

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ตามประกาศ  
กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณา  
เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559<sup>1</sup>

ชนาธิป อธิธิपालกุล<sup>2</sup>

ในปัจจุบันเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดทำให้การให้บริการของผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต เป็นเหตุให้ผู้ให้บริการต้องเสริมสร้างความตระหนักรู้เพื่อให้สามารถรู้เท่าทันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากบริการเหล่านั้น นอกจากการเสริมสร้างความตระหนักรู้ของผู้ใช้บริการแล้ว หน่วยงานภาครัฐต้องสนับสนุนและช่วยเหลือผู้ให้บริการจากปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากให้บริการผู้ให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน โดยผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนดังกล่าวคือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม และจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยเมื่อกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ใช้ในการพิจารณามีอยู่หลายฉบับ เช่น ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2564 ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานของคุณภาพการให้บริการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้น อย่างไรก็ตามกฎหมายหลักที่มีส่วนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. และ สำนักงาน กสทช. คือ ประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นประกาศที่มีความมุ่งหมายในการในการกำกับดูแลผู้รับ

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ตามประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ใบอนุญาตในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการภายใต้การกำกับดูแลและเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานและคุณภาพบริการทางด้านเทคนิคและสัญญาการให้บริการรวมถึงกรอบอัตราค่าธรรมเนียมค่าบริการและคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลความเป็นส่วนตัวเสรีภาพในการสื่อสารและสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ใช้บริการและผู้รับใบอนุญาต โดยได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนการดำเนินการจากอดีตเพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการใช้สินค้าหรือบริการ อย่างไรก็ตามสินค้าและบริการในปัจจุบันได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทำให้กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคและบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม ประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 อาจไม่ครอบคลุมและสามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการโทรคมนาคมที่ได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากนี้บริการโทรคมนาคมยังมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับสินค้าและบริการต่าง ๆ เช่นบริการของธนาคาร และแอปพลิเคชันเป็นต้น จึงเป็นเหตุให้กระบวนการและบทบัญญัติภายในประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ฉบับดังกล่าว อาจไม่สามารถคุ้มครองผู้ใช้บริการและก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการได้อย่างเหมาะสม โดยจากการศึกษาเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 นั้น จะพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติอยู่หลายประการ ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรกคือปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมเนื่องจากประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ข้อ 15 ได้บัญญัติกระบวนการในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไว้ในลักษณะที่ เมื่อสำนักงานได้รับหนังสือร้องเรียนให้แจ้งไปยังผู้รับใบอนุญาตภายใน 3 วันนับแต่วันที่สำนักงานรับเป็นเรื่องร้องเรียน เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตทราบถึงเรื่องร้องเรียนและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่อสำนักงาน กสทช. ภายในระยะเวลา 7 วัน อย่างไรก็ตามในวรรคที่ 2 ได้มีการระบุกระบวนการขั้นตอนต่อไปว่าในกรณีที่เมื่อผู้รับใบอนุญาตชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานตามวรรคหนึ่งแล้วให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบภายในระยะเวลา 3 วันนับแต่วันที่สำนักงานได้รับหนังสือจากผู้รับใบอนุญาตหากผู้ร้องเรียนแจ้งว่าพึงพอใจตามคำชี้แจงให้สำนักงานยุติเรื่องร้องเรียน แต่หากผู้ร้องเรียนแจ้งคัดค้านหรือไม่แจ้งคัดค้านคำชี้แจงให้สำนักงานทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากสำนักงาน และให้สำนักงานเสนอเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมต่อไป ดังนั้นเมื่อข้อ 15 ของประกาศฉบับดังกล่าวได้ระบุกระบวนการในการดำเนินการผูกติดกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมแล้ว แต่เมื่อเราไปพิจารณาเพิ่มเติมจะพบว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมถูกตั้งขึ้นตามมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุ

โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลา และวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม ดังนั้นเมื่อ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมหรือ กสทช. หมาวาระการดำรง ตำแหน่งและมีการคัดเลือก กสทช. ชุดใหม่จึงทำให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการ โทรคมนาคมสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันและเมื่อมีการคัดเลือก กสทช. ชุดใหม่แล้วจึงเป็นอำนาจ ของ กสทช. ชุดใหม่ในการตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเกิดปัญหาว่า ในช่วงระยะเวลาก่อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมชุดใหม่ สำนักงาน กสทช. ก็ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้ทำให้เกิดการหยุดชะงักในกระบวนการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนและก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้บริโภค เนื่องจากประกาศ กสทช. เรื่องกระบวนการรับและ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ก็ไม่ได้มีรายละเอียดการ ดำเนินการกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมหมาวาระไว้เช่นเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่สองคือปัญหาเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับความเสียหายอันเนื่องมาจากแต่การ ให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต เพื่อดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559

ข้อ 7 ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของ ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้รับใบอนุญาตหรือสำนักงานตามวิธีการที่กำหนด โดยบทบัญญัติ ดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดคำจำกัดความหรือตัวอย่างที่ชัดเจน ประกอบกับปัจจุบันการให้บริการ โทรคมนาคมมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับหลายบริการ จึงเป็นเหตุให้อาจเกิดความสับสนในการตีความ ว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นความเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต หรือไม่ เช่น กรณีข้อความสั้น SMS หลอกหลวงที่พิจารณาโดยทั่วไปแล้วเป็นปัญหาเกี่ยวกับบริการ โทรคมนาคมที่ กสทช. และสำนักงาน กสทช. สามารถพิจารณาได้ แต่เมื่อศึกษาต่อไปจะพบว่าปัญหา ข้อความสั้นดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนเนื่องจากข้อความสั้นดังกล่าวมักเป็นสื่อเพื่อให้ ผู้ใช้บริการดาวน์โหลดแอปพลิเคชันเงินกู้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและถูกหลอกหลวงได้ในที่สุด หรือใช้เป็น สื่อในการหลอกให้ผู้ใช้บริการในการโอนเงินให้กับมิจฉาชีพทางธนาคาร ซึ่งในส่วนของแอปพลิเคชันหรือ เครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ ไม่ใช้บริการโทรคมนาคม และการส่งข้อความสั้น SMS เป็นเพียงช่องทาง ผู้ใช้บริการไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต เป็นเหตุให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ไม่สามารถพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ ทำให้เกิดปัญหาแก่ ผู้ใช้บริการว่าเรื่องใดความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต หรือหากไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ผู้รับบริการจะต้องดำเนินการที่ หน่วยงานใดในเรื่องใดบ้าง

ประเด็นปัญหาที่สามคือปัญหาเกี่ยวกับพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. เนื่องจากตามประกาศ กสทช. เรื่องกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาที่ผู้ร้องเรียนสามารถ ร้องเรียนได้จึงทำให้ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียนได้แม้จะผ่านระยะเวลาที่ประสบปัญหานั้นเท่าใดก็ยัง สามารถร้องเรียนได้ทำให้เกิดปัญหาในกรณีนี้

เมื่อร้องเรียนเรื่องร้องเรียนที่ระยะเวลาผ่านมาก่อนข้างนานทั้งผู้ใช้บริการและผู้รับใบอนุญาตจะไม่สามารถ หาเอกสารหลักฐานมาเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงประกอบเรื่องร้องเรียนได้นอกจากนี้เมื่อเราไปพิจารณาประกาศ คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทาง โทรคมนาคม พ.ศ. 2549 จะมีการกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้รับใบอนุญาตไว้ โดยข้อมูลดังกล่าวก็เป็นส่วนสำคัญที่ใช้เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยข้อ 8 ของประกาศฉบับดังกล่าว จะพบว่าการระบุเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการ โดย กำหนดดังนี้

ข้อ 8 ผู้รับใบอนุญาตต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการในช่วงระยะเวลา 3 เดือนสุดท้าย ของการใช้บริการนับจากวันที่ให้บริการในปัจจุบัน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นผู้รับใบอนุญาตต้องเก็บรักษา ไว้ได้เมื่อพ้นกำหนด 3 เดือนแต่ต้องไม่เกิน 2 ปี นับถึจากวันที่การให้บริการโทรคมนาคมสิ้นสุดลง หรือ กรณีจำเป็นต้องเก็บรักษาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

ซึ่งในกรณีที่ผู้ร้องเรียนมาร้องเรียนภายหลัง 2 ปี นับถึจากวันที่การให้บริการ โทรคมนาคม สิ้นสุดลง ผู้ให้บริการก็จะไม่สามารถเก็บข้อมูลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ประวัติการใช้บริการ หรือรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ร้องเรียนได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ สำนักงาน กสทช. เกี่ยวกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงกรณีเรื่องร้องเรียนที่มาร้องเรียนภายหลัง 2 ปี นับถึจากการ ให้บริการโทรคมนาคมสิ้นสุดลง เพราะไม่ได้มีกฎหมายอื่นกำหนดให้ผู้รับอนุญาตสามารถเก็บข้อมูลได้นาน กว่าระยะเวลาดังกล่าว ประกอบกับหากเกิดเหตุข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าบริการตามข้อ 25 ของประกาศฉบับ ดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ในการพิสูจน์เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงของการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ที่มีการกำหนดให้ใช้ระยะเวลาตามข้อ 8 ของประกาศ กทช. เรื่องมาตรการการคุ้มครองสิทธิ ของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการสื่อสาร ถึงกันโดยทางโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 แม้ในกรณีเรื่องของการค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บจาก ผู้ใช้บริการหรือผู้ร้องเรียนจะมีลักษณะเป็นหนี้ทางแพ่งที่มีอายุความเพียง 2 ปี หากเรียกเก็บเกินระยะเวลา ดังกล่าว ผู้ร้องเรียนก็สามารถอ้างเหตุอายุความในการต่อสู้คดีได้ แต่ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้แย้งในสิทธิของ ตนที่มีต่อผู้รับใบอนุญาตเช่นกรณีที่ผู้รับอนุญาตยังมิได้ชดใช้ค่าบริการคงเหลือในเลขหมายโทรศัพท์ของผู้ ร้องเรียนผู้ใช้บริการก็จะไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้และแม้หนีดังกล่าวจะหมดอายุความแล้ว แต่ในกรณี ที่สำนักงาน กสทช. พิจารณาให้ผู้รับใบอนุญาตต้องชดใช้เงินดังกล่าวให้กับผู้ร้องเรียนเนื่องจากไม่สามารถ

หาหลักฐานมาได้แน่ชัด ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการตามผลการพิจารณาของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. เนื่องจากหากไม่ดำเนินการตามผลการพิจารณาดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ผู้ถูกระงับเพิกถอนใบอนุญาตได้ ดังนั้นในกรณีนี้จึงเห็นว่าประกาศฉบับดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีเรื่องร้องเรียนที่ผ่านระยะเวลานานและเป็นการยากต่อการพิสูจน์และพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน กสทช. และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม

ประเด็นปัญหาที่สี่คือปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดผลกรณีผู้รับใบอนุญาตไม่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเมื่อครบกำหนดระยะเวลา โดยระยะเวลาตามประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ข้อ 11 ที่มีการระบุว่า

ข้อ 11 ผู้รับใบอนุญาตต้องพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสุดวิสัยทำให้ผู้รับใบอนุญาตไม่อาจดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินการและกำหนดเวลาที่คาดว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จทุก 10 วัน

ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวไม่มีการกำหนดผลว่ากรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบจะมีผลเช่นไรหรือควรให้ผู้ให้บริการไปร้องเรียนต่อหน่วยงานกำกับดูแลหรือไม่อย่างไร จึงเป็นเหตุที่ผู้รับใบอนุญาตสามารถประวิงเวลาในการพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนได้โดยสามารถอ้างเหตุสุดวิสัยและแจ้งระยะเวลาการดำเนินการรวมถึงกำหนดการที่คาดว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จให้แก่ผู้ร้องเรียนเพิ่มต่อไปในแต่ละครั้ง อีกทั้งใน (1) และ (2) ของข้อ 11 ได้ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำบันทึกการเจรจาโดยแสดงรายละเอียดสาระสำคัญประเด็นและเรื่องร้องเรียนรวมถึงส่งเอกสารหลักฐานให้สำนักงาน กสทช. เพื่อตรวจสอบ และข้อ 12 ที่มีการระบุว่าเมื่อผู้รับแบบนั้นและผู้ร้องเรียนได้เจรจาตามข้อ 11 แล้วให้บันทึกและเสนอรายงานให้แก่สำนักงาน กสทช. ทราบภายใน 3 วัน โดยตามประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ไม่มีการกำหนดผลของการไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตอ้างเหตุสุดวิสัยและประวิงเวลาในการพิจารณาและแก้ไขเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนก็ไม่เข้าข่ายกรณีการบังคับทางปกครองที่ระบุว่า กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมตามเงื่อนไขที่กำหนด ที่สามารถพิจารณาการบังคับทางปกครองต่อไปได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ตามประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1. กรณีปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกิจการโทรคมนาคม

ผู้ศึกษาเห็นว่า จากปัญหาดังกล่าวควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค วาระการดำรงตำแหน่งและรายละเอียดอื่นไว้ในประกาศกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2559 ดังนี้

เพิ่มหมวดที่ 3 โดยบัญญัติดังนี้

กำหนดให้ กสทช. แต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม” ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการหนึ่งคน อนุกรรมการอีกหกคน โดยมีเลขานุการ 1 คน และผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน 2 คน ในกรณีที่อนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม อนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อครบกำหนดแล้ว หากยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ให้คณะกรรมการชุดเดิมรักษาการไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดวาระ

2. กรณีปัญหาเกี่ยวกับการตีความเรื่องร้องเรียนที่เป็นความเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงประกาศกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนออกเป็น 2 แนวทางคือ

1. ปรับปรุงข้อ 7 ของประกาศฉบับดังกล่าวโดยเปลี่ยนเป็นการระบุให้ชัดเจนว่าเรื่องร้องเรียนใดบ้างที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. โดยบัญญัติว่า

ข้อ 7 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต อาทิ บริการโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต บริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ บริการการเข้าสู่เครือข่ายอินเทอร์เน็ต บริการโทรทางไกลรวมถึงบัตรโทรศัพท์ประเภทจ่ายเงินก่อน ผู้นั้นมีสิทธิยื่นร้องเรียนต่อผู้รับใบอนุญาตหรือสำนักงานตามวิธีการที่กำหนดในประกาศนี้ได้

2. เพิ่มภาคผนวกในท้ายประกาศฉบับดังกล่าว โดยระบุตัวอย่างของความเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการของผู้รับใบอนุญาตว่ามีกรณีอย่างไรบ้าง

ความเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการของผู้รับใบอนุญาตที่ผู้ร้องเรียนมีสิทธิยื่นร้องเรียนต่อผู้รับใบอนุญาตหรือสำนักงานมีตัวอย่างดังต่อไปนี้ บริการโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต

บริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ บริการการเข้าสู่เครือข่ายอินเทอร์เน็ต บริการโทรทางไกลรวมถึงบัตรโทรศัพท์ ประเภทจ่ายเงินก่อน เป็นต้น

ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะทำให้การตีความของผู้ร้องเรียนผู้รับใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ในเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มกรณีของการปฏิเสธการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไว้ในประกาศฉบับดังกล่าวโดยเพิ่มในข้อ 19 โดยกำหนดเป็น (5) โดยบัญญัติว่า

ข้อ 19 เรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้ ให้เลขาธิการเป็นผู้วินิจฉัยสั่งไม่รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาตตามกรอบระยะเวลาตามข้อ 11

(2) เรื่องที่สำนักงานพบว่า ผู้รับใบอนุญาตได้แก้ปัญหาที่ร้องเรียนทั้งหมด หรือ ผู้ร้องเรียนมีความพึงพอใจในการดำเนินการหรือการเยียวยาของผู้รับใบอนุญาตแล้ว

(3) เรื่องที่สำนักงานหรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยหรือระงับข้อพิพาทในเรื่องนั้น ๆ เสร็จสิ้นแล้ว หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ

(4) เรื่องที่สำนักงานพบว่า อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในศาล หรือศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในเรื่องที่ร้องเรียน

(5) เรื่องร้องเรียนที่เลยกำหนดสองปีนับแต่วันสิ้นสุดการให้บริการ เว้นแต่คณะกรรมการ หรือ สำนักงาน กสทช. เห็นควรพิจารณาเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

4. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการในกรณีที่ไม่แก้ไขปัญหภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาควรปรับปรุงบทบัญญัติในประกาศฉบับดังกล่าวในข้อ 11 แก้ไขเป็น

ข้อ 11 ผู้รับใบอนุญาตต้องพิจารณาแก้ไขปัญหาร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยทำให้ผู้รับใบอนุญาตไม่อาจดำเนินการแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินการและกำหนดเวลาที่คาดหมายจะดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกสิบวัน พร้อมทั้งแจ้งช่องทางการการร้องเรียนต่อ กสทช. และ สำนักงาน กสทช. ให้กับผู้ร้องเรียนทราบด้วย ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาร้องเรียนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำบันทึกการเจรจาระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับผู้ร้องเรียน โดยแสดงรายละเอียด ชื่อ สกุล และที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน คำขอของผู้ร้องเรียน ข้อเสนอของผู้รับใบอนุญาตและผลการเจรจาไม่ว่าจะได้ข้อยุติหรือไม่ก็ตาม โดยลงชื่อผู้แทนผู้รับใบอนุญาต ผู้ร้องเรียน และพยานบุคคลอย่างน้อยสองคนไว้เป็นสำคัญ

(2) ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดส่งบันทึกและเอกสารหลักฐานตาม (1) ให้สำนักงาน เพื่อตรวจสอบตามข้อ

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถจัดทำบันทึกการเจรจาได้ ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแจ้งผลการเจรจาแก้ไขปัญหาลงให้ผู้ร้องเรียนทราบเป็นหนังสือภายในเวลาสามวันนับแต่วันที่การเจรจาดังกล่าวเสร็จสิ้น ในระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หากเรื่องร้องเรียนเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาให้บริการหรือมาตรฐานการให้บริการที่ดี ให้ผู้รับใบอนุญาตหยุดการดำเนินการใด ๆ อันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนจนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่องร้องเรียนนั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและ

กฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: วิญญชน, 2552.

บรรเจิด สิงคะนติ. หลักของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร:

วิญญชนม, 2543.

สุขุม สุนิทย, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป .กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, 2538.

จิตินันท์ พิวนิล . การเข้าถึงบริการโทรคมนาคม และการสื่อสารออนไลน์ของผู้สูงอายุไทย

**Access to Telecommunications Services and Online Communication Usage**

**among Thai Elderly** วารสาร กสทช. ประจำปี 2559 (ธันวาคม 2559)