

## บทที่ 5

### ปัญหาและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เชิงป้องกันการถูกละเมิดสิทธิของประเทศไทย

#### 5.1 องค์การกำกับดูแล

องค์การที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ในประเทศไทยมีสองระดับ คือ องค์การที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป และองค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม โดยจะอธิบายในรายละเอียดดังนี้

##### 5.1.1 องค์การที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทั่วไปในประเทศไทย

องค์การที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป ในประเทศ คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นหน่วยงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการทำธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการต่อไป
- 2) ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควร และจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค
- 3) สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภค ในทุกระดับการศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี , สคบ.กับกา  
รคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร: หจก.อรุณฉัตร, 2550), น.4-6.

- 5) ดำเนินการเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค
- 6) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมหรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ
- 7) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย เช่น การดำเนินคดีฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา กับผู้ที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

### 5.1.2 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยคือ

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ กทช. มีดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับ การอนุญาตเงื่อนไข ค่าตอบแทน หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต รวมทั้ง กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้ง อัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคมหรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม

---

<sup>2</sup> อำนาจหน้าที่ของ กทช. , สืบค้น เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ .ศ.2552 , [http://www.ntc.or.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1009&Itemid=87](http://www.ntc.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=1009&Itemid=87)

จัดทำแผนเลขหมาย โทรคมนาคมและอนุญาตให้ ผู้ประกอบการใช้เลขหมายโทรคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้บริโภค กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกัน โดยทางโทรคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครอง และกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการ ผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม กำหนดมาตรการให้ มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ส่งเสริมให้มีการ ฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริม สนับสนุน การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม เทคโนโลยีส ารสนเทศ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และ อุตสาหกรรมต่อเนื่อง ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของ สำนักงาน กทช . อนุมัติ งบประมาณ รายจ่ายของสำนักงาน กทช . รวมทั้ง เงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนพัฒนากิจการ โทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กทช . เสนอต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และเผยแพร่ต่อสาธารณชน เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ รวมทั้ง จัดทำกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กิจการโทรคมนาคม

2. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช.

### 5.1.3 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล

เมื่อองค์กรที่มีอำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมมีสองระดับ ดังกล่าว ดังนั้น จึงจะต้องพิจารณาว่าองค์กรใดมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง ผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคม ซึ่งเป็นบริการที่มีลักษณะเฉพาะ

ทั้งนี้ ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ .ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 กำหนดให้ใน กรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติ เรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับ บทบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดที่มอบอำนาจให้กับ กทช. ในฐานะองค์กร กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้ กทช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน<sup>3</sup> และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันทาง โทรคมนาคม<sup>4</sup> และกำหนดให้สำนักงาน กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ กิจการโทรคมนาคมเพื่อเสนอต่อ กทช. <sup>5</sup> และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้ใช้บริการ<sup>6</sup> และสัญญาให้บริการโทรคมนาคม<sup>7</sup> ไว้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

จากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้น องค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคมเป็นการเฉพาะก็คือ กทช. อย่างไรก็ตาม มาตรา 51 วรรคท้าย ได้บัญญัติให้ในกรณี ที่มีกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อคุ้มครอง ผู้บริโภค ไว้เป็นประการใด ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อกฎหมายของ กทช. เป็นกฎหมายเฉพาะจึงตั้ง องค์กรพิจารณา ใช้บังคับ กฎหมายเฉพาะก่อน และเมื่อไม่มีบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจึงกลับไปใช้กฎหมาย

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543, มาตรา 51(10).

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543, มาตรา 51(11).

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543, มาตรา 58(3).

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 45-50.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 51-54.

ทั่วไป ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ หากมีกรณี ที่กฎหมายของ กทช . ชัดหรือแย้งกับกฎหมายของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หากเป็นกฎหมายใน ลำดับศักดิ์เดียวกัน ก็ต้องตีความให้กฎหมาย กทช. มีผลใช้บังคับก่อนเช่นกัน

โดยต่อมา กทช . ได้เห็นควรให้มีสถาบันที่เป็นอิสระดำเนินงานเพื่อผู้บริโภคอย่างแท้จริงและไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจหรือผู้ประกอบการโทรคมนาคม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเท่าทันของผู้บริโภค รวมทั้งเรียกร้องความเป็นธรรมและให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม กทช . จึงแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน กทช . ให้กับสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) และกำหนดขอบเขตหน้าที่ไว้ดังนี้<sup>8</sup>

- 1) พัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบเครือข่ายทั่วทั้งภูมิภาค
- 2) จัดตั้งโครงสร้างให้ตัวแทนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมสามารถทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- 3) สนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภค ในด้านต่างๆ และที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม
- 4) เป็นศูนย์กลางการพัฒนาศักยภาพและสร้างกระบวนการเรียนรู้ มีการจัดการองค์ความรู้เพื่อยกระดับการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- 5) ศึกษารวบรวม ท่างานวิจัย ให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลในกิจการโทรคมนาคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
- 6) ให้ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้บริโภค
- 7) รับเรื่องร้องเรียนและติดตามตรวจสอบการบริการในกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค
- 8) ติดตามเสนอแนะ นโยบาย กฎหมายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

---

<sup>8</sup> ระเบียบ กทช . ว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2550.

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแบ่งส่วนงานภายในในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้กับ สบท. แต่หากเป็นการดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 กล่าวคือ กทข. จะต้องเป็นผู้พิจารณาคำร้องเรียนของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้ให้บริการ โดย สบท. จะต้องเสนอเรื่องร้องเรียน ดังกล่าว ให้ กทข. พิจารณา ดังนั้น หาก สบท. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วไม่สามารถดำเนินการหาข้อยุติได้ จะต้องเสนอเรื่องให้กับ กทข. วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งเมื่อ พิจารณา ถึงอนาคตซึ่ง คาดว่าน่าจะมีจำนวนเรื่องร้องเรียนเพิ่มมากขึ้น ตามจำนวนของผู้ใช้บริการ หากยังคงให้ กทข. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในทุกกรณีจึงอาจเกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นได้

## 5.2 มาตรการถ่วงดุลย์อำนาจทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่ผู้ให้บริการมีอำนาจการต่อรองสูง เนื่องจากการลงทุนในธุรกิจนี้ต้องใช้เงินทุนมหาศาล ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ให้บริการโทรศัพท์ทั้งพื้นฐานและเคลื่อนที่ในประเทศไทย แม้กระทั่งผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตก็มีน้อยรายเช่นกัน ดังนั้น ผู้บริโภคจึงไม่มีทางเลือกมากนัก นอกจากนี้ สัญญาการใช้บริการก็มีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูป ซึ่งผู้บริโภคจำต้องเลือกว่าจะใช้หรือไม่ใช้บริการเท่านั้น (take it or leave it) ดังนั้น มาตรการถ่วงดุลย์อำนาจทางเศรษฐกิจ ก็คือการสร้างอำนาจการต่อรองให้กับผู้บริโภคนั่นเอง

มาตรการถ่วงดุลย์อำนาจ ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นมาตรการเชิงป้องกันการละเมิดสิทธิ ที่มี ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการปรับสมดุล ย์อำนาจการต่อรองระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภคโดยเพิ่มอำนาจไปยังผู้บริโภคให้มากขึ้น อันผ่านมาตรการสำคัญ ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 การเปิดเผยข้อมูล

การเปิดเผยข้อมูล (Right to Information) เป็นหนึ่งในสิทธิของผู้บริโภคสากล และถือเป็นสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการรับรอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 คือสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ และกฎหมายดังกล่าว ยังได้ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค ในการ

ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง อีกสองคณะที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยก ารโฆษณาและคณะกรรมการว่า ด้วยฉลาก เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลด้านข้อมูลที่สำคัญ โดย กำหนดให้ การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ ข้อมูลที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือ ลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการ ใช้สินค้าหรือบริการ<sup>9</sup> โดย ข้อมูลดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิด ผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

- 1) ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง
- 2) ข้อมูลที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือ บริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใด สิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม
- 3) ข้อมูลที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ
- 4) ข้อมูลที่จะทำให้เกิดความ แตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ ประชาชน
- 5) ข้อมูลอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

และได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการโฆษณาไว้ว่า การโฆษณาจะต้องไม่กระทำ ด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญ แก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>10</sup>

นอกจากนี้ ประกาศ กทช . เรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ .ศ. 2549 ยังได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการต้องแจ้งรายละเอียดการให้บริการอย่างชัดเจนและ ครบถ้วนผ่านสื่อที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย เพื่อให้ผู้บริโภคทราบ และใช้เป็นข้อมูล

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522, มาตรา 22.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522, มาตรา 23.

ประกอบการตัดสินใจในการเข้าสัญญาและเลือกใช้บริการได้อย่างถูกต้อง โดยอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

- 1) ชื่อที่ตั้งสำนักงานใหญ่ สำนักงานสาขาของผู้ให้บริการ
- 2) ลักษณะและประเภทบริการ
- 3) มาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ
- 4) อัตราค่าบริการและ วิธีการเรียกเก็บค่าบริการ ยกเว้น กรณีการให้บริการเครือข่ายร่วมระหว่างประเทศ (International Roaming) ซึ่งผู้ให้บริการมิได้เป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการโดยตรง
- 5) ข้อจำกัดตลอดจนเงื่อนไขในการให้บริการ
- 6) เหตุแห่งการปฏิเสธการให้บริการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาในลักษณะนี้เป็นจำนวนมาก โดยสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการไม่เปิดเผยข้อมูลในหลายกรณี เช่น การทำการตลาดแบบแจกซิม การ์ดฟรี โดยใช้การประชาสัมพันธ์ที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าเป็นซิมการ์ดแบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (เติมเงิน) และเรียกให้ส่งสำเนาบัตรประชาชน แต่แท้จริงแล้วคือการที่ ผู้บริโภคขอสมัครใช้บริการแบบรายเดือน ซึ่งต้องเสียค่าบริการ รายเดือนตั้งแต่วันที่มีการลงทะเบียน แม้จะมีได้มี ใช้บริการก็ตาม ซึ่งการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาของผู้บริโภค ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของทรัพย์สิน จึงตกเป็นโมฆียกรรมตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยข้อเท็จจริงผู้บริโภคกลับยกเลิกสัญญาดังกล่าวได้ยาก และผู้บริโภคบางรายต้องยินยอมชำระค่าบริการที่เกิดขึ้นเพื่อให้ผู้ให้บริการยกเลิกสัญญา

กรณีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่มีลักษณะทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดด้วยการ ใช้ขนาดตัวอักษรที่เล็กมาก เมื่อเปรียบ เทียบกับขนาดตัวอักษรอื่น ที่ใช้ในการโฆษณานั้น หรือวางไว้ในตำแหน่งที่ไม่สะดุดตา ซึ่งหากผู้ บริโภคไม่สังเกตอย่างถี่ถ้วนก็จะไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น ผู้บริโภคส่วนใหญ่จึงเข้าทำสัญญาโดยได้รับข้อมูลที่ไมเพียงพออยู่เสมอ เช่น ผู้ให้บริการ

<sup>11</sup>ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 6.

โทรศัพท์เคลื่อนที่โฆษณารายการส่งเสริมการขายของตนว่า โทรนาทีละ 25 สตางค์ ตลอด 24 ชั่วโมง แต่แท้จริงแล้วการคิดค่าบริการดังกล่าว จะใช้คำนวณ เฉพาะการโทรในเครือข่าย ของผู้ให้บริการเดียวกัน เท่านั้น ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวจะไม่ปรากฏ ฎให้เห็นในโฆษณาทางโทรศัพท์ แต่อย่างใด หรือใช้ตัวอักษรที่เล็กมากและอยู่ในตำแหน่งที่ไม่เป็นที่สังเกตในกรณีโฆษณาผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ทราบรายละเอียดดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าเลขหมายที่โทรออกอยู่ในเครือข่ายเดียวกับตนหรือไม่อีกด้วย

ตามประเด็นปัญหาดังกล่าว ถือว่าผู้ให้บริการมีความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เนื่องจากมีการใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคตามมาตรา 22 โดยหากคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการโฆษณาใดฝ่าฝืนมาตรา 22 คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการโฆษณานั้นได้<sup>12</sup> และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการซึ่งสั่งตามมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>13</sup>

กรณีผู้ให้บริการเปิดบริการรับฝากข้อความ (Voice mail box) สำหรับโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์บ้านโดยไม่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบล่วงหน้า ซึ่งหากไม่มีผู้รับสายหรือสายไม่วางระบบจะตัดเข้าสู่การฝากข้อความอัตโนมัติเพื่อให้ผู้โทรเข้าสามารถฝากข้อความเสียงได้ อย่างไรก็ตาม การให้บริการดังกล่าวทำให้ระยะเวลาการเรียกเข้า โดยปกติ 1 นาที เหลือเพียง 30 วินาที ทำให้ผู้บริโภครับสายไม่ทัน จึงต้องพลาดการติดต่อโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญคือผู้ให้บริการเผยแพร่ข่าว การให้บริการดังกล่าว ในเชิงสาธารณะ แต่ไม่ได้มีการแจ้งและขออนุญาต กับผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้น จึงมีผู้บริโภคจำนวนมากไม่ทราบเรื่องบริการดังกล่าว เมื่อประกอบกับในทางเทคนิคที่ว่าเจ้าของโทรศัพท์จะมีโอกาสทราบว่ามีการฝากข้อความได้จากกรณีที่มีข้อความเตือนที่เครื่อง ดังนั้น ผู้บริโภคส่วนใหญ่ ซึ่งไม่ได้ใช้หรือไม่มีเครื่องโทรศัพท์ในลักษณะเป็นจอข้อความ จึงไม่ทราบว่ามีการฝากข้อความไว้ ดังนั้น แม้ผู้ให้บริการจะไม่เรียกเก็บค่าบริการดังกล่าว แต่ท้ายสุดผู้บริโภค ต่างต้องเสียค่าบริการ เช่น ผู้ที่ฝากข้อความ หรือวางสายไม่ทัน ผู้ที่เป็นเจ้าของหมายเลขโทรศัพท์ที่ต้องเสียโอกาสเนื่องจากระยะเวลาที่ต้องรับสายเหลือเพียง 30

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 27

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 49

วินาที และต้องเสียค่าบริการโทรตรวจสอบข้อความที่มีการฝากไว้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้บริโภคที่ไม่ทราบว่ามีบริการนี้ ต้องการติดต่อเพราะมีการฝากข้อความไว้โดยไม่ทราบเรื่อง การให้บริการนี้จึงไม่ได้ก่อประโยชน์ที่แท้จริงให้แก่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ แต่กลับได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยทั่วกัน<sup>14</sup>

การกระทำในลักษณะดังกล่าว ถือว่าผู้ให้บริการ ผ่าฝืนข้อ 8 ของประกาศ กทท. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้สัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อ คู่สัญญาแสดงเจตนา เสนอและสนองถูกต้องตรงกันโดยชัดแจ้งว่าผู้ให้บริการตกลงให้บริการ โทรคมนาคม และผู้ให้บริการตกลงใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ให้บริการ ในกรณีที่ผู้ให้บริการมิได้ ปฏิเสธข้อเสนอกับบริการใดของผู้ให้บริการจะถือว่าผู้ให้บริการได้แสดงเจตนาตกลงให้บริการ นั้นของผู้ให้บริการมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการได้ให้บริการนั้นอยู่แล้ว และประสงค์จะใช้ บริการนั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหาได้มีบทลงโทษ ผู้ให้บริการแต่อย่างใด แต่หากหน่วยงานกำกับดูแลมี ตรวจสอบให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัดและสม่ำเสมอ ก็จะทำให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้จริง

นอกจากนี้ ยังมีกรณีความไม่ชัดเจนของการเรียกเก็บค่าบริการโทรทางไกลระหว่าง ประเทศ (Roaming) โดยปัญหาข้อร้องเรียนที่พบคือ ผู้ใช้บริการไม่ทราบว่าวงเงินค่าใช้บริการ (Credit limit) ไม่รวมถึงการค่าการเรียกเก็บค่าบริการโทรทางไกลระหว่างประเทศ เนื่องจากการ ให้บริการดังกล่าวผู้ให้บริการในต่างประเทศที่มีสัญญากับผู้ให้บริการในประเทศไทยว่าจะมี การ ให้บริการจะเป็นผู้ให้บริการ โดยผู้ให้บริการในประเทศจะเป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการตามที่ ผู้ให้บริการ ในต่างประเทศแจ้งให้ทราบ ซึ่งค่าบริการที่เกิดขึ้นจะไม่สามารถคำนวณได้ในทันที (Real time) เช่นค่าบริการที่เกิดขึ้นในประเทศซึ่งโดยปกติที่เมื่อผู้ให้บริการได้ใช้บริการเกินวงเงินจะ ถูกระงับบริการ ทันที แต่เมื่อนำไปใช้ในต่างประเทศและไม่ได้รับการแจ้งเตือนหรือระงับบริ การ จึงทำให้เข้าใจว่ายังใช้บริการไม่เกินวงเงิน ทำให้มีการใช้บริการอย่างต่อเนื่อง และถูกคิดค่าบริการ เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ผู้บริโภคไม่ทราบว่าค่าบริการรับสายโทรเข้าของผู้ให้บริการใน บางประเทศ หรือบางผู้ให้บริการ จะต้องเสียค่าบริการด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการไม่แจ้ง รายละเอียดของการคิดค่าบริการให้ชัดเจนนั่นเอง ดังนั้น การใช้บริการโทรคมนาคมระหว่าง

<sup>14</sup> คอรัปเตอร์ปะดาบ, “พันธง Voice Mail Box ทูละเมิดสิทธิผู้บริโภค”, พิมพ์ไทย, 18 พฤศจิกายน 2552, น. 4.

ประเทศ แม้จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการที่เดินทางไปต่างประเทศซึ่ง มีปริมาณเพียงเล็กน้อย แต่หากเกิดปัญหาขึ้น ก็จะเป็นกรณีที่มีมูลค่าความเสียหายสูง ซึ่งหากได้กำหนดให้เมื่อผู้ให้บริการขอเปิดบริการโรมมิ่ง ผู้ให้บริการจะต้องแจ้งรายละเอียดใดบ้างก็จะเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น อัตราค่าบริการเบื้องต้นในประเทศที่เดินทาง วงเงินค่าบริการตามสัญญาไม่บังคับใช้กับกรณีค่าบริการในต่างประเทศ ประเทศ ที่เดินทางไปมีการเรียกเก็บค่าบริการรายเรียกเข้าหรือไม่ กรณีใช้บัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศไม่ควรใช้ร่วมกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เปิดบริการโรมมิ่ง เนื่องจากจะต้องเสียทั้งค่าบริการโรมมิ่งและค่าบริการโทรศัพท์ เป็นต้น นอกจากนี้ในใบแจ้งค่าบริการจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าวงเงินค่าบริการสูงสุดคือจำนวนเท่าใด และวงเงินค่าบริการไม่รวม ถึงค่าบริการในต่างประเทศ และถึงแม้ว่าจะไม่สามารถคำนวณค่าบริการได้ทันที แต่ควรกำหนดให้มีการแจ้งเตือนผู้ให้บริการเป็นระยะเพื่อเตือนให้ผู้ให้บริการทราบค่าบริการที่เกิดขึ้น

### 5.2.2 ความเป็นธรรมของสัญญาการใช้บริการ

สิทธิของผู้บริโภคที่จะต้องได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาถือเป็นสิทธิ ของผู้บริโภคที่ได้รับการรับรอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2544 แต่เนื่องจากสัญญาการใช้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นสัญญาสำเร็จรูป ซึ่งหากผู้บริโภคต้องการใช้บริการจะไม่สามารถต่อรองใดๆ กับผู้ให้บริการได้ ดังนั้น ในกรณี ของ สัญญาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จึงมีการกำหนดเนื้อหาของสัญญาให้มีความเป็นธรรมผ่านประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 และประกาศ กทช . เรื่อง มาตรฐาน ของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ .ศ. 2549 โดยประกาศของ กทช . จะมีผลใช้บังคับกับ การให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภท ซึ่ง มีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ .ศ.2522 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาในการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้<sup>15</sup> และต่อมาคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศ เรื่อง ให้ธุรกิจ การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็น

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 35 ทวิ.

ธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 โดยสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภคต้องมีข้อความภาษาไทยที่สามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน มีขนาดของตัวอักษรไม่ต่ำกว่าสองมิลลิเมตร<sup>16</sup> โดยสรุปลักษณะและเงื่อนไขของข้อสัญญาได้ ดังนี้

- 1) ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราค่าประกันการใช้เลขหมาย ค่าตอบ แทน ค่าเบี้ยปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้<sup>17</sup>
- 2) กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิในการ ขอระงับการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ชั่วคราว<sup>18</sup>
- 3) กำหนดให้ต้องระบุเหตุแห่งการผิดสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีสิทธิระงับการ ให้บริการชั่วคราว หรือยกเลิกการให้บริการ<sup>19</sup>
- 4) กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อสัญญา เงื่อนไข ระเบียบ ประกาศ หรือ ค่าบริการ จะต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบ โดยมีขนาดของตัวอักษรไม่เล็กกว่า สองมิลลิเมตร<sup>20</sup>
- 5) ห้ามมิให้ใช้ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจคิดเบี้ยปรับ ในกรณีที่ ผู้บริโภคผิดนัดชำระหนี้เกินกว่าอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3.

<sup>17</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3(1).

<sup>18</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3(5).

<sup>19</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3(6).

<sup>20</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3(11).

<sup>21</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 4(1).

- 6) ห้ามมิให้ใช้ข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้น หรือจำกัดความรับผิดชอบที่เกิดจากการผิดสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจ<sup>22</sup>
- 7) ห้ามมิให้ใช้ข้อสัญญาที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจ ระวังการให้บริการทันทีในกรณีให้ผู้บริโภคผัดผ่อนชำระค่าบริการน้อยกว่าสิบห้าวัน<sup>23</sup>
- 8) ห้ามมิให้ใช้ข้อสัญญาที่ให้ผู้บริโภค ต้องชำระค่าตอบแทนทั้งหมด ที่เกิดจากการเรียกออกจากเลขหมายของผู้บริโภคโดยไม่ให้ยกเหตุปฏิเสธความรับผิด<sup>24</sup> ส่วนสัญญาให้บริการโทรคมนาคมอื่นซึ่งรวมถึงสัญญาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

ด้วย ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544<sup>25</sup> และประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549<sup>26</sup> กำหนดให้สัญญาระหว่างผู้ให้บริการกับผู้บริโภค และเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับการให้บริการที่ผู้ให้บริการจะกำหนดขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือเงื่อนไขดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช. ก่อน และจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่แบบสัญญาและเงื่อนไขให้ประชาชนได้ทราบผ่านสื่อที่ผู้ใช้บริการเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย เป็นการทั่วไปโดยเร็ว<sup>27</sup> ซึ่ง กทช. ได้กำหนดให้สัญญาและเงื่อนไขจะต้องประกอบด้วยข้อสัญญาดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 4(2).

<sup>23</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 4(3).

<sup>24</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 4(4).

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 51.

<sup>26</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 4,5.

<sup>27</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 7 วรรคสอง.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 51.

- 1) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการที่ชัดเจนและเป็นธรรม
- 2) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของผู้ให้บริการ
- 3) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทและขอบเขตค่าใช้จ่ายในการให้บริการอย่างครบถ้วน เป็นธรรม และจะต้องมีข้อกำหนดรับรองการไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้
- 4) ไม่มีข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้บริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- 5) ไม่มีข้อกำหนดที่เป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ให้บริการ หรือไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

นอกจากนี้ ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ยังได้กำหนดรายละเอียดของสัญญาเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) แบบสัญญาต้องเป็นข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ชัดเจน โดยใช้ข้อความเป็นภาษาไทยที่เข้าใจง่าย และสามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน มีขนาดของตัวอักษรไม่เล็กกว่าสองมิลลิเมตร<sup>29</sup>
- 2) สัญญาอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ ดังต่อไปนี้<sup>30</sup>
  - มีข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของบริการ
  - มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของผู้ให้บริการ
  - มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการที่ชัดเจนและเป็นธรรม

<sup>29</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 7.

<sup>30</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ

- มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียม และค่าบริการอย่างครบถ้วน เป็น ธรรม และจะต้องมีข้อกำหนดรับรองการไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้
  - จะต้องไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก กีดกัน หรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ
- 3) การให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเป็นการล่วงหน้าจะต้องไม่มีข้อกำหนดอันมีลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้ใช้บริการต้องใช้บริการภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ ผู้ให้บริการจะได้รับความเห็นชอบจาก กทช. เป็นการล่วงหน้า<sup>31</sup>
  - 4) ในการทำสัญญา ผู้ให้บริการจะขอให้ผู้ใช้บริการให้ข้อมูลส่วนบุคคลเกินกว่าความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ เว้นแต่ผู้ใช้บริการได้ให้ความยินยอมโดยชัดแจ้งและผู้ให้บริการได้แจ้งวัตถุประสงค์ของการขอข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ใช้บริการทราบล่วงหน้าแล้ว<sup>32</sup>
  - 5) ในกรณีที่ผู้ให้บริการส่งมอบเครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ใช้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือคิดค่าใช้จ่ายในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ผู้ให้บริการจะถือเอาเหตุดังกล่าวมากำหนดเป็นเงื่อนไขอันก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ใช้บริการ หรือเรียกเก็บค่าปรับหรือค่าเสียหายจากการที่ผู้ใช้บริการยกเลิกสัญญาไม่ได้<sup>33</sup>
  - 6) ผู้ให้บริการจะกำหนดให้ผู้ใช้บริการต้องชำระดอกเบี้ย เบี้ยปรับ หรือเงินอื่นใดในลักษณะดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ใช้บริการผิดนัดชำระค่าบริการให้เกินกว่า

---

11. <sup>31</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ .ศ.2549, ข้อ

12. <sup>32</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ .ศ.2549, ข้อ

15. <sup>33</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ .ศ.2549, ข้อ

อัตราที่กฎหมายกำหนดหรือที่ กทช. ให้ความเห็นชอบไม่ได้<sup>34</sup> และได้มีการกำหนดเพิ่มเติมว่า “ไม่ว่าผู้ใช้บริการจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม”<sup>35</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นได้ว่าการกำหนดแบบของสัญญาไว้เจตนาเพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้ให้บริการใช้ข้อสัญญาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค นั้นเอง อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรกำกับดูแลจะมีการกำหนดเนื้อหาของสัญญาไว้ก็ตาม แต่จนกระทั่งปัจจุบัน กทช. ก็ยังไม่ได้เห็นชอบแบบสัญญาใด ทำให้ผู้ให้บริการอ้างบทเฉพาะกาล ของประกาศ กทช. ฉบับดังกล่าวในการใช้ บังคับ แบบสัญญาเดิม ไปก่อน นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติอาจมีข้อพิจารณาว่าหาก ในอนาคตที่บริการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงไป แต่ กทช. ได้ให้ความเห็นชอบสัญญาไปแล้ว จะสามารถสั่งให้ผู้ให้บริการแก้ไขให้สอดคล้องได้หรือไม่ หรือเป็นการปิดปากให้สัญญาฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตลอดไป ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจกำกับดูแลผู้ให้บริการในอนาคต หากสัญญาไม่สอดคล้องกับกฎหมายหรือเกิดกรณีปัญหาด้านการตีความหรือการดำเนินการตามหลักเกณฑ์เหล่านั้นไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไป และมีประเด็นปัญหาว่าเป็นสิทธิของผู้ให้บริการที่จะมีสิทธิแก้ไขสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียวหรือไม่ เนื่องจากประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้ กทช. สามารถสั่งให้ดำเนินการแก้ไขสัญญาได้ เช่น กรณีตามข้อ 32 ที่บัญญัติให้ผู้ให้บริการมีสิทธิเลิกสัญญาได้ แต่ผู้ให้บริการต้องชำระค่าบริการครบถ้วนแล้วจนถึงวันที่การยกเลิกสัญญามีผลบังคับ ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าในบางกรณี การกำหนดเงื่อนไขในการบอกเลิกสัญญาให้ต้องชำระค่าบริการที่ค้างชำระให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่การยกเลิกสัญญามีผลบังคับข้างต้น เป็นเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการเลิกสัญญาและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ เนื่องจาก หากผู้ใช้บริการต้องการยกเลิกสัญญาแต่ยังคงค้างชำระค่าบริการก็ยังไม่สามารถยกเลิกบริการได้ และทำให้ต้องชำระค่าบริการในเดือนถัดๆ ไปนั้นด้วย แม้ไม่ได้ใช้บริการ เนื่องจากข้อ 33 กำหนดห้ามมิให้ผู้ให้บริการยกเลิกสัญญาให้บริการโทรคมนาคม

<sup>34</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 21.

<sup>35</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549, ข้อ 27.

โดยได้กำหนดช้อยกเว้นไว้ เช่น กรณีที่ผู้ใช้บริการผิดนัดชำระค่าธรรมเนียมและค่าบริการเกินกว่า ระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาสองคราวติดต่อกัน โดยผู้ใช้บริการได้แจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบถึงวัน ครบกำหนดที่แน่นอนเป็นการล่วงหน้าในใบแจ้งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการและได้ทำการ เตือนตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว ซึ่งหากผู้ใช้บริการไม่ได้ทำการยกเลิกสัญญาหาก ผู้ใช้บริการค้างชำระค่าบริการติดต่อกันสองคราวก็ไม่ใช่เหตุให้ผิดประกาศ กทช . ข้างต้นแต่อย่าง ใด ทั้งยังมีสิทธิเรียก เก็บค่าธรรมเนียมรายเดือนได้อีกด้วย แม้จะได้ระงับบริการโทรออกเมื่อ ผู้ใช้บริการค้างชำระค่าบริการ ติดต่อกัน สอง คราว ตามข้อ 28 ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้เขียนมี ความเห็นให้ควรกำหนดว่า เมื่อผู้ใช้บริการได้แสดงเจตนายกเลิกสัญญาไปแล้ว ผู้ให้บริการควรยุติ การให้บริการและสิ้นสุดสิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการตั้งแต่นั้น แต่ผู้ใช้บริการยังคงมีสิทธิเรียกเก็บ ค่าบริการที่ผู้ใช้บริการค้างชำระอยู่นั้นเอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ ผู้ให้บริการ ยังคงมีสิทธิ เรียกเก็บค่าบริการในเดือนถัดไป ซึ่งผู้ใช้บริการได้แสดงเจตนายกเลิกสัญญาไปแล้ว แต่สัญญา ยัง ไม่เลิกกัน เนื่องจากผู้ใช้บริการยังค้างชำระค่าบริการ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ ณ ปัจจุบัน หรือ กรณีการเรียกเก็บค่าบริการหากมีการยกเลิกสัญญาก่อนกำหนดนั้น เนื่องจากข้อ 15 ของประกาศ กทช. ฉบับข้างต้น ได้กำหนดห้ามไว้ ทำให้ปัจจุบันผู้ใช้บริการหาช่องทางที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังกล่าว โดยในขณะที่ทำสัญญาผู้ใช้บริการจะส่งมอบอุปกรณ์ต่างๆ ให้กับผู้ใช้บริการโดยไม่คิด ค่าใช้จ่าย แต่หากผู้ใช้บริการยกเลิกสัญญาก่อนกำหนด ผู้ให้บริการจะเรียกเก็บเงินค่าอุปกรณ์ที่ได้ เคยส่งมอบให้ผู้ใช้บริการหรือค่าติดตั้งอุปกรณ์แทนการเรียกเก็บค่าบริการ

ซึ่งหากเป็นกรณีที่ กทช . เห็นสมควรให้มีการแก้ไข ปรับปรุง ประกาศฉบับข้างต้น ผู้ให้บริการก็ต้องดำเนินการแก้ไขสัญญาให้ สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว และเสนอให้ กทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง เนื่ องจาก เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือเงื่ อนไข เกี่ยวกับการให้บริการอันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์อันพึงได้รับของผู้ใช้บริการ ตามข้อ 5 แต่หากไม่มีการแก้ไขประกาศ แต่ กทช. มีความเห็นว่า แบบสัญญาไม่สอดคล้องกับ ประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ก็จะไม่สามารถสั่งการให้ผู้ใช้บริการแก้ไขแบบสัญญาได้ เนื่ อกจากไม่มี บทบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้ไขประกาศ กทช . ฉบับ ดังกล่าว โดย สงวนสิทธิให้ กทช . มีอำนาจสั่งให้ผู้ใช้บริการ ปรับปรุงแก้ไขแบบสัญญาให้มีความ เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจหรือสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปที่เป็นเหตุให้ผู้ใช้บริการ ต้องรับภาระเกิน สมควรโดยไม่เป็นธรรม

### 5.2.3 สิทธิการคงเลขหมาย (Number Portability)

สิทธิการคงเลขหมาย หรือการใช้เลขหมายเดียวทุกระบบ หมายถึง การที่ผู้ใช้บริการมีสิทธิจะเปลี่ยนย้ายบริการจากผู้ให้บริการรายหนึ่งไปยังผู้ให้บริการอีกรายโดยยังคงใช้เลขหมายเดิมได้ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากผู้บริโภคสามารถเลือกใช้บริการกับผู้ให้บริการรายใดก็ได้ โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเลขหมายโทรศัพท์ที่ต้องเปลี่ยนไปเมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการเช่นในอดีต สิทธิการคงเลขหมายนี้สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 1) สิทธิในการเปลี่ยนผู้ให้บริการ
- 2) สิทธิในการเปลี่ยนประเภทบริการ
- 3) สิทธิในการเปลี่ยนสถานที่เข้าถึงบริการ

สำหรับใน ประเทศไทย เรื่องสิทธิการคงเลขหมาย ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ และเมื่อมีความพร้อมทางเทคนิค ให้ กทช. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ผู้ใช้บริการมีสิทธิใช้เลขหมายโทรคมนาคมเดิม เมื่อผู้ให้บริการต้องการเปลี่ยน ผู้ให้บริการ สถานที่ หรือประเภทของบริการ ทั้งนี้ ให้ กทช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>36</sup>

โดยปัจจุบัน กทช. ได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ แล้ว แต่การจะสามารถปฏิบัติได้จริงนั้น จำเป็นต้องมีระบบฐานข้อมูลกลางซึ่งจะเก็บรักษาเลขหมายโทรศัพท์ทุกเลขหมาย เพื่อรองรับระบบการเชื่อมต่อของผู้ให้บริการ ทั้งนี้ หากสิทธิการคงเลขหมายสามารถใช้ได้จริงก็จะส่งผลให้ผู้ให้บริการต้องแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพบริการเพื่อรักษาฐานกลุ่มลูกค้า และช่วยให้การใช้ทรัพยากรเลขหมายโทรคมนาคมเป็นไปอย่างคุ้มค่า

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก การให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะ เพราะผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมมีเพียง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เท่านั้น ซึ่งเดิมบริษัททั้งสอง เป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ส่วนผู้ให้บริการ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 12 วรรค 4.

โทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่น เป็นเพียงคู่สัญญาสัมปทานอันมีหน้าที่ต้องส่งมอบรายได้ส่วนหนึ่งให้กับบริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เท่านั้น โดยตามสัญญาสัมปทานรูปแบบ BTO คือ สร้าง ส่งมอบ และดำเนินการ นั้น คู่สัญญาสัมปทานจะต้องส่งมอบทรัพย์สิน และประโยชน์ ก่ออย่างอันเป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐ ซึ่งรวมถึงหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ก่อนหน้าที่จะมี กทช. และผู้ใช้บริการหมายเลขดังกล่าวทั้งหมด ตามสภาพโดยสมบูรณ์ คืนให้กับทางราชการในขณะนั้น หรือบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ด้วย และแม้ว่าปัจจุบัน บริษัททั้งสอง จะได้แปลงสภาพ จากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน แต่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัททั้งสองยังเป็นกระทรวงการคลัง ทำให้รายได้ของบริษัททั้งสองเข้าสู่รัฐด้วย จึงมี การให้ ความเห็นว่า การคงสิทธิเลขหมาย จะกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่มีมาตั้งแต่ต้นในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เลขหมายโทรศัพท์ทุกเลขหมายก่อนที่ กทช. จะถือกำเนิดขึ้นมาในยุคของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมาย กทช. ไม่มีอำนาจไปดำเนินการอย่างใดที่จะทำให้เป็นการเสื่อมเสีย สิทธิของสัมปทาน ดังนั้น ในกรณีนี้ หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ ทั้งหมดของ ทศท. และ กสท. รวมถึงลูกค้ายเลขหมายโทรศัพท์เดิม ก็ยังเป็นของ ทศท. หรือ กสท. ในวันที่สิ้นสุดสัญญาสัมปทาน แม้จะได้มีการเพิ่มหมายเลขเป็น 10 เลขหมายแล้วก็ตาม โดยเห็นว่าการที่ กทช. ให้สิทธิการคงเลขหมาย เป็นการเอาทรัพย์สินของ ทศท. และ กสท. ไปจำหน่ายโดยอ้างว่าเป็นการคงสิทธิให้กับประชาชน ซึ่งไม่ชอบด้วยหลักการของกฎหมายและสัญญาสัมปทาน<sup>37</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 12 ได้ให้อำนาจ กทช. ในการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ผู้ใช้บริการมีสิทธิการคงเลขหมาย โดยต่อมา กทช. ได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ อันเป็นกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้เป็นการ เฉพาะแล้ว จึงไม่

---

<sup>37</sup> นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ , แถลงการณ์ของนายกสภภาพนายความ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ และการออกประกาศเชิญชวนให้มีการประมูลบริการโทรคมนาคมระบบ 3G ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.), 8 ตุลาคม 2552.

อาจอ้างได้ว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับสัญญาสัมปทาน นอกจากนี้ หากมองภาพรวมของกิจการ โทรคมนาคมแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อทั้งสองบริษัทได้แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน แล้ว แม้ว่าหุ้นส่วนใหญ่จะถูกถือโดยกระทรวงการคลัง ก็ตาม ก็ต้องถือว่า บริษัททั้งสอง เป็นบริษัทเอกชนที่จะต้องปรับ สภาพให้สามารถแข่งขันกับเอกชน รายอื่น ได้ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน บริษัทเอกชนต่างๆ ยังคงเป็นคู่สัญญาสัมปทานที่มีหน้าที่ต้องส่งมอบรายได้ให้กับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ดังนั้น เงินรายได้ที่รัฐจะตั้ง งบประมาณได้รับ จึงยังคงเดิม แต่ในอนาคต หากบริษัทเอกชนได้รับใบอนุญาตให้บริการใน คลื่นความถี่ 3G และมีการถ่ายโอนผู้ใช้บริการจริง ทั้งบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ให้บริการรายหนึ่งในตลาด ก็มีหน้าที่ต้องพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพบริการ ของตนเองเพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้ให้บริการรายอื่นได้ ทั้งนี้ เลขหมายโทรคมนาคมที่เห็นว่าเป็น ของ ทศท. หรือ กสท. นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ภาย หลังจากหน่วยงานดังกล่าวได้ เปลี่ยนจาก องค์การกำกับดูแล และ ผู้ให้บริการอย่างเบ็ดเสร็จ เป็น ผู้ให้บริการรายหนึ่ง โดยมี กทช. ทำหน้าที่กำกับ ดูแล เลขหมายโทรศัพท์ทั้งหมดที่ให้บริการจึงไม่ใช่ ของบริษัทเอกชนอีกต่อไป แต่กลับเป็นของรัฐ ซึ่ง กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนเลขหมายโทรคมนาคมและอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้ เลขหมายโทรคมนาคม ตามมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่ เห็นด้วยกับเหตุผลในข้อกล่าวอ้างข้างต้น

และเมื่อพิจารณาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า สิทธิการคงเลขหมาย เป็นสิทธิซึ่งจะเป็น ประโยชน์กับผู้บริโภคในระยะยาวมากกว่าผลเสีย อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริม ระบบกลไกตลาดให้ ผู้ให้บริการต้องพัฒนาและ ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของตน และทำให้เกิดการแข่งขันกัน ทางด้านราคามากขึ้น ดังนั้น จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการถ่วงดุลย์อำนาจทางเศรษฐกิจ ที่ช่วย ปรับอำนาจการต่อรองระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการให้สมดุลย์มากขึ้น

ทั้งนี้ ปร ะภาค กทช . ฉบับข้างต้น ได้ ให้คำ นิยามของการคงสิทธิเลขหมาย โทรศัพท์เคลื่อนที่ ไว้ดังนี้

“การคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ” หมายความว่า การบริการที่ผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ สามารถขอให้ผู้ให้บริการโอนย้ายเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของตนไปใช้บริการ ของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่นได้

ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญในประกาศดังกล่าว ผู้เขียนได้สรุปและมีข้อสังเกตไว้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

1) ระยะเวลา และขั้นตอน ในการดำเนินการ ผู้ใช้บริการต้องยื่นคำขอโอนย้ายต่อผู้ให้บริการรายใหม่<sup>38</sup> ทั้งนี้ ผู้ให้บริการรายใหม่ และผู้ให้บริการรายเดิมต้องร่วมกันตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของผู้ใช้บริการ เพื่อยืนยันความเป็นเจ้าของเลขหมาย ตรวจสอบยืนยันสถานภาพ และเงื่อนไขที่ผูกพันหมายเลขดังกล่าวว่าถูกต้องตามแนวทางปฏิบัติการโอนย้ายที่ผู้ให้บริการส่งให้ กทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ หากผู้ให้บริการรายใหม่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นและตรวจสอบยืนยันสถานภาพและเงื่อนไขกับผู้ให้บริการรายเดิม ผู้ให้บริการรายใหม่ต้องแจ้งเหตุผลและระยะเวลาที่คาดว่าจะแล้วเสร็จให้ผู้ใช้บริการทราบ<sup>39</sup>

การโอนย้ายจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ผู้ให้บริการยื่นคำขอ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันควรเฉพาะ ดังนี้<sup>40</sup>

- เอกสารและหลักฐานข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือ
- เอกสารและหลักฐานไม่ตรงกับข้อมูลผู้ให้บริการที่แท้จริงในระบบ

ทั้งนี้ ผู้ให้บริการรายเดิมมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์

2) การปฏิเสธคำขอโอนย้าย จะกระทำได้เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- เลขหมายที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ
- เลขหมายที่จะขอโอนย้ายอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ระหว่างอายัด หรือห้ามการเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- เหตุอื่น ๆ ตามแนวทางการปฏิบัติการโอนย้ายที่ผู้ให้บริการส่งให้ กทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

<sup>38</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่, ข้อ 9.

<sup>39</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่, ข้อ 10.

<sup>40</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่, ข้อ 11.

ทั้งนี้ ผู้ให้บริการรายใหม่มีภาระในการพิสูจน์ว่าการปฏิเสธสิทธิของผู้ใช้บริการมีเหตุจำเป็น หรือมีเหตุสุดวิสัยจนเป็นที่พอใจแก่ กทช. พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลของการปฏิเสธเป็นหนังสือให้ผู้ใช้บริการทราบโดยพลัน<sup>41</sup>

3) ค่าบริการ ผู้ให้บริการอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการโอนย้ายผู้ให้บริการในอัตราที่ กทช. กำหนด

ในกรณีที่ผู้ให้บริการรายใหม่ไม่สามารถโอนย้ายหมายเลขนั้น อันเกิดจากเหตุตามข้อ 17 หรือผู้ให้บริการยกเลิกคำขอโอนย้าย ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับไว้ให้แก่ผู้ขอโอน ทั้งนี้ ก่อนการโอนย้ายจะเสร็จสมบูรณ์<sup>42</sup>

4) การลงทะเบียน ก่อนทำการโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการรายใหม่ ให้ผู้ให้บริการที่ขอโอนย้ายมีหน้าที่ลงทะเบียนโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อผู้ให้บริการรายใหม่<sup>43</sup>

#### ข้อสังเกต

1) กรณีตามข้อ 10 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการรายใหม่ในการแจ้งเหตุผลและระยะเวลาที่คาดว่าจะตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของผู้ใช้บริการและระยะเวลาที่คาดว่าจะแล้วเสร็จ เนื่องจากการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับข้อ 11 ในเรื่องกำหนดระยะเวลาการโอนย้ายว่าต้องแล้วเสร็จภายใน 3 วัน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้ที่จะสามารถตรวจสอบข้อมูลของผู้ใช้บริการตามข้อ 10 ได้ดีที่สุดก็คือผู้ให้บริการรายเดิม นอกจากนี้ ด้วยเหตุผลทางธุรกิจ ผู้ให้บริการรายเดิม ก็ไม่น่าที่จะยินดีให้มีการโอนย้ายผู้ ให้บริการ ดังนั้นหน้าที่ในการแจ้งเหตุผลให้ผู้ให้บริการทราบจึงควรเป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการรายเดิม นอกจากนี้ ในข้อ 11 ยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการรายเดิมในการพิสูจน์ว่ามีเหตุจำเป็นอันมิอาจโอนย้ายได้ภายในระยะเวลา 3 วัน หรือไม่ ดังนั้น หน้าที่พิสูจน์และหน้าที่ในการแจ้งจึงควรเป็นของบุคคลเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสอดคล้อง

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นควรให้มีการกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบภายในกี่วันนับแต่วันที่ขอโอนย้าย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะต้องแจ้งภายใน 3 วัน เพื่อให้สอดคล้อง

<sup>41</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่, ข้อ 17.

<sup>42</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่, ข้อ 21.

<sup>43</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่, ข้อ 23.

กับข้อ 11 ที่กำหนดให้ต้องโอนย้ายให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองไม่ให้ผู้ให้บริการรายเดิมประวิงเวลาในการตรวจสอบข้อมูล

2) กรณีตามข้อ 17 ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการรายใหม่มีภาระในการพิสูจน์ว่าการปฏิเสธสิทธิของผู้ใช้บริการมีเหตุจำเป็น หรือมีเหตุสุดวิสัยจนเป็นที่พอใจแก่ กทข. พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลของการปฏิเสธเป็นหนังสือให้ผู้ใช้บริการทราบโดยพลัน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการพิสูจน์เหตุแห่งการปฏิเสธต่อ กทข. ด้วย เนื่องจากการปฏิเสธดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ใช้บริการ หากไม่กำหนดระยะเวลาไว้ จะทำให้เรื่องดังกล่าวเนิ่นช้าออกไป ซึ่งจะเป็นผลเสียกับผู้ใช้บริการ แม้ว่าผู้ให้บริการจะมีสิทธิในการร้องเรียนก็ตาม

3) กรณีการเรียกเก็บค่าบริการ โอนย้ายเลขหมายตาม ข้อ 21 นั้น เป็นกรณีที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ให้บริการรายใหม่หรือผู้ให้บริการรายเดิมจะเป็นผู้มีสิทธิเรียกเก็บ ซึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากต้องการให้สิทธิการคงเลขหมายประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับต่างประเทศ ควรมีการกำหนดให้ผู้ให้บริการไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการการคงสิทธิเลขหมาย หรืออาจกำหนดให้เฉพาะผู้ให้บริการรายใหม่ที่รับโอนย้ายผู้บริโภคเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในตลาด เนื่องจากจะทำให้ผู้ให้บริการยกเว้นการเรียกเก็บค่าบริการ เพราะต้องการดึงดูดผู้ ให้บริการ ให้เข้ามาใช้บริการของตนเอง อย่างไรก็ตาม หากยังไม่มีกรแก้ไขข้อ 21 ของประกาศ กทข. ข้างต้น อันอาจทำให้ผู้ให้บริการในประเทศซึ่งมีผู้น้อยราย เรียกเก็บค่าบริการจากผู้ขอโอนย้ายโดยเป็นการเรียกเก็บทั้งจากผู้ให้บริการรายใหม่และผู้ให้บริการรายเดิม ซึ่งจะไม่เป็นผลดีกับผู้บริโภค แต่สุดท้ายองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจว่า ค่าธรรมเนียมในการคงสิทธิเลขหมายควรเป็นเท่าใดนั้น คือ กทข. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและทำหน้าที่ประกาศกำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการตามมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า กทข. ควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเปลี่ยนผู้ให้บริการตามสิทธิการคงเลขหมายใน อัตราที่ต่ำ เพื่อไม่ให้กระทบต่อการตัดสินใจเปลี่ยนผู้ให้บริการ เนื่องจากผู้ให้บริการอาจเห็นว่าไม่คุ้มค่าหากต้องชำระค่าธรรมเนียมที่มีอัตราสูง

#### 5.2.4 ความถูกต้องของการคิดค่าบริการ

จากสถิติเรื่องร้องเรียนของสถาบัน คຸ່ມคຸ່ມของผู้บริโภคพบว่ามีกรรຽงเรียนเรื่องการคิดค่าบริการไม่ถูกต้องในปี 2551 คิดเป็นจำนวนร้อยละ 21.9 และในปี 2552 (มกราคม-ตุลาคม) คิดเป็นร้อยละ 7.7 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด สาเหตุของการร้องเรียนคือ ผู้บริโภคไม่มีความเชื่อมั่นในระบบการเรียกเก็บค่าบริการ ใบแจ้งค่าบริการไม่แสดงรายละเอียดของการคิดค่าบริการให้ชัดเจนและเข้าใจง่าย การไม่แจ้งรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญบางประการทำให้ผู้บริโภคไม่ทราบเงื่อนไขการใช้บริการ เป็นต้น การให้ข้อมูลและคำอธิบายที่ครบถ้วนเกี่ยวกับค่าบริการจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นการสนับสนุนให้ผู้บริโภคตรวจสอบความถูกต้องของการคิดค่าบริการได้ง่าย ซึ่งในที่สุดจะเป็นการป้องกันปัญหาและกระตุ้นให้ผู้ให้บริการพัฒนาระบบการคิดค่าบริการที่มีความผิดพลาดน้อยที่สุด

เนื่องจากการจะตรวจสอบว่าผู้ให้บริการเรียกเก็บค่าบริการถูกต้องหรือไม่นั้น เป็นปัญหาในเชิงเทคนิค ในวิทยา นิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ในเชิงรายละเอียดของการแจ้งค่าบริการว่าช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบค่าบริการได้ง่ายหรือไม่ และสาระสำคัญที่จะต้องมีในใบแจ้งค่าบริการคืออะไร

ในเรื่องรายละเอียดของใบแจ้งค่าบริการ หากเป็นกรณีการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ประการศของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องส่งใบแจ้งรายการการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้ผู้บริโภคทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน ก่อนวันครบกำหนดชำระ โดยใบแจ้งรายการต้องระบุรายละเอียดการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่างพื้นที่ ดังนี้<sup>44</sup>

- (ก) วัน เดือน ปี เวลา การใช้บริการ
- (ข) จำนวนครั้งที่ใช้บริการ
- (ค) เลขหมายโทรศัพท์ปลายทาง
- (ง) รายละเอียดและการคิดค่าตอบแทน

<sup>44</sup> ประการศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3(2).

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดสิทธิของ ผู้ให้บริการในการขอตรวจสอบรายละเอียดการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในพื้นที่เดียวกัน แต่จะขอรับใบแจ้งค่าบริการดังกล่าวย้อนหลังได้ไม่เกินสามเดือน โดยผู้ให้บริการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง<sup>45</sup>

นอกจากประกาศฉบับดังกล่าว หากเป็นการแจ้งรายละเอียดการคิดค่าบริการโทรคมนาคมทุกประเภท ซึ่งรวมถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วยนั้น มีการกำหนดไว้ในประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องส่งใบแจ้งรายการการใช้บริการให้ผู้ใช้บริการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันครบกำหนดชำระ<sup>46</sup> โดยใบแจ้งรายการต้องระบุรายละเอียด ดังนี้

- 1) แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียม อัตราค่าใช้บริการ และการคำนวณค่าธรรมเนียมและค่าบริการในลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอให้ผู้บริโภคสามารถเข้าใจถึงที่มาของค่าใช้จ่ายที่ปรากฏได้
- 2) ต้องกำหนดวิธีการในการชำระค่าบริการไว้โดยชัดเจน

โดยยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติหากเป็นกรณีการให้บริการในลักษณะที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเป็นการล่วงหน้า แต่ทั้งนี้ จะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียม ค่าใช้บริการ และวิธีการคำนวณที่ชัดเจนรวมถึงค่าบริการที่เหลืออยู่เป็นลายลักษณ์อักษร และกรณีที่ผู้บริโภคร้องขอให้ยกเว้นการแสดงรายละเอียดในใบแจ้งค่าบริการ<sup>47</sup> นอกจากนี้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ยังได้กำหนดสิทธิของผู้ให้บริการในการขอตรวจสอบรายละเอียดการใช้บริการไว้ โดยหากผู้ใช้บริการ เห็นว่าผู้ให้บริการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสูงกว่าอัตราขั้นสูงที่ กทช. กำหนด หรือสูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการรายอื่นที่ใช้บริการในลักษณะหรือประเภทเดียวกัน หรือเห็นว่ามีกรณีเรียกเก็บ

<sup>45</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543, ข้อ 3(2) วรรคสอง.

<sup>46</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 17.

<sup>47</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 17 วรรค 3

ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการไม่ถูกต้อง ผู้ใช้บริการมีสิทธิขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้ให้บริการได้ โดยผู้ให้บริการจะต้องแจ้งข้อมูลให้ผู้ใช้บริการทราบภายในระยะเวลาอันสมควรแต่ไม่เกินสามสิบวัน<sup>48</sup> และประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ยังได้กำหนดสิทธิดังกล่าวในทำนองเดียวกัน แต่ระบุว่าผู้ให้บริการจะต้องแจ้งข้อมูลให้ผู้ใช้บริการทราบภายในไม่เกิน 60 วัน โดยเพิ่มรายละเอียดว่าหากผู้ให้บริการไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ให้บริการสละสิทธิในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่ถูกต้อง<sup>49</sup>

ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าประกาศ กทช. ฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาที่ขัดกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ เนื่องจากกำหนดสิทธิของผู้ใช้บริการให้น้อยลงกว่าเดิม โดยการเพิ่มจำนวนวันที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องแจ้ง แม้จะมีการเพิ่มสิทธิโดยให้ผู้ให้บริการสละสิทธิในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ถูกต้องก็ตาม

ส่วนในกรณีระยะเวลาย้อนหลังที่สามารถขอให้มีการตรวจสอบได้นั้น จะต้องพิจารณาตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม ซึ่งกำหนดให้ข้อมูลการใช้บริการเป็นข้อมูลส่วนบุคคล<sup>50</sup> และกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการในช่วงเวลา 3 เดือน สิ้นสุดของการใช้บริการนับจากปัจจุบัน<sup>51</sup> ดังนั้น ผู้ใช้บริการจึงขอให้มีการตรวจสอบรายละเอียดการใช้บริการย้อนหลังได้ 3 เดือน

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 47.

<sup>49</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549, ข้อ 22.

<sup>50</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม , ข้อ 1.

<sup>51</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม , ข้อ 8.

ดังนั้น ในกรณีการแจ้งรายละเอียดของการคิดค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เมื่อพิจารณา จากกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 และประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2543 พบว่ามีความขัดแย้งกัน ในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) จำนวนวันที่ผู้ให้บริการต้องตรวจสอบให้แล้วเสร็จ ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า จำนวนวันที่ผู้ให้บริการจะต้องแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบจะต้องยึดถือตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ คือ ไม่เกินสามสิบวัน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า และเกิดขึ้นในภายหลัง
- 2) จำนวนวันที่ต้องส่งใบแจ้งค่าใช้จ่ายให้ผู้ใช้บริการทราบ ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่าควรตีความให้ประกาศ กทช. มีผลใช้บังคับ หากประกาศทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งกัน เนื่องจากเมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว แม้ประกาศ กทช. จะมีผลใช้บังคับกับบริการโทรคมนาคมทุกประเภทแต่ในรายละเอียดของกฎหมายสามารถนำมาปรับใช้กับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้และมีเนื้อหาที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่า ดังนั้นจึงต้องตีความให้คุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุดจึงจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหา ซึ่งเกิดจากการไม่แจ้งรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ จากข้อร้องเรียนของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) พบว่ามีกรณีที่ผู้ให้บริการได้เสนอรายการส่งเสริมการขายให้กับผู้ร้องในอัตราเหมาจ่ายเดือนละ 399 บาท โดยจะต้องใช้เป็นระยะเวลา 12 รอบบิล ทั้งนี้ ผู้ให้บริการจะมีการแจ้งในตอนที่จ่ายของตารางค่าบริการที่จะต้องชำระประจำเดือนว่าจะสิ้นสุด รายการส่งเสริมการขายนี้ในรอบบิลของเดือนใด ต่อมาในรอบบิลเดือนสุดท้ายที่จะมีการคิดค่าบริการในอัตราเหมาจ่ายตามรายการส่งเสริมการขายนี้ ผู้ให้บริการกลับไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่ารายการส่งเสริมการขายนี้ได้สิ้นสุดลง เนื่องจากเห็นว่าได้มีการแจ้งในรอบบิลของเดือนที่ผ่านมาแล้ว ในเดือนถัดมา ผู้บริโภครายดังกล่าวก็ยังคงใช้บริการโดย

มีพฤติกรรมการใช้เช่นเดิม เนื่องจากไม่ทราบว่ารายการส่งเสริมการขายดังกล่าวสิ้นสุดลง ทำให้ผู้ให้บริการเรียกเก็บค่าบริการในอัตราตามที่มีการใช้บริการจริง

เรื่องร้องเรียนข้างต้น ผู้ให้บริการ ได้อ้างว่าตนเองไม่มีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบในรอบบิลสุดท้ายว่าสิ้นสุดรายการส่งเสริมการขายแล้ว เนื่องจากได้แจ้งในรอบบิลก่อนแล้ว แต่ สบท. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ให้บริการจะได้มีการแจ้งผู้บริโภคมาโดยตลอดว่ารายการส่งเสริมการขายดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อใด แต่ในรอบบิลสุดท้ายซึ่งเป็นรอบบิลอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องกลับไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบ จึงถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บค่าบริการโดยไม่ชอบ เนื่องจากการแจ้งรายละเอียดการคิดค่าบริการไม่ชัดเจนนั่นเอง โดยต่อมา ผู้ให้บริการยินยอมเรียกเก็บ ค่าบริการจากผู้บริโภคในอัตราเหมาจ่าย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย<sup>52</sup>

ในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่านอกจากการแจ้งว่าจะสิ้นสุดรายการส่งเสริมการขายในเดือนสุดท้ายจะเป็นสาระสำคัญอย่างมากแล้ว ยังควรกำหนดให้ข้อความดังกล่าว มีลักษณะที่เด่นชัดกว่าข้อความทั่วไปด้วย

และเมื่อพิจารณาลักษณะของข้อร้องเรียนดังกล่าวแล้ว พบว่ามีความแตกต่างจากการเรียกเก็บค่าบริการผิดพลาดในลักษณะที่เป็นรายบุคคล และความผิดพลาดดังกล่าว น่าจะเกิดขึ้นกับผู้ให้บริการทุกรายที่ใช้รายการส่งเสริมการขายของผู้ให้บริการรายนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าความไม่ชัดเจนของใบแจ้งค่าบริการจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในวงกว้าง

นอกจากนี้ สบท. ยังได้รับข้อร้องเรียนกรณีผู้ให้บริการมีการเพิ่มวงเงินค่าใช้จ่าย (Credit limit) โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้บริการ ซึ่งผู้ให้บริการจะพิจารณาจากประวัติการชำระหนี้ของผู้ใช้บริการ ในบางผู้ให้บริการจะแจ้งการปรับเพิ่มผ่านทางข้อความสั้น (SMS) แต่ในบางผู้ให้บริการจะปรับเพิ่มให้โดยไม่แจ้งให้ทราบ แต่มีข้อสังเกตว่า วงเงินค่าใช้จ่ายจะปรากฏอยู่บนใบแจ้งรายการการใช้บริการ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่าเหตุผลของการมีวงเงินค่าใช้จ่ายเกิดจากการป้องกันไม่ให้มีการใช้บริการเกินความสามารถในการชำระหนี้ ดังนั้น การปรับเพิ่มวงเงินโดยไม่แจ้งให้ทราบนอกจากจะไม่เป็นไปตามสัญญาแล้ว หากผู้บริโภคมี

---

<sup>52</sup> ข้อร้องเรียนของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เลขที่ สบท.รท 228/2552, วันที่ 5 มีนาคม 2552.

การใช้บริการโดยไม่รู้ก็เป็นประโยชน์กับผู้ให้บริการ กรณีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า หากผู้ให้บริการจะปรับเปลี่ยน หรือลดวงเงินค่าบริการ จะต้องมีการแจ้งและได้รับความยินยอมจากผู้ใช้บริการก่อนทุกครั้ง

### 5.3 มาตรการควบคุมคุณภาพของการให้บริการ

#### 5.3.1 การใช้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง

##### ก. การใช้บริการผ่านโทรศัพท์

มาตรการในการควบคุมคุณภาพของการให้บริการโทรศัพท์ในปัจจุบันคือประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง โดยเป็นการกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียงจะต้องมีมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ท้ายประกาศนี้<sup>53</sup>
- 2) กรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ผู้ให้บริการต้องรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เหตุการณ์สิ้นสุดลง<sup>54</sup>
- 3) ผู้ให้บริการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการตามที่กำหนดไว้เพื่อให้ผู้บริโภคทราบ โดยเปิดเผยในที่เห็นได้ง่ายเป็นก ารทั่วไปทุก 3 เดือน และให้ถือว่าการเผยแพร่นั้นเป็นการโฆษณายืนยันมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการ และ ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องให้บริการตามมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการที่ได้โฆษณานั้น<sup>55</sup>

<sup>53</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง ข้อ 4.

<sup>54</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐาน และคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง ข้อ 5.

<sup>55</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง ข้อ 6.

4) ในกรณีที่การให้บริการไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ เลขาธิการ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติอาจมีคำสั่งให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ให้ถูกต้องตามมาตรฐานภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ หากไม่ดำเนินการให้นำบทบัญญัติในหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้ในกรณีนี้<sup>56</sup>

**ข้อสังเกต** ข้อ 5 ของประกาศฉบับนี้ เป็นกรณีที่ต้องแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมทราบหลังจากสิ้นสุดเหตุการณ์ภายใน 15 วัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดไว้ดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค เนื่องจากระยะเวลา 15 วัน นับจากวันสิ้นสุดเหตุการณ์เป็นระยะเวลาที่นานเกินสมควร ซึ่ง หากสำนักงานพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวไม่ใช่เหตุสุดวิสัย หรือภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขใดๆ ต่อไปได้ เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้สิ้นสุดแล้ว ดังนั้นควรกำหนดให้ต้องแจ้งทันที หรือภายในระยะเวลาอันควร เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าต้องมีมาตรการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้บริโภคด้วย เช่น มาตรการการปรับลดค่าบริการในช่วงที่เกิดเหตุดังกล่าว เนื่องจากแม้จะเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ความรับผิดชอบในการไม่สามารถชำระหนี้ให้ครบถ้วนได้ไม่ควรตกอยู่กับผู้บริโภค

#### ข. การใช้บริการผ่านอินเทอร์เน็ต

การให้บริการเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต (Voice over Internet Protocol-VOIP หรือ Internet Telephony) คือการให้บริการเสียงผ่านการใช้บริการอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นการใช้บริการจากคอมพิวเตอร์ถึงคอมพิวเตอร์ หรือ คอมพิวเตอร์ถึงเครื่องโทรศัพท์ที่ไม่มีการใช้เลขหมายโทรศัพท์ในการให้บริการ และการให้บริการแบบใช้เลขหมายโทรศัพท์ในการให้บริการ ดังนั้น เพื่อให้การให้บริการเสียงผ่านการใช้บริการอินเทอร์เน็ตมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ และเหมาะสมกับลักษณะของการให้บริการ และเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาการของเทคโนโลยี กทช. จึงได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานสำหรับการให้บริการเสียงผ่านการใช้บริการอินเทอร์เน็ต (Voice over Internet Protocol หรือ Internet Telephony) ขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับการให้บริการ

---

<sup>56</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง ข้อ 7.

เสียงผ่านกรรให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยได้ระบุข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับกรรให้บริการ ซึ่งพิจารณาจากลักษณะประเภทของกรรให้บริการ และปัจจัยทางเทคนิค เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการทั้งทางด้านราคาค่าใช้บริการและคุณภาพกรรให้บริการ โดยสามารถแบ่งประเภทของบริการเสียงผ่านกรรให้บริการอินเทอร์เน็ตได้ ดังนี้<sup>57</sup>

- 1) บริการที่ติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ใช้อุปกรณ์ Internet Protocol (IP) ด้วยกัน เช่น การติดต่อผู้ใช้คอมพิวเตอร์ซึ่งเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตโดยอาศัยโปรแกรมที่มีความเข้ากันได้ เป็นต้น
- 2) บริการที่ติดต่อสื่อสารจากผู้ใช้อุปกรณ์ IP ไปยังเครื่องโทรศัพท์ เช่น การติดต่อจากผู้ใช้คอมพิวเตอร์ซึ่งเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตไปยังผู้ใช้เครื่องโทรศัพท์โดยอาศัยโปรแกรมเฉพาะ เป็นต้น
- 3) บริการที่ติดต่อสื่อสารระหว่างเครื่องโทรศัพท์ โดยผ่านโครงข่าย IP ซึ่งผู้ใช้งานทางใช้เลขหมายปกติ นอกเหนือจากเลขหมายในกลุ่ม 06<sup>58</sup>
- 4) บริการที่ติดต่อสื่อสารระหว่างเครื่องโทรศัพท์ โดยผ่านโครงข่าย IP ซึ่งผู้ใช้งานทางใช้เลขหมายในกลุ่ม 06

โดยกำหนดให้บริการประเภทที่ 2 3 และ 4 ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทางเทคนิคสำหรับคุณภาพกรรให้บริการ และกำหนดให้บริการประเภทที่ 3 ต้องเรียกใช้บริการฉุกเฉินเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (Emergency Call) เช่น เลขหมาย 191,198,199 ได้ ส่วนบริการประเภทที่ 4 ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีความสามารถในการเรียกใช้บริการฉุกเฉินดังกล่าว แต่หากไม่มี ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบล่วงหน้า

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าผู้ให้บริการควรมีหน้าที่เช่นเดียวกับกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียงผ่านโทรศัพท์ เช่น ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพการ

---

<sup>57</sup> ประกาศ กทช . เรื่อง มาตรฐานสำหรับกรรให้บริการเสียงผ่านกรรให้บริการอินเทอร์เน็ต (Voice over Internet Protocol หรือ Internet Telephony).

<sup>58</sup> ประกาศ กทช . เรื่อง แผนเลขหมายโทรคมนาคม กำหนดให้ เลขหมาย 06 คือ โทรศัพท์อินเทอร์เน็ต.

ให้บริการตามที่กำหนดไว้เพื่อให้ผู้บริโภคราบ โดยเปิดเผยในที่เห็นได้งายเป็นการทั่วไปและ ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องให้บริการตามมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการที่ได้โฆษณานั้น เป็นต้น

### 5.3.2 การใช้บริการอินเทอร์เน็ต

การให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยปัจจุบันนั้น ได้มีการพัฒนาจาก อินเทอร์เน็ต ความเร็วต่ำที่เชื่อมต่อแบบ Dial up เป็นแบบความเร็วสูง (High speed) โดยผู้ให้บริการต่างเน้น ในเรื่องโฆษณาความเร็วการให้บริการสูงสุด เพื่อดึงดูดให้ผู้สนใจสมัครใช้บริการของตนเอง

โดยเมื่อพิจารณา จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้บริการอินเทอร์เน็ตแล้ว พบว่าประกาศ กทช . ที่เกี่ยวข้องเป็น การกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้บริการ เท่านั้น โดยไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพของการให้บริการ อินเทอร์เน็ต ไว้ ดังนั้น จึงถือได้ว่า กรณีคุณภาพของการให้บริการ อินเทอร์เน็ต ในปัจจุบันยังไม่มี มาตรการทางกฎหมาย เพื่อใช้ควบคุมคุณภาพของการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานขั้นต่ำ ในการให้บริการซึ่งจะเป็นหลักประกันให้กับผู้บริโภคได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการโฆษณาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา และในทางปฏิบัติผู้ให้บริการจะมีการตกลงทำสัญญาให้บริการกับผู้ให้บริการโดยระบุความเร็วในการใช้บริการ อยู่แล้ว ดังนั้น ในเรื่องนี้ จึงต้องนำหลักตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญามาใช้บังคับ ซึ่งก็คือมาตรา 149-193 และ บทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไข เงื่อนไขเวลา ในการทำนิติกรรมต่างๆ และกฎหมายลักษณะสัญญา มาตรา 354-394 ที่บัญญัติถึงการเกิดสัญญา ผลของสัญญา มัดจำ เบี้ยปรับ และการเลิกสัญญา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่าสัญญาการให้บริการโทรคมนาคมคือสัญญาไม่มีชื่ออย่างหนึ่ง แต่ สามารถใช้บังคับได้ตามหลักนิติกรรมสัญญาทั่วไป นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี ผู้บริโภค พ.ศ.2551 ยังกำหนดให้การโฆษณาคือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ผู้ให้บริการจึงมีหน้าที่ ต้องให้บริการตามมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการที่ได้ตกลงทำสัญญาไว้กับผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคต่อสถาบันคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ให้บริการมักจะอ้างกับผู้บริโภคว่าเนื่องจากต้องแบ่งช่องสัญญาณกันระหว่างผู้ให้บริการรายอื่นๆ ทำให้ความเร็วไม่เป็นไปตามที่โฆษณา ผู้เขียนจึงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุง มาตรฐานการให้บริการ โดย ต้องกำหนดให้ผู้ให้บริการ รับประกันความเร็วขั้นต่ำของอินเทอร์เน็ต เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้บริโภคจะสามารถใช้ความเร็วที่รับประกันได้เป็นอย่างน้อย และเพื่อเป็น มาตรการกีดกันทางสังคม องค์การกำกับดูแลจะต้องนำเสนอความเร็วที่แท้จริงให้ผู้บริโภคได้ทราบ

โดยในระหว่างการแก้ปัญหาจะต้องมีวิธีการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้บริโภคด้วย เช่น ผู้ให้บริการไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้เต็มตามจำนวน เป็นต้น

### 5.3.3 หลักการป้องกันและเยียวยาความเสียหาย

เมื่อพิจารณาตามลักษณะของการให้บริการอินเทอร์เน็ตและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ามาตรการควบคุมคุณภาพในการให้บริการมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดกับการโฆษณา โดยปรากฏในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 มาตรา 53 ที่กำหนดให้ ในกรณีที่ผู้ให้บริการได้โฆษณายืนยันมาตรฐานคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมไว้ เป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ และหากการให้บริการไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ กทช. มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขให้ตรงตามที่ได้โฆษณา ดังนั้น จึงสามารถแยกมาตรการกำกับดูแลได้ออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ เรื่องคุณภาพการให้บริการ และการโฆษณาเกี่ยวกับการให้บริการ โดยในเรื่องคุณภาพการให้บริการนั้น ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้ กำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยตรง แต่ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 53 และประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 13 ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องให้บริการโทรคมนาคมตามมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการตามที่ได้โฆษณา หรือแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบ โดยมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งหมายความว่าหากผู้ให้บริการโฆษณาคุณภาพการให้บริการไว้เป็นอย่างใด ก็มีหน้าที่ต้องให้บริการให้เป็นไปตามโฆษณานั้น ซึ่งถือเป็นการกำกับดูแลให้คุณภาพ บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่ผู้ให้บริการได้โฆษณาหรือแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบ

ส่วนกรณีการควบคุมโฆษณานั้น จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22 (1) ที่กำหนดห้ามมิให้ใช้ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ ให้บริการใช้ถ้อยคำโฆษณาเกินความจริง ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดและสมัครใช้บริการ โดยปัจจุบันจะเห็นการโฆษณาความเร็วอินเทอร์เน็ตใช้คำว่า “ความเร็วสูงสุด ...” ทั้งที่ถ้อยคำดังกล่าวก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้ในความเร็วดังกล่าว แต่แท้จริงแล้ว มีเงื่อนไขหรือปัจจัยต่างๆ มากมายที่ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถได้รับความเร็วดังกล่าวได้ เช่น สภาพของสายอินเทอร์เน็ต ปริมาณผู้ให้บริการในขณะที่ใช้บริการ เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ .ศ. 2551 มาตรา 11 ยังกำหนดให้โฆษณา

ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ดังนั้น หากมาตรฐานการให้บริการไม่เป็นไปตามคำโฆษณาจึงถือว่า ผู้ให้บริการปฏิบัติการชำระหนี้ไม่ถูกต้อง ซึ่งตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ผู้ให้บริการมีสิทธิได้รับชำระหนี้เพียงบางส่วนเท่านั้น

ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นนี้จึงต้องพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

- 1) ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาจะต้องไม่เป็นเท็จหรือเกินความจริง
- 2) หน้าที่ปฏิบัติให้คุณภาพของบริการเป็นไปตามคำโฆษณา

จากประเด็นที่ 1 กรณีเนื้อหาของการโฆษณาจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งบัญญัติให้การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคหรือเกินความจริง ซึ่งในประเด็นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สคบ. ในการดำเนินการ

ส่วนในประเด็นที่ 2 เป็นกรณีของการบังคับให้ผู้ให้บริการต้องให้บริการตามมาตรฐานที่ได้โฆษณาไว้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ กทช.

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการดำเนินการมีองค์รกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง 2 องค์กร ซึ่งแม้สาเหตุเบื้องต้นของปัญหาจะเกิดจากการโฆษณาเกินความจริงของผู้ให้บริการก็ตาม แต่ กทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยตรงไม่สามารถเข้าไปดำเนินการควบคุมการโฆษณาให้ตรงตามความจริงได้ถึงแม้ว่าการบังคับให้ผู้ให้บริการต้องให้บริการตามคุณภาพที่ได้โฆษณาไว้จะเป็นผลดีกับผู้บริโภคในระยะยาว แต่หากมีการควบคุมให้การโฆษณาตรงตามความจริงควบคู่กันก็จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกันได้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีกฎหมาย กำหนดอำนาจหน้าที่ ขององค์รกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าทั้ง สคบ. และ กทช. ควรมีการทำความร่วมมือหรือมีข้อตกลงกันเรื่องอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงานและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภค

และแม้ว่าการใช้บริการอินเทอร์เน็ตจะมีการกำหนดอัตราค่าบริการ ไว้อย่างชัดเจนเนื่องจากใช้ระบบเหมาจ่ายรายเดือน แต่หากอินเทอร์เน็ตประสบปัญหาไม่สามารถใช้บริการได้นอกจากผู้ให้บริการจะต้องเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ใช้บริการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้อธิบายในเบื้องต้นแล้ว ยังต้องปฏิบัติตาม ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการ พ.ศ. 2549 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องให้บริการโทรคมนาคมตามมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการที่ได้โฆษณาหรือแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนด<sup>59</sup>
- 2) ผู้ให้บริการมีหน้าที่พิสูจน์ข้อโต้แย้งเรื่องมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการ และต้องดำเนินการเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ใช้บริการอย่างเป็นธรรม<sup>60</sup>
- 3) ในกรณีที่เกิดเหตุขัดข้องขึ้นกับการให้บริการโทรคมนาคมของผู้ให้บริการจนเป็นเหตุให้ผู้ให้บริการไม่สามารถให้บริการได้ตามปกติ ผู้ให้บริการต้องดำเนินการแก้ไขให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้โดยเร็วและไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการในช่วงที่เกิดเหตุขัดข้อง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเหตุดังกล่าวเกิดจากความผิดของผู้ใช้บริการ<sup>61</sup>

ดังนั้น จากหลักกฎหมายในประกาศ กทช. ฉบับดังกล่าว หากผู้ให้บริการไม่สามารถให้บริการอินเทอร์เน็ตได้ตามปกติ โดยเหตุใดที่มีได้เกิดจากความผิดของผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการก็ไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการรายเดือนในอัตรา ที่เต็มตามจำนวน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไข และเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ดังกล่าว ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจาก การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเกิดจากผู้ให้บริการเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถิติข้อร้องเรียนของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พบว่าข้อร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ ในปี 2551 คิดเป็นร้อยละ 24.3 และในปี 2552 (มกราคม-ตุลาคม) คิดเป็นร้อยละ 16.9 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการคือการปรับลดค่าบริการในเดือนถัดไปให้กับผู้บริโภค ซึ่งแท้จริงแล้วการ ดำเนินการดังกล่าวเป็นการเยียวยาความเสียหาย

<sup>59</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 ข้อ 13.

<sup>60</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 ข้อ 13 วรรคสอง.

<sup>61</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 ข้อ 14.

ซึ่งจะต้องดำเนินการตั้งแต่ที่ผู้บริโภคทุกคนประสบเหตุหาใช่ดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนและเป็นกรณีเฉพาะรายไม่

## 5.4 มาตรการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

### 5.4.1 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

เนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการในกิจการโทรคมนาคม เป็นสิ่งที่สามารถประมวลผลและเผยแพร่ถึงบุคคลจำนวนมากได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว อันอาจทำให้กระทบถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของผู้ใช้บริการในการสื่อสารผ่านทางโทรคมนาคม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกัก บกกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 จึงได้บัญญัติให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมไว้ในมาตรา 51(11) โดยต่อมา กทช. ได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมขึ้น โดยให้คำนิยามของ “ข้อมูลส่วนบุคคล” ไว้ดังนี้

“ข้อมูลส่วนบุคคล ” หมายความว่า ข้อมูลผู้ใช้เลขหมายโทรคมนาคม ข้อเท็จจริง ารายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการที่สามารถระบุตัวผู้ใช้บริการหรืออาจจะระบุตัวผู้ใช้บริการนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ข้อมูลการใช้บริการ เลขหมายโทรคมนาคม รวมทั้งพฤติกรรมการใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ใช้บริการ แต่ไม่รวมถึงข้อมูลทางเทคนิคที่ใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการบริหารโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์ในการติดต่อสื่อสาร และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจในภาพรวมของผู้รับใบอนุญาต

ทั้งนี้ ประกาศฉบับดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้ คือ

- 1) การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้
  - ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้บริการ และ
  - ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการโทรคมนาคม และ
  - เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศนี้
  - ในกรณีการส่งข้อมูลไปยังต่างประเทศจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนดเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นดังต่อไปนี้

- เปิดเผย ต่อหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และปฏิบัติ ครอบคลุมตามกระบวนการที่กฎหมายนั้นบัญญัติ
- ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับอันตราย ต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของผู้ใช้บริการ
- ส่งข้อมูลส่วนบุคคลให้ กทช . หรือสำนักงาน กทช . ตามที่ร้องขอ เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติงานกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมาย

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องเก็บจากผู้ให้บริการ โดยตรงเท่าที่จำเป็น แก่การดำเนินกิจการและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องไม่เก็บข้อมูล ดังต่อไปนี้

- ลักษณะพิการทางร่างกาย เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ เหมาะสมตามลักษณะพิการทางร่างกาย
- ลักษณะทางพันธุกรรม
- ข้อมูลที่กระทบกับความรู้สึก หรืออาจ ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือมี ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้บริการอย่างชัดเจน ตามที่ กทช . กำหนด

3) ระยะเวลา ผู้ให้บริการจะต้อง เก็บข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน สุดท้ายของการใช้บริการ เว้นแต่

- กรณีมีความจำเป็นต้องเก็บไว้พ้นจาก 3 เดือน แต่ต้องไม่เกิน 2 ปี
- กรณีจำเป็นต้องเก็บรักษาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

4) สิทธิของผู้ใช้บริการ ภายในระยะเวลาที่ผู้ให้บริการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลไว้ ผู้ให้บริการมีสิทธิดังต่อไปนี้

- ขอตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนารับรองถูกต้องเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการ
- ขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อมูลให้ถูกต้อง สมบูรณ์
- ขอระงับการใช้หรือเปิดเผยข้อมูล

- เพิกถอนความยินยอมให้ประมวลผล
- สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

#### 5) หน้าที่ของผู้รับให้บริการ

5.1 ต้องจัดให้มี มาตรการป้องกันและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลทั้งทางด้านเทคนิคและการจัดการ โดยอย่างน้อยต้องดำเนินการดังนี้

- ปรับเปลี่ยนระบบการเข้าออกและการถอดรหัสที่ใช้เพื่อรักษาความปลอดภัยของข้อมูลอย่างน้อยทุก 3 เดือน
- ปรับระดับความปลอดภัย ให้เหมาะสมกับความเสี่ยงของการพัฒนาเทคโนโลยี

5.2 ต้องสร้างความเชื่อมั่นในการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยทำ มาตรการและจัดให้มีระบบป้องกันการกระทำดังต่อไปนี้

- ดักฟัง ตรวจจกักสัญญาณ หรือเปิดเผยสิ่งสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมที่บุคคลติดต่อกันไม่ว่าในรูปแบบใด เว้นแต่อาศัย ยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย
- กระทำใดๆ เพื่อให้ความหมายของข้อมูลเปลี่ยนแปลง

5.3 ต้องจัดให้มีบริการแสดงเลขหมายเรียกเข้า ระบบป้องกันการแสดงเลขหมายโทรออก และระบบปฏิเสธเลขหมายที่ไม่พึงประสงค์

5.4 ต้องให้ข้อมูลผู้ใช้เลขหมายโทรคมนาคม แก่บุคคลที่ทำรายงานผู้ให้บริการ โทรศัพทตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ .ศ. 2544 ซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ใช้บริการแล้ว

5.5 ต้องจัดทำหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรค มนาคมของผู้ใช้บริการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งให้ กทช . เห็นชอบและจัดให้ผู้ให้บริการรับทราบและเผยแพร่เป็นการทั่วไป

5.6 ต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบถึงการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในประกาศนี้ อย่างน้อย ดังนี้

- ระยะเวลาเก็บข้อมูลส่วนบุคคล
- สิทธิของผู้ใช้บริการ
- การจัดส่งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการให้บุคคลใดตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการอย่างไร
- หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพ
- สิทธิในการร้องเรียน

5.7 มาตรการควบคุมบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ให้บริการจะ ต้องแจ้งรายละเอียดและ กำหนดมาตรการให้บุคคลที่ จัดทำรายนามผู้ใช้บริการและบุคคลที่ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูล เก็บรวบรวมและรักษาข้อมูลปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศนี้

หากบุคคลดังกล่าวจงใจไม่ปฏิบัติตาม ผู้ให้บริการต้องควบคุมดูแลให้บุคคลดังกล่าว ระวังการฝ่าฝืน และปฏิบัติให้ถูกต้อง และต้องผูกพันในการดำเนินการใดๆ ของบุคคลดังกล่าว เสมือนเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ประกาศ กทท. ฉบับข้างต้น ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องโทษของผู้ที่กระทำ การฝ่าฝืนประกาศฉบับดังกล่าว แต่ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ กิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ .ศ. 2543 มาตรา 55 กำหนดให้ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่าฝืนกฎหมายที่ออกโดย กทท. ให้ กทท. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ กทท. กำหนด หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอที่จะป้องกันไม่ให้เกิด การกระทำผิดเกิดขึ้น และหากมีคำสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็จะทำให้ผู้ใช้บ ริการเกิดความเดือดร้อนเสียหายยิ่งกว่า

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมของกฎหมายคุ้มครองส่วนบุคคลของประเทศไทย ในปัจจุบัน แม้จะยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่สามารถใช้หลัก กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้ เนื่องจากการกระทำ ดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 420 ซึ่งสิทธิตามมาตราดังกล่าว นั้น รวมถึงสิทธิความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคลด้วย ดังนั้น ผู้บริโภคที่ถูกผู้ให้บริการละเมิดสิทธิ ดังกล่าวสามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม หากการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคการกระทำนั้นก็ไม่เป็นละเมิด หรือหากผู้บริโภคไม่สามารถ

พิสูจน์ค่าเสียหายได้ ศาลไทยมักจะตัดสินให้ผู้บริโภคไม่มีสิทธิได้ รับค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็เป็นเพียงมาตรการเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วเท่านั้น มิได้ให้ความคุ้มครองหรือป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลอีก

ส่วนในประมวลกฎหมายอาญา ได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลจากการถูกเปิดเผย ความลับ เฉพาะในกรณีที่ถูกเปิดเผยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ แพทย์ เภสัชกร คนจำหน่ายยา นางผดุงครรภ์ ผู้พยาบาล นักบวช หมอความ ทนายความ ผู้สอบบัญชี<sup>62</sup> ดังนั้น หากผู้เปิดเผยไม่ได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามที่กล่าวมา บุคคลที่ถูกเปิดเผย ก็จะไม่ได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ ยังให้ความคุ้มครองบุคคลจากการถูกเปิดเผยความลับเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การค้นพบ หรือการนิมิตในวิทยาศาสตร์ จากผู้เปิดเผยซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ วิชาชีพ หรืออาชีพอันเป็นที่ไว้วางใจ<sup>63</sup> ดังนั้น หากผู้เปิดเผยซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ วิชาชีพ หรืออาชีพอันเป็นที่ไว้วางใจได้เปิดเผยความลับเกี่ยวกับข้อมูลทางการเงินหรือข้อมูลส่วนตัว บุคคลที่ถูกเปิดเผยความลับก็จะไม่ได้รับการคุ้มครอง เช่นเดียวกัน

และในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเก็บข้อมูลส่วนบุคคลไว้ ว่าจะต้อง คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนเก็บไว้ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัว ดังนี้

- 1) ข้อมูลที่จัดเก็บจะต้องเกี่ยวข้องกับและจำเป็นสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บข้อมูล
- 2) หน่วยงานของรัฐที่จัดเก็บข้อมูลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงวัตถุประสงค์ที่จะใช้ข้อมูลนั้น โดยต้องแจ้งให้ทราบอย่างน้อยในขณะที่จัดเก็บข้อมูล
- 3) ข้อมูลที่จัดเก็บไว้โดยหน่วยงานของรัฐต้องถูกต้องและแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา โดยเจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะมีคำขอเป็นหนังสือให้แก้ไขหรือลบข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง

<sup>62</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 323.

<sup>63</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 324.

- 4) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีวิธีการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่จัดเก็บ เพื่อมิให้ข้อมูลถูกนำไปใช้หรือถูกทำให้เสียหายโดยไม่เหมาะสม
- 5) หน่วยงานของรัฐต้องไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้บุคคลอื่นทราบโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูล
- 6) เจ้าของข้อมูลมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลของตนเมื่อมีคำขอเป็นหนังสือ
- 7) มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคล ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้บริโภคจำนวนมากได้ร้องเรียนเข้ามายังสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เช่น การรับข้อความสั้นซึ่งเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่างๆ หรือได้รับโทรศัพท์ เสนอขายสินค้าหรือบริการต่างๆ เช่น ประกันภัย สมาชิกฟิตเนส เป็นต้น ทั้งที่ผู้บริโภคไม่ได้แจ้งหมายเลขโทรศัพท์ดังกล่าวให้กับผู้ประกอบการใดๆ จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้ให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ของผู้ให้บริการ ได้เปิดเผยข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ใช้บริการ ดังนั้น จากลักษณะของประกาศ กทช. ข้างต้น ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม เท่านั้น ประกอบกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา และการคุ้มครองข้อมูล ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะบางเรื่อง เช่น ข้อมูลเครดิตตาม พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 หากได้ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเป็นระบบและมีความครอบคลุมในทุกๆ เรื่อง แต่มุ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ทำให้มีการลวงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลที่กฎหมายยังครอบคลุมไม่ถึง ดังนั้น กฎหมายที่มีอยู่ จึงไม่เพียงพอในการนำมาใช้คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งระบบ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว โดยปัจจุบันสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.... ขึ้น และเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ข้างต้นที่สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา และให้ส่ง ให้คณะกรรมการประสานงานด้าน นิติบัญญัติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยหากมี ประกาศใช้บังคับก็จะมี คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดูแลเรื่องข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง และครอบคลุมอย่างเป็นระบบมากขึ้น

#### 5.4.2 การทำการตลาดโดยใช้ช่องทางทำให้บริการโทรคมนาคม

การทำการตลาดก็คือการโฆษณาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สินค้าหรือบริการ หรือการเชิญชวนให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือบริการนั่นเอง โดยปัจจุบันมีผู้บริโภคจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการทำการตลาดโดยใช้ช่องทางทำให้บริการโทรคมนาคม เช่น การโทรศัพท์ขายประกัน การส่งข้อความโฆษณารบกวน ซึ่งในกรณีหลังอาจเป็นปัญหาเพิ่มนอกจากการสร้าง ความเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากผู้ส่งจะถือว่า การไม่ตอบกลับของผู้บริโภคคือการสมัครใช้บริการ และจะเรียกเก็บค่าบริการทันที โดยเรื่องร้องเรียนที่ สบพ . ได้รับเกี่ยวกับกรณีนี้ สามารถแบ่งเป็นประเด็นใหญ่ๆ ได้ดังนี้

- 1) การสร้างความเดือดร้อนรำคาญ
- 2) การคิดค่าบริการโดยไม่ได้รับความยินยอม
- 3) การเปิดเผยเงื่อนไขบริการไม่ครบถ้วน
- 4) การโฆษณาที่มีลักษณะเนื้อหาเป็นการพนันหรือเสี่ยงโชค

ในกรณีการสร้างความเดือดร้อนรำคาญนั้น กฎหมายที่ควบคุมการโฆษณาในประเทศไทยปัจจุบันก็คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการโฆษณาไว้ ว่านอกจากจะต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวมแล้ว<sup>64</sup> จะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>65</sup> ด้วย ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าเมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดห้ามมิให้ใช้วิธีการที่อาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค แต่เมื่อยังมีได้มีการกำหนดรายละเอียดของการโฆษณาที่

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22.

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 23.

อาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคไว้ในกฎกระทรวง บ ทรัพย์สินคดีดังกล่าวจึงไม่สามารถบังคับใช้กับการทำการตลาดในลักษณะดังกล่าวได้จริง

นอกจากนี้ การเสนอขายบริการในลักษณะดังกล่าว ยังถือเป็นการทำธุรกิจขายตรง และการทำธุรกิจตลาดแบบตรง ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ซึ่งได้ให้นิยามของตลาดแบบตรงว่าหมายถึง การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทาง และมุ่งหวังให้ผู้บริโภคแต่ละรายตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบ ตรงนั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากค่านิยามดังกล่าว ตลาดแบบตรงจึงหมายความรวมถึงการทำการค้าผ่านเว็บไซต์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์ (Telemarketing) และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งหลาย ซึ่งเป็นช่องทาง การให้บริการทางโทรคมนาคมด้วย ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการทาง กฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคไว้หลายประการ เช่น การกำหนดรายละเอียดที่กฎหมายบังคับให้ ต้องมี ผู้ประกอบธุรกิจต้องทำเอกสารการชื้อขายเป็นภาษาไทยที่อ่านเข้าใจง่าย การห้ามมิให้ผู้ใด ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง เว้นแต่จะได้จดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงตาม กฎหมายฉบับนี้ การห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงดำเนิน กิจการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรง หรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหา ผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น และให้สิทธิผู้บริโภค ในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ภายในเวลา 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับสินค้าหรือบริการ

ส่วนปัญหา การโทรศัพท์ขายประกัน นั้น ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจาก ปัจจุบันการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยกระทำได้หลากหลายวิธี โดยการเสนอขายกรมธรรม์ผ่าน ทางโทรศัพท์เป็นวิธีหนึ่งที่แพร่หลายเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ไม่ให้ถูกรบกวน หรือสร้างความรำคาญจากการเสนอขายผ่านทางโทรศัพท์ คณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จึงได้ออก ประกาศ คปภ . เรื่อง กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยผ่านทางโทรศัพท์ พ .ศ.2552 ขึ้น<sup>66</sup> โดยกำหนดให้

<sup>66</sup> ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยผ่านทางโทรศัพท์ พ.ศ.2552 หมายเหตุท้ายประกาศฯ

ตัวแทนประกันชีวิต และนายหน้าประกันชีวิตในการเสนอขายกรมธรรม์ผ่านทางโทรศัพท์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดภายใต้การจัดการของบริษัทตามประกาศฉบับนี้<sup>67</sup> โดยหลักเกณฑ์ของประกาศใช้วิธีการให้ผู้บริโภคแจ้งความประสงค์มายังสำนักงาน คปภ. หรือแก่ผู้เสนอขายประกันว่าไม่ประสงค์จะได้รับการติดต่อ (Opt out)<sup>68</sup> และหากผู้บริโภคต้องการทราบการได้มาซึ่งข้อมูลของตนเอง ผู้เสนอขายประกันจะต้องแจ้งให้ทราบว่าได้รับข้อมูลดังกล่าวมาได้อย่างไร<sup>69</sup>

กรณีการคิดค่าบริการโดยไม่ได้รับความยินยอม เกิดจากผู้ให้บริการเนื้อหา มีการส่งข้อความเชิญชวนให้ผู้บริโภคสมัครใช้บริการ เช่น ดูดวง ช่าง ประจำวัน พยากรณ์อากาศ เป็นต้น โดยถือว่า การไม่ตอบกลับจากผู้บริโภคเป็นการแสดงเจตนาทำสัญญาใช้บริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวขัดกับประกาศ กทช. เรื่อง สัญญาการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 ข้อ 8 ที่ระบุไว้ในกรณีที่ผู้ใช้บริการไม่ได้ปฏิเสธข้อเสนอกับบริการใดของผู้ให้บริการจะถือว่าผู้ใช้บริการได้แสดงเจตนาตกลงใช้บริการนั้นของผู้ให้บริการไม่ได้<sup>70</sup> อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงก็คือ ผู้บริโภคมักจะไม่รู้ว่าตนเองถูกเรียกเก็บค่าบริการจนกว่าจะได้รับใบแจ้งค่าบริการ ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นกรณีใบแจ้งค่าบริการไม่แยกรายละเอียดการคิดค่าบริการให้ชัดเจน ผู้บริโภคก็จะไม่ทราบว่า ตนถูกเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าว หรือกรณีที่ผู้ใช้บริการแบบเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้า ก็จะถูกเรียกเก็บเงิน ทันทีโดยอัตโนมัติ ซึ่งหากผู้บริโภคไม่ตรวจสอบค่าบริการอย่างสม่ำเสมอ ก็จะไม่ทราบว่าถูกเรียกเก็บค่าบริการเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ประกาศฉบับดังกล่าวไม่มีได้มีบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม ปัญหาดังกล่าวจึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ นอกจากนี้ สาเหตุที่

<sup>67</sup> ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยผ่านทางโทรศัพท์ พ.ศ.2552 ข้อ 5.

<sup>68</sup> ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยผ่านทางโทรศัพท์ พ.ศ.2552 ข้อ 8.4

<sup>69</sup> ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยผ่านทางโทรศัพท์ พ.ศ.2552 ข้อ 9.2

<sup>70</sup> ประกาศ กทช. เรื่อง สัญญาการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2552 ข้อ 8.

สำคัญอีกประการที่ทำให้ผู้ให้บริการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คือหน่วยงานกำกับดูแลยังไม่มีการกำกับดูแลให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ยังอาจเกิดประเด็นโต้แย้งว่า ผู้ที่ เป็นคู่สัญญาและเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวคือผู้ให้บริการเนื้อหา โดยผู้ให้บริการ เป็นเพียงผู้เรียกเก็บค่าบริการแทนเท่านั้น ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในปัจจุบันรวมถึงอนาคตที่การให้บริการเสริมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือผู้ให้บริการเสริมในฐานะเป็นตัวการ จึงควรมีการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ตัวแทนในสัญญาลักษณะนี้มีความรับผิดชอบเป็นตัวการ ซึ่งทำให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมในฐานะตัวแทน ที่มีฐานะดีกว่าตัวการและเป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการ ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือผู้บริโภคได้

กรณีการเปิดเผยเงื่อนไขบริการไม่ครบถ้วน เกิดจากข้อความเชิญชวนมักจะมีคำว่า "ฟรี" โดยมีเงื่อนไขต่อมาว่ากี่วัน ซึ่งหากไม่อ่านให้ละเอียดก็อาจจะไม่ทราบว่าต้องเสียค่าบริการทันทีที่ตกลงสมัครใช้บริการ หรือกรณีได้รับข้อความเชิญชวนให้สมัครใช้บริการและให้ ผู้ใช้บริการกดตามลิงค์ที่แนบมาเพื่ออ่าน รายละเอียด แต่ ผู้ให้บริการ เสริมกลับถือเป็นการสมัครใช้บริการ ทันที และเรียกเก็บค่าบริการในเวลาต่อมา หรือกรณีที่ผู้ให้บริการข้อความไม่ได้แจ้งให้ชัดเจนว่าจะ มีการส่งข้อความมาให้ผู้ให้บริการอย่างต่อเนื่องและ เรียกเก็บค่าบริการเป็นจำนวนครั้งที่ได้รับข้อความ แต่ผู้ให้บริการเข้าใจว่าจะเสียค่าบริการเพียงครั้งแรกที่มีการสมัครใช้บริการเท่านั้น และไม่ประสงค์จะรับบริการอย่างต่อเนื่อง กรณีไม่แจ้งช่องทางติดต่อกลับเพื่อใช้ในการแจ้ง ยกเลิกบริการ หรือกรณีที่หมายเลขโทรศัพท์ที่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบเพื่อใช้ยกเลิกบริการไม่สามารถใช้ได้จริง เนื่องจากไม่มีคนรับสาย หรือระบบแจ้งสายไม่ว่างตลอดเวลา หรือกรณีที่มีการแจ้งยกเลิกบริการได้แล้ว แต่ยังคงมีการส่งบริการเสริมมาอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

กรณีการโฆษณาที่มีลักษณะ เนื้อหาเป็นการพนันหรือเสี่ยงโชค ปัญหาที่พบมากคือรายการข่าวและรายการบันเทิงต่างๆ เชิญชวนให้ผู้ชมหรือผู้ฟัง ส่งข้อความสั้นเข้าไปแสดงความคิดเห็นหรือทายปัญหา และการส่งข้อความสั้นมายังผู้รับบริการโดยเชิญชวนให้เข้าร่วมการลุ้นของรางวัล ทั้งนี้ ผู้ใช้บริการจะต้องส่งข้อความไปยังเลขหมายที่กำหนด ซึ่งมีทั้งเสียค่าบริการในราคาปกติและเสียค่าบริการในราคาสูงกว่าปกติ โดยระบบจะทำการสุ่มเลือกผู้โชคดีที่จะได้รับของรางวัล ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการจับสลากรายชื่อผู้โชคดี หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะคล้ายคลึงอย่างยิ่งกับการจับสลาก อันถูกระบุไว้ในบัญชี ข . ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ . ศ.

2478 ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้เมื่อได้รับใบอนุญาต จากรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต และการเล่นดังกล่าวจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้รับใบอนุญาต หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ทั้งนี้ ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ข้อ 4 (2) ข. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติการออกใบอนุญาตให้มีการจับสลากที่เป็นการพนัน ดังนั้น ผู้ที่จัดให้มีการจับสลากหรือเลือกสุ่มรายชื่อผู้ที่โชคดีจากการส่งข้อความ จำเป็นจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ และมีกำหนดอายุใบอนุญาตให้เล่นได้ไม่เกินหนึ่งวัน ตั้งแต่เวลา 7 ถึง 24 นาฬิกา ตามข้อ 5 (ก) และจะออกใบอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะในงานรื่นเริงสาธารณะหรืองานนักขัตฤกษ์หรือในโอกาสพิเศษอื่นเท่านั้น ตามข้อ 7 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ซึ่งหากผู้ใดจัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต จากเจ้าพนักงานหรือรับอนุญาตแล้วแต่เล่นพลิกพลอง หรือผู้ที่เข้าเล่นการพนันในการเล่นที่ขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือข้อความในใบอนุญาต มีความผิด ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

นอกจากนี้ มาตรา 12 ยังกำหนดให้ผู้ใดที่จัดให้มีการเล่น หรือทำอุบายล่อ ช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือข้อความในใบอนุญาต ผู้นั้นมีความผิดต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หากรู้เห็นว่ามี การส่งข้อความในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราช บัญญัติฉบับนี้ โดยมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมการเลือกสุ่มรายชื่อผู้โชคดีดังกล่าวก็ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ามีการแจกรางวัลจริงหรือไม่ ผู้ให้บริการที่เข้าร่วมรายการดังกล่าวจึง ตกเป็นเหยื่อของบุคคลดังกล่าวโดยไม่รู้ตัว

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว สคบ. ได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังรายการต่างๆ ให้ยุติกิจกรรมต่างๆ เป็นการชั่วคราวหรือให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สคบ . ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างยึดถือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันคนละด้าน ทำให้ไม่มีการควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจัง และ ก่อให้เกิดความสับสนว่าจะสามารถกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การส่งข้อความสั้นเชิญชวนให้ผู้ใช้บริการเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว ก็เป็นการกระทำที่ไม่ทราบตัวบุคคลผู้ส่งที่แน่ชัดต่างจากการเล่นพนันการจับสลากโดยทั่วไป ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดควรร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น การทำความเข้าใจกับผู้ใช้บริการและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ไม่ควรอนุญาตให้มีการกระทำในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากการส่งข้อความเชิญชวนให้เข้าร่วมการเล่นที่มีลักษณะเป็นการพนันนั้น ไม่สามารถจำกัดขอบเขตสถานที่เวลา หรืออายุของผู้รับบริการได้ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมัวเมาในอบายมุขอีกด้วย

### 5.5 มาตรการคุ้มครองเนื้อหาของบริการและป้องกันการล่อลวง

ปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยเป็นแบบเปิดเสรี ประกอบกับแนวโน้มของผู้ใช้บริการได้ขยายฐานไปยังกลุ่มคนในหลากหลาย ช่วงอายุ ตั้งแต่เด็กกอายุน้อยจนถึงคนชรา กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยจนถึงกลุ่มคนที่มีรายได้สูง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในท้องที่ห่างไกลจนถึงกลุ่มคนในเมือง กลุ่มคนพิการต่างๆ และคนปกติ ซึ่งแม้ว่าในบางกลุ่มคนจะมีข้อจำกัดในการใช้บริการเป็นอย่างมากก็ตาม แต่สามารถสรุปได้ว่าปัจจุบันเกือบทุกคนในประเทศไทยจะต้องใช้บริการโทรคมนาคมอย่างน้อยหนึ่งบริการ

นอกจากนี้ ผู้ผลิตเครื่องโทรคมนาคมต่างๆ ยัง ได้คิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองให้มีความทันสมัยมากขึ้น เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่รุ่นต่างๆ ที่เรียกว่า Smart Phone เสนอรูปแบบการใช้บริการอินเทอร์เน็ตบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้สมบูรณ์แบบมากขึ้นและรองรับการให้บริการในคลื่นความถี่ 3G ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของเทคโนโลยีเหล่านี้ มาพร้อมกับปัญหาเรื่องความเหมาะสมของเนื้อหาบริการ รวมถึงเป็นช่องทางให้มีฉ้อโกงกระทำการล่อลวงหรือขโมยข้อมูลผู้ใช้บริการได้ง่ายและมากขึ้นเช่นกัน ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

### 5.5.1 การให้บริการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับผู้รับบริการ

ปัญหาการให้บริการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับผู้ให้บริการในประเทศไทยมีหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชน เนื่องจากเป็นวัยที่ถูก โน้มน้าวและชักจูงใจได้ง่าย ประกอบกับการไม่มีวุฒิภาวะและความสามารถในการตัดสินใจน้อยกว่าผู้ใหญ่ ทำให้กลุ่มเยาวชนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของผู้ให้บริการเนื้อหาในบางประเภท เช่น การให้บริการ ฟังข้อความอัตโนมัติ (audiotext) หรือบริการเสริม ต่างๆ ผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่เนื้อหา ยั่วยุในทางเพศ เกมบางประเภทที่มีเนื้อหา ไม่เหมาะสม หรือมีการใช้ความรุนแรง บริการที่มีลักษณะเป็นการพนัน เป็นต้น

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการเผยแพร่สื่อลามกอนาจาร ผู้ให้บริการที่ส่งเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวให้แก่ผู้เยาว์ย่อมมีความผิดและมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 287

นอกจากนี้ การให้บริการที่ไม่เหมาะสมให้กับผู้เยาว์ ผู้ให้บริการยังมีความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการชักจูง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควร<sup>71</sup> และยินยอมให้เด็กเล่นการพนันไม่ว่าชนิดใด<sup>72</sup> ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ส่วน การโฆษณาเกี่ยวกับบริการที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ห้ามมิให้การโฆษณาใช้ถ้อยคำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติเป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม<sup>73</sup> ซึ่งมีโทษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>74</sup> โดยหาก คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่า การโฆษณาฝ่าฝืนมาตรา 22 คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่ง ห้ามการโฆษณา

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26 (3)

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26 (8)

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22 วรรคสอง (3)

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 48

นั้นได้<sup>75</sup> และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการซึ่งสั่งตามมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>76</sup>

ในกรณีปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า สาเหตุหลักคือผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ในประเทศไทย โดยเฉพาะเยาวชน มักเลือกใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (Pre paid) ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรการให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่แท้จริงในระบบดังกล่าว ต้องลงทะเบียนก่อนเปิดให้บริการอย่างจริงจัง แต่ใช้วิธีให้ผู้รับซิมการ์ดไปจำหน่ายต่อ (ยี่ปิว) เป็นผู้ลงทะเบียนแทน จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบว่าผู้ขอรับบริการเป็นใคร หรือข้อความที่ส่งไปเชิญชวนให้สมัครใช้บริการถูกส่งไปยังบุคคลใดและ อายุเท่าใด ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าวจึงควรบังคับใช้กฎหมายให้ผู้ใช้บริการต้องดำเนินการจดทะเบียนกับผู้ให้บริการก่อน และหากผู้ใช้บริการยังมีได้ลงทะเบียน ผู้ให้บริการก็ต้องไม่เปิดให้บริการโทรศัพท์หมายเลขดังกล่าว นอกจากนี้ จะต้องบังคับกับผู้ให้บริการทุกราย โดยใช้มาตรฐานเดียวกัน มิฉะนั้น หากปล่อยให้มีการเปิดบริการเหมือนเช่นในปัจจุบัน ก็ไม่สามารถบังคับให้ผู้ใช้บริการจดทะเบียนได้อย่างแน่นอน

### 5.5.2 การใช้บริการโทรคมนาคมเป็นช่องทางในการล่อลวงหรือฉ้อโกง

เนื่องจากปัจจุบัน มี การใช้บริการโทรคมนาคมอย่างแพร่หลาย อันทำให้มีฉ้อโกงนำมาใช้เป็นช่องทางในการล่อลวงหรือฉ้อโกง เนื่องจากสามารถกระทำได้สะดวก ผู้ที่กระทำการหลอกลวงก็ไม่จำเป็นต้องพบหน้ากับผู้ใช้บริการที่ตกเป็นเหยื่อ นอกจากนี้ ในอนาคตเมื่อมีการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านระบบ 3G ก็จะมีการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านอินเทอร์เน็ตมากขึ้น แต่ปัจจุบัน ประเทศไทย ยังไม่ได้จัดให้ผู้ใช้บริการ ต้องลงทะเบียน ก่อนใช้บริการ อย่างเคร่งครัด อันเป็นการ เปิดโอกาสให้มีการใช้บริการดังกล่าวก่ออาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหาตัวผู้กระทำความผิดได้ยาก ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องการล่อลวงหรือฉ้อโกงผ่านช่องทางโทรคมนาคมในประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับที่พบในต่างประเทศ โดยสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1. การใช้ข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความล่อลวง

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 27

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 49

การใช้ข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความ ล่อลวงต่างๆ มีมา กหลายรูปแบบ เช่น การใช้ข้อความแจ้งว่าผู้บริโภคถูกรางวัล โดยหลอกลวงว่าจะสามารถรับรางวัลได้เมื่อต้องชำระภาษีก่อน และเมื่อผู้บริโภคชำระภาษีให้ก็จะไม่โอนเงินรางวัลที่แจ้งไว้ให้กับผู้บริโภค หรือการใช้ข้อความเสนอให้เงินจากต่างประเทศ โดยแจ้งว่าผู้ส่งข้อความต้องการมาทำธุรกิจในประเทศไทย แต่ติดปัญหาข้อกฎหมายของประเทศตนเองที่ไม่อนุญาตให้ประชาชนโอนเงินจำนวนมากออกนอกประเทศได้ จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้บริโภคในการให้ความร่วมมือเพื่อให้ผู้ส่งสามารถโอนเงินมาได้ โดยให้ผู้บริโภคเปิดบัญชีเงินฝากซึ่งต้องมียอดเงินเหลือในบัญชีตามจำนวนที่ผู้ส่งกำหนด และผู้บริโภคต้องแจ้งข้อมูลบัญชีเงินฝากให้กับผู้ส่งพร้อมกับกรอกเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ส่งนั้นส่งมาให้ แต่แท้จริงแล้วเอกสารเหล่านั้นเป็นเอกสารมอบอำนาจให้ผู้ส่งสามารถเบิกเงินจากบัญชีของผู้รับข้อความ จากนั้นผู้ส่งข้อความก็จะเบิกเงินของผู้รับข้อความออกจากบัญชีดังกล่าว วิธีนี้มักจะอ้างว่ายอดเงินในการทำธุรกิจมีมูลค่าเป็นร้อยล้านหรือพันล้านดอลลาร์สหรัฐ และผู้บริโภคจะได้รับผลตอบแทนประมาณร้อยละ 3-5 ของตัวเลขดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้มีผู้ตกเป็นเหยื่อของวิธีนี้เป็นจำนวนมาก และมีการใช้ข้อความเสนอให้ผู้บริโภคประกอบธุรกิจที่บ้าน โดยต้องชำระค่าสมัครสมาชิก ค่าอบรม หรือซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการทำธุรกิจ ในขณะที่ผู้บริโภคจะไม่ได้รับคำแนะนำในการทำธุรกิจ ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนหรือไม่ทราบว่าตนเองอาจไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ เป็นต้น หรือการใช้ข้อความเสนอขายสินค้าที่โฆษณาว่ามีคุณภาพสูงเกินจริง เป็นต้น

ซึ่งแม้ว่าจะมีการควบคุมการให้ข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจออนไลน์ในลักษณะของการขออนุญาตโฆษณาสินค้าหรือบริการเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดในสินค้าหรือบริการ ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เป็นต้น แต่ก็ยังพบการโฆษณาทางสื่อออนไลน์อยู่เป็นจำนวนมากที่ใช้ข้อความอันเป็นเท็จ ใช้ข้อความอันทำให้สับสนหลงผิด หรือใช้ข้อความเกินจริง ปัญหาดังกล่าวเกิดจากเจ้าหน้าที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ประกอบกับการควบคุมการโฆษณาทางสื่อออนไลน์ทำได้ยากกว่าการควบคุมการโฆษณาทางสื่อปกติ

ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจหรือบุคคลที่ใช้ข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความล่อลวงที่สำคัญ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้การรับรองสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคในการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ถูกต้อง โดยมาตรา 22 ของ

กฎหมายฉบับนี้ ได้ห้ามใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวมในการโฆษณาสินค้าหรือบริการ ซึ่ง “ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม ” รวมถึงข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินจริง และข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการด้วย หากผู้ประกอบการธุรกิจรายใดฝ่าฝืนก็จะมีโทษทางอาญาตาม มาตรา 47 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้หากผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีเจตนาโดยทุจริต ได้หลอกลวงผู้บริโภคด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ และได้ไปซึ่งทรัพย์สิน มีความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341

ทั้งนี้ วิธีการป้องกันตนเองของผู้บริโภคจากภัยดังกล่าว คือไม่ควรหลงเชื่อข้อความใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการเสนอให้ผลประโยชน์จำนวนมากโดยผู้บริโภคเพียงแคปฏิบัติตามที่ข้อความนั้นระบุไว้ ไม่ควรเปิดเผยข้อมูลบัญชีธนาคารและข้อมูลบัตรเครดิตของตนเองให้แก่บุคคลที่แอบอ้างตามข้อความนั้น ๆ และไม่ควรหลงเชื่อข้อความหรือโฆษณาใด ๆ ที่มีลักษณะเกินจริง

## 2. การฉ้อฉลเกี่ยวกับตัวบุคคล

การฉ้อฉลเกี่ยวกับตัวบุคคล (Identity Deception) เป็นกรณีที่บุคคลอื่นแอบอ้างตนว่าเป็นผู้ประกอบการที่ผู้บริโภคเป็นลูกค้าอยู่ ซึ่งลักษณะของการแอบอ้าง มักจะกระทำโดยการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไปยังผู้บริโภค และข้อความในจดหมายอิเล็กทรอนิกส์จะมีลักษณะเป็นการหลอกลวงผู้บริโภคให้กระทำการบางอย่างตามที่ผู้แอบอ้างต้องการ ทั้งนี้ ผู้บริโภค ส่วนใหญ่ มักจะกระทำตามเนื่องจากเข้าใจว่าเป็นการสั่งโดยผู้ประกอบการที่ตนเป็นลูกค้าอยู่

รูปแบบการฉ้อฉลเกี่ยวกับตัวบุคคลที่กำลังได้รับความนิยมในขณะนี้ เรียกว่า “Phishing” ซึ่งเป็นวิธีการหลอกลวงผู้บริโภคโดยการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ปลอม (E-mail Spoofing) ไปยังกลุ่มผู้บริโภคที่ต้องการ เพื่อหลอกลวงให้ผู้บริโภคที่ได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ปลอมเปิดเผยข้อมูลที่ผู้แอบอ้าง (Phisher) ต้องการ

เนื้อหาในจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ปลอมโดยมากจะหลอกลวงให้ผู้บริโภค ตื่นตระหนกหรือตกใจเกี่ยวกับเหตุการณ์บางอย่างซึ่งเป็นความเท็จ เช่น หลอกว่าระบบป้องกันภัยของผู้ประกอบการธุรกิจนั้น ๆ ถูกแฮกเกอร์โจมตี หรือต้องการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลลูกค้าและการรักษาความปลอดภัยออนไลน์โดยด่วน จึงขอให้ผู้บริโภคคลิกตามลิงค์ที่ส่งมาให้ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเข้าไปกรอกข้อมูลและรายละเอียดส่วนตัวทั้งหลายใหม่ในเว็บไซต์ของผู้ประกอบการธุรกิจ นั้นๆ แต่

แท้จริงแล้วเป็นเว็บไซต์ปลอมที่ผู้แอบอ้างได้ทำเลียนแบบเว็บไซต์ของผู้ประกอบธุรกิจที่ ผู้บริโภคเป็นลูกค้า ทั้งนี้ ข้อมูลที่ผู้แอบอ้างต้องการส่วนใหญ่ได้แก่ ข้อมูลทางการเงินหรือข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ เช่น หมายเลขบัตรเครดิต บัญชีผู้ใช้ (Username) และรหัสผ่าน (Password) หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน โดยผู้แอบอ้างจะนำข้อมูลที่ได้รับเหล่านี้ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตน เช่น ใช้สั่งซื้อสินค้าหรือบริการ ชำระเงินผ่านเว็บไซต์ หรือโอนเงินทางอินเทอร์เน็ตเข้าบัญชีตนเอง

การกระทำของผู้แอบอ้าง นำข้อมูลทางการเงินที่ได้รับไปใช้สั่งซื้อสินค้าหรือบริการ หรือนำไปชำระเงิน ผ่านเว็บไซต์ หรือโอนเงินจากบัญชีของเหยื่อเข้าบัญชีตนเอง ผู้แอบอ้าง จะมีความผิดฐานฉ้อโกงโดยแสดงตนเป็นคนอื่น ตามมาตรา 341 ประกอบมาตรา 342 (1) ของประมวลกฎหมายอาญา โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรืออาจมีความผิด ฐานฉ้อโกงประชาชนโดยแสดงตนเป็นคนอื่นหากได้กระทำการดังกล่าวต่อบุคคลทั่วไปไม่จำกัดตัวบุคคล ตามมาตรา 343 ประกอบมาตรา 341และมาตรา 342 (1) ของประมวลกฎหมายอาญา โดยต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

และเพื่อให้ การสืบหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทำได้ง่ายขึ้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อมูลนั้นเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ และผู้ให้บริการจะต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้บริการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถระบุตัวผู้ให้บริการนับแต่เริ่มใช้บริการและต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับตั้งแต่การใช้บริการสิ้นสุดลง หากไม่ปฏิบัติตามผู้ให้บริการต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยต่อมาได้มีประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง หลักเกณฑ์การเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ พ .ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์

- 1) ผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม และการกระจายภาพและเสียง  
(Telecommunication and Broadcast Carrier)

- 2) ผู้ให้บริการการเข้าถึงระบบ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Access Service Provider)
- 3) ผู้ให้บริการเช่าระบบคอมพิวเตอร์ หรือให้เช่าบริการโปรแกรมประยุกต์ต่างๆ (Host Service Provider)
- 4) ผู้ให้บริการร้านอินเทอร์เน็ต

ดังนั้น ผู้ให้บริการ โทรศัพท์พื้นฐาน ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ให้บริการ อินเทอร์เน็ต จึงเป็นผู้ให้บริการที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามประกาศฯ โดยผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูลดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลที่สามารถระบุ และติดตามถึงแหล่งกำเนิด ต้นทาง ปลายทาง และทางสายที่ผ่านของการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์
- 2) ข้อมูลที่สามารถระบุวันที่ เวลา และระยะเวลาของการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์
- 3) ข้อมูลซึ่งสามารถระบุที่ตั้งในการใช้โทรศัพท์มือถือ หรืออุปกรณ์ติดต่อสื่อสารแบบไร้สาย (Mobile Communication Equipment)

ส่วนผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตมีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูล ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลอินเทอร์เน็ตที่เกิดจากการเข้าถึงระบบเครือข่าย
- 2) ข้อมูลอินเทอร์เน็ตบนเครื่องผู้ให้บริการจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail servers)
- 3) ข้อมูลอินเทอร์เน็ตจากการโอนแฟ้มข้อมูลบนเครื่องให้บริการโอนแฟ้มข้อมูล
- 4) ข้อมูลอินเทอร์เน็ตบนเครื่องผู้ให้บริการเว็บ
- 5) ชนิดของข้อมูลบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ (Usenet)
- 6) ข้อมูลที่เกิดจากการโต้ตอบกันบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Internet Relay Chat (IRC) หรือ Instance Messaging (IM) เป็นต้น

ดังนั้น หากผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยเฉพาะผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (เติมเงิน) หากไม่ได้มีการเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ก็จะมีคามผิดตามพระราชบัญญัติข้างต้น