

รายงานการเข้าร่วมประชุม
ITU-KCC Asia-Pacific Regulators' Roundtable
Protecting Consumers in the Digital Age

ณ. กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี
ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

ความเป็นมา

ด้วย กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและ การส่งเสริม สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งในฝั่งกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และฝั่งกิจการโทรคมนาคม ได้รับมอบหมายจากที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ ๙/ ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖ ให้เข้าร่วมการประชุม ITU Asia-Pacific Regulators' Roundtable ครั้งที่ ๓

อย่างไรก็ตามในฝั่งของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในช่วงเวลาดังกล่าว ที่ประชุม กสทช. จึงมอบหมายให้ รศ. เอื้อจิตต์ วิโรจน์ไตรรัตน์ เป็นผู้เข้าร่วมประชุม

ความสำคัญของการประชุม

การประชุม ครั้งนี้เป็นครั้งที่ ๓ โดยมี Korea communications commission: KCC เป็นเจ้าภาพจัด งานร่วมกับทาง ITU โดยได้รับการสนับสนุนจาก Department of Communications ประเทศออสเตรเลีย เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์และแนวทางการกำกับดูแล ที่ดี อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก การประชุม ๒ ครั้งก่อน มีขึ้นที่ ประเทศออสเตรเลียและประเทศอินเดียตามลำดับ และจะมีการจัดการประชุมเป็นประจำต่อไปโดยหมุนเวียน กันเป็นเจ้าภาพ

ลักษณะการประชุม

เป็นการประชุมโต๊ะกลม ภายใต้หัวข้อหลักคือ Protecting Consumers in the Digital Age โดยมีการ แบ่งช่วงการประชุม และกำหนดหัวข้อ สำคัญในแต่ละช่วง และกำหนด ประเทศที่นำเสนอหลัก ร่วมกับ ประเทศที่ร่วมนำเสนอตามหัวข้อมดังกล่าว และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นหรือซักถามโดยที่ประชุม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศที่ร่วมนำเสนอในแต่ละช่วงมีจำนวนมาก และ ส่วนใหญ่ใช้เวลา นานกว่าที่ กำหนด ทำให้ขาดโอกาสสำหรับการแลกเปลี่ยนซักถามอย่างจริงจัง

ในส่วนของประเทศไทย ไม่ปรากฏว่าทางสำนักงาน กสทช. ได้ส่งผู้สังเกตการณ์เพื่อติดตามและ สรุป สาระสำคัญของการประชุม ทั้งที่ในระยะเวลาดังกล่าว สำนักงาน กสทช. ได้ส่งพนักงานเดินทางมาสาธารณรัฐ

เกาหลีเพื่อร่วมอบรม ITU-KCC International Training Program 2013 ในระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ อยู่แล้ว จึงเป็นภาระของ กสทช. ที่เข้าร่วมในการจัดทำรายงานสรุปนี้

หัวข้อการประชุม

การประชุมได้กำหนดหัวข้อการประชุมเพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ๔ หัวข้อ ดังนี้

๑. CONSUMER PROTECTION IN THE DIGITAL ERA - SETTING THE CONTEXT AND IDENTIFYING THE ROLE OF TELECOMMUNICATION/BROADCASTING/CONVERGED ICT REGULATORS

๒. BROADBAND ACCESS SERVICES: PROTECTING CONSUMERS IN A COMPETITIVE ENVIRONMENT

๓. TELECOMMUNICATION AND BROADCASTING SERVICES OVER COMMON PLATFORMS- NEED FOR REGULATORY COOPERATION TO ENSURE EFFECTIVE PROTECTION OF CONSUMERS

๔. ICT APPLICATIONS POWERING THE DIGITAL SOCIETY – PROTECTING CONSUMERS (CITIZENS)

สรุปสาระสำคัญจากประเทศต่างๆ ที่เป็นผู้นำเสนอหลัก

สาธารณรัฐเกาหลี

๑. หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการสื่อสาร ได้แก่ Korea fair trade commission เป็นหน่วยงาน คุ้มครองผู้บริโภค ในประเด็นทั่วไป (เทียบเคียงได้กับ สคบ .) Korea communications commission: KCC เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการสื่อสาร (เทียบเคียงได้กับ กสทช .) และ Ministry of Science, ICT and Future Planning: MSIP เป็นกระทรวงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ

๒. การคุ้มครองผู้บริโภคมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา เนื่องจากบริการด้านการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีผู้บริโภคเป็นศูนย์กลางของบริการ ซึ่งเป็นผลมาจากการหลอมรวมและการเกิดขึ้นของสื่อใหม่ การใช้บริการมีลักษณะปฏิสัมพันธ์สองทาง ผู้บริโภคเป็นผู้กำหนดทิศทางของอุตสาหกรรม ผลของการหลอมรวมทำให้ในปัจจุบัน สัดส่วนมูลค่าการโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ ทั้งสื่อเก่าและสื่อใหม่มีมูลค่าใกล้เคียงกันได้แก่ สื่อฟรีทีวี สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ต และสื่อโทรทัศน์ที่คิดค่าบริการ

๓. คนรุ่นใหม่ (กลุ่มอายุ ๑๐-๓๐ ปี) ใช้บริการด้านการสื่อสารผ่าน สมาร์ทโฟน และ คอมพิวเตอร์ มากกว่าสื่อโทรทัศน์ ในขณะที่กลุ่มอายุ ๔๐ ปีขึ้นไปยังนิยมใช้บริการด้านการสื่อสารด้วยการรับชมรายการโทรทัศน์มากกว่าใช้สมาร์ทโฟนและคอมพิวเตอร์

๔. ปัญหาข้อร้องเรียน ของผู้บริโภค ที่พบบ่อย ได้แก่ การคิดค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม การคิดค่าธรรมเนียมการยกเลิกสัญญา ปัญหาของบริการชำระเงินผ่านมือถือ การไม่แจ้งข้อมูลที่สำคัญให้กับผู้บริโภค ปัญหาคุณภาพของรายการ และปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องบริการ

๕. ประเด็นเชิงนโยบายการกำกับดูแลที่สำคัญ ได้แก่ สภาวะ การหลอมรวม ของบริการ แต่กติกากำกับดูแลยังแยกส่วน ส่งผลให้บริการลักษณะเดียวกันแต่ผ่านคนละแพลตฟอร์มมีการกำกับดูแลแตกต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้ เช่น ไอพีทีวี เคเบิลทีวี และทีวีดาวเทียม เป็นต้น และพัฒนาการของเทคโนโลยีทำให้ผู้ใช้บริการ เป็นได้ทั้งผู้ผลิตรายการ ตัวกลาง และผู้บริโภค

๖. ประเด็นความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ोलที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ การรู้เท่าทันสื่อและบริการใหม่ ความจำกัดของบริการสำหรับผู้ด้อยโอกาส และปัญหาความไม่เท่าเทียมของข้อมูลข่าวสาร โดยปัจจุบันผู้บริโภค ได้รับข้อมูลปริมาณมาก แต่ยากในการพิจารณาตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล

๗. ปัญหาการรั่วไหลของ ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหลักผ่านข้อมูลเกือบทุกปี โดยเกิดการรั่วไหลจากธุรกิจหลายประเภท เช่น การเงิน พลังงาน การประมูล เกมออนไลน์ หรือธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ แต่สถิติที่สูงสุดพบว่ามาจากการรั่วไหลจากผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

๘. การคุกคามทางไซเบอร์ เป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจาก การคุกคามยกระดับจากการคุกคามต่อบุคคลเป็นการคุกคามต่อโครงสร้างพื้นฐานหรือหน่วยงาน จนอาจเป็นการก่อการร้ายทางไซเบอร์ได้

๙. การริเริ่มเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในมิติต่างๆ ได้แก่

๙.๑ กรอบการกำกับดูแล คำนึงถึงสถานการณ์ซึ่งผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลางของบริการที่หลอมรวม โดยมุ่งบูรณาการระบบกฎหมายเพื่อกำกับดูแล และต้องคุ้มครองดูแลกลุ่มคนชายขอบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนดูแลความหลากหลายของสื่อและบริการ

๙.๒ การแข่งขันเพื่อผู้บริโภค เน้นแก้ปัญหาคุณภาพรายการ ด้วยวิธีการกำกับดูแลกันเอง และการพัฒนาบุคลากร นอกจากนี้ยังเน้นการสนับสนุน MVNO

๙.๓ การกำกับดูแลการให้ข้อมูลข่าวสาร ผ่านการสนับสนุนการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร ของคนชายขอบ การจัดตั้งศูนย์สื่อระดับชุมชน รวมถึง การให้ข้อมูลและ การบริโภคศึกษา การสร้างความชัดเจนของเงื่อนไขสัญญาการให้บริการและการให้ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยง

๙.๔ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การเฝ้าระวังในจุดเสี่ยง และการลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

๙.๕ การแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียน ด้วยการ จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสิทธิผู้ใช้บริการ และการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นการเฉพาะ

๙.๖ ความปลอดภัยทางไซเบอร์ ต้องสร้างความเข้มแข็งของระบบตอบสนองปัญหา ส่งเสริมการแข่งขันด้านเทคโนโลยีความปลอดภัย และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

๑๐. โดยสรุป เกาหลีใต้ได้วาง ทิศทางในอนาคต เพื่อให้บริการสื่อสารมุงสู่ยุคแห่งความสุข โดยให้ความสำคัญในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ ได้แก่ คุณภาพบริการ การกำกับดูแลที่มีผู้บริโภคเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาศักยภาพ การคุ้มครองความเป็นส่วนตัว และการเยียวยาความเสียหาย

สิงคโปร์

๑. ในภาพรวมบริการด้านการสื่อสารได้รับความนิยมนเป็นอย่างสูง โดยพบว่าร้อยละ ๘๖ ของครัวเรือนใช้บริการบรอดแบนด์แบบมีสาย ร้อยละ ๗๒ ของประชากร ใช้สมาร์โฟน โดยส่วนใหญ่ใช้ท่องอินเทอร์เน็ต อัตราการใช้ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile phone penetration rate) สูงถึงร้อยละ ๑๕๑ บริการอินเทอร์เน็ตใช้แบนด์วิธระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๓ นอกจากนี้เยาวชนร้อยละ ๗๐ ระบุว่า การสูญหายของเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นเหตุการณ์เครียดระดับรุนแรง และหากเกิดเพลิงไหม้ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรเลือกที่จะคว่ำโทรศัพท์เคลื่อนที่ออกจากเหตุเพลิงไหม้

๒. สิงคโปร์เห็นว่ากลไกตลาดและการแข่งขันที่มีประสิทธิผลจะส่งผลบวกต่อผู้บริโภค ทั้งในด้านราคา คุณภาพ ทางเลือกของบริการ และนวัตกรรม แต่กลไกตลาดและการแข่งขันก็มีข้อจำกัด เนื่องจาก ความล้มเหลวของตลาด และการไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ผลประโยชน์ของธุรกิจตามกลไกตลาดอาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะ

๓. จากประสบการณ์ การกำกับดูแลพบว่า ผู้บริโภคมีอำนาจต่อรองน้อยและ มักจะไม่ได้รับข้อมูล ครบถ้วน จึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานบริการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรายงานคุณภาพการให้บริการ อย่างสม่ำเสมอ และหากฝ่าฝืน จะมีโทษปรับ ๕๐,๐๐๐ เหรียญ นอกจากนี้หน่วยงานกำกับดูแลต้องตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพบริการด้วย และต้องเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์

๔. หลักการกำหนดมาตรฐานของบริการ คำนึงถึงคุณภาพระดับต่ำสุดที่ผู้บริโภคยอมรับ และต้องไม่เป็นการกีดกันการเข้าสู่ตลาดหรือมีผลกระทบต่อค่าบริการปลายทาง อีกทั้งต้องมีการทบทวน เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรืออุปสงค์ของผู้บริโภค

๕. ตัวอย่างการดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ การ เผยแพร่อัตราค่าบริการของทุกรายการ ส่งเสริมการขายให้ประชาชนทราบ การตรวจสอบเฝ้าระวังและเผยแพร่คุณภาพบริการบรอดแบนด์ที่ประชาชนนิยมใช้เป็นประจำ ทุกเดือน และการ กำหนดให้โฆษณา บริการอินเทอร์เน็ต ต้องแสดง Typical Download Speed นอกเหนือไปจากการแสดงความเร็วสูงสุด ในส่วนประเด็น นโยบาย Net neutrality ห้ามจำกัดการเข้าถึงบริการผ่านอินเทอร์เน็ตโดยไม่สมเหตุผล และผู้ประกอบการต้องเปิดเผยนโยบายการจัดการโครงข่าย อย่างไรก็ตามต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการคิดค้นบริการใหม่สำหรับตลาดจำเพาะ (Niche market)

๖. นอกจากนี้ ยังมีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ แนวทางการคุ้มครองการผูกพันสัญญาระยะยาว และค่าปรับการยกเลิกสัญญา โดยกำหนด ห้ามบังคับให้ต้องใช้บริการเกิน ๒๔ เดือน และค่าปรับต้องลดลงตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ ในส่วนการเปิดบริการข้ามแดนอัตโนมัติต้องเป็นความยินยอมของผู้บริโภค และต้องเปิดให้ผู้บริโภคเลือกกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายบริการไม่เกินเดือนละ ๑๐๐ เหรียญได้ และต้องมีบริการที่สะดวกและฟรีในการเปิดปิดบริการข้ามแดนอัตโนมัติด้วยตนเอง

๗. โดยสรุป สิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน โดยถือว่าเป็นกลไกสำคัญสำหรับผู้บริโภค แต่ยอมรับว่าไม่มีตลาดที่สมบูรณ์ จึงต้องกำหนด มาตรการที่จำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องคุณภาพบริการและความโปร่งใสของข้อมูล ทั้งนี้ต้องควบคู่ไปกับการเสริมพลังผู้บริโภคให้สามารถเลือกรับบริการโดยได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน

อินเดีย

๑. การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีโครงข่าย internet protocol นำไปสู่สภาพโครงข่ายที่หลอมรวม ของบริการต่างๆ

๒. การหลอมรวมหน่วยงานกำกับดูแล ด้านการสื่อสาร เริ่มจาก สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง ในส่วนอินเดียมีการรวม Ministry of Communications and Information Technology และ Ministry of Information and Broadcasting เป็นหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานเดียว คือ Telecom Regulatory Authority of India: TRAI

๓. ประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญ ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใส คุณภาพบริการ สิทธิในการเข้าถึงบริการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความเป็นส่วนตัวและความลับ สิทธิการร้องเรียน สิทธิในการเปลี่ยนหรือยกเลิกสัญญา ค่าชดเชยกรณีการบริการหยุดชะงัก สิทธิในการปิดกั้นโฆษณา การเข้าถึงเลขหมายฉุกเฉิน สิทธิการคงเลขหมายเมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ

๔. ประเด็นทั่วไป ที่สำคัญ ได้แก่ ความน่าเชื่อถือของโครงข่ายข้อมูลความเร็วสูง ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มาตรการจัดการปัญหาสินค้าปลอมหรือสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาออนไลน์ การส่งเสริมธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์และความปลอดภัยบนอินเทอร์เน็ต การให้ข้อมูลให้ผู้บริโภคเท่าทัน และการกำหนดกรอบกำกับดูแลที่โปร่งใสและไม่ซับซ้อน

๕. ประเด็นที่ต้องคำนึงถึง ในการกำกับดูแล กิจกรรมที่หลอมรวม ได้แก่ คุณภาพบริการและ นโยบาย Net neutrality ความโปร่งใสเกี่ยวกับค่าบริการ ความครอบคลุมของบริการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และความเป็นส่วนตัว บริการบันเทิงผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่และการชำระเงินผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ สิทธิในการร้องเรียน ตลอดจนประเด็นการเยียวยาข้ามพรมแดน

๖. ประเด็นเชิงโครงสร้าง ที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ การออกแบบองค์กรกำกับดูแลและการแบ่งความรับผิดชอบ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการ การจัดการทรัพยากรเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย การบริโภคศึกษาและการสร้างความตระหนักของผู้บริโภค และการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และความเป็นส่วนตัวกับนวัตกรรมของสินค้าและบริการ

๗. แนวทางการกำกับดูแลที่พึงประสงค์ ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับการกำกับดูแลที่หลอมรวม การให้ข้อมูลและการบริโภคศึกษา การสร้างความไว้วางใจ ของผู้บริโภค ต่อบริการหลอมรวม และการปฏิบัติจริงและการบังคับใช้

ข้อสรุปที่สำคัญจากการประชุม

๑. การหลอมรวมของเทคโนโลยีนำไปสู่การหลอมรวมของบริการ จำเป็นต้องมีการหลอมรวมการกำกับดูแล เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียว ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติหรือความแตกต่างในการกำกับดูแลบริการลักษณะเดียวกัน

๒. การเสริมศักยภาพผู้บริโภคเป็นทิศทางที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อให้ผู้บริโภคเท่าทันบริการและเทคโนโลยี และมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล

๓. ปัญหาคุณภาพของบริการและคุณภาพของรายการ ตลอดจนปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารของผู้บริโภคยังเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขได้แก่ การกำหนดมาตรฐานของบริการ การกำกับดูแลกันเอง การตรวจสอบเฝ้าระวัง และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนแก่ผู้บริโภค

๔. นอกจากนี้ ในยุคหลอมรวมจะพบปัญหาอื่นเพิ่มเติมด้วย เช่น การรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคล ความปลอดภัยทางไซเบอร์ นโยบาย Net neutrality เป็นต้น จึงควรมีการวางกรอบการกำกับดูแลให้ครอบคลุมประเด็นเหล่านี้ด้วย

ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน กสทช.

๑. ควรเตรียมการศึกษาแนวทางการหลอมรวมของการกำกับดูแลอย่างแท้จริง

๒. ควรศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคหลอมรวม ตลอดจนแนวทางการแก้ไขป้องกันปัญหา

๓. ควรให้ความสำคัญกับการสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของผู้บริโภค เพื่อให้เท่าทันสื่อเท่าทันบริการและเทคโนโลยี ซึ่งเกิดขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๔. ในการประชุมระดับนานาชาติ ควรส่งพนักงานในกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับ หัวข้อการประชุม เข้าร่วม เพื่อสรุปสาระสำคัญและถอดบทเรียนจากต่างประเทศ และนำมาประยุกต์หรือพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป
