

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม
ชื่อผู้เขียน	อานนท์ เลียงวัฒนศิริชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกอบกิจการโทรคมนาคมจากระบบสัมปทาน เปลี่ยนมาเป็นระบบใบอนุญาต บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จากเดิมเคยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าของสัมปทานคลื่นความถี่และมีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ปัจจุบันปรับเปลี่ยนสถานะและบทบาทเป็นเพียงผู้ให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น โดยอำนาจในการกำกับดูแลได้เปลี่ยนไปอยู่กับองค์กรอิสระอย่าง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม หรือ กสทช. ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลของ กสทช. นั้นนอกจากการออกใบอนุญาต การจัดสรรคลื่นความถี่แล้ว และยังหมายความรวมถึงอำนาจในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นศึกษาเฉพาะการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมเท่านั้น

ในปัจจุบันการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเพราะการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว จากเดิมโทรศัพท์เคลื่อนที่มีความสามารถเฉพาะการสนทนาด้วยเสียงเท่านั้นต่อมาก็ได้มีการพัฒนาให้สามารถส่งข้อความเป็นตัวอักษรได้ จากนั้นก็สามารถส่งข้อมูลที่เป็นรูปภาพ จนกระทั่งในปัจจุบันโทรศัพท์เคลื่อนที่มีความสามารถสนทนาแบบมองเห็น

หน้าคู่สนทนาได้แล้ว อีกทั้งยังมีความสามารถอื่นๆ อีกมากมาย เช่น ดูทีวีแบบออนไลน์ ฟังวิทยุ รับส่งอีเมลล์ และ โปรแกรมสังคมออนไลน์ เป็นต้น เหล่านี้คือการหลอมรวมกันทางเทคโนโลยี และยังคงพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยปัจจุบัน มีประมาณ 90 ล้านเลขหมาย จากจำนวนประชากรประมาณ 70 ล้านคน จะเห็นได้ว่า ประชากรของประเทศไทยมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ใ้ใช้มากกว่า คนละ 1 เครื่อง

ในมุมมองของการประกอบธุรกิจด้านกิจการโทรคมนาคม ประเทศไทยมีผู้ประกอบการโทรคมนาคมหลักที่ได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. แล้ว อยู่ 5 ราย คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน) หรือ CAT , บริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน) หรือ TOT , บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ AIS, บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ Dtac, บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)หรือ True ซึ่งแต่ละบริษัทมีฐานจำนวนผู้ใช้บริการที่แตกต่างกัน เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงที่ยังเป็นระบบสัมปทาน การประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นมีความเหลื่อมล้ำกันทั้งช่วงระยะเวลาที่เริ่มประกอบกิจการ รวมถึงการเอื้ออำนวยความได้เปรียบจากหน่วยงานเจ้าของสัมปทานทำให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทยนั้นมีจุดเริ่มต้นที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับเป็นธุรกิจที่มีมูลค่ามหาศาล ทั้งด้านการลงทุนและรายได้ ส่งผลให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการทุกวิถีทาง เพื่อให้บริษัทของตนได้เปรียบบริษัทคู่แข่ง แม้กระทั่งการประกอบกิจการ โดยใช้วิถีทางที่ขัดต่อกฎหมายก็ตาม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยวิธีการปรับ การพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต ไว้อย่างชัดเจน แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับใช้ตามการบังคับทางปกครองดังกล่าว จึงส่งผลให้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม เป็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ประกอบการไม่ยำเกรงต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

ดังนั้น กสทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งมีอำนาจในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย จึงต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปรับปรุงการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมดังกล่าว

ด้วยการออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดค่าปรับ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยวิธีอื่น เช่น การห้ามคิดค่าบริการกับผู้ใช้บริการที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้นๆ หรือการไม่อนุญาตให้เพิ่มเลขหมายกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันอีกทางหนึ่งที่จะนำไปให้การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. บรรลุวัตถุประสงค์นั้นคือ เพื่อการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม

Thesis Title	Problems on Administrative Execution in case of Telecommunications Operators Control and Punishment
Author	Arnon Leangwatthanahirun
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2556

ABSTRACT

Since there was a change in telecommunication operation from concession to licensing, CAT Telecom and TOT status has consequently been shifted from authoritative concession grantor to operator. Their regulatory authority was handed over to National Broadcasting and Telecommunication Commission (NBTC). NBTC has the authority to license frequency bands as well as monitor and punish telecommunication operator who breaks the law. This study focuses on administrative enforcement in the case of monitoring and punishing telecommunication operator.

Telecommunication operation rapidly and significantly advances especially mobile operation. Before, mobile phone could only transfer voice. Shortly later it was able to send out text data and photo. Now consumers can call each other while looking at their faces via mobile phone. They can use mobile phone to watch online TV, listen to the radio, send and receive e-mails and enjoy social network in real time. These are convergence of technology and it continues to develop. The number of mobile subscribers in Thailand at present is 90 millions whereas the total population is 70 millions. This shows that Thai people each have more than one mobile phone.

Thailand has 5 telecommunication operators who were granted licenses from NBTC; i.e. CAT Telecom, TOT, AIS, Dtac and True. Each operator has different number of subscribers. It is widely known that during the concession time, there was inequality in supporting telecommunication operators. It arises from different implementation time and advantages gained from concession grantors. Moreover, telecommunication operation is a business that is worth and costs a lot of money. Consequently telecommunication operators fiercely compete with each other in order to get advantage over competitors even though this means breaking the law.

Telecommunications business operation act B.E.2544 (A.D 2001) issued administrative sanction in order to monitor and punish telecommunication operator who breaks the law. The sanction includes fine, suspension or revocation of license. Since the law does not evidently states the enforcement procedure, it failed to enforce sanction and telecommunication operators hardly obey the law.

It is recommended that NBTC should improve administrative enforcement by introducing regulations on levying fine, and suspending and revocating license. Other mechanisms of sanction, such as prohibition against fee charge on consumers affected from operators' law violation or limitation of operators' mobile numbers available for sale, should also be considered. This can guarantee equal and fair competition among telecommunication operators, which is the main mission of NBTC.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียน พร้อมให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือ และผลักดันให้ผู้เขียนเขียนวิทยานิพนธ์สำเร็จได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณประธานและกรรมการทั้งสองท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. วารี นาสกุล รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และอาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่สละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานและกรรมการ พร้อมให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์กับวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ สดุติ สินไชย และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต รวมถึงเพื่อนๆ ปริญญาโท กฎหมายมหาชน รหัส 52 ทุกท่าน ที่คอยผลักดันในการจัดทำวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ ให้คำปรึกษา และชี้แนะแนวทางด้วยความเต็มใจมาโดยตลอด

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน ที่ส่วนรับเรื่องร้องเรียน ฝ่ายกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยเฉพาะคุณรัชนิพร สุจริตภักดีกุล คุณสุทธีณี มณีเขียว คุณชานิตา ปลุกรัมย์ และ คุณปัทมนันท์ ปุณเสรีพัฒน์ ที่คอยให้ความช่วยเหลือในการจัดเตรียมข้อมูล และตรวจทาน พร้อมกับให้คำปรึกษาเกี่ยวกับด้านภาษาต่างประเทศและแปลเอกสารต่างประเทศให้กับผู้เขียน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา และขอบคุณ คุณกมลลักษณ์ เลี้ยงวัฒนศิริชัย และเด็กหญิงเบญญาภา เลี้ยงวัฒนศิริชัย ที่ได้สนับสนุนด้วยกำลังใจ เป็นทุกสิ่งทุกอย่างของผู้เขียนอยู่เสมอตลอดการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้

อานนท์ เลี้ยงวัฒนศิริชัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ณ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในการควบคุมและ ลงโทษ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม.....	7
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	7
2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	8
2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	9
2.1.3 หลักความเสมอภาค.....	14
2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	16
2.1.5 หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล.....	17
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง.....	21
2.2.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง.....	24
2.2.2 คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับทางปกครอง.....	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.3	34
2.3	38
2.3.1	40
2.3.2	41
2.3.3	42
2.3.4	43
2.4	44
3.	54
3.1	55
3.1.1	55
3.1.2	57
3.1.3	64

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 สภาพทั่วไปของการประกอบกิจการโทรคมนาคมไทย	72
3.2.1 ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมไทยในปัจจุบัน	75
3.2.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ของไทย	83
3.3 การกำกับดูแลและสภาพทั่วไปของการประกอบกิจการโทรคมนาคม ในต่างประเทศ	101
3.3.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	102
3.3.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	113
3.3.3 ราชอาณาจักรอังกฤษแห่งบริติช(อังกฤษ)	121
3.3.4 สหรัฐอเมริกา	134
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมและ แนวทางแก้ไข	143
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม โดย การปรับแนวทางแก้ไข	146
4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าปรับ	146
4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย	148
4.1.3 แนวทางแก้ไขปัญหาความบกพร่องในการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยการปรับ	150
4.2 ปัญหาความบกพร่องในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยการพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมและ แนวทางแก้ไข	151

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบต่อผู้ใช้บริการจากการพักใช้ใบอนุญาตและ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม.....	153
4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาลงโทษผู้ประกอบ กิจการ โทรคมนาคม โดยการพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบ กิจการ โทรคมนาคม.....	155
4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาคงความบกพร่องในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบ กิจการ โทรคมนาคม โดย การพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต.....	157
4.3 ปัญหาข้อจำกัดในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม โดยวิธีอื่น.....	159
4.3.1 การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมโดยการห้ามคิด ค่าบริการ.....	160
4.3.2 การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมโดยการห้ามเพิ่ม จำนวนผู้ใช้บริการ.....	161
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	164
5.1 บทสรุป.....	164
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	167
บรรณานุกรม.....	169
ภาคผนวก.....	175
ประวัติผู้เขียน.....	183