวะการนำสืบข้อเท็จจริงที่ตกเป็นหน้าที่ของผู้บริโภค ตามหลักผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบตามหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อมีกรณีพิพาทระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภค และความไม่คุ้มค่าหากใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องร้อง การมีอำนาจผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ให้บริการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

<sup>4</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 1.

<sup>5</sup> ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ, “การคุ้มครองและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภค : ตัวแปรที่สำคัญในการเปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคม ,” วารสาร กทช. 2552 : NTC Annual Review 2000, เล่ม 2/2, น. 237 (2552).

### 1.2.1 นโยบายของภาครัฐ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>6</sup> ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิในการสื่อสารถึงกันของบุคคล ซึ่งบริการโทรคมนาคม ถือเป็นช่องทางหนึ่งของการสื่อสาร นั้น ในอดีตถือว่าเป็นบริการพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐได้เปิดเสรีโดยให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการ และรัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ ยังมีพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง โดยไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination) แต่ปัจจุบัน ประเทศไทย ยังประสบกับ ปัญหาการเข้าถึงการใช้บริการโทรคมนาคม โดย ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่มีบริการโทรคมนาคมใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เป็นธรรม นอกจากนี้ รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของผู้พิการหรือบุคคลด้อยโอกาส ทำให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้บริการโทรคมนาคมและอ่อนไหวด้านราคาไม่ได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น เมื่อรัฐเลือกที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาให้บริการดังกล่าว ก็ต้องมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลให้ภาคเอกชนมีการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมด้วย

### 1.2.2 ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร

แม้ว่าปัจจุบันจะมีจำนวนผู้ให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นทำให้เกิดการแข่งขันด้านการให้บริการ ซึ่งเป็นการช่วยเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค แต่การเปิดให้มีการแข่งขันดังกล่าวนี้จะสามารถสร้างผลประโยชน์ให้กับผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ต่อ เมื่อผู้บริโภคสามารถตัดสินใจได้อย่างสมเหตุสมผลภายใต้การรับรู้ข้อมูลอย่างถูกต้องและเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบัน ผู้บริโภคต้องเผชิญกับปัญหาข้อมูลในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ที่เข้าใจยาก นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีความสำคัญและจำเป็นซึ่งอ่อนไหวกับการตัดสินใจเลือกใช้บริการของ ผู้บริโภค เช่น เงื่อนไขเรื่องราคา คุณภาพการให้บริการ หรือข้อยกเว้นต่างๆ มักถูกปิดบังหรือใช้วิธีการหลบเลี่ยงต่าง ๆ เช่น ใช้ขนาดตัวอักษรที่เล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับตัวอักษรที่ใช้โฆษณาเชิญชวน หรือต้องให้ผู้บริโภคติดต่อศูนย์บริการเพื่อรับฟังเงื่อนไขข้อยกเว้นต่างๆ เป็นต้น

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550), มาตรา 36

### 1.2.3 ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็นบริการที่ซับซ้อนโดยธรรมชาติ ทำให้ผู้บริโภคทั่วไปไม่อาจรู้เท่าทันเทคโนโลยีเหล่านั้นจึงทำให้เสียเปรียบผู้บริโภค รวมถึงหากให้ผู้บริโภค มีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ผู้ที่ถูกกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องนำสืบถึงการมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น จะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบเป็นอย่างมาก ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจึงต้องคำนึงถึงภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงด้วย

### 1.2.4 ความคุ้มค่าของการใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องร้อง

เนื่องจากโดยทั่วไปของการใช้บริการโทรคมนาคมมักจะคิดค่าบริการในลักษณะเป็นนาที เป็นจำนวนครั้ง หรือเหมาจ่ายในราคาขั้นต่ำ ดังนั้น เมื่อมีการละเมิดสิทธิใดๆ เกิดขึ้น ผู้บริโภคส่วนใหญ่มักจะคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับเวลา ขั้นตอนการดำเนินการ หรือการติดตามเรื่องหากใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องร้องต่อศาลจะมีความคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะปล่อยให้เรื่องดังกล่าวผ่านไป เนื่องจากเห็นว่าไม่คุ้มค่าและเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันผู้ใช้บริการโทรคมนาคมมีจำนวนมาก และแทบทุกคนในประเทศจะต้องใช้บริการดังกล่าวอย่างน้อยหนึ่งบริการ เช่น โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือบริการอินเทอร์เน็ต ดังนั้น แม้ความเสียหายต่อบุคคลจะมีไม่มากนัก แต่เมื่อมองในภาพรวมทั้งประเทศ จำนวนความเสียหายนั้น กลับมีจำนวนมากศาล ดังนั้น จึงควรมีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่สามารถช่วยลดต้นทุนและแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคได้จริง เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยคว ามรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ

### 1.2.5 อำนาจผูกขาดและการมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ให้บริการ

การให้บริการโทรคมนาคมแต่เดิมนั้น จัดว่าเป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติในระดับที่ค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลให้มีผู้ให้บริการเพียงไม่กี่ราย เข้ามาประกอบธุรกิจ และแม้ว่าในปัจจุบันระดับของการผูกขาดโดยธรรมชาติจะลดลง เนื่องจากพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่เปิดโอกาสให้มีผู้ให้บริการรายใหม่เข้ามาให้บริการแข่งขันเพิ่มเติม แต่ผู้ให้บริการรายเดิมที่เคยผูกขาด

อยู่ก็ยังคงดำรงสถานภาพเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีอำนาจตลาดเหนือผู้ให้บริการรายอื่น ๆ อยู่นั่นเอง ดังนั้น ผู้บริโภคซึ่งไม่มีทางเลือกมากนัก จึงไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ให้บริการ โดยมีสิทธิเลือกเพียงว่าจะใช้บริการหรือไม่ใช้บริการเท่านั้น ดังนั้น จึงควรมีการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ให้บริการ หรือสนับสนุนให้เกิดผู้ให้บริการ รายใหม่ที่มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภครวมอยู่ในตลาดได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะยาวนั่นเอง

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการโทรคมนาคม ในประเด็นมาตรการเชิงป้องกันการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคือ การหลีกเลี่ยงความเป็นไปได้ที่จะมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันในตลาดโทรคมนาคม และสนับสนุนให้การประกอบธุรกิจโทรคมนาคมเป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นไปตามแนวโน้มของนโยบายกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมทั่วโลกที่ต้อ่งกา รให้มีการกำกับดูแลให้น้อยที่สุด เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันตลาด โดยใช้การศึกษาปัญหาของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นจริง และวิเคราะห์ว่ามาตรการเชิงป้องกัน คืออะไรโดย เปรียบเทียบ ระหว่างกฎหมาย ต่างประเทศ และกฎหมายไทย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดกับผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- 2.3 เพื่อศึกษาแนวคิดและมาตรการทางกฎหมาย ในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมเชิงป้องกันการถูกละเมิดสิทธิทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ และวิเคราะห์ว่ามีความสอดคล้อง เหมาะสม และเพียงพอกับสภาพปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

## 3. ขอบเขตและวิธีการศึกษาวิจัย

ขอบเขตการศึกษาของ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นศึกษาการให้บริการโทรคมนาคมในประเภทที่เป็นการให้บริการโทรคมนาคม (Service Based) เท่านั้น เนื่องจาก

เกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ (End User) ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการศึกษาโดยตรง โดยใช้วิธี ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยจากเอกสารต่างๆ ตำราทางกฎหมาย บทความ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายทั้งในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติ ประกาศ เป็นต้น รวมทั้งแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่มีอยู่ในต่างประเทศ เพื่อหามาตรการป้องกันการถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นแนวทางให้กับองค์กรกำกับดูแล ผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้บริโภค และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย ครั้งนี้ ได้แก่

- 4.1 ทราบประวัติความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- 4.2 ทราบสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- 4.3 ทราบแนวความคิดและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เฝ้าป้องกันการถูกละเมิดสิทธิ ทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ พร้อมทั้งบทวิเคราะห์ว่ามีความสอดคล้อง เหมาะสม และเพียงพอกับสภาพปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- 4.4 เสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย