

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมไทยและต่างประเทศ

ปัจจุบันทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการสื่อสารระหว่างกันด้วยเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมมีความจำเป็นอย่างยิ่งในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่การใช้แฟกซ์ในที่ทำงาน การใช้โทรศัพท์ในการสื่อสารระหว่างกัน และการใช้อินเทอร์เน็ตในการส่งถ่ายข้อมูลระหว่างกัน เป็นต้น บางประเทศเห็นว่าการให้บริการโทรคมนาคมกลายเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงได้ อย่างไม่แตกต่างกับการบริการทางด้านไฟฟ้า และน้ำประปาและรัฐมีหน้าที่ในการจัดให้บริการซึ่งอาจจะเป็นการให้บริการโดยรัฐเอง (โดยตรง) หรือการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการ (โดยอ้อม)

หากพิจารณาถึงลักษณะของการบริการทางด้านโทรคมนาคมโดยเทียบกับลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของสาขารัฐประภคอื่นๆ แล้ว (ไฟฟ้า น้ำประปา รถไฟ ถนน) สามารถกล่าวได้ว่าบริการโทรคมนาคมก็เป็น “สาขารัฐประภค” ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

(1) รัฐมีหน้าที่ในการจัดให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งอาจจะเป็นการให้บริการโดยตรง หรือการเข้าไปแทรกแซงกิจการดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ (การให้บริการทางอ้อม) แก่ประชาชน และ

(2) กิจการโทรคมนาคมมีความจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันระดับพื้นฐานของประชาชนโดยส่วนใหญ่

(3) การให้บริการมีการจัดทำในลักษณะของโครงข่าย เช่นเดียวกับกับสาขารัฐประภคประเภทอื่นๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน เป็นต้น<sup>35</sup>

(4) เป็นกิจการที่จะต้องดำเนินนโยบายโดยอยู่บนพื้นฐานของสังคม ซึ่งลักษณะทั้งสี่ประการข้างต้น เป็นลักษณะของการบริการทางด้านสาขารัฐประภค

---

<sup>35</sup> จุลวัชร พันผล. (2542). ปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

อนึ่ง กิจกรรมบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หรือกิจกรรมบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อสังคมเพียงอย่างเดียว หรือกิจกรรมบางประเภทมีความสำคัญทั้งต่อเศรษฐกิจและต่อสังคมในเวลาเดียวกัน ดังเช่น กิจกรรมไฟฟ้า กิจกรรมน้ำประปา กิจกรรมขนส่ง และกิจกรรมโทรคมนาคม เป็นต้น และจากลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละกิจกรรม จึงทำให้การบริหารจัดการสำหรับกิจกรรมแต่ละประเภท รัฐก็จะต้องดำเนินการบริหารจัดการอย่างแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับกิจกรรมที่มีความสำคัญทั้งต่อเศรษฐกิจและต่อสังคมในเวลาเดียวกัน ที่รัฐจะต้องจัดทำนโยบายโดยอยู่บนพื้นฐานทางด้านนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายทางด้านสังคมในเวลาเดียวกันและการบริหารจัดการอุตสาหกรรมก็ควรมุ่งเน้นทั้งประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและประโยชน์ทางด้านสังคมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้การที่รัฐจะบริหารจัดการในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมได้จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือและเครื่องมือที่สำคัญนั้นก็คือ กฎหมาย นั่นเอง

### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมของไทย

นับแต่กิจการโทรคมนาคมไทยได้เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบใบอนุญาต ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากมายในวงการโทรคมนาคมไทย ทั้งในส่วนของหน่วยงานกำกับดูแล หน่วยงานภาครัฐที่ถูกเปลี่ยนมาเป็นเพียงผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้ให้บริการเดิมที่มีความเข้มแข็งมั่นคงขึ้นเนื่องจากไม่ได้พึ่งพาเจ้าของสัมปทานอีกต่อไป รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ลดลง นั้นหมายความว่าถึงผลกำไรที่มากขึ้น ความหวังในการปรับเปลี่ยนจากระบบสัมปทานเป็นระบบใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมก็คือประโยชน์ที่ประชาชนคนไทยจะได้ ใช้บริการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพในราคาที่ถูกลง ลดการผูกขาด แต่อะไรจะเป็นสิ่งที่จะรับประกันได้ว่าความหวังนั้นจะดำเนินไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ กฎหมายคือสิ่งที่จะเป็นหลักประกันว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมในระบบใบอนุญาตจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมนั้นมีอยู่จำนวนมาก แต่กฎหมายที่ว่าด้วยการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น ประกอบด้วย

3.1.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่ใช้อำนาจการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 ของ ที่บัญญัติว่า

"คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จึงเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่น ความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปรัฐธรรมนุญ

กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมี สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานธุรการ ซึ่งได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงานและลูกจ้างและเงินงบประมาณมาจากสำนักงาน กทช. ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2553 เป็นต้นมา และในระหว่างที่การแต่งตั้ง กสทช. ยังไม่แล้วเสร็จ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ กสทช. ไปพลางก่อนตามบทเฉพาะกาล

อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ที่ผ่านมามีประเทศไทยก็ได้มี คณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน 11 ท่าน อันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ ที่ผ่านการสรรหาและคัดเลือกอย่างเข้มข้น ก่อนที่วุฒิสภามีมติเลือกภายในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด จนได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง กสทช. เพื่อมีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารของ ประเทศอย่างเต็มรูปแบบได้ในที่สุด และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจ กฎหมาย กำหนดให้มีคณะกรรมการย่อย 2 คณะ ปฏิบัติการแทน กสทช. ในด้านที่เกี่ยวข้อง กล่าว คือ “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ กสท.” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจ เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และ “คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม หรือ กทค.” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม และเนื่องจากทั้ง กสท.และกทค. เป็นคณะกรรมการย่อยในบอร์ด กสทช. การกำหนดนโยบายและ

ตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ยังต้องเป็นการตัดสินใจ ร่วมกันของบอร์ดทั้ง 11 คน และใช้บุคลากรของสำนักงาน กสทช. ซึ่งมีเลขาธิการ กสทช.เป็นผู้ดูแล ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจ<sup>36</sup>

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ในวันนี้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย ได้เข้าสู่ระบบการกำกับดูแลโดย กสทช. อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและก่อให้เกิดการแข่งขัน โดยเสรีและอย่างเป็นธรรม<sup>37</sup>

3.1.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่ใช้อำนาจการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

จากการที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ สำนักงาน กทช. ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จะต้องโอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงาน และลูกจ้าง รวมถึงเงินงบประมาณไปเป็นของ“สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม” หรือ “สำนักงาน กสทช.” โดยผลของกฎหมายและคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. จะยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในฐานะของ “คณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” หรือ “กสทช.” จนกว่าจะได้แต่งตั้ง กสทช. ตามกระบวนการของกฎหมายแล้วเสร็จในการนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. จึงจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติของกฎหมายใหม่กล่าวคือจะมีอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการทั้ง 4 กิจการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายได้แก่

<sup>36</sup> เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, สุदारัตน์ แก้วงาม, ภูมย์สิริ จัตรจินดา, กสทช. กสท. กทล. กำกับการทำหน้าที, กสทช. 2554.

<sup>37</sup> ประเสริฐ อภิปัญญา.(2552).กฎหมายกับการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม กรณีศึกษา:ประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น. การอบรมหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 13 วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.

1) กิจการกระจายเสียงโดยใช้อำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

2) กิจการโทรทัศน์โดยใช้อำนาจการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการเช่นเดียวกับกิจการกระจายเสียง

3) กิจการวิทยุคมนาคมโดยใช้อำนาจการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและตั้งสถานีวิทยุคมนาคมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ประกอบกับพระราชบัญญัติ วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4) กิจการโทรคมนาคมโดยใช้อำนาจการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ประกอบกับ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ กิจการโทรคมนาคมตามความของกฎหมายใหม่นี้ยังให้หมายความรวมถึงกิจการซึ่งให้บริการดาวเทียมสื่อสารด้วย

ซึ่ง กสทช. ตามกฎหมายใหม่นี้กำหนดให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 11 คน กฎหมายได้กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของ กสทช. เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยสามารถจำแนกเป็นหัวข้อต่างๆได้ ดังนี้

#### ก) การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช.

กสทช. จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 27 จำนวน 25 ข้อ โดยการใช้อำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดๆ ตามอำนาจหน้าที่หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปและเกี่ยวข้องกับการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือมีผลกระทบต่อประชาชนจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนไม่น้อยกว่า 30 วันและเผยแพร่ผลของการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. เลขานุการและพนักงาน

ในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอหรือข้อร้องเรียนที่ประชาชนยื่นตามกฎหมายจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายประกาศ หรือระเบียบ ได้กำหนดไว้แต่หากกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งหากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรสำนักงาน กสทช. จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ยื่นคำขอหรือผู้ร้องเรียนที่ได้รับความเสียหายและสามารถที่จะเรียกเงินชดใช้สำหรับความเสียหายจากผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายได้หากการปฏิบัติหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่จงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนี้ จึงเป็นหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานภายในสำนักงาน กสทช. ที่จะต้องพิจารณากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการและดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

#### ข) การกำกับดูแลการประกอบกิจการ

ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวน 2 คณะ ได้แก่

1) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ กสท. จำนวน 5 คน (รองประธาน กสทช. และกรรมการ กสทช. จำนวน 4 คน) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ซึ่งวิธีการการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการทางธุรกิจจะต้องใช้วิธีการประมูล<sup>38</sup> และเงินที่ได้จากการประมูลส่วนหนึ่งให้นำส่งเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะและส่วนหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์นั้นผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเองโดยมอบการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วนหรือให้ผู้อื่นประกอบกิจการแทนไม่ได้แต่ไม่ห้ามที่จะให้ผู้อื่นเข้าเวลาดำเนินรายการบางช่วง

2) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือ กทค. จำนวน 5 คน (รองประธาน กสทช. และกรรมการ กสทช. จำนวน 4 คน ที่ไม่ได้เป็น กสทช.) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคมโดยการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการเป็น

<sup>38</sup> พูลศิริ นิลกิจสรานนท์, จิตสถา ศรีประเสริฐสุข, สมพร อมรชัชชนพคุณ, ภูณย์สิริ ฉัตรจินดา, พรรณิภา สีใส, วิภา จ่างเจริญ.(2554). *เรื่อนำรู้เกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่*. กสทช.

อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ซึ่งวิธีการอนุญาตต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูลและเงินที่ได้จากการประมูลเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมนั้นเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้รับใบอนุญาตและจะโอนและมอบอำนาจการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วนหรือยินยอมให้ผู้อื่นประกอบกิจการแทนไม่ได้

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 4 “กิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน และรวมถึงกิจการซึ่งให้บริการดาวเทียมสื่อสาร หรือ กิจการอื่นที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการโทรคมนาคม แต่ไม่รวมถึงกิจการที่เป็นกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการวิทยุคมนาคม<sup>39</sup> ซึ่งในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้เน้นเนื้อหาไปยังการประกอบกิจการโทรคมนาคม ประเภทโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีผู้ใช้บริการเฉพาะบุคคลจำนวนมาก

ปัจจุบัน กสทช. ได้จัดทำ แผนแม่บทกิจการ โทรคมนาคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2555-2559)

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดแผนแม่บทกิจการ โทรคมนาคม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และอนุญาตให้ประกอบกิจการ รวมถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงจัดให้มีแผนแม่บทกิจการ โทรคมนาคม โดยกำหนดให้มีการบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553

แนวคิดและทิศทางการพัฒนากิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท การบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคมของประเทศ โดยมุ่งเน้นการอนุญาตและกำกับดูแลที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันการประกอบกิจการโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการอนุญาตและการกำกับดูแลให้มีการใช้คลื่นความถี่โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดตามความเหมาะสม ความจำเป็น และความเพียงพอในการใช้งานทั้งในด้านการพาณิชย์ บริการสาธารณะ ความมั่นคงของรัฐ และการให้ความสะดวกแก่ประชาชน

ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ กสทช. จัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมที่สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และอย่างน้อยต้องมีแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ แนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการ ดังนั้น กสทช. จึงจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมฉบับนี้ขึ้น โดยนำผลการดำเนินการตามแนวทางการพัฒนากิจการโทรคมนาคมภายใต้แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2548-2550) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2553) การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคม แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา มาศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในระยะ 5 ปี โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนได้ใช้บริการที่หลากหลายผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมที่ทันสมัย เท่าเทียมทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสม บนพื้นฐานการแข่งขันที่เป็นธรรม ภายใต้การใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างคุ้มค่า เพื่อเป็นโครงข่ายหลักในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศไปสู่สังคมภูมิปัญญาความคิดเชิงสร้างสรรค์ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ การอนุญาต

และการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ ด้านการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ ประกอบกิจการ มุ่งเน้นการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการได้มีโอกาสในการเข้าสู่ตลาด โทรคมนาคมบนพื้นฐานการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมการอนุญาตการประกอบ กิจการที่ใช้เทคโนโลยีใหม่โดยคำนึงถึงความเป็นกลางทางเทคโนโลยี รวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และเงื่อนไขการอนุญาตการให้บริการดาวเทียม สื่อสาร เพื่อส่งเสริมให้เกิด การแข่งขัน และการกระจายบริการโทรคมนาคมและบริการ บรอดแบนด์ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม มุ่งเน้นการสร้างความรู้ความตระหนักรู้เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับ สิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ประโยชน์ของการใช้งานโทรคมนาคมประเภทต่างๆ การรู้เท่าทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีโทรคมนาคมประเภทต่างๆ เพื่อให้สามารถใช้งานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพ ของผู้บริโภคในการใช้บริการโทรคมนาคม สามารถเข้าใช้ช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนจากการใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้าง มาตรการเพื่อเพิ่มบทบาทผู้ประกอบการในการให้บริการอย่างมีจริยธรรมและความรับผิดชอบ ต่อผู้บริโภคและสังคม<sup>40</sup>

กรณีการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ตามพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 31 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้ กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม มิให้มีการดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยให้ กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม

<sup>40</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2555) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559)

โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ตามที่ กสทช. กำหนด

ในกรณีที่ผู้ประกอบการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม ดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือ การโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าจะด้วย วิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้

มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของ บุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิ ของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพ ในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยการดักจับไว้ ใช้ประโยชน์ หรือเปิดเผยข้อความ ข่าวสารหรือข้อมูลอื่นใดที่มีการสื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมเป็นผู้กระทำความผิดตามวรรค สอง หรือรู้ว่ามีการกระทำความผิดตามวรรคสอง แต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายภายใน เวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมได้”

มาตรา 47 “ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมผู้ใดมิได้ ประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่นั้นภายในระยะเวลาที่ กสทช. กำหนด หรือนำคลื่นความถี่ไปใช้ใน กิจการนอกวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่หรือ กระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในมาตรา 27(11) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 ให้ กสทช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้คลื่น ความถี่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน” เป็นการกำหนดการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบการโทรคมนาคม แต่ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ โทรคมนาคม ยังไม่มีการกำหนดแต่อย่างใด

มาตรา 77 ผู้ประกอบการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการ

โทรคมนาคมผู้ใดได้รับคำสั่งตามมาตรา 31 วรรคสอง แล้วไม่ปฏิบัติตาม ให้ กสทช. มีอำนาจปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาทตลอดเวลาที่ ยังมีได้ปฏิบัติตามคำสั่ง

จากมาตรการที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เครื่องมือหรือการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายของ กสทช. คือ การปรับ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต

3.1.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ใน พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

แนวคิดดั้งเดิม รัฐเห็นว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและรัฐ (แต่เพียงผู้เดียว) ที่มีหน้าที่ในการจัดให้บริการโทรคมนาคมแก่ประชาชน ดังนั้น รัฐจึงผูกขาดตลาดโทรคมนาคมมาโดยตลอด ประกอบกับแนวคิดดังกล่าวยังสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายมหาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเห็นว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นการเน้นย้ำว่ารัฐมีหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมเหมือนกับบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ ดังเช่น การบริการด้านไปรษณีย์ การบริการด้านการขนส่ง เป็นต้น แนวคิดว่าด้วยการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมที่มุ่งเน้นในการให้ออกญาเอกชนประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยมิใช่ทำหน้าที่แทนรัฐ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหม่ และมีการถกเถียงกันอย่างมากในแวดวงวิชาการ และหลายประเทศได้แย้งว่าการอนุญาตให้ออกชนดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมแต่อย่างใด

ภายใต้ระบบการแข่งขันเสรี หลักเกณฑ์การอนุญาตเพื่อให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการนั้นมีลักษณะที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับหลักเกณฑ์ในช่วงเวลาที่รัฐผูกขาดกิจการโทรคมนาคมอยู่หลายประการด้วยกัน<sup>41</sup>

ระยะเริ่มต้นสำหรับการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในหลายประเทศ รัฐอาจจะจัดให้ออกญาสำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เป็นของรัฐที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งการจัดให้ออกญาดังกล่าวถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจากระบบการผูกขาดโดยรัฐมาเป็นระบบการแข่งขันเสรี ขณะเดียวกันก็สามารถกำหนดเงื่อนไข สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ในใบอนุญาตเพื่อรักษาความมั่นคงและเป็นการรับประกันการจัดทำบริการโทรคมนาคมและเพื่อป้องกันปัญหา

<sup>41</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2555). “ธุรกิจโทรคมนาคมไทย: ถอยหลังลงคลอง ?” สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2557, จาก. <http://thaipublica.org/2012/04/thai-telecommunications/>

บางประการที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะเริ่มแรกในช่วงเปลี่ยนผ่านระบบได้ และการกำหนดเงื่อนไข สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ในใบอนุญาตอย่างละเอียดยังสามารถสร้างความชัดเจนและความมั่นใจ สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น นักลงทุน ผู้ประกอบการ (รายใหม่และรายเดิม) ผู้บริโภค รัฐบาล เป็นต้น อีกทั้ง ยังเป็นช่วงเวลาที่ต้องกำกับการดูแลสามารถเตรียมความพร้อมและทำการ เรียนรู้การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายใต้ระบบการแข่งขันเสรีได้ก่อนที่จะมีการเปิดตลาด เสรีอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การอนุญาต” มีความสำคัญมาก ในระยะเริ่มต้นที่มีการเปลี่ยน ผ่านจากระบบการผูกขาดโดยรัฐไปสู่ระบบการแข่งขันเสรี เนื่องจากกระบวนการอนุญาตที่โปร่งใส จะเป็นเครื่องมือที่รัฐสามารถใช้สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ที่ต้องการเข้ามาประกอบการ ตลอดจน เจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ให้กู้เงินมาใช้ในการก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทาง ด้านโทรคมนาคม

ดังนั้น “การอนุญาต” ภายใต้บริบทการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมจึงเปรียบเสมือนเป็น ประตูด่านที่ใช้เปลี่ยนผ่านและสามารถนำไปสู่ความสำเร็จของระบบการแข่งขันเสรีในท้ายที่สุด

การใช้ “การอนุญาต” เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการอนุญาตเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับ การปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมไปสู่ระบบการแข่งขันเสรี และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือใน การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่ทำการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้ว่าใช้กำหนดระดับการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมได้ กล่าวคือ หากตลาดมีการแข่งขันน้อย เกินไปก็สามารถเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการโดยการออกใบอนุญาตเพิ่มได้ ในทางกลับกันหาก ตลาดมีการแข่งขันที่มากเกินไปก็สามารถจำกัดจำนวนผู้ประกอบการในตลาดได้เช่นเดียวกันอีก ทั้งการอนุญาตยังเป็นขั้นตอนในการกลั่นกรองและคัดเลือกคุณสมบัติของนักลงทุนที่ต้องการ ประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อสร้างบริการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับผู้บริโภคได้ อนึ่ง การอนุญาตเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งสำหรับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายใต้ระบบ การแข่งขันเสรี ซึ่งวัตถุประสงค์สำหรับการอนุญาตสามารถจำแนกได้ ดังนี้

(ก) กิจการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะประเภทที่เป็นสาธารณูปโภค ขึ้นพื้นฐานของประเทศจึงมีความจำเป็นจะต้องทำการกำกับดูแล

ทุกประเทศมีความเห็นพ้องกันว่าทำให้บริการโทรคมนาคมประเภทพื้นฐานเป็น บริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่เป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชน ขณะเดียวกันทุกประเทศ

ก็ไม่อาจปฏิเสธกระแสการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมที่มุ่งเน้นการแข่งขันเสรีซึ่งกำลังแผ่ขยายไปทั่วโลกได้ ดังนั้น ประเทศ (ซึ่งแต่เดิมรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการแต่เพียงผู้เดียว) ที่มีความจำเป็นจะต้องเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม รัฐจึงจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของตนโดยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแทน ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้ตอบสนองต่อประโยชน์ของสาธารณชนมากที่สุด และเครื่องมือที่สำคัญประเภทหนึ่งที่รัฐใช้ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ก็คือ “กระบวนการในการอนุญาต”

สิ่งที่สำคัญที่สุดในการบริหารจัดการกิจการโทรคมนาคมโดยผ่านระบบกลไกตลาดคือ จำนวนผู้ประกอบการที่แข่งขันในตลาดโทรคมนาคมซึ่งการอนุญาตเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่รัฐสามารถใช้ควบคุมจำนวนผู้ประกอบการในตลาดโทรคมนาคมได้ กล่าวคือ หากต้องการให้ตลาดมีการแข่งขันกันมากขึ้นก็สามารถทำได้โดยการอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในตลาด ในทางกลับกันหากต้องการให้ตลาดมีการแข่งขันกันน้อยลงก็สามารถจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ โดยการระงับการอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ได้

บางประเทศใช้เทคนิคการอนุญาตในการสร้างตลาดโทรคมนาคมให้มีรูปแบบผูกขาดหรือรูปแบบกึ่งผูกขาดที่มีผู้ประกอบการเพียงสองถึงสามรายเท่านั้น หรือการให้สิทธิพิเศษบางประการสำหรับผู้ประกอบการที่เข้ามาลงทุนในระยะเริ่มแรก ดังเช่นที่มักจะปรากฏในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังดำเนินการแปรรูปผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เป็นของรัฐ ซึ่งผลของการอนุญาตที่มีเงื่อนไขในการคงสถานะผู้ประกอบการรายหนึ่ง รายใดให้ผูกขาดในตลาดโทรคมนาคมในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็เพื่อแสวงหาผลกำไรให้กับรัฐ ถึงแม้ว่าทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติจะเห็นพ้องกันว่า การผูกขาดตลาดโทรคมนาคมจะส่งผลให้ประสิทธิภาพหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการบริหารจัดการโดยผ่านกลไกตลาดลดลง แต่การที่รัฐกระทำการดังกล่าว รัฐมักจะสังเกตเห็นว่าในระยะเริ่มแรกที่มีการเปลี่ยนผ่านระบบการบริหารจัดการจากการผูกขาดไปยังการบริหารจัดการโดยผ่านกลไกตลาดในระยะเริ่มแรกมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นและประกอบกับการผูกขาดตลาดโทรคมนาคมก็สามารถแสวงหากำไรในเบื้องต้นเพื่อชดเชยจำนวนหนี้สินของผู้ประกอบการ (ที่เป็นของรัฐ) ที่มีก่อนหน้า

อย่างไรก็ดี การสร้างตลาดโทรคมนาคมเพื่อให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการโดยใช้การอนุญาตเป็นเครื่องมือไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกกรณี เนื่องจาก การประกอบกิจการโทรคมนาคมบางประเภทอาจจะไม่สามารถใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือได้ เช่น การให้บริการภายในพื้นที่ที่ไม่มีการแข่งขันหรือเป็นพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือการประกอบกิจการโทรศัพท์พื้นฐานที่มีการให้บริการ โดยผู้ให้บริการรายเดิมซึ่งเป็นผู้ครองตลาดส่วนใหญ่อยู่ก่อนแล้ว และแนวโน้มผู้ใช้บริการในอนาคตก็มักจะมีการใช้งานที่ลดลง เป็นต้น

การสร้างกรอบกติกาการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ การอนุญาตสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการกำหนดระดับการแข่งขันสำหรับตลาดโทรคมนาคมและสามารถใช้จำกัดการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายเดิมที่ให้บริการอยู่ก่อนแล้ว อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดโทรคมนาคมได้ เช่น การกำหนดไว้ในการอนุญาตว่าห้ามผู้ประกอบการกระทำการที่มีลักษณะที่เป็นการต่อต้านการแข่งขันหรือการค้าที่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมีผลให้ผู้ประกอบการจะต้องตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมายโทรคมนาคม และยังคงปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าอีกด้วย

การจัดสรรทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดทรัพยากรในการประกอบกิจการโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรที่จำกัดซึ่งคำว่า “จำกัด” ตามนัยนี้มิได้หมายความว่าเมื่อนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้แล้วจะหมดไปจากประเทศ แต่เป็นนัยที่เมื่อนำทรัพยากรนั้นมาจำหน่ายให้ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดแล้ว ย่อมไม่สามารถจำหน่ายให้กับผู้ประกอบการรายอื่นได้อีก ดังนั้น เมื่อทรัพยากรมีปริมาณที่จำกัดผลที่ตามมาคือรัฐจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้กับผู้ประกอบการที่สามารถนำทรัพยากรมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการใช้คลื่นความถี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเมื่อรัฐจัดสรรคลื่นความถี่ในช่วงสัญญาใดแล้ว ผู้ประกอบการรายอื่นย่อมไม่สามารถใช้คลื่นความถี่ในช่วงสัญญาเดียวกันได้อีก หรือกรณีที่รัฐให้สิทธิผู้ประกอบการรายหนึ่งสร้างโครงข่ายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแล้วย่อมไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นสร้างโครงข่ายในพื้นที่นั้น ๆ ได้อีกเนื่องจาก (บริเวณ) พื้นที่เป็นทรัพยากรที่มีจำกัด เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดสรรทรัพยากร โดยผ่านการอนุญาตเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งของรัฐที่ใช้ในการรักษาสมดุลระหว่างการแข่งขันที่เป็นธรรมกับประโยชน์ส่วนรวมได้ เช่นการจัดสรรคลื่นความถี่โดยวิธีการจัดประมูลซึ่งรัฐสามารถกำหนดราคาได้สูงถึงหลายหมื่นล้านบาท เพื่อจะได้นำเงินที่ได้จากการประมูลไปพัฒนากิจการอื่นของรัฐที่จำเป็นสำหรับประโยชน์ส่วนรวม หรือการตั้งราคาการอนุญาตในราคาที่ต่ำเพื่อให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบกิจการลดลงและจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการบริการที่ราคาถูกลงตามไปด้วย หรือกรณีของ “สิทธิแห่งทาง” (The rights of way)<sup>42</sup> ที่รัฐสามารถมีรายได้จำนวนมหาศาลจากการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการสร้างโครงข่ายพาดผ่านพื้นที่ของประชาชนทั้งทางพื้นดิน ทางน้ำ และทางอากาศ แต่ในมิติของเศรษฐศาสตร์แล้วข้อจำกัดในเรื่องสิทธิแห่งทางอาจจะมีผลให้บริการประเภทใหม่ๆ เกิดขึ้นได้ช้าลงและอาจมีผลให้ราคาค่าบริการสูงขึ้นได้ เป็นต้น

สร้างรายได้ให้แก่รัฐรัฐสามารถมีรายได้จำนวนมหาศาลจากค่าธรรมเนียมการอนุญาตประกอบกิจการได้ ซึ่งทางปฏิบัติ พึ่งเห็นได้ว่าบางประเทศมีรายได้มากมายถึงหลายหมื่นล้านบาทหรือมากถึงแสนล้านบาท ทั้งนี้ ขึ้นกับเทคนิคในการหารายได้จากการอนุญาตซึ่งมีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น วิธีการประมูลซึ่งรัฐจะได้รับเงินจำนวนมากในคราวแรกที่มีการประมูล หรือวิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการอนุญาตรายปีเพื่อสร้างความต่อเนื่องของรายได้ที่รัฐจะได้รับตลอดระยะเวลาการอนุญาต หรือวิธีการอนุญาตแก่ผู้ประกอบกิจการรายใหม่เพื่อเพิ่มการแข่งขันในตลาดให้สูงขึ้นโดยรัฐคาดหวังว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น<sup>43</sup>

การคุ้มครองผู้บริโภค รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการอนุญาตได้ ซึ่งจะมีผลให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงเนื่องจากถือได้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการอนุญาต เช่นการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องแสดงรายละเอียดของใบเรียกเก็บค่าบริการ การกำหนดให้

<sup>42</sup> รายงานการอภิปรายหมู่เรื่อง Rebuild Thailand Broadband Infrastructure การสัมมนา TCT/TTA Joint Seminar 2012: Making Way to Smart Thailand – Now or Never 22 มีนาคม 2555 กรุงเทพฯ.

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2552). *บทเรียนการเปิดเสรีโทรคมนาคมและการประเมินผลปฏิรูปโทรคมนาคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : บริษัท ซีซี จำกัด. น.74

ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้ผู้บริโภคสามารถเรียกออกได้กรณีฉุกเฉินเร่งด่วนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือกระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

การสร้างความมั่นคงในกระบวนการกำกับดูแลการอนุญาตที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการและการกำหนดหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอย่างชัดเจนจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการกำกับดูแลได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งความชัดเจนของเงื่อนไขการอนุญาตเป็นสิ่งที่มีจำเป็นมากในสถานการณ์ที่ต้องการดึงดูดผู้ประกอบการต่างชาติเพื่อให้นำมาลงทุนภายในประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านั้นสามารถวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่างๆ โดยผ่านเงื่อนไขการอนุญาตได้

หลักการพื้นฐาน ที่จะต้องคำนึงถึง สำหรับการอนุญาตการกำหนดรายละเอียดสำหรับการอนุญาตมีความแตกต่างกันตามแต่ลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ ลักษณะเฉพาะของการบริการ และลักษณะเฉพาะของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวควรจะต้องคำนึงถึงศักยภาพในการกำกับดูแลด้วย กล่าวคือ หากการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมาก การกำหนดรายละเอียดสำหรับการอนุญาตก็อาจจะมียละเอียดน้อยกว่าในทางกลับกัน หากการกำกับดูแลยังไม่สามารถทำได้ดึ้นัก ก็ควรกำหนดรายละเอียดให้มีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อจะได้สามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของการกำกับดูแลได้ เช่น ในประเทศที่มีการจัดทำประกาศหลักเกณฑ์การกำหนดราคา (Price regulation regime) การกำหนดรายละเอียดสำหรับการอนุญาตก็ไม่จำเป็นจะต้องกำหนดในเรื่องดังกล่าว แต่สำหรับ ในประเทศที่ไม่มีการจัดทำประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าว (การกำหนดราคา) ก็จำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดไว้ในการอนุญาต เป็นต้น

เงื่อนไขการอนุญาตควรจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่สามารถสร้างความมั่นคงแน่นอนสำหรับการประกอบกิจการ และสามารถสร้างความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ โทศมนาคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่ไม่มีเครื่องมือในการกำกับดูแลกิจการ โทศมนาคมที่ก้าวหน้าเพียงพอ ความสำคัญของหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุน ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตเพื่อให้ความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้มีหลากหลายวิธี ดังนี้

1. การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้องค์กรกำกับดูแลสามารถแก้ไขเงื่อนไขในการอนุญาตบางเงื่อนไขได้ฝ่ายเดียว
2. การกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตอย่างสิ้นเชิงโดยไม่ลงรายละเอียดมากเกินไป
3. การกำหนดหลักเกณฑ์การขอแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตเมื่อผู้ประกอบการส่วนใหญ่และองค์กรกำกับดูแลให้ความเห็นชอบ
4. การให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตที่กำหนดเฉพาะผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง ขณะที่หากเป็นเงื่อนไขทั่วไปที่ใช้ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหลายราย การแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องแก้ไขด้วยกระบวนการที่เป็นกลางและเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี อย่างน้อยควรจะมีการจำแนกเงื่อนไขของการอนุญาตที่องค์กรกำกับดูแลสามารถแก้ไขได้ฝ่ายเดียวออกจากเงื่อนไขประเภทที่ผู้ประกอบการสามารถร่วมกันแก้ไขได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมขององค์กรกำกับดูแลเพื่อจะได้สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้ง่าย โดยเงื่อนไขประเภทที่ผู้ประกอบการสามารถแก้ไขร่วมกันได้ควรอยู่บนพื้นฐานของสัญญาที่จะต้องมีการตกลงระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันหรือเพื่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมในภาพรวม ขณะที่การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่เป็นอำนาจขององค์กรกำกับดูแลฝ่ายเดียวควรจะเป็นเงื่อนไขที่วัตถุประสงค์เพื่อรักษากติกาการประกอบการโทรคมนาคมหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น เงื่อนไขในเรื่องการประกอบการอย่างทั่วถึง หรือเงื่อนไขเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย เป็นต้น

แม้ว่าองค์กรกำกับดูแลจะมีอำนาจในการแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตบางประเภทได้ฝ่ายเดียว แต่การใช้อำนาจในการแก้ไขฝ่ายเดียวนั้น ควรจะทำโดยโปร่งใสและมีความเป็นกลางเพื่อรักษาความสมดุลทางการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการมากที่สุดและควรสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบทุกภาคส่วน ซึ่งบางกรณีอาจจะมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนเงื่อนไขที่ได้เปลี่ยนแปลงว่ามีผลดีหรือผลเสียอย่างไร

ในปัจจุบันการประกอบการโทรคมนาคมเป็นระบบเสรี ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้บุคคลที่มีความประสงค์จะให้บริการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจาก กทช. ก่อนและด้วย พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่น

ความดีและกำกับวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ภายหลังเปลี่ยนเป็น กสทช. ตาม พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความดีและกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ก็กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม

ด้วยเหตุนี้ กสทช. จึงได้จัดทำร่างประกาศเรื่องลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม ที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมขึ้น และจัดให้มีการประชาพิจารณ์ เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการและประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างประกาศดังกล่าว กสทช. ก็ได้้นำร่างประกาศดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม มี 3 ประเภท ซึ่งประกาศของ กสทช. ได้กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม มี 3 ประเภทเช่นกัน

ในส่วนของควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กสทช. สามารถนำการบังคับทางปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือได้ซึ่งตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ในหมวดที่ 9 เรื่องการบังคับทางปกครอง ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน มาตรา 64 ในกรณีที่ปรากฏแก่เลขธิการว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 9 วรรคห้า มาตรา 11 มาตรา 12 วรรคสอง หรือวรรคสาม มาตรา 13 วรรคสอง มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 วรรคสอง มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 วรรคสาม มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 หรือ มาตรา 59 ให้เลขธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

มาตรา 65 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้รับคำสั่งจากเลขธิการตามมาตรา 64 ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเลขธิการตามมาตรา 64 และพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 65 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งเลขธิการ

เมื่อเลขาธิการได้มีหนังสือเตือนแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้เลขาธิการพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือกรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการมีอำนาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

การกำหนดให้การกระทำความผิดกรณีใดต้องถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 3.2 สภาพทั่วไปของการประกอบกิจการโทรคมนาคมไทย<sup>44</sup>

ในการประกอบธุรกิจไม่ว่าจะเป็นธุรกิจใดก็ตาม ย่อมต้องมีเป้าหมายในการประกอบธุรกิจนั้นๆ การประกอบกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน เป้าหมายหลักของการประกอบกิจการโทรคมนาคม ย่อมต้องเป็นไปประชากรในชาติ เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นการนำคลื่นความถี่ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรของชาติมาใช้ประโยชน์การติดต่อสื่อสารระหว่างกันที่ผ่านมาเป็น การลงทุนโดยหน่วยงานของรัฐ แต่แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยรัฐพยายามลดบทบาทในการเป็นผู้ให้บริการ เปลี่ยนเป็นเพียงผู้กำกับดูแล โดยให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน รัฐมีหน้าที่ในการวางกฎกติกาในการให้บริการ โดยเน้นให้มีการแข่งขันระหว่างเอกชนเพื่อประโยชน์สูงสุดจะตกได้แก่ประชาชน นานาประเทศทั่วโลกโดยมากมีแนวคิดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามที่ได้กล่าวมา โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต่างผ่านปัญหาและอุปสรรคมากมายในลักษณะลักษณะเฉพาะที่เป็นของประเทศตนเอง ได้มีการออกแบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้โดยมีพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรมของประเทศเป็นหลัก แต่สำหรับในประเทศไทยกำลังพัฒนากลับมองข้ามความสำคัญของการพัฒนาจากความเป็นรากฐานของประเทศโดยเน้น

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.). 2556. *รายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย ประจำปี 2555-2556* (พิมพ์ครั้งที่ 1).

การพัฒนาตามแบบอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีความเข้าใจว่าการทำตามแบบอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้วจะได้รับการยอมรับ ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนานั้นด้วยเช่นกัน

การประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยหากเปรียบเทียบกับเป็นลูกฟุตบอล ก็คงเป็นลูกฟุตบอลที่มีลักษณะบิดเบี้ยว ซึ่งถ้าหากจะนำมาเล่นก็ยังพอที่จะเล่นได้ แต่ไม่เป็นมาตรฐาน ที่กล่าวว่า การประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยเป็นลูกฟุตบอลที่บิดเบี้ยว นั้น เนื่องจากหากมองจากสภาพความเป็นจริงคงต้องย้อนกลับไปที่จุดเริ่มต้น แต่คงจะไม่ย้อนไปจนไกลเกินไป นักศึกษาจะขอเริ่มนับตั้งแต่การประกอบกิจการโทรคมนาคมในยุคที่ประเทศไทยมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ในช่วงแรกๆ ในตอนนั้นการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทยยังเป็นรูปแบบเดิมคือ ระบบสัมปทาน ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต่างต้องการเป็นผู้เริ่มธุรกิจเป็นรายแรก ในขณะที่เรื่องเทคโนโลยียังเป็นเรื่องที่ไกลตัว เรียกได้ว่ากลุ่มผู้ใช้บริการต้องเป็นผู้ที่มีรายได้สูง การกำกับดูแลก็เป็นที่ไปอย่างเชื่องช้า การว่ากฎกติกาในการแข่งขันไม่ชัดเจน ยังไม่มีการพูดถึงการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม แผนนโยบายในการพัฒนาการประกอบกิจการโทรคมนาคม เช่น ความชัดเจนในบทบาทของหน่วยงานรัฐในการเป็นเจ้าของโครงข่าย แต่เพียงผู้เดียว ยังไม่เป็นที่รู้จักหลายคนยังนึกภาพไม่ออก และเมื่อเทคโนโลยีเริ่มเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมากขึ้น ความตื่นตัวในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเริ่มเห็นเป็นรูปธรรมขึ้น มีการนำระบบใบอนุญาตมาใช้ แต่นั่นก็เหมือนจะสายไปเสียแล้ว เพราะเมื่อมองย้อนกลับไปดูก็จะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการประกอบกิจการโทรคมนาคม จะมองเห็นเสาโทรคมนาคมจำนวนมากแต่ไม่ใช่ของรัฐ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นเพียงผู้ให้บริการที่อ่อนแอตลอดทุกวัน ผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีเพียง 5 ราย ผู้ให้บริการรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ เนื่องจากการลงทุนจำนวนมหาศาลในการวางโครงข่าย กับจำนวนผู้ใช้บริการที่มีผู้ให้บริการอยู่แล้ว เรียกได้ว่าต้องเข้ามาเพื่อแย่งลูกค้าอย่างเดียว เมื่อมีผู้ให้บริการจำนวนน้อย สิ่งที่ตามมาคือการเอาเปรียบผู้ใช้บริการ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ก็พัฒนาหลักเกณฑ์ได้ไม่เท่าทัน มีเครื่องมืออย่างการบังคับทางปกครอง ทั้งการปรับ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งตามกฎหมายนั้นมุ่งให้นำมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เครื่องมือเหล่านั้นก็หาได้ใช้ให้มีประสิทธิภาพหรือเป็นไปตามเป้าประสงค์ของ

กฎหมายไม่ หน่วยงานกำกับดูแล ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้จำนวนมากมาย โดยมากเป็นการทำตามแบบอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยที่มีได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะของการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศไทย ซึ่งปัญหาที่เป็นรากฐานในการประกอบกิจการโทรคมนาคมไทยอย่างเช่นการกำหนดความเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม โดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้ให้บริการเป็นเพียงผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแล ที่จะให้บริการโทรคมนาคมเพียงอย่างเดียว โดยที่สำคัญต้องให้บริการผ่าน โครงข่ายของรัฐ แต่ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาที่ตามมาคือผู้ประกอบการโทรคมนาคมมิได้เป็นแค่เพียงผู้ให้บริการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นเจ้าของโครงข่ายด้วย อำนาจในการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐก็เพิ่มขึ้น การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หลักเกณฑ์ ประกาศ หรือคำสั่ง จึงไม่ใช่เรื่องสำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคม จะต้องเกรงกลัวแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยการปรับ การพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาต หรืออย่างใดก็ตาม เนื่องจากมีผู้ใช้บริการจำนวนมากอยู่ในกำมือ รวมถึงมีโครงข่ายโทรคมนาคมอยู่ในความครอบครองด้วย ท้ายที่สุดผลกระทบก็จะตกอยู่กับประชาชนที่เป็นผู้ใช้บริการ ทั้งเรื่องคุณภาพบริการ อัตราค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม การให้บริการอย่างทั่วถึง เป็นต้นที่ผ่านมาผู้ประกอบการโทรคมนาคมของไทย มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายจำนวนมากซึ่งแต่ละเรื่องต่างกระทบกับประชาชนผู้ใช้บริการทั้งสิ้น กสทช. หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ในมีการบังคับทางปกครองโดยการปรับมาใช้ก็ทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้นเกรงกลัวไม่ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมต่างยอมชำระค่าปรับเนื่องจากการคิดค่าปรับที่ไม่มีมาตรฐาน ไม่กระทบต่อการประกอบกิจการของผู้ประกอบการโทรคมนาคมแต่อย่างใด การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงเป็นได้แต่เพียงการขู่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมเท่า เนื่องจากไม่มีระเบียบในการปฏิบัติที่ชัดเจนจากสภาพโทรคมนาคมของประเทศไทยในปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีอยู่อย่างมากมาย ซึ่งปัญหาการใช้การบังคับทางปกครอง ในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ก็เป็นเพียงหนึ่งปัญหาของวงการโทรคมนาคมไทยเท่านั้น

### 3.2.1 ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมไทยในปัจจุบัน

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้เน้นที่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งปัจจุบันผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งสิ้นเพียง 6 ราย ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายใหญ่ 4 ราย และรายเล็กอีก 2 ราย โดยการกำหนดขนาดของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม นั้นผู้ศึกษาใช้จำนวนผู้ใช้บริการหรือฐานลูกค้าเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะได้มีการปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบใบอนุญาตแล้วก็ตาม แต่การให้บริการภายใต้สัญญาสัมปทานยังคงมีอยู่ ถือได้ว่าเป็นที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนถ่ายระบบ สำหรับการแยกประเภทผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยผู้ศึกษาแยกเป็น 2 ประเภทคือ

ก) ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ภาครัฐ ประกอบด้วย บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน)แม้ว่าปัจจุบันทั้งสองบริษัทจะมีการแปรสภาพองค์กรของรัฐที่ให้บริการการสื่อสาร โทรคมนาคมแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังคงถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เนื่องจากรัฐโดยกระทรวงการคลังยังถือหุ้นอยู่เต็มจำนวนหุ้นที่มีอยู่ในบริษัททั้งสองแห่งดังกล่าว

#### 1) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

เดิมคือ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่แปลงสภาพมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 และจดทะเบียนบริษัทเป็นบริษัทมหาชน เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545<sup>45</sup>

ก่อนที่จะมีการแปลงสภาพจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาเป็นบริษัทมหาชน<sup>46</sup> ในปัจจุบันนั้น เมื่อแรกเริ่มองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นเพียงกิจการโทรศัพท์ สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข แต่เนื่องจากการดำเนินกิจการโทรศัพท์ในขณะนั้นมีข้อจำกัดด้านเงินงบประมาณในการลงทุน ประกอบกับการดำเนินธุรกิจด้านโทรศัพท์ในส่วนของภาคเอกชน ยังไม่ได้รับความสนใจ เนื่องจากเป็นบริการที่ต้องใช้เงินเริ่มในการลงทุนเป็นจำนวนมาก และยังไม่เป็นที่แพร่หลาย รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงดำเนินความพยายามในการให้บริการ

<sup>45</sup> บริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน). (2555). “กำเนิดโทรศัพท์” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557, จาก[http://www.tot.co.th/images/about\\_tot/past-to-present-55.pdf](http://www.tot.co.th/images/about_tot/past-to-present-55.pdf).

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 22.

และการพัฒนาอย่างช้าๆ จนกระทั่งได้มีการแยกกิจการโทรศัพท์ออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 โดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497<sup>47</sup> และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงโทรคมนาคม และมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับ/หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์

ในเบื้องต้นของการดำเนินงานมีขอบเขตการให้บริการในเขตนครหลวง อันประกอบด้วยชุมสายโทรศัพท์วัดเลียบ ชุมสายโทรศัพท์บางรัก ชุมสายโทรศัพท์เพลินจิต และชุมสายโทรศัพท์สามเสน มีพนักงานจำนวน 732 คน มีทรัพย์สินประมาณ 50 ล้านบาท ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ได้รับโอนโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ครั้งแรกจำนวน 10 ชุมสาย จำนวนเลขหมายประมาณ 1,600 เลขหมาย ครั้งที่สอง จำนวน 37 ชุมสาย จำนวน 8,100 เลขหมาย

ในส่วนของ การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเปิดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2529 โดยเป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ NMT (Nordic Mobile Telephone) 470 MHz โดยใช้ร่วมกับโครงข่ายระบบ SPC

เมื่อความต้องการในการติดตั้งโทรศัพท์มีสูงขึ้น แต่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่สามารถขยายและติดตั้งโทรศัพท์ได้ทันตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้ ประกอบกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) มีนโยบายในการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมร่วมกับหน่วยงานของรัฐ แต่ติดปัญหาทางกฎหมายที่ไม่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของเครือข่ายโทรคมนาคม อันมีสาเหตุมาจากเรื่องความมั่นคงของรัฐ ที่จำเป็นต้องควบคุมดูแลเครือข่ายโทรคมนาคมในช่วงเกิดสงครามเย็นขึ้น ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำให้การร่วมการทำงานหรือการให้สัมปทานไม่สามารถดำเนินการแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) เช่นเดียวกับที่ประเทศต่างๆ ใช้ได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงให้ดำเนินการในรูปของ BTO (Build-Transfer-Operate) แทนโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 (6)

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497, มาตรา 6.

สัญญาร่วมการทำงานฉบับแรกที่ทำให้เอกชนเข้าร่วมการทำงาน เป็นการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร (Card phone) ในเขตนครหลวงระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับ บริษัท แอดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น ซิสเต็มส์ จำกัด (AIS Card) โดยมีระยะเวลาในการร่วมการทำงาน 10 ปี เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2534 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 แต่สัญญาร่วมการทำงานที่มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้แก่สัญญาร่วมการทำงานร่วมลงทุนเพื่อขยายการให้บริการโทรศัพท์ในเขตนครหลวง จำนวน 2.6 ล้านเลขหมาย และภูมิภาค จำนวน 1.5 ล้านเลขหมาย รวมทั้งสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เซลลูลาร์ในระบบ 900 MHz

ปัจจุบัน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งทางด้านโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการเสริมบนเครือข่ายดังต่อไปนี้ภายใต้แบรนด์ ทีโอที สามจี (TOT 3G) ให้บริการ 3G บนคลื่นความถี่ 1900 Mhz ทดลองให้บริการ 4G บนคลื่นความถี่ 1900 Mhz เปิดให้บริการมาตั้งแต่ปี 2552 ถึงปัจจุบันผู้ใช้บริการทั้งหมด 3 แสนเลขหมาย

## 2) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)

เดิมคือการสื่อสารแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการไปรษณีย์ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ และบริการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยแปลงสภาพเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เมื่อ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ส่งผลให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยแยกออกเป็น 2 บริษัท เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 กล่าวคือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยมีภารกิจหลักในแต่ละบริษัท ดังต่อไปนี้<sup>48</sup>

<sup>48</sup> นนท์ รัชดาชนวัฒน์. (2554). *กระบวนการบริหารภาพลักษณ์ของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)* (รายงานผลการวิจัย). สาขาวิชาบริหารสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีภารกิจหลักในการดำเนินธุรกิจสื่อสาร โทรคมนาคมและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศด้วยเทคโนโลยีอันทันสมัย ในอัตราค่าบริการที่เหมาะสม โดยมุ่งตอบสนองและความพึงพอใจให้กับลูกค้าเป็นสำคัญ<sup>49</sup> โดยให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ บริการสื่อสัญญาณ บริการสื่อสารข้อมูล บริการสื่อสารไร้สาย บริการระบบเครือข่าย บริการอินเทอร์เน็ต และบริการ CAT-IDC (CAT-Internet Data Center)<sup>50</sup>

ปัจจุบัน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G บนคลื่นความถี่ 850 MHz ภายใต้แบรนด์ หมาย (my) คุณภาพสัญญาณครอบคลุมไปพร้อมๆกับ Truemove H เพราะใช้โครงข่ายเดียวกันแต่มีผู้ใช้บริการเพียง 1.3 แสนเลขหมายโดยมีเป้าหมายขยายฐานผู้ใช้บริการเป็น 7 แสนรายภายในปี 2557

ข) ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ภาคเอกชน

ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ภาคเอกชนที่จะนำเสนอนี้ เป็นผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม ภาคเอกชน ซึ่งปัจจุบันถือเป็นผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม รายใหญ่เนื่องจากมี ผู้ใช้บริการรวมกันแล้วกว่าร้อยละ 98 ของผู้ใช้บริการทั้งหมด

1) กลุ่ม TRUE

เดิมคือบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จดทะเบียนจัดตั้งเริ่มแรก เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ด้วยทุนจดทะเบียน 1,000 ล้านบาท ในนาม “บริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด” เพื่อดำเนินธุรกิจด้านโทรคมนาคม

เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2534 บริษัทลงนามในสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนเพื่อขยายการให้บริการโทรศัพท์ในเขตนครหลวง จำนวน 2 ล้านเลขหมายกับ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ต่อมาเกิดการแก้ไขสัญญาโดยเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็น “บริษัท เทเลคอม เอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)” และขยายจำนวนเลขหมายในการให้บริการออกไปอีก 6 แสน เลขหมาย รวมเป็นจำนวนเลขหมายทั้งสิ้น 2.6 ล้านเลขหมาย เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2538

<sup>49</sup> ข้อมูลบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557, จาก <http://www.catttelecom.com>, 2552

<sup>50</sup> CAT-Internet Data Center เป็นบริการศูนย์เครือข่ายกลางการให้บริการอินเทอร์เน็ตครบวงจร ตั้งแต่ระบบคอมพิวเตอร์ ระบบเครือข่าย และระบบรักษาความปลอดภัยในบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

สัญญาความร่วมมืองานและร่วมลงทุนฯ ฉบับดังกล่าว เป็นสัญญาในลักษณะ BTO (Build-Transfer-Operate) ที่บริษัทฯ จัดตั้งลงทุนในการจัดหาและติดตั้งอุปกรณ์ในระบบ รวมทั้งการจัดหาที่ดินและอาคารที่จำเป็นต่อการขยายบริการในเขตนครหลวง อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เมื่อดำเนินการติดตั้งแล้วเสร็จจึงโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งหมดแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และเพื่อเป็นการตอบแทนในการลงทุนของบริษัทฯ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้สิทธิบัตรบริษัทฯ ในการให้บริการโทรศัพท์จำนวน 2.6 ล้านเลขหมายเป็นระยะเวลา 25 ปี<sup>51</sup>

รายได้จากการให้บริการโทรศัพท์ในส่วนที่บริษัทฯ ให้บริการนั้น บริษัทฯ จะจัดสรรให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ก่อนหักค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ 16 สำหรับรายได้รวมที่ได้รับจากเลขหมายโทรศัพท์จำนวน 2 ล้านเลขหมายแรก และในอัตราร้อยละ 21 จากเลขหมายโทรศัพท์จำนวน 6 แสนเลขหมายที่เหลือ

นอกจากการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานจำนวน 2.6 ล้านเลขหมายแล้ว บริษัทฯ ยังได้ขยายการให้บริการไปสู่บริการโทรคมนาคมอื่นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ครบวงจร<sup>52</sup> ได้แก่ บริการโทรศัพท์พื้นฐาน บริการเสริม และบริการโทรศัพท์พื้นฐานพกพา (Personal Communication Telephone Services หรือ “PCT”<sup>53</sup> บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ 1800 MHz บริการโครงข่ายมัลติมีเดีย บริการส่งผ่านข้อมูล บริการอินเทอร์เน็ต (Internet) และอีคอมเมิร์ซ (E-commerce)

<sup>51</sup> บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), *สรุปสัญญาความร่วมมืองานและร่วมลงทุน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2556, จาก [http://intra.tot.co.th/intra/\\_benefit.htm,2550](http://intra.tot.co.th/intra/_benefit.htm,2550).

<sup>52</sup> บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) *รายงานประจำปี 2550*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556, จาก [http://www.telecomasia.co.th/index.php?/name=investors&file=investors\\_annual\\_reports,2550](http://www.telecomasia.co.th/index.php?/name=investors&file=investors_annual_reports,2550)

<sup>53</sup> PCT เป็นบริการโทรศัพท์พื้นฐานที่มีการรวมกันระหว่างเทคโนโลยี Personal Handy Phone System (“PHS”) กับ Advanced Intelligent Network (“AIN”)

ปัจจุบัน กลุ่ม TRUE ที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แยกเป็น 2 บริษัท คือ

(1) บริษัท ทรูมูฟ จำกัด (มหาชน) ภายใต้แบรนด์ ทรูมูฟ (Truemove) ให้บริการระบบ 2G บนคลื่นความถี่ 1800 Mhz (หมดสัมปทานเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2556) กสทช. ต่ออายุการ ให้บริการจนถึง 15 กันยายน 2557 โดยไม่รับลูกค้าเพิ่มเติม

(2) บริษัท เรียวมูฟ จำกัด และ บริษัท เรียว ฟิวเจอร์ จำกัด ภายใต้แบรนด์ ทรูมูฟ เอช (Truemove H) ให้บริการระบบ 3G บนคลื่นความถี่ 850 Mhz (หมดสัมปทาน 3 สิงหาคม 2568) ให้บริการระบบ 3G และ 4G บนคลื่นความถี่ 2100 Mhz ฐานลูกค้ากลุ่มทรู โอบาย (ทรู และ ทรูมูฟ เอช) รวม 22.4 ล้านเลขหมาย ระบบ 3G 850 Mhz ครอบคลุมมากที่สุดในประเทศไทยครบ 77 จังหวัด ก็เรียกได้ว่าครอบคลุมกว่าร้อยละ 90 ของประชากรทั่วประเทศ<sup>54</sup>

2) บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด (มหาชน)

จดทะเบียนจัดตั้งเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2532 โดยมีจุดทะเบียนเริ่มต้น 1 ล้านบาท เพื่อดำเนินธุรกิจการให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคมทั่วประเทศบนความถี่ขนาด 28 MHz ของย่านความถี่ 800 MHz ในระบบอนาล็อก และบนคลื่นความถี่ขนาด 100 MHz ของย่านความถี่ 1800 MHz ในระบบดิจิทัล โดยบริษัทได้เข้าร่วมทำสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคม ระบบเซลลูลาร์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 โดยมีระยะเวลา การให้บริการทั้งสิ้น 27 ปี นับตั้งแต่วันแรกที่เปิดให้บริการในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2534 ถึงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2561<sup>55</sup> โดยบริษัทต้องจัดสรรรายได้ให้กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามอัตรา ร้อยละที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยมีการประกันรายได้ตอบแทนขั้นต่ำ 17,052 ล้านบาทตลอดอายุ สัญญา โดยการจัดสรรรายได้จะถือตามจำนวนที่สูงกว่า ปราบกฎตามตารางที่ 1 ดังนี้

<sup>54</sup> บริษัท ทรูมูฟ จำกัด (มหาชน). (2555). “กว่าจะเป็นวันนี้.” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2557, จาก <http://www3.truecorp.co.th/investor/entry/13>.

<sup>55</sup> บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน). *เกี่ยวกับบริษัท: ประวัติ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2556, จาก <http://www.dtac.t.th>, 2550.

เมื่อสิ้นรอบระยะเวลาบัญชีปี พ.ศ. 2545 บริษัทฯ มีรายได้จากการดำเนินงานจำนวน 32,225 ล้านบาท โดยมีรายได้หลักจากการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จำนวน 25,156 ล้านบาท และรายได้จากการขายเครื่องและอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ จำนวน 5,814 ล้านบาท

ปัจจุบัน บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายใต้แบรนด์ ดีแทค (dtac)

ให้บริการ 2G บนคลื่นความถี่ 1800Mhz (หมดสัมปทานปี 2561)

ให้บริการ 3G บนคลื่นความถี่ 850Mhz ครอบคลุมทั่วประเทศ 77 จังหวัด

ให้บริการ 3G บนคลื่นความถี่ 2100Mhz ครอบคลุมทั่วประเทศ 54 จังหวัด

รวม 3 โครงข่ายอัญริยะ TriNet และ dtac TriNet มีผู้ใช้บริการทั้งหมด 27.5 ล้านหมายเลข

3) บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) และ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด

บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2529 เพื่อดำเนินธุรกิจให้เช่าเครื่องคอมพิวเตอร์แก่กรมตำรวจ ต่อมาบริษัทได้เข้าทำสัญญากับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อให้ดำเนินการกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular Mobile Telephone) เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2533 โดยเป็นการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ NMT 900 และ GSM โดยมีกำหนดระยะเวลาในการให้บริการ 20 ปี โดยบริษัทให้บริการครั้งแรกในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2533 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2539 โดยบริษัทได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการให้บริการออกไปอีก 5 ปี รวมระยะเวลาในการให้บริการทั้งสิ้น 25 ปี เพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการให้บริการแต่เพียงผู้เดียว ทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสามารถอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหม่ดำเนินการในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้

นอกจากการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบเซลลูลาร์ 900 และ ดิจิตอล จีเอสเอ็ม กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว บริษัทในเครือ คือ บริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด หรือ DPC ยังได้เข้าทำสัญญากับการสื่อสารแห่งประเทศไทย เพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบดิจิตอล 1800 MHz ในปี พ.ศ. 2539 อีกด้วย

ลักษณะของสัญญาที่บริษัทฯ ทำกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้น มีลักษณะเป็นสัญญา BTO เช่นเดียวกับบริษัท เทเลคอมเซียฯ และบริษัททีทีแอลซีทีฯ โดยบริษัทจะจัดสรรรายได้จากการให้บริการแบบ Postpaid ก่อนหักค่าใช้จ่ายให้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และมีการกำหนดอัตราขั้นต่ำของรายได้เปรียบเทียบกับรายได้ที่แท้จริง หากจำนวนใดสูงกว่าให้บริษัทจัดสรรรายได้ตามจำนวนที่สูงกว่านั้น

รายได้ที่ได้จากการให้บริการแบบ Prepaid บริษัทฯ จะจัดสรรรายได้ให้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในอัตราร้อยละ 20

ส่วนการจัดสรรรายได้ให้กับการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้น บริษัทฯ จะจัดสรรรายได้ในอัตราร้อยละ 20 ก่อนหักค่าใช้จ่ายจากรายได้ที่ได้จากการให้บริการทั้งหมด

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2545 บริษัทมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ 900 MHz และ 1800 MHz รวมกันทั้งสิ้นเป็นจำนวน 10.66 ล้านราย โดยเป็นผู้ใช้บริการที่จดทะเบียนใช้บริการในปี พ.ศ. 2545 จำนวน 5.46 ล้านราย ส่งผลให้บริษัทมีรายได้จากการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และจากบริษัทในเครือเมื่อสิ้นรอบระยะเวลาบัญชีประจำปี พ.ศ. 2545 เป็นจำนวน 81,336 ล้านบาท โดยเป็นรายได้หลักจากค่าบริการและการให้เช่าอุปกรณ์ (โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์ติดตามตัว และข้อมูลผ่านสายโทรศัพท์) 60,926 ล้านบาท และรายได้จากการขาย (โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์ติดตามตัว และข้อมูลผ่านสายโทรศัพท์) 19,325 ล้านบาท<sup>56</sup>

ปัจจุบัน บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) และ บริษัท แอดวานซ์ ไรร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายใต้แบรนด์ เอไอเอส (AIS)

เปิดให้บริการ 2G บนคลื่นความถี่ 900 Mhz (หมดสัมปทาน กันยายน 2558)

เปิดให้บริการ 3G บนคลื่นความถี่ 900 Mhz ครอบคลุมทั่วกรุงเทพฯ และอีก 16 จังหวัด

เปิดให้บริการ 3G บนคลื่นความถี่ 2100 Mhz

มีผู้ใช้บริการทั้งหมด 39.1 ล้านเลขหมาย

<sup>56</sup> บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน). รายงานประจำปี 2550. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550, น. 56

มีบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ซึ่งบริษัทลูกให้บริการ 2G ความถี่ 1800 Mhz ด้วยแต่กำลังจะหมดสัมปทานลงในกันยายน 2556 นี้ ลูกค้าประมาณ 50,000 เลขหมาย ณ สิงหาคม 2556 AIS 3G 2100 ครอบคลุมทั้ง 77 จังหวัดแล้ว และจะครอบคลุมเท่าพื้นที่ 2G เดิมในภายในปี 2557

### 3.2.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมของไทย

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในข่ายของประเทศที่กำลังพัฒนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย การพัฒนาด้านโทรคมนาคมถือเป็นเป้าหมายลำดับต้นๆ ที่ถือเป็นเครื่องมือและความหวังสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ การประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันถือได้ว่ามีปัญหาโดยตลอด การวางรากฐานในการประกอบกิจการโทรคมนาคมถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งผลถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต ธุรกิจโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การมองไปข้างหน้าสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลต้องไม่ใช้การมองในระยะสั้น แต่กลับต้องมองไกลออกไปข้างหน้าหลายสิบปี รากฐานในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในด้านของความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นต่างๆ นั้นที่สุดผู้ที่ได้รับกระทบโดยตรงคือประชาชนผู้ใช้บริการ บ่อยครั้งที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่หน่วยงานกำกับดูแลไม่สามารถแก้ไขได้ หรือต้องใช้เวลาแก้ไขเป็นเวลานาน จึงต้องมองย้อนกลับไปว่าอะไรคือสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้พบว่าสาเหตุหนึ่งมาจากประสิทธิภาพของการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม โดยอ้างอิงได้จากกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

#### 1) กรณีการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการกีดกันการใช้โครงข่ายระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่มีโครงข่ายมีหน้าที่จะต้องให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนกับของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น โดยจะต้องจัดทำสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต่อกัน และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ กสทช.กำหนด

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมกำหนดให้สัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายดังต่อไปนี้

1. ไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์

2. ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น
3. ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคมต้องชัดเจน มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายเกินสมควร
4. มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและ ผู้ให้ใช้หรือผู้ให้เชื่อมต่อ โครงข่ายที่ชัดเจน
5. การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมกำหนด

6. ลักษณะอื่นตามที่ กสทช.กำหนด

โดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้ดังนี้

1. ผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ต้องจัดส่งสำเนาสัญญาให้กับ กสทช. ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้มีการลงนามในสัญญา และถ้า กสทช. เห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาไม่เป็นไปตามที่ พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมกำหนดไว้ กสทช. มีอำนาจสั่งให้ คู่สัญญาแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

2. ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้อง และจำเป็นในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้ผู้ขอรับใบอนุญาตรายอื่น ซึ่งเป็นผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายทราบ

3. ผู้รับใบอนุญาตจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ

4. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีผลกระทบต่อ การเชื่อมต่อโครงข่าย ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม มีหน้าที่ต้องประกาศให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นการล่วงหน้า ในระยะเวลาที่สมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 6 เดือน

5. ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม มีหน้าที่ต้องเปิดเผยสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่าย เป็นการทั่วไปตามวิธีการที่ กสทช.กำหนด

ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีสิทธิเรียกเก็บค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่าย จากผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ที่ขอเชื่อมต่อโครงข่ายของตนได้ แต่ทั้งนี้การเรียกเก็บค่าตอบแทนจะต้องสมเหตุสมผล เป็นธรรม ต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่าย กับผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่าย และต้องมีความเท่าเทียมกัน ในระหว่างผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย

พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมยังได้กำหนดสิทธิของคู่สัญญา ในการขอปรับปรุงอัตราค่าตอบแทน การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไว้ว่า ในกรณีที่สภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคม

เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายที่กำหนดในสัญญาไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตจนเป็นเหตุให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องรับภาระเกินสมควร ผู้รับใบอนุญาตที่เป็นคู่สัญญามีสิทธิที่จะขอปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายต่อ กสทช. ได้

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อสื่อสารถึงกัน ได้สะดวกรวดเร็ว แต่ทั้งนี้การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมยังคงมีปัญหา และอุปสรรคอยู่ที่อัตราค่าตอบแทน การเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งผู้ประกอบการแต่ละรายจะมีภาระในการเสียค่าตอบแทน การเชื่อมต่อโครงข่ายที่ไม่เท่ากัน

ปัญหาดังกล่าวเริ่มเกิดขึ้นในช่วงแรกของการปรับเปลี่ยนจากการประกอบกิจการโทรคมนาคมรูปแบบเดิมมาเป็นรูปแบบใบอนุญาต ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการได้เคยวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวไว้มากมาย เช่น

#### บทความ ความจริงเกี่ยวกับค่า IC<sup>57</sup>

“ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์มือถือนี้มีปัญหามานานแล้ว ตั้งแต่เริ่มมีโทรศัพท์มือถือในยุคแรกของประเทศไทย เพราะมีการเลือกปฏิบัติในการจ่ายค่า เชื่อมต่อโครงข่าย

บริษัทเอกชนค่ายของเจ้าพ่อโทรคมนาคมที่ได้รับสัมปทานจาก ทศท. ไม่ต้องจ่ายค่า เชื่อมโครงข่าย ในขณะที่เอกชนที่ได้สัมปทานจาก กสท ต้อง จ่ายเชื่อมโครงข่าย”

ตอนนั้นการโทรศัพท์ข้ามเครือข่าย ใช้โทรศัพท์ของอีกบริษัทหนึ่ง โทร. ไปยังโทรศัพท์ของอีกบริษัท จะมีการเก็บเงินจากคนที่โทร. ออกไป แต่บริษัทเก็บเงินไปแล้ว เก็บแล้วอม ไม่นำเงินไปจ่ายให้อีกบริษัท”

ดร.สมเกียรติ ลำดับถึงความเป็นมาของ ปัญหาการเก็บค่าเชื่อมโครงข่าย

บริษัทหนึ่งเก็บค่าเชื่อมโครงข่ายแล้วอม ไม่ยอมจ่ายให้อีกบริษัท เพราะต้องการ ประท้วงที่บริษัทค่ายยักษ์ใหญ่ มีอภิสิทธิ์ไม่ต้องจ่ายค่าเชื่อมสัญญาณ เหมือนบริษัทอื่น

ผลที่ตามมาของความขัดแย้งทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ทำให้ การใช้โทรศัพท์มือถือยุคนั้น เกิดปัญหาโทรไปแล้วไม่ค่อยคิด คิดแล้วสายมักจะหลุด บ่อย

ด้วยอีกค่ายตั้งป้อมสู้ โดยไม่ยอมจ่ายค่าเชื่อมสัญญาณ ก็เลยแกล้งตัด สายทำสายหลุด นักธุรกิจการเมืองเล่นเกมชิงผลประโยชน์ ผลัดกันรุก ผลัดกันตัด สัญญาณข้ามเครือข่าย ไม่มีใคร

<sup>57</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ .(2551). ความจริงเกี่ยวกับค่า IC สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2556, จาก

ฝ่ายไหนกล้าสอดแทรกเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้แต่ฝ่ายไหน สถานการณ์สูงงอมป่ล่อยให้ประชาชน ผู้ใช้บริการเดือดร้อนถึงขีดสุดออกมาโวยวาย เสียก่อนเพื่อจะได้นำมาเป็นข้ออ้าง ถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา ด้านไฟกติกาสืบใหม่ในที่สุด เดือน พ.ค. 2549 กทช. จึงได้ออกโรงมาแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ โดยการออกประกาศ กทช. ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องเลิกการเลือกปฏิบัติ โดยให้ เปิดกว้างให้ผู้ให้บริการทุกรายเข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่ายได้ ภายใต้หลักการเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคมที่ สะท้อนต้นทุน (cost-oriented) และไม่เลือก ปฏิบัติประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ รายใหญ่ทั้ง สามราย คือ AIS, DTAC และ True Move เปิดการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่าง กันพร้อมกับ กำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย ในอัตรานาทีละ 1.00 บาท

นาทีละ 1 บาท มาจากไหน ใครกำหนด และแพงเกินไปหรือไม่?

“ในประกาศของ กทช. กำหนดไว้ชัดเจน ค่าเชื่อมโครงข่ายจะต้อง สะท้อนต้นทุน การเชื่อมโครงข่ายมีต้นทุนเท่าไรก็ให้คิดเท่านั้นแต่ปรากฏว่าราคาระนาทีละ 1 บาทนั้น ไม่ใช่ราคา ต้นทุน แถมยังเป็นราคาที่บริษัทเอกชนสมรู้ร่วมคิดตั้งราคาขึ้นมาเองและ กทช. ก็เออออห่อหมก ตามไปด้วย ทั้งที่ขัดแย้งกับสิ่งที่ตัวเองได้ ออกประกาศไว้ เพราะในเว็บไซต์ของ กทช. ให้รายละเอียดชัดเจนว่า อัตราค่าตอบแทน การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นไป ตามที่คู่สัญญาตกลงกัน”ยังตอกย้ำธุรกิจโทรศัพท์มือถือ ยังคงใช้ 2 มาตรฐานเหมือนเดิมกฎหมาย สัญญาเขียนไว้อย่าง ปฏิบัติอีกอย่างเหมือนในอดีตยังงั้นยังไม่เปลี่ยนแปลงไม่เพียง กทช. จะใช้ 2 มาตรฐาน งานวิจัยของ ดร.สมเกียรติ ยังพบ หลักฐานที่ยืนยันได้ว่า ค่าเชื่อมโครงข่ายนาทีละ 1 บาท นั้นแพงเกินจริง เอาเปรียบ ประชาชนมากจนเกินไปนั่นคือ นับตั้งแต่มีการเก็บค่าเชื่อมโครงข่ายนาที ละ 1 บาท วงการโทรคมนาคมของธุรกิจมือถือได้เปลี่ยนไปปัจจุบันนี้ ได้เกิดโปรโมชั่นที่หลากหลายสุด อัจฉริยะ “รับสาย รับทรัพย์” ไม่ต้องโทรออก แคร็บสายก็ได้เงินนาทีละ 50 สต. เป็นไปได้ยังไง บริษัทมือถือเอาเงินจากไหนมาแจกจ่ายให้ได้ขนาด นั้นคำตอบก็คือ เอาค่าเชื่อมโครงข่ายนาทีละ 1 บาท มาแบ่งจ่ายให้ 50 สต. บริษัทยังได้ค่าเชื่อมโครงข่ายอีก 50 สต. ปรากฏการณ์นี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าไม่เพียง 1 บาทจะแพงเกินไปเท่านั้นนาทีละ 50 สต.ที่บริษัทได้ไปจะต้องแพงกว่าต้นทุนที่แท้จริงด้วยเพราะ จากการศึกษาวิจัย นำข้อมูลผลประกอบการธุรกิจของบริษัทมือถือ ที่แจ้งต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและเปิดเผยต่อนักลงทุนข้อมูล มาทำการ วิเคราะห์พบว่า ต้นทุนของการเชื่อมต่อ โครงข่ายบวกกำไรนิดหน่อยน่าจะอยู่ที่ นาทีละ 27 สตางค์ไม่ใช่ 1 บาท อย่างที่ กทช.ยอมรับให้ เอกชนคิดตั้งราคา ขึ้นกันไปเอง ข้อมูลงานวิจัยของนักวิชาการไทย ฝ่ายเอกชน กทช.อาจจะยอมรับได้ยากเนื่องจากอ้างว่าไม่ได้มาตรฐาน ก็พอรับฟังคำแก้ตัวแบบถูกใจได้แต่ก่อนหน้านั้น เมื่อปีที่แล้ว กทช.

ก็เคยเอาเงิน ไปจ้างบริษัทที่ปรึกษา ด้านโทรคมนาคมของอังกฤษชื่อ InterConnect Communications ให้มาศึกษา ต้นทุนค่าเชื่อมต่อโครงข่ายไปไม่ใช้หรือควักจ่ายข้างไปเป็นเงินถึง 40 ล้านบาท ผลสรุปที่ออกมาก็ใกล้เคียง กับที่คนไทยศึกษาไว้ แถมยังถูกกว่าอีกต่างหาก ผู้เชี่ยวชาญชาวอังกฤษระบุว่า ต้นทุนอยู่ที่นาทีละ 21 สตางค์เท่านั้น เล่นหลับตาให้เอกชนคิดไปนาทีละ 1 บาท พันกำไรนาทีละ 79 สตางค์ คนไทยมีสถิติใช้โทรศัพท์กัน 2 แสนล้านนาที คิดง่ายๆ ว่าเป็นการ โทรข้ามเครือข่าย ครั้งหนึ่งคือ 1 แสนล้านนาทีคูณด้วย 79 สตางค์ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมก็ได้กำไรแค่ 79,000 ล้านบาท...”

จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องเป็นการกระทำที่ขัดต่อ พระราชบัญญัติ ประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการจำนวนมากโดยตรง กสทช. หรือ กทช. ในขณะนั้น ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ไม่ว่าจะโดยการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นการสั่งปรับ หรือการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต แก่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ได้เลย ทั้งที่กรณีนี้เป็นการคิดค่าบริการโดยผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมร่วมกันเอาเรัดเอาเปรียบประชาชนผู้ใช้บริการ ทำที่ของ กสทช. เท่าที่เห็นก็เป็นแต่เพียงแค้ให้ข่าวผ่านสื่อต่างๆ ว่าจะใช้การบังคับปกครองโดยการปรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงเรื่องนี้ไม่มีการปรับ หรือลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแต่อย่างใด

## 2) กรณีการเปิดให้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ล่าช้า

การคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Number Portability หรือ MNP) คือ การบริการที่ผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ สามารถขอให้ผู้ให้บริการ โอนย้ายเลขหมาย โทรศัพท์เคลื่อนที่ของตนไปใช้บริการของผู้ให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่นได้ ซึ่งการคงสิทธิ เลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นสิทธิของผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุในการกีดกันขัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยวการโอนย้ายผู้ให้บริการไม่ได้

การคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่จะเป็นเครื่องมือที่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ เมื่อผู้ใช้บริการต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการ สถานที่ หรือประเภทบริการ การส่งเสริม

การบริการโทรคมนาคม สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างคุ้มค่าสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมต่อสาธารณะ<sup>58</sup>

ในต่างประเทศมีการเริ่มใช้งานการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปี ค.ศ. 1997 โดยประเทศสิงคโปร์ได้เริ่มใช้เป็นแห่งแรก และอีกหลายๆ ประเทศทั่วโลก เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และล่าสุดในปีค.ศ. 2009 ที่ประเทศอินเดีย

ระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลกลางจะเป็นระบบที่ทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการกระบวนการโอนย้ายผู้ให้บริการ โดยคงเลขหมายเดิมอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 2 กลไกหลัก คือระบบที่อำนวยความสะดวกเร็วในการประสานงานระหว่างผู้ให้บริการรายเดิมกับผู้ให้บริการรายใหม่ และระบบฐานข้อมูลที่บันทึกรายละเอียดของเลขหมายโทรศัพท์ที่ได้มีการเปลี่ยนผู้ให้บริการ สำหรับการลงทุนในการจัดตั้งศูนย์ให้บริการระบบสารสนเทศให้ดำเนินการในรูปแบบผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ร่วมกันลงทุนในลักษณะการรับภาระร่วมกัน (Consortium) โดยสัดส่วนในการลงทุนให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดฐานข้อมูลกลางโดยทั่วไปจะมีสองรูปแบบ คือ แบบศูนย์กลาง (Centralized Database) และแบบกระจาย (Distributed Database) แบบศูนย์กลางจะใช้ฐานข้อมูลอ้างอิงฐานข้อมูลเดียวที่มีเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งหมด หรือมีข้อมูลเลขหมายที่โอนย้ายทั้งหมด โดยอาจไม่จำเป็นต้องเก็บข้อมูลเลขหมายที่ไม่ได้โอนย้าย ซึ่งตามปกติแล้วข้อมูลอ้างอิงนี้จะมีการทำสำเนาให้กับฐานข้อมูลปฏิบัติการ (Operational Databases) ของโครงข่ายที่ร่วมโครงการเป็นหลักสำคัญฐานข้อมูลอ้างอิงแบบศูนย์กลางสำหรับการเปลี่ยนผู้ให้บริการโดยไม่เปลี่ยนเลขหมายมักดำเนินการโดยผู้ให้บริการโครงข่ายซึ่งอาจประกอบด้วยผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือโครงข่ายทั้งหมดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรเส้นทาง ซึ่งการดำเนินการและการบำรุงรักษาฐานข้อมูลเลขหมายแบบศูนย์กลางอาจทำการคัดเลือกบริษัทอื่นๆ ที่มีประสบการณ์ในการดูแลฐานข้อมูล

สำหรับฐานข้อมูลแบบกระจายจะมีการเก็บฐานข้อมูลไว้หลายแห่งโดยแต่ละแห่งอาจมีเฉพาะข้อมูลเลขหมายของผู้ให้บริการโครงข่ายของตนเองแห่งเดียวเท่านั้น ข้อมูลทั้งหมดของเลข

<sup>58</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เล่ม 126 ตอนพิเศษ 109 ง วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2552

หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งที่ไม่ได้โอนย้ายและทำการโอนย้ายแล้วจะได้รับการรวบรวมฐานข้อมูลจากแต่ละแห่ง

ก่อนทำการโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการรายใหม่ ผู้ใช้บริการที่ขอโอนย้ายต้องลงทะเบียนโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อผู้ให้บริการรายใหม่ ในการขอโอนย้ายผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ใช้บริการต้องยื่นคำขอโอนย้ายการใช้บริการต่อผู้ให้บริการรายใหม่ ณ จุดที่ผู้ให้บริการรายใหม่กำหนด ผู้ให้บริการรายใหม่และผู้ให้บริการรายเดิมต้องร่วมกันตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของผู้ใช้บริการที่ขอโอนย้ายเพื่อยืนยันความเป็นเจ้าของเลขหมาย ตรวจสอบยืนยันสถานภาพ และเงื่อนไขอื่นๆ ที่ผูกพันกับเลขหมายดังกล่าวว่าถูกต้องตามแนวทางปฏิบัติการโอนย้ายได้ หากผู้ให้บริการรายใหม่ไม่สามารถกระทำการดังกล่าวได้ ผู้ให้บริการรายใหม่ต้องแจ้งเหตุผลและระยะเวลาที่คาดว่าจะแล้วเสร็จให้ผู้ใช้บริการทราบ

ผู้ให้บริการรายใหม่มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะทำการโอนย้ายทราบถึงรายละเอียดเงื่อนไขแนวทางปฏิบัติการโอนย้าย และค่าธรรมเนียมการโอนย้ายอย่างเปิดเผยชัดเจน อีกทั้งยังต้องแจ้งเหตุผลและระยะเวลาที่คาดว่าจะแล้วเสร็จให้ผู้ใช้บริการทราบ และเมื่อดำเนินการโอนย้ายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ให้บริการรายใหม่มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบว่า การขอโอนย้ายผู้ให้บริการสำเร็จแล้ว

การโอนย้ายผู้ให้บริการจะดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 3 วันทำการนับตั้งแต่วันที่ยื่นขอเว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันควรเฉพาะกรณีเอกสารและหลักฐานข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือ ไม่ตรงกับข้อมูลผู้ให้บริการที่แท้จริงในระบบ โดยผู้ให้บริการรายเดิมมีหน้าที่ในการพิสูจน์เหตุจำเป็นอันควรดังกล่าว กรณีเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ผู้ให้บริการรายเดิมได้ชำระค่าธรรมเนียมเลขหมายที่ตนมีอยู่ไว้แล้ว เมื่อมีเลขหมายย้ายออกมีสิทธิที่จะขอคืนค่าธรรมเนียมเลขหมายที่ได้ย้ายออกไปนับแต่เดือนถัดไปผู้ให้บริการอาจปฏิเสธคำขอโอนย้ายผู้ให้บริการของผู้ใช้บริการได้หาก

1) เลขหมายนั้นได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือ

2) เลขหมายที่จะขอโอนย้ายการใช้บริการอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี หรืออยู่ในระหว่างอายัด หรือห้ามการเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ผู้ให้บริการรายใหม่มีหน้าที่ในการพิสูจน์เหตุในการปฏิเสธคำขอโอนย้ายดังกล่าว

การคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่มีกำหนดแล้วเสร็จและประชาชนสามารถใช้บริการได้ตามแผนแม่บทคือภายในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2553 แต่ด้วยบริการการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นจะส่งผลกระทบต่อวงการธุรกิจโทรคมนาคมเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตแต่ละรายมีความพร้อมในการให้บริการหลักที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงพยายามถ่วงเวลาการเปิดใช้งานบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยให้เหตุผลว่าที่ดำเนินการได้ล่าช้าเนื่องจากข้อจำกัดทางเทคนิคระบุว่าในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2553 ทำได้เพียงเริ่มทดสอบระบบเท่านั้น ส่วนการให้บริการจริงจะเปิดใช้ได้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งระหว่างนี้ผู้ให้บริการทั้ง 5 ราย ได้แก่ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค, บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ เอไอเอส, บริษัท ทรูมูฟ จำกัด, บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) อาจถูกปรับเป็นเงินอย่างน้อยวันละ 20,000 บาท จนกว่าจะสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ ปัจจุบัน กทข. ได้กำหนดค่าปรับให้สะท้อนค่าเสียโอกาสของประชาชนที่ต้องการใช้บริการโดยในเดือนแรกปรับวันละ 166,667 บาท ค่าปรับจะเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวในเดือนถัดไป ตามหนังสือที่ ทช 1200.3/8524 ลงวันที่ 24 กันยายน 2553

นับแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบันบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เปิดให้บริการได้แล้วแต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนผู้ใช้บริการต่อวัน โดยผู้ให้บริการอ้างว่ามีข้อจำกัดของระบบในการรองรับการโอนย้ายผู้ใช้บริการต่อวัน ซึ่งในช่วงเริ่มแรกอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

### 3) กรณีการละเมิดประกาศ กสทช. ของผู้รับใบอนุญาตกรณีกำหนดระยะเวลาการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทจ่ายเงินล่วงหน้า(Pre-paid)

ตามที่ มาตรา 51 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้ กทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบสัญญาให้บริการโทรคมนาคมระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ ก่อนผู้ให้บริการจะนำสัญญานั้นไปใช้กับผู้ให้บริการได้ และต่อมาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาให้บริการโทรคมนาคม โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมแบบชำระค่าบริการล่วงหน้าโดยเฉพาะ ดังนี้

## 1. การกำหนดระยะเวลาการใช้บริการ

ข้อ 11 การให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเป็นการล่วงหน้าจะต้องไม่มีข้อกำหนดอันมีลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้ให้บริการต้องให้บริการภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ผู้ให้บริการจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเป็นการล่วงหน้า ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขการให้บริการประกอบด้วยก็ได้ เช่น การถ่ายโอนมูลค่าที่เหลืออยู่ การคืนค่าบริการในส่วนที่ไม่ได้ใช้บริการ การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการใช้บริการ การขึ้นทะเบียนชื่อที่อยู่ของผู้ใช้บริการ เป็นต้น ในการนี้ คณะกรรมการอาจจัดให้มีการรับฟังความเห็นสาธารณะหรือรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริโภคด้วยก็ได้ ผู้ให้บริการตามวรรคหนึ่งต้องเผยแพร่แบบสัญญาที่คณะกรรมการเห็นชอบแล้วเป็นการทั่วไป และแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบเป็นหนังสือก่อนเริ่มใช้บริการ

## 2. การคืนเงินค่าบริการที่ได้ชำระล่วงหน้าเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง

ข้อ 34 เมื่อสัญญาเลิกกัน ในกรณีที่ผู้ให้บริการมีเงินค้างชำระแก่ผู้ให้บริการ ผู้ให้บริการต้องคืนเงินนั้นแก่ผู้ให้บริการ

ในการคืนเงินดังกล่าว เมื่อผู้ให้บริการได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วว่าเป็นบุคคลเดียวกับผู้ให้บริการหรือเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ให้บริการอย่างถูกต้องแล้ว ให้ผู้ให้บริการคืนเงินภายในสามสิบวันนับแต่วันเลิกสัญญา

ทั้งนี้ การคืนเงินค้างชำระแก่ผู้ให้บริการ อาจคืนด้วยเงินสด เช็ค หรือนำเข้าบัญชีเงินฝากของผู้ให้บริการ หรือตามวิธีการที่ผู้ให้บริการได้แจ้งความประสงค์ไว้

กรณีที่ผู้ให้บริการไม่สามารถคืนเงินค้างชำระให้แก่ผู้ให้บริการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ให้บริการต้องชำระค่าเสียหายประโยชน์ในอัตราเท่ากับดอกเบี้ยที่ผู้ให้บริการคิดจากผู้ใช้บริการกรณีผู้ใช้บริการผิดนัดไม่ชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการแก่ผู้ให้บริการ แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ใช้บริการที่จะเรียกค่าเสียหายอย่างอื่น

ช่วงปี 2551 มีผู้บริโภคร้องเรียนในกรณีการกำหนดระยะเวลาใช้บริการของโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกค่าบริการล่วงหน้าหรือระบบเติมเงิน (Pre-Paid) เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นผลมาจากประกาศ กทข. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 เรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ดำเนินตามขั้นตอนจนกระทั่งเข้าสู่ที่ประชุม กทข. ซึ่งกลายเป็นประเด็น

สำคัญในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายตลอดมา ซึ่งตามข้อกำหนดของประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 นี้ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องนำแบบสัญญาการให้บริการเสนอให้ กทช. พิจารณาแต่แบบสัญญานั้นต้องให้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามประกาศฉบับดังกล่าว ในระหว่างการพิจารณาแบบสัญญาฯ ที่ประชุม กทช. ครั้งที่ 20/2551 และครั้งที่ 36/2551 ได้มอบหมายให้ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำร่างหลักเกณฑ์การคืนเงินค่าบริการในส่วนที่ไม่ได้ใช้บริการเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้า ซึ่ง สบท. ได้ดำเนินการตามมติที่ประชุม กทช. ครั้งที่ 23/2552 วันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ได้มีมติเพิ่มเติมเรื่องประเด็นมูลค่าที่เหลืออยู่ และการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการใช้บริการเป็นเงื่อนไขในแบบสัญญาให้บริการโทรคมนาคมตามที่ สบท. เสนอ<sup>59</sup>

นอกจากเรื่องเงื่อนไขกรณีบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินในแบบสัญญาแล้วในที่ประชุม กทช. ครั้งที่ 12/2552 วันที่ 8 เมษายน 2552 มีมติให้สำนักกฎหมาย สำนักงาน กทช. พิจารณาให้ความเห็นแบบสัญญาให้บริการโทรคมนาคมร่วมกับ สบท. (และต่อมาที่ประชุม กทช. ครั้งที่ 23/2552 วันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ได้ให้เพิ่มเติมประเด็นมูลค่าเงินที่เหลือ และระยะเวลาขั้นต่ำในการใช้บริการในแบบสัญญาด้วย) ซึ่ง สบท. ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (คบท.) และได้ให้ความเห็นต่อแบบสัญญาจำนวนทั้งสิ้น 13 ฉบับ พร้อมทั้งได้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังสำนักกฎหมายเรียบร้อยแล้วตั้งแต่เดือนกันยายน 2552 ทั้งนี้ตั้งแต่มีประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 จนถึงปี 2552 กทช. ยังไม่ได้มีการพิจารณาแบบสัญญาของบริษัทใดเลยซึ่งมีความสำคัญมากต่อกรณีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน เนื่องจากเงื่อนไขต่างๆ ต้องถูกระบุไว้ในสัญญาให้บริการ

ผู้บริโภคที่ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่กว่าร้อยละ 90 นั้นเป็นผู้ที่ใช้ระบบเติมเงิน (Pre-Paid) ดังนั้นจึงมีผู้บริโภคที่ร้องเรียนในกรณีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงินเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในปี 2551 มีจำนวน 13 เรื่อง ปี 2552 มีจำนวน 191 เรื่อง และ

<sup>59</sup> ราชการไอที 24 ชั่วโมง. 2556. “สรุปเรื่องขิมมือถือเติมเงินที่ผู้บริโภคควรทราบ” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2557, จาก <http://www.it24hrs.com/2013/pre-paid-no-expired/>.

ในปี 2553 มีจำนวน 602 เรื่อง และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนี้ สบท. ได้ดำเนินการตามลำดับ ซึ่งที่ผ่านมาเมื่อมีผู้ร้องเรียนเข้ามาแล้วมักจะอยู่ในช่วงใกล้วันหมดหรือ วัน ใช้งานหมดไปแล้วไม่สามารถใช้งานได้ หรือถูกยึดเงินไปเพราะไม่ได้เติมเงินเพื่อเพิ่มวันใช้งาน ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเพราะไม่สามารถใช้บริการโทรศัพท์ได้ สบท. ได้นำเรื่องร้องเรียน ในประเด็นนี้เสนอต่อที่ประชุม กทช. จนกระทั่ง กทช. มีมติในการประชุมครั้งที่ 25/2552 วันที่ 22 กรกฎาคม 2552 ว่าเห็นชอบในหลักการให้ สบท. ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อจากนี้ไปว่า หากเรื่องร้องเรียนได้เข้าสู่กระบวนการร้องเรียนตามประกาศ กทช. เรื่องกระบวนการร้องเรียนและ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการแล้ว ให้ สบท. มีหนังสือแจ้งผู้ให้บริการเปิดสัญญา โทรศัพทท์ให้แก่ผู้รับบริการเพื่อเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่อง ร้องเรียนนั้น ตามข้อ 5 ของประกาศดังกล่าว และให้รายงาน กทช. ทราบ

ดังนั้น หากผู้ร้องเรียนไม่ต้องการให้ผู้ให้บริการกำหนดระยะเวลาวันใช้งาน หรือให้เปิด สัญญาโทรศัพท์และคืนเงินในระบบให้แก่ผู้ร้องเรียน สบท. จะดำเนินการแจ้งมติ กทช. ครั้งที่ 25/2552 ให้ผู้ให้บริการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ร้องเรียน แต่กระนั้นก็เป็นเพียงการแก้ไขเฉพาะรายเท่านั้น ไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคเป็นการทั่วไป

การพิจารณาแบบสัญญา หลังจากที สบท. ได้ส่งความเห็นต่อแบบสัญญาโทรคมนาคม ให้แก่สำนักกฎหมาย สำนักงาน กทช. ไปตั้งแต่เดือนกันยายน 2552 อีกแปดเดือนต่อมา ที่ประชุม กทช. ครั้งที่ 11/2553 เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2553 ได้มีมติเห็นชอบแบบสัญญาให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวน 13 ฉบับ ตามที่ สบท. เสนอ ซึ่งครอบคลุมแบบสัญญาให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้าของ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส บมจ. โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น บจ. ทู มูฟ และ บจ. ฮัทชีสัน ซีเอที ไวร์เลส มัลติมีเดีย ยังผลให้ผู้ให้บริการ ดังกล่าวข้างต้นต้องนำเงื่อนไขเพิ่มเติมของ สบท. ไปแนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาให้บริการด้วย

ตามหลักการนั้น ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติตามมติ กทช. เมื่อได้รับแจ้งจากหน่วยงาน ทางปกครอง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน กทช. โดยสำนักกฎหมายได้มีหนังสือแจ้งผู้ให้ บริการให้ดำเนินการแก้ไขแบบร่างสัญญาให้บริการโทรคมนาคมตามผลการพิจารณา แล้วเสนอให้ สำนักงาน กทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปนั้น ทำให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมเกิดความ สับสนว่าจะต้องแก้ไขสัญญาตามผลการพิจารณาของใคร และการกำหนดให้ทำการแก้ไขแล้วส่งให้

สำนักงานเสนอต่อ กทช. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก็เท่ากับว่า กทช. ยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบแบบสัญญาให้บริการใช้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังไม่มีการแจ้งอย่างเป็นทางการให้ผู้ให้บริการนำเงื่อนไขเพิ่มเติมตามข้อ 11 แนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย ซึ่งการมีหนังสือแจ้งมติในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะขัดกับมติของ กทช. แล้วยังทำให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์อีกด้วย

ในระหว่างที่ยังไม่มีความแน่ชัดในเรื่องการพิจารณาแบบสัญญาให้บริการ โทรคมนาคม สบท. ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์เรื่องสิทธิผู้บริโภคในกรณีการกำหนดระยะเวลาการใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไข สบท. จึงมีหนังสือไปยัง กทช. ทุกท่านเพื่อให้เสนอแนวทางการกำกับดูแลสัญญาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค และยังช่วยลดผลกระทบต่อกระดานธุรกิจของผู้ให้บริการอีกด้านหนึ่ง ต่อมา สบท. ได้นำเรื่องร้องเรียนกรณีการกำหนดระยะเวลาการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเติมเงินเสนอต่อที่ประชุม กทช. ครั้งที่ 32/2553 วันที่ 4 ตุลาคม 2553 มีมติมอบหมายให้ สบท. หรือ กทช. ในการแจ้งคำสั่งตามมติ กทช. ครั้งที่ 11/2553 เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2553 ให้ผู้ให้บริการรายอื่นที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้าทราบและถือปฏิบัติต่อไป สบท. จึงได้ร่างหนังสือแจ้งคำสั่งมติ กทช. เพื่อพิจารณา และในระหว่างนี้เพื่อสร้างความชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สบท. จึงได้จัดการประชุมภายในสำนักงาน กทช. และผู้ให้บริการหลายครั้ง ผลการจัดประชุมร่วมกับผู้ให้บริการทำให้ทราบถึงข้อสงสัยของบริษัทว่าตกลงแล้ว กทช. ได้เห็นชอบแบบสัญญาให้บริการโทรคมนาคมแล้วหรือยัง อย่างไรก็ตาม สบท. จะแจ้งว่ามีมติให้ความเห็นชอบแล้ว แต่เนื่องจากการแจ้งมติต่อผู้ให้บริการยังไม่ชัดเจนจึงยังไม่มี การปฏิบัติตามกรณีการกำหนดระยะเวลาการใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเติมเงิน ดังนั้น สบท. จึงได้เร่งปรับแก้หนังสือแจ้งผู้ให้บริการตามความเห็นของ กทช.

ต่อมาสำนักงาน กสทช.<sup>60</sup> ได้ออกหนังสือที่ สบท.54/2554 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554 เรื่องการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินค่าบริการเป็นการล่วงหน้า (Pre-Paid)

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรศัพท์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้จึงได้เปลี่ยนจากสำนักงาน กทช. เป็นสำนักงาน กสทช. ตามผลของ พระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าว

ไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินทุกราย โดยมีเนื้อหาในหนังสือถึงมติที่ประชุมครั้งที่ 11/2553 และครั้งที่ 32/2553 โดยระบุว่าผู้ให้บริการต้องปฏิบัติตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 11 และตามมติที่ประชุมครั้งที่ 11/2553 อย่างเคร่งครัด ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในเรื่องการกำหนดระยะเวลาการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเติมเงิน

### การอุทธรณ์ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ให้บริการ

หลังจากที่สำนักงาน กสทช. ได้ออกหนังสือแจ้งให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินทุกรายปฏิบัติตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 11 และตามมติที่ประชุมครั้งที่ 11/2553 อย่างเคร่งครัดแล้วนั้น ผลปรากฏว่ามีบางบริษัทได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ กสทช.<sup>61</sup> ได้แก่ บริษัท ทรูมูฟ จำกัด, บมจ. กสท โทรคมนาคม และบริษัท อัททิสัน ซีเอที ไวร์เลส มัลติมีเดีย จำกัด โดย บริษัท ทรูมูฟ จำกัด มีเหตุผลในการอุทธรณ์ต่อไปนี้

1. เป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เนื่องจาก กทช. ไม่มีอำนาจออกประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานสัญญาข้อ 11 ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพ ในการประกอบกิจการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2. การออกประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานสัญญาฯ ข้อ 11 ส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบริษัทตามสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับ บริษัท ทรูมูฟ จำกัด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองการประกอบกิจการตามสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการ

3. ประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานสัญญาฯ ข้อ 11 เป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่บริษัทและผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

4. การใช้อำนาจในการออกประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานสัญญาฯ ข้อ 11 เป็นการกระทำโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศ อันเป็นการขัดต่อระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการประนีผลกระทบบจากการกำกับดูแล พ.ศ. 2549

<sup>61</sup> เช่นเดียวกับ 1 บทเฉพาะกาลกำหนดให้ กทช. เดิม ปฏิบัติหน้าที่ กสทช. จนกว่าจะมีการสรรหา คณะกรรมการใหม่ได้

5. การออกประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานสัญญาฯ ข้อ 11 ขัดต่อประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องแนวทางปฏิบัติสำหรับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ข้ออุทธรณ์ดังกล่าวนั้น บจ. ฮัทซัน ซีเอที ไร้เลส มัลติมีเดีย ต่างก็ได้อ้างเช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนของ บมจ. กสท โทรคมนาคม นั้นได้อ้างว่าคณะกรรมการ กสทช. และสพท. ยังไม่เคยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเพิ่มเติมใดๆ พร้อมกันนี้ กสทช. ยังไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแบบสัญญาให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ Digital CDMA ที่ กสท ได้นำเสนอไป ยังเป็นการตอกย้ำว่า สำนักงาน กสทช. ยังไม่ได้แจ้งกับผู้ให้บริการ หรือทำให้เกิดความเข้าใจว่าแบบสัญญาฯ นั้นยังไม่ได้ผ่านการพิจารณา

นับแต่ที่เกิดปัญหาจนถึงปัจจุบันนี้ กสทช. ใช้เวลาในการแก้ไขปัญหามากกว่า 5 ปี โดยปัญหาเรื่องนโยบายการกำหนดอายุบริการโทรศัพท์ (Pre-Paid) ซึ่ง กสทช. ต้องการให้ไม่มีวันหมดอายุ ในขณะที่ฝั่งผู้รับใบอนุญาตไม่ยอม โดยให้เหตุผลเรื่องต้นทุน และมีผลให้ กสทช. สั่งปรับทางปกครอง ซึ่ง กสทช. ได้สั่งปรับวันละ 1 แสนบาท กับผู้ให้บริการทั้ง 5 ราย คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค, บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ เอไอเอส บริษัท ทรูมูฟ จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กรณีตัดเงินคงเหลือในระบบเติมเงิน หรือ (Pre-paid) ของผู้ให้บริการ ซึ่งตามประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 ได้กำหนดให้บริการไม่มีวันหมดอายุ แต่ผู้ให้บริการไม่ได้ปฏิบัติตาม ตอนนี้ได้ขอยุติแล้ว โดย กสทช. อนุญาตให้บริการ(Pre-Paid) มีวันหมดอายุได้ ถ้าผ่านเงื่อนไขดังนี้

1. การเติมเงินเข้าสู่ระบบของผู้ให้บริการในทุกมูลค่าที่เคยให้บริการอยู่ก่อนและ/หรือที่จะให้บริการ ผู้ให้บริการจะต้องได้รับระยะเวลาใช้งานไม่น้อยกว่า 30 วัน
2. การเติมเงินเข้าสู่ระบบของผู้ให้บริการทุกครั้ง ให้นำรวมระยะเวลาการใช้งานที่ได้รับกับระยะเวลาที่ยังคงเหลืออยู่ โดยมีระยะเวลาการสะสมวันสูงสุดอย่างน้อย 365 วัน
3. กรณีที่ผู้ให้บริการมีเงินค้างชำระแก่ผู้ให้บริการเมื่อสัญญาเลิกกันผู้ให้บริการจะต้องคืนเงินค่าบริการที่คงเหลืออยู่ในระบบให้แก่ผู้ให้บริการ ทั้งนี้ผู้ให้บริการอาจกำหนดเงื่อนไขให้สามารถโอนเงินค่าบริการที่ชำระล่วงหน้าไว้ไปยังเลขหมายอื่นที่อยู่ในโครงข่ายเดียวกันด้วยก็ได้

นอกจากนี้ผู้รับใบอนุญาตเองต้องยื่นเงื่อนไขการหมดอายุของตัวเองเข้ามาให้ กทท. พิจารณานั้น ถ้าไม่ยื่นหรือยื่นแล้ว กทท. ไม่เห็นชอบ ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเรื่องไม่มีวันหมดอายุต่อไป

ปัจจุบันผู้ประกอบการโทรคมนาคม 3 รายใหญ่ประกอบด้วย AIS, DTAC และ TRUE ได้รับความเห็นชอบจาก กสทช. ให้สามารถกำหนดวันใช้งานกรณีโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระเงินล่วงหน้า(เติมเงิน) ได้แล้ว กสทช. หรือร่วม 3 ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ข้อสรุป ให้บัตรเติมเงินสามารถมีวันหมดอายุได้ โดยผู้ใช้งานจะได้รับเวลาใช้งานไม่น้อยกว่า 30 วัน ต่อการเติมเงิน 1 ครั้ง และสะสมได้ไม่เกิน 365 วัน

โดยเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2556 นายฐากร ตัณฑสิทธิ์ เลขาธิการคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (เลขาธิการ กสทช.) ได้เผยถึงกรณีการกำหนดวันหมดอายุในบัตรเติมเงินว่า จากการหารือร่วมกับผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้ง 3 บริษัท ได้แก่ บริษัท เรียด ฟิวเจอร์ จำกัด บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด และ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด ได้ข้อสรุปตรงกันแล้วว่า บัตรเติมเงินสามารถมีวันหมดอายุได้โดยล่าสุดทางผู้ประกอบการได้ตอบรับเงื่อนไขตามที่กรมการกิจการโทรคมนาคม (กทท.) ได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งผู้ประกอบการจะจัดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน ที่ต้องชำระค่าบริการล่วงหน้า ได้รับระยะเวลาใช้งานจำนวนไม่น้อยกว่า 30 วัน ต่อการเติมเงินทุกมูลค่า รวมทั้งในการเติมเงินเข้าสู่ระบบทุก ๆ ครั้ง บริษัทจะนับระยะเวลาการใช้งานที่ผู้ให้บริการได้รับรวมกับระยะเวลาที่เหลืออยู่ โดยรวมระยะเวลาสูงสุดในการสะสมวันใช้งานได้ไม่เกิน 356 วัน

แต่ทั้งนี้ กสทช. ได้มีคำสั่งปรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมวันละ 1 แสนบาทกับผู้ให้บริการทั้ง 5 ราย คือ เอไอเอส ดีแทค ทูมูฟ ทีโอที และ กสท. โทรคมนาคม กรณีตัดเงินคงเหลือในระบบเติมเงินของผู้ใช้บริการด้วย

**4) กรณีผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ไม่จัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ระบบเติมเงินให้ครบถ้วน**

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในด้านการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยมากถึงร้อยละ 95 ของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นการให้บริการประเภทเก็บค่าบริการล่วงหน้าหรือ เติมเงิน ด้วยเหตุที่ว่าแต่เดิมในระบบสัมปทานมีการกำหนด

ค่าส่วนแบ่งระหว่างผู้ให้สัมปทานกับผู้รับสัมปทานที่แตกต่างกันระหว่างบริการแบบรายเดือนกับบริการแบบเติมเงิน คือในสัญญาสัมปทานกำหนดค่าส่วนแบ่งการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินไว้สูงกว่าการให้บริการแบบรายเดือน ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจึงเน้นที่จะหาลูกค้าเข้ามาใช้บริการแบบเติม ประกอบกับผู้ใช้บริการก็สะดวกสบายในการควบคุมค่าใช้จ่าย และการเปิดใช้บริการที่มีจำหน่ายตามร้านสะดวกซื้อทั่วไป โดยผู้ใช้บริการเพียงแค่ชำระค่าซิมการ์ด ไม่ต้องลงทะเบียนก็สามารถใช้บริการได้ทันที แต่ในทางกลับกันการให้บริการแบบเติม โดยที่ผู้ใช้บริการไม่ต้องลงทะเบียนส่งผลเสียทั้งต่อความมั่นคง และเป็นช่องทางในการกระทำความผิดของเหล่ามิจฉาชีพ เนื่องจากเมื่อนำหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ดังกล่าวไปใช้กระทำความผิดแล้วเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถตรวจสอบหาตัวผู้กระทำความผิดได้เนื่องจากไม่มีการลงทะเบียน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้ กสทช. ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ต้องจัดให้มีการลงทะเบียน ผู้ใช้บริการในระบบเติมเงินด้วย ซึ่งผู้ใช้บริการแบบเติมเงินที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนมีอยู่เป็นจำนวนมาก ยากต่อการจัดให้มีการลงทะเบียนให้ถูกต้องตามประกาศ กสทช.

ด้วยข้อเท็จจริงปรากฏว่าปัจจุบันผู้ใช้บริการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้ง 5 ราย คือ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทรูมูฟ จำกัด ยังไม่ดำเนินจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บเงินล่วงหน้าตามข้อ 38 และข้อ 96 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 ให้ครบถ้วนเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ และประชาชนผู้ใช้บริการ และเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย สำนักงาน กสทช. จึงได้มีหนังสือถึงบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทรูมูฟ จำกัด ให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ 38 และ 96 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามประกาศดังกล่าวให้ครบถ้วน ทั้งนี้ หากทั้ง 5 บริษัทยังคงฝ่าฝืนคำสั่ง

เลขาธิการ กสทช. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 แห่งพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราที่สูงขึ้นไป และให้ 4 บริษัท ได้แก่ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ชำระค่าปรับทางปกครอง ในอัตราร้อยละ 80,000 บาท ต่อสำนักงาน กสทช. ให้ครบถ้วน ทั้งนี้ เนื่องจากบริษัทฯ ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของเลขาธิการ กสทช. ในการ กำหนดค่าปรับทางปกครอง เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 บริษัทฯ จึงต้องชำระค่าปรับทางปกครอง นับแต่วันที่ 6 กรกฎาคม 2555 เป็นต้นไปจนกว่าบริษัทฯ จะได้ดำเนินจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียด เกี่ยวกับผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บเงินล่วงหน้าตามข้อ 38 และข้อ 96 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหาร เลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 ให้ครบถ้วน

#### 5) กรณีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวผู้ใช้บริการภายหลังหมดสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่

##### 1800 MHz

ปัญหานี้เทียบเคียงได้กับกรณีการหมดสัมปทานของคลื่น 1800 MHz คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ไม่มีการว่าจัดทำประกาศ กสทช.เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

โดยร่างประกาศดังกล่าวจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้งานโทรศัพท์บนคลื่น 1800 MHz ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หรือ CAT โดยมีผู้รับสัญญาสัมปทาน คือ บริษัท ทรูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ในเครือบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือเอไอเอส ที่มีลูกค้าจำนวนกว่า 17 ล้านเลขหมาย ซึ่งหมดอายุสัมปทานไปแล้ว เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2556ที่ผ่านมา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซิมการ์ดดับ ในกรณีที่ลูกค้ายังไม่มี การโอนย้ายออกจากระบบ

สำหรับกรณีดังกล่าวเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. เปิดเผยว่า การที่ กสทช.อนุมัติร่างประกาศดังกล่าวนี้ ไม่ได้เป็นการต่ออายุสัญญาสัมปทาน แต่เป็นการคุ้มครองเยียวยาลูกค้าเพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบ เป็นระยะเวลา 1 ปี

ปัจจุบันบริษัท ทรูมูฟ จำกัดมีลูกค้าระบบรายเดือนจำนวน 346,156 เลขหมาย ระบบเติมเงิน จำนวน 17,409,565 เลขหมาย ส่วนดีพีซีมีลูกค้าระบบรายเดือน จำนวน 74,219 เลขหมาย โดยบริษัท ทรูมูฟ จำกัดมีเงินคงค้างในระบบเติมเงิน จำนวน 428,089,702.68 บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2556 ที่ผ่านมา กสทช. ได้อนุมัตินโยบายให้แก่บริษัท ทรูมูฟ จำกัดและดีพีซีว่าเงินที่เหลือคงค้างอยู่ในซิมการ์ด จะต้องคืนเงินที่เหลือในซิมการ์ดให้ประชาชนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และการโทรเข้าส่วนงานลูกค้าสัมพันธ์ก็ไม่มี การเสียค่าบริการเพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งขณะนี้ทางดีพีซีได้แจ้งต่อทาง กสทช. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการคืนเงินดังกล่าวเป็นเช็คเงินสด ส่วนทางบริษัท ทรูมูฟ จำกัด นั้นยังไม่มีการแจ้งเข้ามายังที่ กสทช. แต่อย่างใด

ซึ่งหลังจากที่หมดอายุสัมปทานไปแล้วเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2556 ที่ผ่านมาก็สรุปได้แล้วว่าไม่มีอาการซิมดับ แต่ปัญหาที่พบบันมากก็คือ การโอนย้ายโดยไม่ได้สมัครใจ ซึ่งกรณีนี้เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก และค่ายที่มีปัญหานี้มีเพียงค่ายเดียวคือ บริษัท ทรูมูฟ จำกัด

ทางด้านกรรมการผู้จัดการใหญ่และประธานคณะผู้บริหาร บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เปิดเผยว่า การโอนย้ายลูกค้าจากคลื่น 1800 MHz นั้น ขณะนี้ทางบริษัท บริษัท ทรูมูฟ จำกัด กำลังเร่งดำเนินการอยู่ ส่วนตัวมองว่าหากจะโอนย้ายภายใน 1 ปีนั้นอาจจะไม่ทัน ถึงแม้ว่าจะสามารถโอนย้ายสูงสุดได้สูงถึงวันละ 6 หมื่นรายก็ตาม เนื่องจากมีลูกค้าบางส่วนที่ไม่มีการใช้งานอย่างต่อเนื่อง และไม่แจ้งความประสงค์ที่จะโอนย้าย

ส่วนทางด้าน นายวิเชียร เมฆตระการ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือเอไอเอส เปิดเผยว่า ตนในฐานะตัวแทนของดีพีซี เนื่องจากเป็นบริษัทลูกของเอไอเอสนั้น ส่วนตัวเห็นด้วยกับการเยียวยาผู้บริโภคหลังหมดสัมปทานคลื่น 1800 MHz ที่หมดในวันที่ 15 กันยายน 2556 ที่ผ่านมานี้ไม่ให้เกิดผลกระทบ

อย่างไรก็ตาม ณ วันนี้ตามกฎหมายสัญญาสัมปทานคลื่น 1800 MHz นั้นสิ้นสุดลงแล้ว คลื่นความถี่ต้องคืนกลับมาเป็นของสาธารณะ ซึ่ง กสทช. จะต้องนำไปจัดสรรใหม่ด้วยวิธีการประมูลเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งผู้ให้บริการได้ส่งแผนมาตรการเยียวยามาแล้ว

ซึ่งขณะนี้ทางดีพีซีได้ติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานตามมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการ เป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

พ.ศ.2556 จะทำการวิเคราะห์และสรุปเพื่อส่งให้ กทท. พิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อพิจารณาแผนเยียวยาเพื่อให้ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการน้อยที่สุด

สำหรับรายได้ในช่วงระยะเวลาการเยียวยาคุ้มครองผู้บริโภค โภคณั้น ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการประสานรายชื่อกิจกรรมทำงานกำลังพิจารณาต้นทุนการดำเนินงานของผู้ประกอบการ ก่อนหักต้นทุนการดำเนินงานและค่าเช่าโครงข่ายเพื่อนำเงินรายได้ส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป จากปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้งการหมดอายุของสัมปทาน และการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการ โทรคมนาคมนั้น มีผลกระทบที่คล้ายคลึงกันคือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการ คือจะไม่สามารถใช้บริการได้เนื่องจากระบบถูกระงับ จากการกรณีการหมดอายุสัมปทานถือเป็นเรื่องที่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนว่าจะเกิดขึ้นวันเวลาใด ในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการดูแลผู้ใช้บริการที่ได้รับผลกระทบ และหากเป็นการยุติระบบโดยการบังคับทางปกครอง กรณีผู้ประกอบการถูกพักใช้หรือ เพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในระหว่างระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ อย่างกะทันหัน ไม่ทราบกำหนดวันเวลาที่แน่นอนได้ ทั้งนี้ ตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544

### 3.3 การกำกับดูแลและสภาพทั่วไปของการประกอบกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างคลื่นความถี่เป็นเรื่องที่นานาอารยประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเกี่ยวพันไปถึงความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ เรียกได้ว่าเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยดูได้จากรูปแบบการบริหารจัดการ การให้บริการแก่ประชาชน เทคโนโลยีที่ใช้บนคลื่นความถี่รวมถึงพื้นที่การให้บริการ ปัจจัยต่างๆดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่เป็นปัจจัยที่บ่งชี้ได้ว่าประเทศนั้นๆ เข้าข่ายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือไม่ เฉพาะการบริหารจัดการคลื่นความถี่ ในปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลก รัฐจะปล่อยให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการ โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคมเท่านั้น ผ่านระบบการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม ในการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมและสภาพทั่วไปของการประกอบกิจการ โทรคมนาคมในแต่ละประเทศ แม้จะเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน แต่ต่างก็มีรูปแบบการบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่แตกต่างกัน เนื่องจากพื้นฐานของการบริหาร

จัดการคลื่นความถี่มีจุดเริ่มต้นและปัจจัยอื่นเป็นองค์ประกอบที่แตกต่างกันเรียกอย่างง่ายว่าไม่มีสูตรสำเร็จนั่นเอง โดยจะได้อธิบายเป็นตัวอย่างในกลุ่มประเทศต่อไปนี้

### 3.3.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์รัฐได้ตราพระราชบัญญัติโทรคมนาคมประกาศใช้ ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 1996 (The Telecommunications Act of 25 July 1996) กำหนดกรอบการกำกับดูแลสำหรับการโทรคมนาคม และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสำหรับการจัดตั้งหน่วยงาน The Regulatory Authority For Telecommunication and Post-Reg TP หน่วยงานดังกล่าว มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคม และการบริหารจัดการคลื่นความถี่<sup>62</sup>

“องค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ในเยอรมนีมี 2 องค์กรที่รับผิดชอบเรื่องกิจการโทรคมนาคม ได้แก่

ก) กระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีแห่งสหพันธ์รัฐ

ข) The Regulatory Authority for Telecommunications and Posts, Reg TP ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีแห่งสหพันธ์รัฐ”

กระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีแห่งสหพันธ์รัฐ

อำนาจหน้าที่

1) รับประกันถึงความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน  
2) ทำให้มั่นใจถึงความร่วมมือทางด้านเทคนิคที่จำเป็นในกลุ่มผู้ให้บริการและป้องกันไม่ให้เกิดการกีดกันทางการค้า

3) กำกับถึงประสิทธิภาพ และการพัฒนาทางด้านเทคนิคเมื่อต้องทำการตัดสินใจในเรื่องข้อบังคับ เพื่อให้การอุปถัมภ์การเติบโตของการพัฒนาและตลาด

อำนาจหน้าที่พิเศษ

1) จัดสรรทรัพยากรให้กับผู้ปฏิบัติงานและผู้ให้บริการ  
2) การออกใบอนุญาตเพื่อการโทรคมนาคมและผู้ให้บริการทางไปรษณีย์  
3) อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรที่เป็นคลื่นความถี่ให้กับผู้ปฏิบัติงานด้านโทรคมนาคมและผู้ให้บริการ

4) รวบรวมค่าธรรมเนียม

5) ดูแลการประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ในการแข่งขัน และข้อบังคับเรื่องกิจการโทรคมนาคม

<sup>62</sup> ไพโรจน์ ivaณิชกิจ. (2549). “ตามไปดู... การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยเยอรมัน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2556, จาก <http://www.siamphone.com/article/2005/00005/page.htm>.

6) การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากเรื่องของการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection)

7) ให้การอนุมัติ อุปกรณ์เชื่อมต่อ

8) นำเสนอความคิดเห็นเรื่องประเด็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ

9) รายงานไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกกฎหมายถึงเรื่องประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแล

10) จัดตั้งการเก็บค่าปรับสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับรวมถึงอำนาจในการออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม การอุทธรณ์ หากผู้รับใบอนุญาตเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของ Reg TP ที่ออกแก่ตนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นได้

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ออกโดย Reg TP อาจนำมาฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ การกระทำทางกฎหมายเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ Reg TP จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นได้

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ออกโดย Reg TP ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น

มติของข้อโต้แย้ง มติของข้อโต้แย้งที่ออกโดย Reg TP มีหลายกรณี ได้แก่

(1) ข้อโต้แย้งที่เกิดจากเรื่องการออกใบอนุญาตและการให้บริการทั่วโลกทางด้านโทรคมนาคมและไปรษณีย์ รวมถึงคลื่นความถี่ที่ขาดแคลน

(2) ข้อโต้แย้งที่เกิดจากระเบียบข้อบังคับเรื่องของอัตรา ซึ่งอยู่ภายใต้การอนุมัติสำหรับช่องทางการส่งสัญญาณและ voice telephony

(3) ข้อโต้แย้งที่เกิดจากการปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการแข่งขันระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอัตราการสื่อสารเดิมในกิจการโทรคมนาคม

(4) ข้อโต้แย้งที่เกิดจากช่องทางโครงข่ายพิเศษอันรวมไปถึงการเชื่อมต่อ

(5) ข้อโต้แย้งที่เกิดจากการกำหนดอัตราและการควบคุมพิเศษ สำหรับการปฏิบัติการต่อต้านการแข่งขันตลาดการสื่อสาร

การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน ถือเป็นแบบอย่างในประเทศไทยได้นำมาพัฒนาการประกอบกิจการโทรคมนาคม กระแสการวิพากษ์วิจารณ์แนวทางในการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย นับเป็นเรื่องใกล้ตัวที่กำลังได้รับการจับตามองและกล่าวขวัญกันมากในปัจจุบัน การเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมถือเป็นพันธกิจประการหนึ่งซึ่งประเทศไทย

จำเป็นต้องปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ในฐานะของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทย

ความจำเป็นในการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถือว่าไม่มีความแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ต่างจากประเทศใด ๆ ในโลกก็คงไม่ผิดนัก ทั้งนี้ภาครัฐจะเป็นผู้ผูกขาดการบริหารกิจการโทรคมนาคม โดยมุ่งเน้นเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยไม่มุ่งเน้นกำไรซึ่งแตกต่างจากธุรกิจอื่น ๆ ที่มีการดำเนินงานโดยภาคเอกชน อย่างไรก็ตามหลังจากการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์พร้อมกับการเฟื่องฟูของระบอบทุนนิยม ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันสู่การเปิดเสรีกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อความคล่องตัวในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ การเริ่มต้นของยุคสารสนเทศก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐมีอาจดำเนินนโยบายผูกขาดกิจการโทรคมนาคมอย่างโดดเดี่ยวได้อีกต่อไป ประเทศเยอรมันเองถือเป็นประเทศแรก ๆ ของโลกที่มีการพิจารณาเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มตัว โดยการลดบทบาทการผูกขาดของภาครัฐลง พร้อม ๆ กับการจัดตั้งองค์กรกลาง ซึ่งทำหน้าที่กำหนดกติกาในการแข่งขันเสรี พร้อม ๆ กับกำกับดูแลสภาพการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่ละรายภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมต่อผู้ให้บริการ และป้องกันการเกิดสภาพการผูกขาดโดยบริษัทยักษ์ใหญ่ซึ่งมีฐานะการเงินและเงื่อนไขในการแข่งขันที่เหนือกว่าต่อผู้ให้บริการรายใหม่

Deutsch Telekom เป็นบริษัทเอกชนผู้ให้บริการโทรคมนาคมเต็มรูปแบบรายใหญ่ที่สุดในประเทศเยอรมัน ซึ่งมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจากการเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งดูแลกิจการสื่อสารของประเทศเยอรมันในอดีต โดยในยุคก่อนการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม Deutsch Telekom มีบทบาทและหน้าที่เทียบเท่ากับองค์กร โทรศัพทแห่งชาติแห่งประเทศไทย (ทศท.) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) และกรมไปรษณีย์โทรเลข (ปท.) ของประเทศไทยรวมกัน ต่อเมื่อกระบวนการในการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเริ่มต้นขึ้น จึงทำให้มีการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ พร้อมกับการจัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่ดูแลกิจการโทรคมนาคมออกต่างหาก บทบาทของ Deutsch Telekom จึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นบริษัทเอกชนผู้แข่งขันให้บริการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันพร้อมกับการขยายธุรกิจออกสู่ต่างประเทศ

ลำดับเหตุการณ์จากช่วงแรกของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็นยุคต่าง ๆ 4 ยุคด้วยกัน จะเห็นได้ว่าแบบแผนใน

การเปิดเสรีกิจการ โทรคมนาคมของประเทศเยอรมันเป็นไปอย่างลงตัวและมีพัฒนาการที่ต่อเนื่อง สอดคล้องกันไปตราจนถึงช่วงที่มีการเปิดเสรีอย่างเต็มตัว ถือเป็นการสะท้อนภาพของความเป็น มหาอำนาจทางธุรกิจในทวีปยุโรปของประเทศเยอรมันเป็นอย่างดี กระบวนการในการเปิดเสรี กิจการ โทรคมนาคมในประเทศเยอรมันใช้เวลาทั้งสิ้น 9 ปี โดยมีรายละเอียดลำดับความเป็นไปใน แต่ละยุคดังนี้

ยุคที่ 1 : การแปรรูปกิจการ โทรคมนาคมครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2532)

แบ่งแยกหน้าที่ของ Deutsch Telekom ออกเป็น 3 รัฐวิสาหกิจย่อย เพื่อเตรียมการแปรรูป ในขั้นตอนต่อไป

เริ่มเปิดเสรีการให้บริการสื่อสารและ โทรคมนาคมทุกประเภท ยกเว้นกิจการ โทรศัพท และการให้บริการระบบเครือข่ายสื่อสารหลัก ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้เป็นหน้าที่ผูกขาดของ รัฐวิสาหกิจ Deutsche Telekom ต่อไป

จุดประสงค์ของการแปรรูปในระยะที่ 1 เป็นการแบ่งแยกการดำเนินธุรกิจสื่อสารและ โทรคมนาคม ออกจากหน้าที่การกำกับควบคุมของรัฐบาล เพื่อให้การดำเนินการในกิจการสื่อสาร และ โทรคมนาคมไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจของรัฐอีกต่อไป

ยุคที่ 2 : การแปรรูปกิจการ โทรคมนาคมครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2538)

แปรรูปรัฐวิสาหกิจ Deutsche Telekom ให้เป็นบริษัทจำกัด พร้อมทั้งมีการผลักดัน บริษัท Deutsche Telekom เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์

ยุคที่ 3 การแปรรูปกิจการ โทรคมนาคมครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2539)

ยุติการผูกขาดการควบคุมกิจการ โทรคมนาคมของรัฐบาลเยอรมันอย่างเด็ดขาด

กฎหมายโทรคมนาคมเริ่มมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ

หน่วยงาน Deutsche Telekom กลายเป็นบริษัทมหาชนที่ประชาชนมีสิทธิร่วมกันเป็น เจ้าของอย่างเต็มตัว

ยุคที่ 4 การเปิดเสรีกิจการ โทรคมนาคมเต็มรูปแบบ (พ.ศ. 2541)

ยุติการผูกขาดการให้บริการ โทรศัพทพื้นฐาน โดยบริษัท Deutsche Telekom อย่างเด็ดขาดในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2541 การแปรรูปกิจการของ Deutsch Telekom จากการเป็น องค์กรรัฐวิสาหกิจไปสู่การเป็นบริษัทเอกชนเต็มตัวเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการจัดตั้งหน่วยงานกลาง ผู้ทำหน้าที่กำหนดกติกา และควบคุมดูแลสภาพการแข่งขันให้บริการธุรกิจ โทรคมนาคม

โดยรัฐบาลเยอรมันได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่า Reg TP ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายกิจการโทรคมนาคม (Telekom Act) ขึ้นสำหรับประกาศใช้ในประเทศเยอรมันทันทีที่มีการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมอย่างเต็มตัว เพื่อเป็นการเข้าใจบทบาทของ Reg TP และรายละเอียดของกฎหมายโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน

Reg TP กับบทบาทของผู้กำหนดกติกา หน่วยงาน Reg TP หรือ Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ในภาษาเยอรมัน เป็นองค์กรอิสระซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเยอรมัน มีโครงสร้างองค์กรในรูปแบบขององค์กรเอกชน ประกอบไปด้วยประธาน 1 ท่าน และรองประธาน 2 ท่านซึ่งได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาเยอรมัน มีวาระการทำงาน 2 ปี มีแผนกซึ่งรายงานตรงต่อประธานอีก 7 แผนก คือแผนกกำกับดูแลทั่วไป (Central Matters) แผนกข้อมูลข่าวสารและการรักษาความปลอดภัย (Information Technology and Security) แผนกกำกับกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication Regulation) แผนกกำกับใบอนุญาตดำเนินกิจการโทรคมนาคม และจัดสรรความถี่คลื่นวิทยุ (License and Frequency Regulation) แผนกกำกับกิจการไปรษณีย์ (Postal Regulation) แผนกกำกับวิศวกรโทรคมนาคม (Technical Telecommunications Regulation) และแผนกดูแลกิจการโทรคมนาคมทั่วประเทศเยอรมัน เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภาคเอกชนต่อการทำงานของหน่วยงาน Reg TP รัฐสภาเยอรมันจึงมีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานของหน่วยงาน Reg TP ขึ้นอีก 5 คณะทำงาน โดยทุกคณะจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารของหน่วยงาน Reg TP เพื่อความโปร่งใสในการตรวจสอบการทำงานของ Reg TP

ผลงานชิ้นสำคัญของหน่วยงาน Reg TP ก็คือการร่างและผลักดันกฎหมายโทรคมนาคม หรือ TKG (Telekommunikation Act ในภาษาเยอรมัน) ซึ่งใช้เป็นกฎหมายหลักสำหรับ Reg TP ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน สำหรับบริษัทเอกชนผู้ให้บริการโทรคมนาคมเองก็ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมาย TKG นี้อย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกฎหมาย TKG ก็มีการให้อำนาจแก่หน่วยงาน Reg TP อย่างสิ้นฟ้า จนก่อให้เกิดกระแสการต่อต้านจากผู้ให้บริการรายใหญ่อย่าง Deutsch Telekom อย่างต่อเนื่องในแง่ของความเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจดังที่ได้กล่าวถึงต่อไป กฎหมาย TKG แบ่งออกเป็น 13 หมวด 100 มาตรา ครอบคลุมบทบาทและหน้าที่ของ Reg TP และการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน สำหรับหมวดที่สำคัญซึ่ง Reg TP ใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 หมวดดังนี้

1. การออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโทรคมนาคม (Licensing) หมวดที่ 2 มาตราที่ 6 ถึง 16: หน่วยงาน Reg TP มีอำนาจเต็มในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้กับบริษัทเอกชนที่มี

ความต้องการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน ทั้งนี้มีการกำหนดประเภทของใบอนุญาตดำเนินการออกเป็น 4 กลุ่ม ตามชนิดและรูปแบบของเทคโนโลยีและการให้บริการดังนี้

กลุ่มที่ 1 : การให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

กลุ่มที่ 2 : การให้บริการเครือข่ายสื่อสารผ่านดาวเทียม

กลุ่มที่ 3 : การให้บริการเครือข่ายสื่อสารพื้นฐาน เช่น คู่สายเช่า เป็นต้น

กลุ่มที่ 4 : การให้บริการโทรศัพท์ โดยปราศจากการให้บริการเครือข่ายสื่อสารพื้นฐาน  
รวมอยู่ด้วย

2. การกำหนดอัตราค่าใช้บริการสื่อสารโทรคมนาคม (Price Regulation) หมวดที่ 3 มาตราที่ 23 ถึง 25 :

หน่วยงาน Reg TP มีอำนาจเต็มในการกำหนดควบคุมอัตราค่าบริการของบริษัทผู้ให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศเยอรมัน โดยกฎหมาย TKG มีการระบุอย่างชัดเจนว่าจะมีผลบังคับใช้เฉพาะกับบริษัทผู้ให้บริการที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงมากเท่านั้น สาเหตุที่ต้องมีการออกข้อกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีความได้เปรียบผู้ให้บริการรายใหม่หรือรายเล็กกว่า ทั้งในแง่ของเทคโนโลยี ความชำนาญในธุรกิจ เงินลงทุน ฯลฯ ทำการเอาเปรียบคู่แข่งด้วยการใช้กลยุทธ์ทางด้านราคา ไม่ว่าจะเป็นการลดราคาค่าบริการการใช้โทรศัพท์ หรือบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ กับผู้บริโภค เพื่อเป็นการแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดกับคู่แข่งรายเล็ก หรือแม้กระทั่งการคิดค่าบริการเชื่อมต่อเครือข่าย (Interconnection) ในราคาที่สูงเกินความเป็นจริงเพื่อเป็นการกีดกันและเพิ่มต้นทุนให้กับคู่แข่งที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเครือข่ายของตน โดยหน่วยงาน Reg TP จะเป็นผู้พิจารณากำหนดราคาอัตราค่าบริการ โดยใช้หลักการพิจารณาจากต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการของผู้ให้บริการรายใหญ่เหล่านั้น กฎหมายมาตรานี้ได้รับการต่อต้านอย่างหนักจาก Deutsch Telekom ถึงความไม่เป็นธรรมต่อสภาพการแข่งขันเชิงธุรกิจ เนื่องจากมีการแทรกแซงโดยตรงจาก Reg TP

3. การให้บริการที่ครอบคลุม (Universal Service) – หมวดที่ 2 มาตราที่ 17 ถึง 22 : เป็นกฎหมายที่กำหนดผลบังคับใช้เฉพาะบริษัทผู้ให้บริการรายใหญ่หรือผู้ให้บริการที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดมากเช่นเดียวกัน โดยมีบทบังคับให้ Reg TP สามารถควบคุมผู้ให้บริการรายใหญ่เหล่านั้นในการเปิดให้บริการโทรคมนาคมให้กับผู้บริโภคอย่างทั่วถึง โดยกำหนดให้ผู้บริโภคทุกรายมีโอกาสได้รับบริการเหล่านั้นอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือโทรศัพท์พื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น หากผู้ให้บริการรายใหญ่ไม่สามารถให้บริการที่หลากหลายได้ครบถ้วน ก็จะมิบบทบังคับให้ผู้ให้บริการเหล่านั้นต้องชดใช้เป็นค่าปรับ

หรือการชดเชยในรูปแบบอื่น ๆ เป็นการทดแทนข้อเสียเปรียบของผู้บริโภค จุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นก็เพื่อป้องกันการเอาเปรียบผู้ให้บริการ โดยมีการกำหนดกรอบมาตรฐานของบริการพื้นฐานต่าง ๆ ที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมพึงมีแก่ผู้ให้บริการ ซึ่งบริษัทผู้ให้บริการไม่สามารถอ้างเก็บค่าบริการเพิ่มเติมสำหรับบริการพื้นฐานได้หากไม่ได้รับอนุญาตจาก Reg TP กฎหมายมาตรานี้ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่ง Reg TP ได้รับการร้องเรียนจากบริษัทผู้ให้บริการรายใหญ่ถึงความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน เนื่องจาก Reg TP ไม่ให้ความสนใจกับพฤติกรรมของผู้ให้บริการรายใหม่หรือรายเล็ก<sup>63</sup>

4. การกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อผ่านเครือข่าย (Interconnection) หมวดที่ 4 มาตราที่ 33 ถึง 39 : กำหนดให้มีผลบังคับใช้เฉพาะกับบริษัทรายใหญ่เช่นเดียวกับมาตราอื่น ๆ โดย Reg TP มีสิทธิขาดในการควบคุมการให้บริการเชื่อมต่อเครือข่ายของผู้ให้บริการรายใหญ่กับคู่แข่ง ซึ่งเป็นบริษัทรายย่อยหรือบริษัทใหม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการกีดกัน และลดความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันของผู้ให้บริการรายใหญ่ ทั้งนี้ Reg TP เห็นว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายเล็กหรือรายใหม่มีต้นทุนในการดำเนินการที่จำกัดกว่าคู่แข่งรายใหญ่ ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน การเปิดโอกาสให้บริษัทรายเล็กหรือรายใหม่สามารถใช้เครือข่ายเชื่อมโยงของบริษัทผู้ให้บริการรายใหญ่ในราคาที่เป็นธรรมเพื่อเป็นการลดภาระในการให้บริการ ซึ่งกฎหมายมาตรานี้ถูกต่อต้านจากผู้ให้บริการรายใหญ่เช่นเดียวกับมาตราอื่น ๆ ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

กฎหมาย TKG และบทบาทหน้าที่ของ Reg TP ต่อกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศเยอรมัน ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั้งต่อผู้บริโภคสื่อโทรคมนาคมในแง่ของความหลากหลายของบริษัทและอัตราค่าใช้บริการที่ลดต่ำลง ในขณะที่เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายย่อยและรายใหม่สามารถเข้าทำการแข่งขันเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาด พร้อม ๆ กับเพิ่มสีสันของวงการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามในมุมมองของผู้ให้บริการรายใหญ่ดังเช่น Deutsche Telekom กลับมองว่ากฎหมาย TKG มีความไม่เป็นธรรมอยู่หลายประการ ประเด็นที่สำคัญก็คือการกำหนดให้ผลบังคับของมาตราหลัก ๆ ตกอยู่กับตนเพียงฝ่ายเดียว เปรียบเสมือนกับการที่ Deutsche Telekom ถูกมัดมือชกโดย Reg TP ทำให้รายได้หลักของตนลดต่ำลง จะกล่าวถึงมุมมองของ Deutsche Telekom ต่อกฎหมาย TKG ในช่วงท้ายของบทความชุดนี้ สิ่งที่ต้องการกล่าวถึงเป็นอันดับต่อไปก็คือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมใน

<sup>63</sup> Jackkit Sangkittiwat. (2556). "การประมูลใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ในประเทศเยอรมัน." สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2557, จาก <http://jackkits.blogspot.com/2012/08/case-study-spectrum-auction-in-germany.html>.

ประเทศเยอรมัน โดยพิจารณาถึงสภาพการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าบริการ โทรคมนาคมต่าง ๆ โดยสังเขป

ความเปลี่ยนแปลงของตลาดโทรคมนาคมเยอรมันหลังการเปิดเสรี

หลังการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา จำนวนบริษัทผู้ให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครือข่ายสื่อสารคอมพิวเตอร์ และบริการอื่น ๆ โดยเฉพาะการให้บริการ โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือจาก จำนวนใบอนุญาตเปิดให้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมซึ่งออกโดยหน่วยงาน Reg TP ในช่วงครึ่งปี แรกของปี พ.ศ. 2541 จำนวน 269 ใบอนุญาต มีบริษัทผู้รับดำเนินกิจการทั้งสิ้น 1,103 ราย เพิ่มขึ้นเป็น 711 ใบอนุญาต และ 1,952 บริษัทในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2544 ดังแสดงในรูปที่ 2 ผลกระทบโดยตรงที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคก็คือตัวเลือกที่มากขึ้นของบริการสื่อสารโทรคมนาคม และระดับราคาอัตราค่าใช้บริการที่ลดต่ำลงอันเนื่องมาจากกลไกทางการตลาด และการควบคุมของ หน่วยงาน Reg TP ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ในแง่ของการบังคับให้ Deutsch Telekom ยินยอมให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายย่อย ซึ่งอาจเป็นคู่แข่งหรือเป็นพันธมิตรของตนเอง สามารถเชื่อมต่อเข้าสู่เครือข่ายสื่อสารของตนได้ โดยมีการคิดค่าเชื่อมต่อ (Interconnection Charge) ในอัตราที่สอดคล้องกับต้นทุนเครือข่ายและ ระดับราคามาตรฐาน ตามที่ได้รับการประเมินโดยหน่วยงาน Reg TP ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งต่อการ กระจายพื้นที่การให้บริการโทรคมนาคมไปยังเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศเยอรมัน ตัวอย่างเช่น อาจมี บริษัทเกิดใหม่รายหนึ่งซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการวางเครือข่ายคอมพิวเตอร์เชื่อมต่อเมือง ใหญ่ ๆ ภายในประเทศเยอรมัน โดยเก็บค่าบริการจากลูกค้าที่เป็นองค์กรหรือบริษัทต่าง ๆ ที่ต้องการเชื่อมโยงระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของตนตามหัวเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในกรณีนี้ บริษัทผู้ให้บริการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องลงทุนวางเครือข่ายเชื่อมโยงถึงกันทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะ หน่วยงาน Reg TP จะทำหน้าที่คุ้มครองโดยให้บริษัทดังกล่าวทำการเชื่อมต่อเครือข่ายท้องถิ่นในแต่ละเมืองผ่านเครือข่ายสื่อสารของ Deutsch Telekom โดยจะได้รับการคิดราคาค่าเชื่อมต่อที่เป็นธรรม แม้การให้บริการในลักษณะดังกล่าวจะซ้อนทับกับบริการของ Deutsch Telekom ก็ตาม เพื่อเป็น การแสดงให้เห็นว่าบรรดาบริษัทรายย่อยเหล่านี้มีข้อได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจอย่างไร ผู้เขียน ขอให้พิจารณาจุดเชื่อมต่อสำหรับเข้าใช้เครือข่ายเชื่อมโยงของบริษัท Deutsch Telekom ซึ่งกระจาย ตัวทั่วทุกหนแห่งในประเทศเยอรมัน

ผลดีที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้มีการเชื่อมต่อผ่านเครือข่ายเชื่อมโยงของ Deutsch Telekom ได้ ทำให้ภาพการแข่งขันให้บริการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างดุเดือด เนื่องจากบริษัทผู้ให้บริการรายย่อยจะสามารถควบคุมต้นทุนในการดำเนินการได้ โดยไม่ถูกกดดันแก่งจากผู้ให้บริการรายใหญ่ ซึ่งอาจเป็นคู่แข่งทางการค้ากันโดยตรง จุดนี้เองที่เป็นข้อเสียเปรียบอย่างเห็นได้ชัดของยักษ์ใหญ่ดังเช่น Deutsch Telekom ซึ่งต้องแบกต้นทุนเครือข่ายเชื่อมโยง พร้อมทั้งการบำรุงรักษา แต่กลับต้องยอมให้คู่แข่งร่วมอาศัยใช้เครือข่ายของตนเอง โดยไม่สามารถปฏิเสธหรือปิดกั้นการขอใช้บริการได้ หากการขอใช้บริการนั้นเป็นไปด้วยเงื่อนไขของการจ่ายค่าเชื่อมต่อที่เหมาะสมถูกต้องตามกติกาที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยหน่วยงาน Reg TP

แม้ว่าจะมีกระแสการร้องเรียนและคัดค้านจากผู้ให้บริการรายใหญ่เพียงใดก็ตาม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในภาพรวมต่อผู้บริโภคในประเทศเยอรมันก็เป็นไปในทางที่ดี กล่าวคืออัตราค่าบริการสื่อสารโทรคมนาคมต่าง ๆ มีการปรับลดลงอย่างต่อเนื่องและเป็นไปอย่างอย่างสนใจ ตัวอย่างที่ผู้เขียนขอนำมากล่าวถึงก็คือการคิดค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศเยอรมัน ซึ่งมีการปรับลดลงอย่างมากนับตั้งแต่เริ่มมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม จากรูปที่ 4 ซึ่งเปรียบเทียบอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศของบริษัท Deutsch Telekom และราคาเฉลี่ยที่รวมนับคู่แข่งรายอื่น ๆ นับตั้งแต่ก่อนหน้าการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมเพียง 1 เดือน (ธันวาคม พ.ศ. 2540) จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2544 สิ่งที่จะเห็นได้เป็นประการแรกก็คือ ทุกครั้งที่คู่แข่งรายใหม่เข้ามาในตลาด เช่น Mobicom ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 หรือ Nikoma ในช่วงเดือนกันยายนปีเดียวกัน มีผลทำให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลลดลง กล่าวคือ จาก 0.19 มาร์คต่อนาทีมาเป็น 0.17 มาร์คต่อนาทีตามตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น จนกระทั่งปัจจุบันค่าเฉลี่ยอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลลดลงเหลือเพียง 0.055 มาร์คต่อนาที หรือลดลงกว่า 11 เท่าจากอัตราค่าบริการก่อนการเปิดเสรี (0.6 มาร์คต่อนาที)

ข้อสังเกตประการที่สองก็คือการที่ Deutsch Telekom ถูกควบคุมในเรื่องของอัตราค่าบริการจากหน่วยงาน Reg TP ตามกฎหมาย TKG ทำให้ Deutsch Telekom ไม่อาจใช้กลยุทธ์ด้านราคาเพื่อต่อสู้กับการแข่งขันจากรายย่อยอื่น ๆ ประกอบกับการที่คู่แข่งรายย่อยมีสิทธิในการขอใช้เครือข่ายเชื่อมโยงของ Deutsch Telekom ในการให้บริการได้โดยได้รับการดูแลจาก Reg TP ก็ยังทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานของบริษัทรายย่อยเหล่านี้ไม่สูงมาก ทำให้สามารถกำหนดอัตราค่าบริการที่ต่ำลงได้มาก สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงาน Reg TP ตามที่ได้กล่าวถึงไว้ในช่วงแรกได้เป็นอย่างดี

เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อส่วนแบ่งทางการตลาดของผู้ให้บริการรายใหญ่ ดังเช่น Deutsch Telekom สามารถพิจารณาเปรียบเทียบส่วนแบ่งทางการตลาดสำหรับบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของประเทศเยอรมัน ซึ่งแต่เดิมในช่วงก่อนการเปิดเสรีมีเพียง Deutsch Telekom เท่านั้นที่ผูกขาดการให้บริการดังกล่าว หลังจากที่มีการเปิดเสรีแล้วจะเห็นว่ากลไกการกำหนดอัตราค่าบริการซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมาย TKG ส่งผลให้ผู้บริโภคภายในประเทศเยอรมันมีตัวเลือกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศแบบเลือกตายตัว (Preselection Service) ซึ่งต้องมีการสมัครเป็นผู้ใช้บริการของบริษัทใดบริษัทหนึ่งซึ่งมีการคิดอัตราค่าโทรศัพท์ที่ต่ำกว่า Deutsche Telekom และใช้บริการโทรออกผ่านเลขหมายของบริษัทดังกล่าวทุกครั้ง หรือแม้กระทั่งการใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศชนิดที่สามารถเลือกบริษัทผู้ให้บริการได้ในการโทรแต่ละครั้ง (Call-by-Call Service) ซึ่งผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบและเลือกใช้บริการของบริษัทที่มีอัตราค่าบริการ และคุณภาพสัญญาณที่ดีที่สุดสำหรับการโทรไปยังแต่ละประเทศ จะเห็นว่าบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายของ Deutsche Telekom มีส่วนแบ่งทางการตลาดที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 50 เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่เพิ่งจะเริ่มดำเนินการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมไปเป็นเวลาประมาณ 3 ปีเท่านั้น

การสนับสนุนของกฎหมาย TKG และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอย่างใกล้ชิดของ Reg TP ถือเป็นการสนับสนุนการลงทุนให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมของบริษัทเกิดใหม่จำนวนมากในประเทศเยอรมัน ภาพของการลงทุนที่แท้จริงสำหรับบริษัทเกิดใหม่เหล่านี้มีอาจเทียบได้กับการลงทุนและความพร้อมของเครือข่ายสื่อสารของ Deutsch Telekom ซึ่งลงรากปักฐานในประเทศเยอรมันทั้งประเทศมาเป็นเวลานานนับร้อยปี การลงทุนสร้างเครือข่ายหรือระบบสื่อสารโทรคมนาคมในประเทศเยอรมัน ของบริษัทผู้ให้บริการรายใหม่ ซึ่งแม้จะมีอยู่เฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ แต่ก็มีความพร้อมที่จะให้บริการในระดับประเทศได้เนื่องจากการสนับสนุนของกฎหมาย TKG ในการบังคับให้ Deutsche Telekom ในฐานะของผู้ให้บริการที่ถูกมองว่ามีความได้เปรียบในด้านของส่วนแบ่งทางการตลาดที่เหนือกว่า ต้องยอมให้บริษัทเล็ก ๆ เหล่านี้อาศัยเครือข่ายเพื่อการเชื่อมต่อถึงกัน และหารายได้จากบริการที่เปิดให้บริการได้โดยเสรี ที่น่าสนใจก็คือในปัจจุบัน Deutsch Telekom สูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดของเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานกว่าร้อยละ 60 ให้กับเหล่าบริษัทคู่แข่งซึ่งเป็นบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่า และบางส่วนเป็นบริษัทเกิดใหม่โดยบริษัทเหล่านี้ให้ความสำคัญกับการเจาะกลุ่มผู้บริโภคเฉพาะบริเวณเมืองใหญ่ ส่งผลให้ส่วนแบ่งทางการตลาดของกลุ่มแข่งขันในเมืองใหญ่ ๆ มีสูงมากกว่าในเมืองที่มีขนาดเล็ก ตัวอย่างเช่น ในเมืองโคโลญน์ ส่วนแบ่งทางการตลาดตกเป็นของกลุ่มแข่งขันถึงร้อยละ 12

ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงตามกลไกการตลาดแบบทุนนิยม ผลดีของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม การควบคุมกลไกในการกำหนดอัตราค่าบริการและรูปแบบของบริการที่ต้องมีให้แก่ผู้บริโภค โดยที่บริษัท Deutsche Telekom ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบนับตั้งแต่วินาทีแรกที่มีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ซึ่งแม้จะมีกระแสการวิพากษ์วิจารณ์จากหลาย ๆ ฝ่ายถึงความเหมาะสมของกฎหมาย TKG มากเพียงใด ก็ต้องยอมรับว่านโยบายดังกล่าวเป็นผลดีต่อผู้บริโภคสาธารณูปโภคประเภทสื่อสารโทรคมนาคม อย่างไรก็ตามหากย้อนกลับมาพิจารณาภาพเหตุการณ์ทั้งหมดอย่างเป็นกลาง โดยยึดถึงแนวโน้มของการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันในระยะยาวเป็นสิ่งสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะหลาย ๆ ประการสำหรับวงการโทรคมนาคมของประเทศเยอรมันก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์และปรับใช้กับแนวทางในการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในอีกหลาย ๆ ประเทศ

พิจารณาสถานภาพในการแข่งขันของ Deutsch Telekom อย่างเป็นทางการ จะเห็นว่ามีความเสียเปรียบต่อรายย่อยทุก ๆ ทาง อีกทั้งไม่มีผู้ใดสามารถตอบได้ว่าเมื่อใดจึงจะเป็นช่วงเวลาที่ Deutsch Telekom จะได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดทางกฎหมาย TKG แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าการที่ Reg TP ต้องดำเนินนโยบายที่เข้มงวดดังกล่าวก็เพื่อสร้างสภาพการแข่งขันให้เกิดขึ้น แต่ทราบได้ก็ตามที่ผู้ให้บริการรายย่อยไม่มีความตั้งใจที่จะแข่งขันจริง หลายรายเข้ามาดำเนินธุรกิจอย่างฉาบฉวยแล้วก็เลิกกิจการไปหลังจากได้กำไรตามที่ตนเองต้องการ สิ่งเหล่านี้ก็ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมสำหรับบริษัทใหญ่ดังเช่น Deutsche Telekom ในการร้องเรียนต่อ Reg TP

เครื่องมือที่หน่วยงาน Reg TP ใช้ในกำหนดอัตราค่าบริการ สำหรับบริการแต่ละประเภทของผู้ให้บริการรายใหญ่นั้น เป็นการพิจารณาประเมินจากต้นทุนในสร้างเครือข่ายและการดำเนินการของผู้ให้บริการเป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ไม่ว่าจะเป็นกลไกทางการตลาด ค่ามาตรฐานของอัตราค่าบริการ และโครงสร้างทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของธุรกิจโทรคมนาคม นับเป็นคำถามที่มักเกิดขึ้นจากหลาย ๆ ฝ่ายในวงการโทรคมนาคมของประเทศเยอรมัน ต่อกฎหมาย TKG และการดำเนินนโยบายของ Reg TP ว่าได้เดินมาถูกทางแล้วหรือไม่<sup>64</sup>

<sup>64</sup> ไพโรจน์ ใจวานิชกิจ.(2549). ตามไปดู... การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2556, จาก <http://www.siamphone.com/article/2005/00005/page.htm>

### 3.3.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในอดีต กิจการโทรคมนาคมในประเทศฝรั่งเศสเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ซึ่งมีกระทรวงว่าด้วยกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจนกระทั่งในปี 1990 ได้มีการยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐ และจะตั้งเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (établissement public) เรียกว่า France Télécom

ในระยะต่อมาด้วยเหตุที่กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและอยู่ระหว่างการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นผลพวงมาจากวิวัฒนาการอย่างรวดเร็วทางด้านเทคนิค การสถาปนาตลาดร่วมในยุโรป และการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการแข่งขันกันอย่างกว้างขวางและขณะเดียวกันก็เป็นแรงต่อต้านการผูกขาดของรัฐประเทศฝรั่งเศส จึงได้ตรารัฐบัญญัติลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 อันเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการแปรสภาพกิจการโทรคมนาคมที่เป็นกิจการผูกขาดมาเป็นกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี โดยมีขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม (la réforme des télécommunications) หลายประการไม่ว่าจะเป็นการแปรรูปกิจการของ France Télécom ในลักษณะพิเศษโดยแปรสภาพ France Télécom ไปเป็นบริษัท มหาชน (จำกัด) ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์และได้ขายหุ้นบางส่วนให้แก่สาธารณชนโดยรัฐยังคงถือหุ้นฝ่ายข้างมาก โดยหุ้นของบริษัทมหาชน France Télécom จะมีการซื้อขายกันในตลาดหลักทรัพย์ (หุ้นได้รับความสนใจจากประชาชนมาก) นอกจากนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างต่อเนื่องในด้านต่างๆ โดยเริ่มจากเรื่องที่เป็นตลาดใหม่ๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ การวางระบบขนส่งเครือข่ายข้อมูล การสื่อสารภายในเครือข่าย โดยรัฐได้เปิดให้มีการแข่งขันทุกด้านเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารทางโทรศัพท์ ซึ่งการจัดให้มีการแข่งขัน (organisation de la concurrence) นั้นรัฐบัญญัติฯ กำหนดให้บริษัท France Télécom เปิดเครือข่ายของตนให้กับผู้ประกอบการรายอื่นที่ได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถให้บริการด้านโทรคมนาคมได้โดยอาศัยเครือข่ายของตนเองหรือเชื่อมโยงกับเครือข่ายของบริษัท France Télécom โดยใช้เป็นเครือข่าย ในการให้บริการได้ การเชื่อมโยงเครือข่ายของบริษัท France Télécom นั้นสามารถทำได้โดยการจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริษัท France Télécom ตามที่กำหนดในสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกับบริษัท France Télécom ซึ่งจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายคือหัวใจสำคัญของการเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม<sup>65</sup>

<sup>65</sup> อารยะ ชีระภัทรานันท์.(2546). มาตรการทางกฎหมายในการจัดสรรคลื่นความถี่ : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานะ บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นอกจากการดำเนินการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม ตามขอบเขตและขั้นตอนของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 รัฐบัญญัติได้กำหนดให้มีกลไกสำคัญเพื่อให้การเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมโดยตรงไว้ซึ่งบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมดังกล่าวบรรลุผลโดยได้กำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการโทรคมนาคมที่เรียกว่า “Autorité de Régulation des télécommunications” (A.R.T.) และต่อมาเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2005 ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อองค์กรจากเดิมเป็น “Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes” หรือ ARCEP หน่วยงานกำกับดูแลการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และไปรษณีย์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการโทรคมนาคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการด้วย องค์กรดังกล่าวเดิมประกอบด้วยกรรมการ 5 คน แต่ปัจจุบันเพิ่มขึ้น 2 คนรวมเป็น 7 คน มีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธาน และกรรมการอีก 6 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และวุฒิสภา โดยสถานะขององค์กรถือว่าเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Autorité administrative indépendante) ซึ่งการดำเนินการขององค์กรดังกล่าวอยู่บนหลักการสำคัญของการแบ่งหน้าที่ ระหว่างหน้าที่ในการบริหารจัดการ (fonction d'exploitation) กับหน้าที่ในการออก “กฎ” (fonction de la réglementation) กล่าวคือ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม (ARCEP) มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคตามคำขออนุญาตจัดตั้งเครือข่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้เครือข่ายที่เปิด รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอุปกรณ์ทางการสื่อสารแก่ประชาชน (แต่อำนาจในการออกใบอนุญาตยังคงเป็นอำนาจของรัฐ) นอกจากนี้ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” (ARCEP) ยังมีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการด้านการโทรคมนาคม รวมทั้งทำหน้าที่อนุญาตใบอนุญาตในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทน การเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้ประกอบการกับบริษัท France Télécom

นอกจากอำนาจในการออก “กฎ” และวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” (ARCEP) ยังมีหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้ายสัญญา (cahiers des charges) ซึ่งเป็นเงื่อนไขประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต และมีหน้าที่ในการจัดคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ประกอบการ ในกรณีที่พบว่าผู้ประกอบการรายใดมีส่วนแบ่งการตลาดสูงผิดปกติและเข้าข่ายการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” (ARCEP) มีหน้าที่ที่จะเสนอเรื่องต่อ

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (Conseil de la Concurrence) ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่เชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องการแข่งขันทางการค้าที่สำคัญ (ARCEP) มีอำนาจในการตัดสินใจโดยไม่ถูกยับยั้งโดยรัฐมนตรีทำให้ (ARCEP) ของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่มีอิสระเต็มที่ไม่ว่าขึ้นกับรัฐมนตรีหรือสังกัดกระทรวงใดมีหน้าที่หลักกำกับดูแลการเข้ามาเป็นผู้ให้บริการ ราคาค่าบริการ บริการเสริม บริการดาวเทียม และเคเบิลทีวี

บทบาทของ (ARCEP) ในการชำระไว้ซึ่งบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคม (sauvegarde du service public des télécommunications)

การเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในกิจการโทรคมนาคมนำมาสู่การแข่งขันที่รุนแรงมาก ฉะนั้น โดยภาระหน้าที่ของ (ARCEP) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะชำระไว้ซึ่งบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคม ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญทั้ง 3 ประการในเรื่องการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ หลักการความเสมอภาคของผู้ใช้บริการ (Principe d'egalite) หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ (Principe d 'CONTINUITE) และหลักการพัฒนาปรับปรุงบริการสาธารณะ (principe d'adaptabilite) ซึ่งจะต้องควบคุมดูแลให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม รัฐได้กำหนดแนวทางในการชำระไว้ซึ่งบริการสาธารณะ ดังนี้ การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน (services telephoneques de base) การให้บริการในภาคบังคับ (services obligatoires) กิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ (missions d'interet général)

1) การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (services Téléphoniques de la base) หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าการให้บริการทั่วไป (service universel) หมายถึง

- (1) การให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในราคาที่เป็นธรรม
- (2) จัดให้มีบริการทางโทรศัพท์ที่ถูกเงินโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย (ระดับเพลิงโรงพยาบาล ฯลฯ)
- (3) จัดให้มีบริหารให้คำแนะนำการใช้โทรศัพท์และสมุดโทรศัพท์
- (4) จัดให้มีตู้โทรศัพท์สาธารณะในทุกพื้นที่ของประเทศ
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ให้บริการทุกคนสามารถได้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ

โดยอาจกำหนดค่าบริการพิเศษ (tariffs speciaux) สำหรับบุคคลบางประเภทแต่ต้องไม่มีข้อกำหนดในลักษณะกีดกันหรือสร้างความแตกต่างของการให้บริการ โดยอ้างความห่างไกลทางภูมิศาสตร์ (ราคาเดียวกันทั่วประเทศ)

2) การให้บริการในภาคบังคับ (services obligatoires) ทั่วประเทศ รัฐจะต้องจัดให้มีการให้บริการอย่างน้อยดังนี้

(1) จัดให้ผู้ประกอบการทุกรายมีสิทธิใช้โครงข่ายที่มีอยู่และเปิดให้มีการเชื่อมโยงกับโครงข่ายอื่น

(2) เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการทุกรายยื่นข้อเสนอเช่าโครงข่ายที่มีอยู่ (บริการฐานข้อมูล ทั้งการเชื่อมโยงโดยสัญญาณเสียงและสัญญาณภาพ)

(3) ให้ผู้ประกอบการสามารถใช้ฐานข้อมูลทั้งระบบ

3) กิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ (mission d'interet général) กิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว มีทั้งข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ การใช้ประโยชน์ในด้านการศึกษาของสถาบันชั้นสูงด้านโทรคมนาคมหรือกิจการสาธารณะด้านการศึกษา คั่นคว้า วิจัย เพื่อการพัฒนาด้านโทรคมนาคม

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 บัญญัติเพียงว่าบริษัท France Télécom มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมในทุกด้าน และมีบทบัญญัติเพิ่มเติมว่า ผู้ประกอบการอื่นที่สามารถจัดบริการด้านโทรคมนาคมทั่วประเทศอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมในทุกๆ ด้านได้

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (financement du service public)

การกำหนดอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการด้านโทรคมนาคมรายอื่นจะต้องเป็นค่าตอบแทนให้แก่บริษัท France Télécom ถูกกำหนดขึ้น หลังจากได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงราคาต้นทุนอย่างละเอียด ค่าตอบแทนที่บริษัท France Télécom ได้รับจะเพิ่มขึ้นตามปริมาณการขอเชื่อมต่อโครงข่ายของบริษัท France Télécom

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม (ARCEP)

ความเชื่อมโยงในด้านนิติสัมพันธ์ขององค์กรที่รับผิดชอบ (différentes articulations juridiques)

1) รัฐ กับบริษัท France Télécom

รัฐให้สิทธิในการจัดบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมแก่บริษัท France Télécom ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างชัดเจนในข้อกำหนดท้ายสัญญา (cahiers des charges) โดยทำได้ในรูปรัฐกฤษฎีกา (รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 27 ธันวาคม 1996 กำหนดให้บริษัท France Télécom เป็นผู้จัดบริการสาธารณะในด้านโทรคมนาคม)

## 2) รัฐกับผู้ประกอบการรายอื่น

ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะจัดให้มีโครงข่ายโทรคมนาคม หรือใช้โครงข่ายที่มีอยู่ในการจัดบริการด้านโทรคมนาคม หรือใช้โครงข่ายที่มีอยู่ในการจัดบริการด้านโทรคมนาคมต้องยื่นคำขออนุญาตต่อรัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการ โทรคมนาคม โดยผ่านองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” การยื่นคำขอถือว่าเป็นสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้เงื่อนไขของข้อกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นและจำนวนคลื่นที่มีอยู่ การอนุญาตจะมีเงื่อนไขประกอบ กล่าวคือผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ข้อกำหนดท้ายสัญญา (cahiers des charges) ซึ่งมีรายละเอียดที่ชัดเจนพร้อมทั้งมีบทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต

อย่างไรก็ดี รัฐบัญญัติลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบการทุกรายมีหน้าที่จ่ายค่าธรรมเนียมการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ในข้อตกลงอนุญาตให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การอนุญาตไม่ให้สิทธิผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมแก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ และการอนุญาตดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งรัฐมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

## 3) ผู้ประกอบการกับบริษัท France Télécom

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับบริษัท France Télécom เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะคู่แข่งทางการค้า แต่ขณะเดียวกัน ก็มีข้อสัญญาผูกพันในเรื่องการขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งข้อสัญญาดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่งที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเชื่อมต่อโครงข่ายที่ดี อัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดโดยกฎหมาย และตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจในการออก “กฎ” (ARCEP) ในกรณีที่มีข้อพิพาท (คู่กรณีอาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แห่งกรุงปารีสได้)

### การฟ้องคดีต่อศาล (recours juridictionnels)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมอาจนำไปสู่การพิจารณาของศาลได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเด็นแห่งข้อพิพาทว่าจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลใด ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1) คดีที่นำไปฟ้องยังศาลปกครอง ได้แก่ ขั้นตอนในการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาและข้อกำหนดสัญญา (cahiers des charges) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

2) คดีที่นำไปฟ้องยังศาลยุติธรรม ได้แก่ สัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการกับบริษัท France Télécom และการรอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์

3) คดีที่นำไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ การมีส่วนแบ่งในตลาดสูงผิดปกติอันมีพฤติการณ์ที่ขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม<sup>66</sup>

กล่าวโดยรวมแล้วการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อรองรับการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมโดยการเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมของประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 นั้น แสดงให้เห็นว่า บทบาท อำนาจหน้าที่ ขององค์กรดังกล่าว มีหลักการสำคัญและข้อคำนึงอยู่หลายประการ ได้แก่ การที่รัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อให้เกิดการแข่งขันแท้ที่จริงกล่าวคือต้องลดบทบาทของ France Télécom เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ สามารถเข้าสู่ระบบได้ และจะต้องลดบทบาทลงทั้งในด้านการกำกับดูแล วางกฎ ระเบียบ ในเรื่องการโทรคมนาคม ตลอดจนต้องให้หลักประกันในการดำรงไว้ซึ่งบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมด้วย

เมื่อพิจารณาสถานะขององค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศฝรั่งเศสแล้วพบว่า เป็นอำนาจของรัฐหรือหน่วยงานรัฐบาลโดยการจัดรูปแบบของระบบวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ มีลักษณะการจัดระบบ *Systeme de la fonction publique* ที่รัฐเป็นผู้จัดสรรคลื่นความถี่ให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานสาธารณะดำเนินการโดยการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาล และเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการได้ แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัดเพื่อป้องกันการผูกขาดของธุรกิจเอกชนที่อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาดทางความคิดตามมา เนื่องจากต้องการให้กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะชนตามแนวทาง *la fonction publique* ดังกล่าว ดังนั้น จึงได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กำกับดูแล วางกฎระเบียบแก่กิจการสื่อสารมวลชนวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ให้มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ คือ คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์ (*Council Superieur del 'Audiovisuel*) ส่วนกิจการโทรคมนาคมนั้นรัฐได้จัดสรรคลื่นความถี่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสรี โดยการแปรรูปองค์การ

<sup>66</sup>M.Philippe Touguet de Beauregard, “การมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ (*Publics de services Délégation du*) และการควบคุมสัญญาจัดซื้อจัดจ้างและสัมปทานบริการสาธารณะ (*Controles des marches et des concession de service public*),” การบรรยายโดยที่ปรึกษาสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย, ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 11-12 ธันวาคม 2551

มหาชนอิสระ France Télécom เป็นบริษัทมหาชน โดยข้อกำหนดแห่งกฎหมาย (รัฐบัญญัติ) ให้ผู้ประกอบการรายอื่นที่มีศักยภาพในการประกอบการเข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้ แม้รัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตแต่รัฐบัญญัติก็กำหนดห้ามมิให้สิทธิผูกขาดในการจัดการบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง โดยเฉพาะและเช่นเดียวกัน เพื่อธำรงไว้ซึ่งบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมจึงได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้กับองค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (ARCEP) เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel กับ (ARCEP) แล้วพบว่า การที่คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์ (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) และ (ARCEP) มีเพียงอำนาจในการกำกับดูแล ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตนั้น เนื่องจากภารกิจที่จะต้องดูแลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะของคณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์ และภารกิจที่จะต้องกำกับดูแลเพื่อป้องกันการผูกขาดกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมของ (ARCEP) ตามขอบเขตและขั้นตอนของรัฐบัญญัติที่ให้อำนาจนั้น มีลักษณะเป็นรูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ (Grundrechte mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt) ซึ่งเรียกร้องว่าการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น<sup>67</sup> พิจารณาได้จากกรณีที่กฎหมายฉบับลงวันที่ 17 มกราคม 1989 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์ และรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ (ARCEP) โดยกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่องค์กรทั้งสองแทรกแซง หรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการแล้วแต่กรณี เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญที่มุ่งหมาย คือ ประโยชน์สาธารณะหรือป้องกันการครอบงำผูกขาดกิจการ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการประกอบกิจการ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ โครงสร้างการแบ่งแยกกระหว่างอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตกับอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และกรณีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระเต็มที่ อย่างคณะกรรมการกิจการวิทยุและโทรทัศน์ (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) และ (ARCEP) มีอำนาจตัดสินใจ

<sup>67</sup> บรรณเจ็ด สิงคะเนติ.(2540). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*, น. 51.

โดยไม่ถูกยับยั้งโดยรัฐมนตรีนั้น มีข้อดี คือ จะทำให้นโยบายการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และโทรคมนาคม มีความแน่นอนเป็นไปตามอาณัติของกฎหมายโดยไม่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย เช่น นโยบายของฝ่ายบริหารไม่เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของหน่วยงานเหล่านี้มีสูงยากในการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เพียงพอสำหรับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่มีอยู่เสมอแม้การบริหารงานจะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และทันกับ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม<sup>68</sup>

(ARCEP) จะกำกับดูแลเพื่อให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการ โทรคมนาคม โดยสร้างไว้ซึ่ง บริการสาธารณะ ป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เมื่อพิจารณาบทบาทของ (ARCEP) แล้วพบว่า มีความสอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ที่คำนึงถึงความเสมอภาคของผู้ใช้บริการ หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ และหลักการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการ สาธารณะ ยังผลให้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวบรรลุผลได้ในระดับหนึ่ง

ส่วนขอบเขตของอำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการโทรคมนาคมของประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมีอำนาจใน ขอบเขตเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลเท่านั้น เนื่องจากอำนาจในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และ ประกอบกิจการจะเป็นอำนาจของรัฐหรือหน่วยงานรัฐบาลโดย (ARCEP) ของฝรั่งเศส จะกำกับ ดูแลการเข้ามาเป็นผู้ให้บริการ ราคาบริการ บริการเสริม บริการดาวเทียม และเคเบิลทีวี แยกงาน กำกับดูแลบริการกระจายเสียงให้เป็นของคณะกรรมการกิจการวิทยุและโทรทัศน์ ได้กล่าวไว้ใน ตอนต้นว่า การให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในลักษณะดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการ แบ่งแยกอำนาจเนื่องจากได้แยกอำนาจเกี่ยวกับการอนุญาต และการกำกับดูแลออกจากกันก่อให้เกิด ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ การกำกับดูแลนั้นต้องผูกพันและควบคุมตรวจตรา เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขอันเป็นเนื้อหาของอนุญาตด้วย ส่วนองค์กรผู้ที่มีอำนาจ เกี่ยวกับการอนุญาต ย่อมไม่อาจใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกำกับดูแลได้ นอกจากนี้ ยังมีการ ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยองค์กรอื่นของรัฐ ดังจะเห็นได้จากกรณี (ARCEP) พบว่าผู้ประกอบการรายใดมีส่วนแบ่งในตลาดสูงผิดปกติ และเข้าข่ายการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (ARCEP) มีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าอันเป็นองค์กรตุลาการ

<sup>68</sup> เจริญชัย เรียววิไลสุข.(2552). การกำกับดูแลโทรคมนาคม เขาทำกันอย่างไร เราจะเลือกแบบ ไหน. ในหนังสือสารแห่งชาติ 4 สิงหาคม 2542, น. 108

ผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งในการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยการปรับ การพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ต่อไป

ในปัจจุบันการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศฝรั่งเศส มีผู้ให้บริการรายใหญ่ 3 รายคือ France Télécom/Orange, Vivendi/SFR และ Bouygues Telecom ซึ่งเป้าหมายของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ (ARCEP) นั้นมุ่งเน้นการกำกับเฉพาะผู้ให้บริการรายใหญ่เท่านั้นเพื่อสนับสนุนให้เกิดผู้ให้บริการรายใหม่

### 3.3.3 ราชอาณาจักรอังกฤษแห่งบริติช(อังกฤษ)

กิจการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทยเป็นบริการสาธารณูปโภคซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรที่ให้บริการมาตั้งแต่ต้น โดยมีสำนักไปรษณีย์ (Postal Administration) เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบทั้งบริการไปรษณีย์ โทรเลข และ โทรศัพท์ ซึ่งรู้จักกันในนามของ PTT (Post, Telegraph & Telephone Administration) อันเป็นรูปแบบขององค์กรให้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคมของประเทศในภาคพื้นยุโรป ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลอังกฤษได้มีนโยบายการโทรคมนาคมในเชิงพาณิชย์มากขึ้น (More Market Oriented Approach) ดังนั้นรัฐบาลจึงได้แยกธุรกิจโทรคมนาคมออกจากธุรกิจไปรษณีย์โดยจัดตั้ง British Telecom (BT) ที่มีลักษณะวิสาหกิจของรัฐ (Public Ownership) ขึ้นภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1981 มารับผิดชอบการให้บริการโทรคมนาคม ในปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลอังกฤษได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคมโดยตราพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1984 และแปรรูป BT เป็นบริษัทมหาชนจำกัด และอนุญาตให้ Mercury ซึ่งเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เป็นอีกหน่วยงานที่สามารถให้บริการสาธารณะ (Public Telecommunication Operator – PTO) ดำเนินธุรกิจแข่งขันกับ BT

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1981 ได้ถูกพิจารณาแก้ไขใหม่และได้รับพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1984 เนื่องจากมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการ 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1) แปรรูป BT ให้เป็นรูปของบริษัท เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและคล่องตัวอย่างแท้จริง

2) ให้อิสระและเสรีภาพแก่ตลาดเพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างแท้จริง ซึ่งการแปรรูป BT จะมีผลเป็นการลดถอนอำนาจการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมของ BT

3) ผ่อนปรนกฎเกณฑ์ กฎหมายสำหรับกิจการโทรคมนาคม

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1984 กฎหมาย ปี ค.ศ. 1984 ได้ยกเลิกอำนาจจำเพาะ (Exclusive) ในการให้บริการโทรคมนาคมของ BT ซึ่งได้รับอำนาจ

ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1981 และกำหนดให้ BT ต้องจำหน่ายหุ้นให้แก่สาธารณชนเป็นอัตรา 51% นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ผู้ดำเนินการให้บริการ โทรคมนาคมทุกรายรวมทั้ง BT จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนดำเนินการ กฎหมายฉบับนี้ได้เพิกถอนอำนาจของ BT ในการเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการ โทรคมนาคมรายอื่นๆ ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายปี ค.ศ. 1981

องค์กรกำกับดูแลการโทรคมนาคม (OFCOM)<sup>69</sup> ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีการคุ้มครองผู้ใช้บริการเคลื่อนที่ในด้านต่างๆ มากมายโดยการกำกับดูแลกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ภาค กล่าวคือ การกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยตรงตาม Communication Act 2003 คือ OFCOM โดย OFCOM จะเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลเกี่ยวกับด้านกิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมของประเทศอังกฤษทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับเรื่องเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่คือ Information Commissioner's Office (ICO) และหน่วยงานคุ้มครองผู้ใช้บริการเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวโดยการเสนอขายสินค้าและบริการทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ The Telephone Preference Service (TPS)

นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังมีหน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นการกำกับดูแลตนเองด้วย กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลในเรื่องบริการเสริมของโทรศัพท์เคลื่อนที่ (PhonepayPlus) ซึ่งหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่กำกับดูแลบริการเสริมต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม รวมไปถึงกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย

สุดท้ายที่จะขาดไม่ได้คือการระงับข้อพิพาทจากปัญหาที่เกิดจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ ประเทศอังกฤษได้มีหน่วยงานอิสระที่รับเรื่องร้องเรียนจากปัญหาของผู้ใช้บริการกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ ซึ่งรวมไปถึงกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย หน่วยงานดังกล่าวคือ Otelco (the Office of the Telecommunications Ombudsman) และ CISAS (Communications and Internet Services Adjudication Scheme) โดยหน่วยงานทั้งสองดังกล่าวสามารถรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ในระดับหนึ่ง โดยถ้าผลการตัดสินของหน่วยงานทั้งสองไม่เป็นที่พอใจของผู้ใช้บริการ ผู้ใช้บริการสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาล

<sup>69</sup> สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2552). *บทเรียนการเปิดเสรีโทรคมนาคม และการประเมินผลปฏิรูปโทรคมนาคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : บริษัท อีซี จำกัด. น.74

ได้ต่อไป โดยต่อไปจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังต่อไปนี้

### หน่วยงานภาครัฐ

ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่าประเทศอังกฤษมีหน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมไปถึงกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วยและหน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับเรื่องเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ คือ Information Commissioner's Office (ICO) และหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวโดยการเสนอขายสินค้าและบริการทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ The Telephone Preference Service (TPS)

#### หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ OFCOM

แต่เดิมนั้นการบริการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษให้บริการโดยหน่วยงาน General Post Office (GPO) แต่ในปี 1981 ได้มีการตรา Telecommunications ACT 1981 ซึ่งเป็นกฏแรกของ การเปิดเสรีโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ ไม่ให้ถูกผูกขาดอยู่แต่กับรัฐบาลจากการตรา Telecommunications ACT 1981 ทำให้ GPO แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ Post Office เป็นหน่วยงาน ด้านไปรษณีย์และ British Telecommunications ซึ่งเป็นหน่วยงานในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษนั้นจะอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวง การค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) จนกระทั่งได้มีแนวคิดในเรื่อง การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลอังกฤษจึงได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ใน การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ และปี ค.ศ.1984 ได้มีการออกกฎหมาย The British telecommunication ACT 1984 ซึ่งในเนื้อหานี้กล่าวถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่จะมาทำ หน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษ ซึ่งคือสำนักงานโทรคมนาคม อังกฤษ (Office of Telecommunication : OFTEL)

การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลแยกออกมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ทั้ง ต่อผู้ประกอบการว่าตนเองจะได้รับความเป็นธรรมและได้รับการคุ้มครองในตลาดการแข่งขันเสรี สำหรับผู้บริโภคนั้นจะได้รับความเชื่อมั่นว่าตนจะได้รับการคุ้มครองประโยชน์และได้รับการ บริการที่ดีและทั่วถึง เนื่องจากหน่วยงานที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทั้งจาก ผู้ประกอบการและอำนาจทางการเมืองจะช่วยสร้างความมั่นใจในเรื่องดังกล่าวได้

ซึ่งในกรณีของประเทศไทยการแปรรูปกิจการของ British Telecom ซึ่งแต่เดิมเป็น ผู้ให้บริการหลักและได้รับสิทธิพิเศษในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมรวมทั้งมีบทบาทสำคัญใน

การออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคมทำให้บุคคลหรือกลุ่มธุรกิจที่ประสงค์จะเข้าประกอบกิจการดังกล่าวทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้และความน่าสนใจรวมทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนของการประกอบธุรกิจดังกล่าว

สำหรับ OFTEL นั้นมีสถานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมชาติระหว่างผู้ให้บริการทั้งหลายด้วยกัน และในเวลาต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมาย Communications Act 2003 ซึ่งได้มีการวางรูปแบบองค์กรกำกับดูแลขึ้นใหม่โดยได้มีการขยายขอบเขตหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับการขยายตัวและการพัฒนาของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและการโทรคมนาคม องค์กรกำกับดูแลที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกว่า Office of Communication หรือ OFCOM

ซึ่งในกรณีนี้ผู้ประกอบการรายใหม่ๆ อาจมีความหวาดกลัวในเรื่องการแข่งขันไม่เป็นธรรมและการผูกขาดตลาดจากผู้ประกอบรายใหญ่ ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมในกิจการโทรคมนาคม

การดำเนินงานของ OFCOM นั้นครอบคลุมกิจการด้านโทรคมนาคมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นด้านการสื่อสาร คลื่นวิทยุ กิจการโทรทัศน์และการสื่อสารไร้สาย ซึ่งแต่เดิมนั้นการดำเนินงานและกำกับดูแลในด้านต่างๆ จะตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

- 1) คณะกรรมาธิการมาตรฐานการกระจายเสียง(Broadcasting Standards Commission : BSC)
- 2) คณะกรรมาธิการโทรทัศน์เสรี (Independent Television Commission/ITC)
- 3) สำนักงานการโทรคมนาคม (Office of Telecommunications : OFTEL)
- 4) องค์กรวิทยุ (Radio Authority)
- 5) การสื่อสารไร้สาย (Radiocommunication Agency : RA)

สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ OFCOM นั้น OFCOM นั้นคงมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานเช่นเดียวกับ OFTEL โดยเป็นไปตาม Communication Act 2003 กล่าวคือ ส่งเสริมและคุ้มครองการค้าเสรีเป็นธรรมรวมถึงคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

โดยหน้าที่จำเพาะของ OFCOM นั้นครอบคลุมไปใน 6 กลุ่ม กล่าวคือ<sup>70</sup>

- 1) ทำให้แน่ใจว่าได้มีการใช้คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่ดีที่สุด
  - 2) ทำให้แน่ใจว่าได้มีการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์รวมทั้ง internet ความเร็วสูงทั่วประเทศอังกฤษ
  - 3) ทำให้แน่ใจได้ว่าประเทศอังกฤษมีการให้บริการโทรทัศนความละเอียดสูงและวิทยุทั่วประเทศอังกฤษ
  - 4) รักษาคุณภาพของการแพร่ภาพโทรทัศน์
  - 5) จัดให้มีการป้องกันต่อต้านความรุนแรงในสื่อ
  - 6) จัดให้มีการป้องกันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิในความเป็นส่วนตัว
- หลักการในการกำกับดูแลของ OFCOM ตาม Communication Act 2003 ประกอบด้วย
- 1) กำหนดนโยบาย และจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของรัฐบาล
  - 2) เข้าแทรกแซงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการจัดให้มีบริการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะซึ่งไม่สามารถใช้กลไกตลาดได้
  - 3) ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแข่งขันการให้บริการ ด้วยการเข้าแทรกแซงอย่างมีประสิทธิภาพ มิให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งมีอำนาจเหนือตลาด
  - 4) การใช้กลยุทธ์ที่ไม่เป็นธรรมในการเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของภาคเอกชน ต้องอยู่ในสัดส่วนที่พอเหมาะ โปร่งใสและชัดเจน มีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบถึงผลที่จะตามมาภายหลัง
  - 5) กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมของผู้ประกอบการทุกประเภท
  - 6) วิจัยและพัฒนาตลาดการสื่อสารโทรคมนาคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งที่จะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการให้บริการของผู้ประกอบการ
  - 7) ให้คำปรึกษาแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดจากการออกกฎหมายข้อบังคับ ก่อนที่จะตรากฎระเบียบ
- อย่างไรก็ดี OFCOM นั้นไม่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ให้บริการในกิจการโทรคมนาคมแต่ประการใด

<sup>70</sup> Statutory Duties and Regulatory Principles, <http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/Statutory-duties.html>.

ซึ่งในการดำเนินงานในแต่ละส่วนของกิจการโทรคมนาคม OFCOM จะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการวางนโยบายและดำเนินงานในด้านต่างๆ โดยอำนาจหน้าที่นี้ได้รับการกำหนดไว้ตาม Telecommunication Act กล่าวคือในกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้ OFCOM จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องนั้น จะมีการกำหนดว่า OFCOM จะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องและบรรลุผลตามหน้าที่ดังกล่าว

ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่ในประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งถูกกำหนดเป็นหน้าที่หนึ่งในการดำเนินงานของ OFCOM ตาม Communication Act 2003 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว OFCOM จะต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับ OFCOM ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มีการปรึกษาหารือกับผู้บริโภค และให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้บริโภคแก่ OFCOM และทำการจัดพิมพ์ผลการค้นคว้าหรือการทำคำแนะนำดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป

#### **การดำเนินงานของ OFCOM**

สำหรับบุคคลซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กร OFCOM เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน Office of Communications Act 2003 โดยกลุ่มบุคคลซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานและกำหนดนโยบายของ OFCOM นั้นประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมดมี 8 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการรัฐด้านการค้าและอุตสาหกรรม (Secretary of State of Trade and Industry) ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการของ OFCOM นั้น ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ (Chief Executive of OFCOM) และฝ่ายปฏิบัติการ (OFCOM Executive) จำนวน 2 คนและคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของ OFCOM ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพและบรรลุผลมากน้อยเพียงใด การตัดสินใจของคณะกรรมการนี้กระทำโดยเสียงส่วนใหญ่ ส่วนในเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการสิ้นสุดหรือพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการนั้นใน Telecommunication Act ของประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดประเด็นในเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไว้ที่ 5 ปี โดยไม่ตัดสิทธิในการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกส่วนในเรื่องการถอดถอนนั้นเลขาธิการรัฐด้านการค้าและอุตสาหกรรมประเทศอังกฤษมีสิทธิในการถอดถอนคณะกรรมการซึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ (Incapacity) หรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม (Misbehavior)<sup>71</sup>

<sup>71</sup> The Telecommunication act 1984, art 1”

คณะกรรมการของ OFCOM นั้นเป็นผู้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานของ OFCOM ตามที่เห็นสมควร ส่วนการออกเสียงหรือมีมติใดๆ จะใช้มติเสียงส่วนใหญ่และในการประชุมใดๆ จะต้องมีการบันทึกการประชุมไว้ด้วยเสมอและต้องทำการจัดพิมพ์บันทึกการประชุมดังกล่าว

ซึ่งการประชุมที่ตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่จะต้องจัดทำบันทึกการประชุมนั้นรวมถึงการประชุมของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก OFCOM ด้วย

และในกรณีมีเหตุการณ์ดังต่อไปนี้เกิดขึ้น กฎหมายไม่ถือว่ามีผลกระทบต่อความมีผลของการดำเนินการประชุมของ OFCOM ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้แก่ การที่ตำแหน่งของคณะกรรมการ OFCOM วางลง ข้อบกพร่องใดๆ ที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งคณะกรรมการ OFCOM หรือข้อบกพร่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการของเลขาธิการรัฐด้านการค้าและอุตสาหกรรมตาม The office of communications Act 2003 มาตรา 1(6)b ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนคณะกรรมการของ OFCOM ที่จะได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการรัฐ

อำนาจหน้าที่ของ OFCOM ในการรับเรื่องร้องเรียนและระงับข้อพิพาทในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่

OFCOM นั้นเป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ OFCOM นั้นไม่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยตรง แต่จะเป็นลักษณะในการกำกับดูแล OFCOM อำนาจหน้าที่ของ OFCOM ในส่วนของการรับเรื่องร้องเรียนได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 52 แห่ง Communication Act 2003 โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า OFCOM ได้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องจัดให้มีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการการสื่อสารกับผู้ให้บริการภายในประเทศและผู้ให้บริการที่เป็นธุรกิจขนาดเล็ก กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนนั้นจะต้องง่าย โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และต้องไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ จากผู้ร้องเรียน<sup>72</sup> OFCOM ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน่วยงานระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) (ADR) และการรับเรื่องร้องเรียนทั่วไปไว้ใน General Condition ข้อ 14 (GC 14) ซึ่งสรุปได้ว่า

(2) An appointment of a person to hold office as the director shall not to before a term exceeding five years; but previous appointment to that office shall not affect eligibility for re-appointment.

(3) The Director may at any time resign his office as the director by notice in writing addressed to the secretary of state; and the Secretary of State may remove any person from that office on the ground of incapacity or misbehavior

<sup>72</sup> The Ofcom Approved Code of Practice for Complaint Handling, [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk).

กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนนั้นต้องสอดคล้องไปกับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องเรียนสำหรับผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการทั่วไปและผู้ให้บริการที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กไม่เกิน 10 คน (GC 14.4) นอกจากนี้ผู้ให้บริการต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานระดับข้อพิพาททางเลือกไว้แก่ผู้ให้บริการ ถ้าผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว OFCOM สามารถลงโทษผู้ให้บริการนั้นๆ ได้ และผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายต้องเป็นสมาชิกของหน่วยงานระดับข้อพิพาททางเลือกที่ OFCOM ให้การรับรองรวมถึงต้องผูกพันตามคำตัดสินของหน่วยงานระดับข้อพิพาททางเลือกที่เป็นสมาชิกรับด้วย (GC 14.5) ซึ่งปัจจุบันก็คือ Otelco (the Office of the Telecommunications Ombudsman) และ CISAS (Communications and Internet Services Adjudication Scheme)

ในกรณีที่เกิดปัญหาจากการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ขึ้นนั้น ขั้นตอนการร้องเรียนผู้ให้บริการต้องร้องเรียนต่อผู้ให้บริการเสียก่อน ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอย่างเหมาะสมภายใน 8 สัปดาห์ ผู้ร้องเรียนสามารถนำเรื่องร้องเรียนกับหน่วยงานระดับข้อพิพาททางเลือก ตามที่ผู้ให้บริการนั้นๆ เป็นสมาชิกอยู่ โดยเรื่องร้องเรียนนั้นต้องเป็นเรื่องที่เกิดไม่เกิน 9 เดือน เมื่อหน่วยงานระดับข้อพิพาททางเลือกมีคำวินิจฉัย และผู้ให้บริการไม่พอใจ ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ต่อไป<sup>73</sup>

หน่วยงานกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล Information Commissioner's Office (ICO) เป็นหน่วยงานอิสระภาครัฐที่ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐและป้องกันการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้สนับสนุนหลักของ ICO โดย ICO นั้นเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายตาม Data Protection Act 1998 (DPA) ในส่วนของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, the Freedom of Information Act ในส่วนของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ, the Environmental Information Regulations, and the Privacy and Electronic Communications Regulations 2003 ในส่วนของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการตลาดทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยได้อนุมัติตาม the Data Protection Directive (95/46 EC and 2002/58/EC) ของสหภาพยุโรป (EC) โดย ICO จะให้คำแนะนำและแนวทางการปฏิบัติที่ดีแก่องค์กรที่เกี่ยวข้อง แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากผู้ที่จะเมิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่ของตน

<sup>73</sup> OFCOM "Alternative Dispute Resolution (ADR) schemes" <http://consumers.ofcom.org.uk/tell-us/telecoms/adr/>.

การกำกับดูแลของ CIO ที่เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่คือ เป็นการกำกับดูแลผู้ให้บริการในส่วนของคุณข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตาม Data Protection Act 1998

การร้องเรียนต่อ ICO ตาม Privacy and Electronic Communications Regulations 2003 (2003 Regulations)

เมื่อผู้ให้บริการเกิดปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลส่วนตัว และการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยการทำตลาดทางอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียนต่อ CIO ได้ โดยการร้องเรียนนั้นผู้ร้องเรียนต้องติดต่อกับผู้ให้บริการเพื่อให้แก้ไขการละเมิดสิทธิดังกล่าวเสียก่อน ถ้าภายในระยะเวลาอันสมควรและยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียนปัญหาดังกล่าวมาที่ ICO ได้

#### หน่วยงานภาคเอกชน

หน่วยงานกำกับดูแลในเรื่องบริการเสริมของโทรศัพท์เคลื่อนที่ PhonepayPlus

ตาม Communication act 2003 OFCOM ได้มีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับบริการเสริมการต่อมาในปี 2007 OFCOM ได้จัดตั้งให้ Phonepayplus เป็นหน่วยงานเอกชนผู้กำกับดูแลในเรื่องนี้ โดยบริการเสริมที่ทาง Phonepayplus กำกับดูแลคือบริการที่มีการเรียกเก็บบริการมาเพิ่มจากการเรียกเก็บค่าบริการปกตินอกเหนือจากของบริการปกติอื่นๆ บริการเสริมในที่นี้เช่น AudioText ดาวนโหลดข้อความเสียงหรือข้อความรูปภาพ เป็นต้น การกำกับดูแลนั้น ทาง Phonepayplus ได้มีการตรา Code of practice (ในปัจจุบันได้เป็นการแก้ไขครั้งที่ 11 ซึ่งแก้ไขในเดือนเมษายน 2551) ซึ่งได้ออกตาม Section 121 ของ Communications Act 2003 ซึ่ง Code ดังกล่าวนี สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ โดยส่วนที่ 1 ของ Phonepayplus Code of practice จะกล่าวเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้ให้บริการเกี่ยวกับบริการเสริมในเรื่องต่างๆ สรุปความได้ว่า

กำหนดหน้าที่ผู้ให้บริการเครือข่าย (Network Operator) ในเรื่องต่างๆ ทั้งในเรื่องทั่วไป การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หน้าที่ของผู้ให้บริการเครือข่ายที่มีการให้บริการเสริมที่ต้องให้มีการตรวจสอบเชิงลึก (Due Diligence) หน้าที่ในการจัดให้มีระบบตรวจสอบ และหน้าที่เฉพาะต่างๆ ของผู้ให้บริการ

กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการเสริมต่างๆ (Service Provider) ในเรื่องต่างๆ ไปหน้าที่ที่ต้องให้ข้อมูลของผู้ให้บริการเสริมต่อทาง Phonepayplus การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและข้อบังคับที่ต้องไม่ผูกพันเป็นรายบุคคล

กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการข้อมูล (Information Provider)  
 กำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับบริการเสริม ไว้ดังต่อไปนี้  
 บริการเสริมนั้นต้องเป็นบริการที่ถูกต้องตามกฎหมาย  
 บริการเสริมนั้นต้องเป็นบริการเสริมที่ไม่อันตราย ไม่รุกรานใคร  
 บริการเสริมนั้นต้องเป็นธรรม ไม่มีการชวนให้เข้าใจผิดในบริการเสริมนั้นๆ  
 การให้บริการเสริมนั้น ต้องเป็นการให้บริการอย่างเหมาะสม ไม่ถูกเปลี่ยนโดยบริการอื่น  
 ที่ผู้ใช้บริการเห็นว่าเป็นการรุกรานหรือไม่เหมาะสม อย่างมีเหตุผลเมื่อเทียบกับบริการเสริมเดิม  
 ต้องไม่มีบริการเสริมที่มีโปรแกรมอัตโนมัติในการเรียกใช้บริการอินเทอร์เน็ต  
 กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมราคาของบริการเสริม  
 กำหนดให้มีศูนย์บริการข้อมูลของบริการเสริม เพื่อให้ข้อมูลต่อผู้ใช้บริการ  
 ในบริการเสริมนั้นต้องมีการระบุตัวตนที่แน่นอน (เช่น เลขหมายที่โทรเข้าต้องอยู่ใน  
 หมวดเลขหมายของบริการเสริม เป็นต้น) เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคหลงเข้าใจผิด

ในกรณีบริการเสริมที่มีการกำหนดระยะเวลาของ Promotion ไว้ตลอดไป หรือ 3 เดือน  
 ขึ้นไป ต้องมีการทำใบแสดงรายละเอียดการใช้งาน (Statement) ให้แก่ผู้ใช้บริการ และถ้ามีการเก็บ  
 ค่าบริการเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ ต้องมีการแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบทาง SMS ด้วย

การใช้คำว่า ฟรี ในส่วนของบริการเสริมนั้นเป็นสิ่งที่ต้องห้าม เว้นแต่บริการเสริมอันที่  
 ฟรีมีมูลค่ามากกว่าบริการเสริมในตอนแรก หรือ บริการเสริมนั้นๆ ไม่มีการเรียกเก็บใดๆ มากกว่า  
 บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ปกติ

บริการเสริมต้องเป็นบริการเสริมที่เหมาะสม  
 การระงับใช้บริการเสริมต้องสามารถกระทำได้ในทันที  
 มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับบริการเสริมประเภทต่างๆ เฉพาะด้าน เช่น บริการ chat  
 บริการหาคู่ บริการเกมส์ชิงรางวัล เป็นต้น

ในส่วนที่ 2 ของ Code นี้ นั้น จะเป็นการกล่าวถึงตัวองค์กร Phonepayplus เป็นสำคัญ  
 เช่น อำนาจหน้าที่ของ Phonepayplus การบังคับใช้กฎหมายและการรับเรื่องร้องเรียนในส่วนของ  
 บริการเสริม การกำหนดถึงมาตรการและบทลงโทษ ของผู้ที่ละเมิดกฎหมายนี้

ขั้นตอนการร้องเรียนต่อ Phonepayplus ตาม Code of Practice  
 ผู้ใช้บริการที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้บริการเสริมของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่  
 เช่น โพรโมชันหรือการโฆษณาบริการเสริม รายละเอียดของบริการเสริม หรือการประกอบธุรกิจ

ของผู้ให้บริการเสริม เป็นต้น ซึ่งเป็นการละเมิด Code of Practice ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนต่อ Phonepayplus ได้

เมื่อ Phonepayplus รับเรื่องร้องเรียนแล้ว และเรื่องร้องเรียนเป็นการละเมิด Code of Practice Phonepayplus ก็จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างละเอียดเพื่อแก้ไขปัญหาตามเรื่องร้องเรียนนั้น ซึ่งอาจจะใช้เวลานานถึง 12 สัปดาห์ ถ้าเรื่องร้องเรียนนั้นมีรายละเอียดมาก เมื่อ Phonepayplus รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสร็จสิ้นแล้ว จะส่งเรื่องให้โดยคณะกรรมการพิจารณา ประกอบไปด้วย Chairman of the Code Compliance 1 ท่าน และบุคคลที่ได้รับเลือกจากคณะกรรมการ 2 ท่าน เป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนบริการเสริมนี้ และเมื่อคณะกรรมการมีคำตัดสินเกี่ยวกับการละเมิด Code of Practice แล้ว บริษัทที่ดำเนินธุรกิจดังกล่าวต้องมีการเปลี่ยนแปลงบริการที่ถูกร้องเรียนให้เป็นที่ไปตามคำตัดสินทันที นอกจากนี้ Phonepayplus สามารถ

สั่งให้บริษัทนั้นๆ หยุดการดำเนินการบริการนั้นๆ

ปรับไม่เกิน 250,000 ปอนด์

ชดเชยค่าเสียหาย คินเงิน จำนวนเหมาะสมกับผู้ร้องเรียน

หน่วยงานระงับข้อพิพาทในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ Otelco (the Office of the Telecommunications Ombudsman)

Otelco (the Office of the Telecommunications Ombudsman) เป็นหน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมระหว่างผู้ให้บริการทางด้านโทรคมนาคมสาธารณะของอังกฤษ (A public communication provider) ที่เป็นสมาชิกกับ Otelco กับผู้ใช้บริการของประเทศอังกฤษ ซึ่ง Communication Act 2003 มาตรา 52 ได้ให้อำนาจ OFCOM ที่จะกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการทำหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน โดยหลักเกณฑ์นั้นต้องเป็นอิสระจากหน่วยงานกำกับดูแลและบริษัทโทรคมนาคม และไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยมี Otelco รับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ โดยทาง Otelco นั้นจะเข้าดำเนินการสอบสวนโดยผู้สอบสวนอย่างเป็นธรรม โดยโปร่งใสเข้าถึงได้ ถูกต้องแม่นยำ เชื่อสัจย์ มีผลบังคับใช้ได้จริง และมีประสิทธิภาพ

โดยเรื่องที่ Otelco สามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ

การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์พื้นฐาน แฟกซ์ และบริการอินเทอร์เน็ตต่างๆ

บริการเสริมต่างๆ เช่น บริการรับส่งข้อความสั้น ข้อความเสียง และบริการไอเอสเอสต่างๆ เป็นต้น

บริการต่างๆ สำหรับคนพิการ เช่น บริการที่ผู้ให้บริการแปลงจากเสียงเป็นข้อความหรือข้อความที่เป็นเสียงเพื่อช่วยเหลือคนพิการ (Relay Service) หรือบริการข้อมูลทางเสียง เป็นต้น

ถ้าเรื่องผู้ใช้บริการร้องเรียนมามีมูลเพียงพอ ทางผู้ตรวจสอบจะพิจารณาวิธีการที่เหมาะสมในเรื่องนั้นๆ ให้ผู้ใช้บริการ โดยผู้ให้บริการที่เป็นสมาชิกนั้นต้องเคารพการตัดสินใจของผู้ตรวจการบริการโทรคมนาคมของ Otelc

โดย Otelc ไม่ใช่หน่วยงานกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคม โดย Otelc นั้นไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบโทรคมนาคม แต่มีหน้าที่เพียงแต่หาทางระงับข้อพิพาทที่ได้รับร้องเรียนมาจากผู้ใช้บริการเท่านั้น และไม่ได้เป็นหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง โดย Otelc พิจารณาโดยอาศัยหลักความเท่าเทียมกัน และช่วยตัดสินใจไปให้สถานการณ์ของเรื่องร้องเรียนนั้นๆ ดีขึ้น

#### 1) ขั้นตอนการร้องเรียนต่อ Otelc

ผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อ Otelc ต้องเป็นผู้ใช้บริการท้องถิ่นหรือผู้ใช้บริการที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กที่มีการใช้จ่ายไม่เกิน 5000 ปอนด์ต่อปี หรือมีบุคคลทำงานไม่เกิน 10 คน มีปัญหากับผู้ให้บริการการสื่อสารสาธารณะ (Public Communications provider (PCP)) ซึ่งหมายถึง บริษัทผู้จัดให้มีเครือข่ายสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์หรือการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ในการที่จะร้องเรียนต่อ Otelc นั้น ผู้ใช้บริการต้อง

เป็นผู้ใช้บริการที่มีสัญญาอยู่กับผู้ให้บริการสื่อสารที่เป็นสมาชิกของ Otelc หรือตัวแทน

ผู้ใช้บริการที่เป็นลูกค้ำของผู้ให้บริการนั้น หรือตัวแทน

ผู้ที่ใช้สินค้าและบริการนั้นๆ และมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการโทรคมนาคม โดยได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร

เรื่องร้องเรียนที่ Otelc รับร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของผู้ให้บริการสื่อสาร

บริการที่เกี่ยวข้องกับบริการสื่อสารนั้นๆ เช่น sms, voicemail, การ โอนสาย เป็นต้น

บริการที่เกี่ยวข้องกับคนพิการต่างๆ

เรื่องที่ Otelc ไม่รับร้องเรียน

ในเรื่องเหล่านี้ Otelc ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนหรือตรวจสอบได้ โดยเรื่องเหล่านี้คือ

สินค้าและบริการ ที่ไม่ได้ซื้อหรือเช่ามาจากผู้ให้บริการสื่อสารที่เป็นสมาชิก

การหาตำแหน่งของผู้ใช้บริการของโทรเลขหรือบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

ระบบสายเคเบิลหรือสายไฟในที่พักอาศัยหรือในอาคาร

เนื้อหาของอินเทอร์เน็ต  
 เนื้อหาของการโทร อีเมล ข้อความสั้นต่างๆ  
 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริการเสริม  
 ปัญหาที่ทาง Otelo คิดว่าเป็นการดีกว่าที่จะแก้ปัญหาที่ศาล, บริการระงับข้อพิพาทอื่นๆ,  
 และกระบวนการร้องเรียนต่างๆ  
 ปัญหาที่ได้รับการแก้ปัญหาแล้วโดยศาลหรือกระบวนการระงับข้อพิพาทอื่นๆ  
 ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานและลูกจ้างในบริษัทผู้ให้บริการที่เป็นสมาชิก

### ผลการบังคับทางกฎหมาย

หลังจากมีการเปิดโอกาสให้การโต้แย้งของกลุ่มแล้ว ผู้ตรวจการจะมีคำวินิจฉัย  
 เด็ดขาด Ombudsman (Final Decision) และ Otelo จะส่งคำวินิจฉัยเด็ดขาดไปให้แก่ผู้ใช้บริการและ  
 ผู้ให้บริการอีกครั้ง และผู้ร้องเรียนลงชื่อตอบกลับว่ายอมรับการตัดสินใจภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่  
 คำวินิจฉัยเด็ดขาด ถ้าผู้ใช้บริการไม่ตอบรับ คำวินิจฉัยเด็ดขาดจะไม่มีผลบังคับใช้ผูกพันผู้ร้องเรียน  
 และผู้ให้บริการ และผู้ตรวจการต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน 14 วัน

คำวินิจฉัยเด็ดขาดต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งบอกวิธีการเยียวยาและสรุปเหตุผลของ  
 ผู้ตรวจการ

เมื่อคำวินิจฉัยเด็ดขาดมีผลบังคับใช้แล้ว ผู้ตรวจการจะต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบ  
 ภายใน 14 วัน และดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยเด็ดขาดภายใน 28 วัน

ถ้าทางผู้ตรวจการเห็นว่า ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้รับการแก้ไขจากผู้ให้บริการตามคำวินิจฉัย  
 เด็ดขาด ผู้ตรวจการมีอำนาจที่จะให้ผู้ให้บริการดำเนินการบางอย่างหรือทั้งหมดดังต่อไปนี้

จัดหาสินค้า บริการ หรือ การกระทำบางอย่างซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ

แสดงคำขอโทษ หรือ คำอธิบายกับผู้ร้องเรียน

จ่ายค่าเสียหาย

โดยค่าเสียหายจะเริ่มต้นต่ำสุดที่ 70 ปอนด์ และสูงสุดที่ 5000 ปอนด์ ถ้าทางผู้ตรวจการ  
 เห็นสมควรที่จะเป็นการระงับข้อพิพาทได้

ถ้าปัญหาประเภทเดียวกันนั้นเกิดขึ้นอีก ทางผู้ตรวจการของ Otelo อาจจะทำให้ผู้ให้บริการ  
 ที่เป็นสมาชิคนั้นเปลี่ยนนโยบายหรือขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการได้

ในกรณีผู้ให้บริการไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยสุดท้ายของ Otelo นั้น Otelo สามารถ  
 ดำเนินการแจ้งให้ OFCOM ทราบถึงเรื่องดังกล่าวโดย OFCOM จะถือว่าผู้ให้บริการละเมิด General

Conditions ซึ่ง OFCOM มีอำนาจตามมาตรา 45 แห่ง Communication Act 2003 ที่จะแจ้งเตือนให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น หากผู้ให้บริการยังเพิกเฉย OFCOM สามารถลงโทษได้โดยการปรับเป็นเงินเท่ากับร้อยละสิบของผลประกอบการประจำปีของผู้ให้บริการนั้นๆ

### 3.3.4 สหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติเงื่อนไขของโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกานั้น มีประวัติความเป็นมาอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

การกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลาง (Regulation by the Federal Government)

รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกากำกับดูแลหลักการเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม โดยดำเนินการดังกล่าวผ่านคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (Federal Communications Commission (FCC)) ในการตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลดังกล่าว นั้น จะดำเนินการตัดสินปัญหาดังกล่าวโดยศาลรัฐบาลกลาง (Federal Courts) ภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือการเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการค้า (Antitrust Laws)

การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (FCC) (Regulation by the Federal Communications Commission (FCC))

ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ได้ให้ FCC มีเขตอำนาจในการกำกับดูแลครอบคลุมระหว่างรัฐทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา และยังรวมถึงการสื่อสารในต่างประเทศ โดยการใช้สายเชื่อมต่อโครงข่าย (Wire) หรือโดยการแพร่กระจายคลื่นทางวิทยุ (Radio) ซึ่งมีต้นกำเนิดหรือแหล่งกำเนิด (Originates) และได้รับหรือเป็นผู้รับปลายทาง (Received) อยู่ในสหรัฐอเมริกา ในเรื่องของขอบเขตอำนาจดังกล่าวรวมถึงคลื่นความถี่วิทยุ (Radio) และการแพร่ภาพทางโทรทัศน์ (Television Broadcasting) และการส่งสื่อสัญญาณโทรทัศน์ทางสายเคเบิล (Cable Television) อีกทั้งการสื่อสารโดยโทรศัพท์ (Telephone) โทรเลข (Telegraph) และการให้บริการโทรคมนาคมอื่นๆ (Other Telecommunications Services) ดังที่ได้กล่าวมานี้ FCC สามารถดำเนินการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวในเขตอำนาจอันกว้างขวาง โดยแยกความแตกต่างตามระดับของความแตกต่างในการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคม (Service Providers)

การกำกับดูแลผู้ให้บริการสื่อสารโดย FCC (FCC Regulation of Common Carriers)

ตามลักษณะที่สองของพระราชบัญญัติการสื่อสาร (Title II of the Communications Act) บัญญัติว่าเขตอำนาจของ FCC นั้นครอบคลุมการดำเนินการของผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier Services) และการขยายตัวทางเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน โดยส่วนรวมบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคม (Providers of

Services) ได้ถูกกำกับดูแลภายใต้ลักษณะสอง (Title II) ของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว (ซึ่งต้องยอมรับในส่วนสำคัญของการถูกจำกัดความสามารถในการตัดสินใจตามปกติทางธุรกิจ โดยรวมถึงในเรื่องของราคา (Pricing) การลงทุนเพื่อความสะดวกสบายรูปแบบใหม่ๆ (New Facilities) และในเรื่องของระยะเวลา (Terms) และเงื่อนไข (Conditions) ของการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ให้บริการสื่อสารด้วยกัน (Interconnection with other Carriers)

ข้อจำกัดของผู้ให้บริการสื่อสารในเรื่องของราคาและการลงทุนในเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก (Restraints on Common Carrier Pricing and Investment in Facilities)

ตามมาตรา 203 ของพระราชบัญญัติการสื่อสาร (Section 203 of the Communications Act) บัญญัติว่า ผู้ให้บริการสื่อสารทั้งหมดต้องระบุตีพิมพ์อัตราค่าบริการ โดยจัดทำเป็นตารางอัตราค่าบริการ (Schedule of Rates) ซึ่งจะเรียกว่า “ทาร์ฟ (Tariff)” จากการกระทำดังกล่าวนี้เพื่อให้ได้มีการตรวจสอบและทักท้วงจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเชื่อว่าอัตราค่าบริการ (the rates) ดังกล่าวซึ่งกำหนดเป็น (tariff) นั้นไม่สมเหตุสมผล หรือมีเหตุผลแสดงได้ว่าเป็นการหลอกล้อไม่เสมอภาค โดยความสามารถที่ทักท้วงดังกล่าวได้ จะทำให้การมีผลบังคับใช้ของอัตราค่าบริการถูกต้องตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทาร์ฟดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถือได้ว่าเป็นการจำกัดขอบเขตของผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ในการเปลี่ยนแปลงราคาอัตราค่าบริการเมื่อต้องเผชิญสถานการณ์การแข่งขันทางการค้า หรือกรณีความต้องการของลูกค้าเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นแล้วความต้องการในการบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้ผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ดำเนินการจัดพิมพ์การกำหนดอัตราค่าบริการอย่างสมเหตุสมผลและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การกำกับดูแลของ FCC นั้นได้ กำกับดูแลในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการทางผลประโยชน์ของผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) ในปัจจุบัน FCC ได้เริ่มผ่อนปรนการกำกับดูแลผลประโยชน์ดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดการเติบโตทางการแข่งขันในหลายๆ ตลาดโทรคมนาคม (Telecommunications Markets)

รูปแบบตามธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาเรียกว่า “Rate-of-Return หรือ Earnings” ซึ่ง FCC ยังคงบังคับใช้กับอัตราค่าบริการระหว่างรัฐของผู้ให้บริการชุมสายโทรศัพท์ท้องถิ่น (Local Exchange Carriers) เล็กๆ พอจะกล่าวได้ว่า FCC มิได้เป็นผู้จัดทำอัตราค่าบริการดังกล่าวโดยตรงภายใต้ระบบที่กล่าวมานี้ แต่อนุญาตให้ผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) ดังกล่าวได้รับการชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายที่ปรากฏจากการเสนอการให้บริการฯ ภายใต้การกำกับดูแลรวมทั้ง Rate of Return ของการลงทุนซึ่งเทียบเท่ากับมูลค่าหุ้นของผู้ให้บริการ ครั้งหนึ่งเงินจำนวนดังกล่าวเรียกว่า “Revenue requirement” ในเรื่องของ Rate of Return นั้น ความเข้าใจของ

ผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) คือ ราคาค่าบริการโดยเฉพาะซึ่งถูกจำกัด โดยระบบตามข้อห้ามของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางตรงข้ามกับอัตราค่าบริการที่ไม่สมเหตุสมผล หรือ ความไม่เสมอภาคอันไม่สมเหตุผล

เมื่อเข้าสู่ปลาย ค.ศ. 1980 นั้น FCC เริ่มแทนที่การกำกับดูแล Rate of Return ด้วยระบบซึ่งรู้จักกันในนามของ “Incentive หรือ Price Cap” โดยที่ FCC จัดอัตราค่าบริการของผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) และอนุญาตให้มีรายรับได้จากหลายทางโดยขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) ในการลดค่าใช้จ่ายของการให้บริการฯ FCC ได้ปรับอัตราค่าบริการขั้นสูงสุด (Maximum Rates) ในบางช่วงเวลาเพื่อสะท้อนให้เห็นในภาพกว้างของการเพิ่มประสิทธิภาพ โดยวิธีปฏิบัติการเงินเฟ้อ (Inflation) และความต้องการรายรับในระดับดังกล่าวข้างต้น คือ “หุ้น (Shared)” พร้อมกับผู้จ่ายให้อัตราดังกล่าว การกำกับดูแล Price Cap เป็นบทบัญญัติบังคับเฉพาะการกำกับดูแลผู้ให้บริการสื่อสารระหว่างรัฐในการนำส่งรายได้ต่อปีจากการให้บริการภายใต้การกำกับดูแลจำนวน US \$ 1,000,000 หรือมากกว่า (เรียกว่า Tier 1 Carriers)

โดยปกติแล้วการกำกับดูแลผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ของ FCC นั้น กำหนดขอบเขต การพิจารณาโดยละเอียดในเรื่องของอัตราค่าบริการ (rates) และรายรับที่ได้มาจากการให้บริการ (earnings) เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรา 214 ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารนั้นระบุให้ผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ขออนุญาต FCC ก่อนที่จะดำเนินการสร้าง (build) ขยาย (extend) หรือยกเลิก (abandon) อุปกรณ์เครื่องมือในการสื่อสารซึ่งใช้ในการให้บริการแก่สาธารณะ เช่น ในการกระทำความดังกล่าวมานี้ FCC จะอนุญาตให้ทำได้ต่อเมื่อเป็นที่เห็นได้ชัดว่าจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ขั้นตอนของการดำเนินการตามมาตรา 214 นั้นเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลที่สำคัญมากในกรณีที่ผู้ให้บริการสื่อสารนั้น (Common Carrier) เป็นลักษณะของการให้บริการในรูปแบบของการผูกขาดทางการค้า (monopolist) เนื่องจากการกำกับดูแล Rate-of-Return จะมีผลอันเป็นหลักประกันแน่นอนในการที่ผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) จะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายที่ปรากฏจากการที่บริษัทโทรศัพท์ขาดความรอบคอบในการลงทุน โดยที่ไม่มีข้อมูลทางการตลาดที่ถูกต้องชัดเจนถือเป็นการเดินเล่นในการกำกับดูแลเพื่อป้องกันผู้จ่ายอัตราค่าบริการจากการแบกรับค่าใช้จ่ายอันไม่จำเป็นเช่นเดียวกันกับการขาดการเปลี่ยนแปลงผู้ให้บริการเครือข่าย (Service Providers) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะยกเลิกการให้บริการแก่ชุมชนโดยไม่สามารถหาเหตุผลที่เหมาะสมมาแสดงได้อย่างชัดเจน

หลังจากที่ FCC และศาลป้องกันการผูกขาด (Antitrust Courts) อนุญาตให้ผู้ให้บริการสื่อสารรายใหม่เข้ามาสู่ตลาดโทรคมนาคมแล้ว โดยข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร จำกัด

อำนาจในการตัดสินใจของผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคู่แข่งชั้นทางการค้า (Competitor) และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของลูกค้า ผลลัพธ์ก็คือว่ากรณีการตัดสินใจของ FCC ซึ่งจะเป็นไปในแนวทางตามสภาพความเป็นจริง หรือการคัดค้านร้องขอของผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) ซึ่ง FCC แยกประเภทออกมาเป็น Non-dominant คือระดับซึ่งรวมผู้ให้บริการฯ (Common Carrier) ทั่วๆ ราย ยกเว้น AT&T และบริษัทโทรศัพท์ท้องถิ่น (local telephone companies) การที่ศาลไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติการสื่อสารที่ให้ FCC กำกับดูแลจำกัดความต้องการของผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ในเรื่องของการกำหนดทาร์ฟ (Tariff) ซึ่งมีผลบังคับใช้แก่ผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) ทั่วๆ ราย ศาลสูงสหรัฐ (The United States Supreme Court) กำหนดให้ FCC ไม่สามารถที่จะตัดหรือยกเลิกค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทาร์ฟ (Tariffing requirements) ตามที่ในพระราชบัญญัติ ได้กล่าวไว้ในมาตรา 203 และนอกจากนั้นศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลาง (the Federal Appellate Court) ได้กำหนดให้ FCC ไม่อาจอนุญาตให้ผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) กำหนดพิสัยอัตราค่าบริการ (Range of Rates) มาตรา 214 ตามพระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้เฉพาะแก่ผู้ให้บริการสื่อสาร (Common Carrier) รวมถึงผู้ให้บริการสื่อสารระหว่างประเทศตามที่ระบุไว้ในเขตอำนาจของ FCC ด้วย

การกำกับดูแลโดยรัฐ (Regulation by the States)

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลาง (The Federal Government) โดยยังคงรักษาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ (Authority) แยกต่างหากทั้ง 50 รัฐเอาไว้ ในส่วนเกี่ยวกับอำนาจดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการสื่อสารของรัฐบาลซึ่งมิได้ให้ FCC ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการบังคับใช้ (Charges) การแบ่งแยกประเภท (Classifications) การดำเนินการ (Practices) การให้บริการ (Services) การอำนวยความสะดวก (Facilities) หรือการวางกฎระเบียบ (Regulations) ในการเชื่อมต่อโครงข่าย การให้บริการการสื่อสารภายในแต่ละรัฐ (Intrastate) โดยการสื่อสารทางสาย (Wire) หรือคลื่นวิทยุ (Radio) การให้บริการทางด้านโทรคมนาคม (Telecommunications Services) นั้น ไม่สามารถที่จะจำกัดขอบเขตภายในเขตแดนของรัฐและเป็นการยากที่จะแบ่งแยกกระหว่างภายในรัฐ (Intrastate) และระหว่างรัฐ (Interstate) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกำกับดูแล

ศาลสูงสหรัฐ (The U.S. Supreme Court) ได้ตัดสินเป็นแนวทางในเรื่องดังกล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1986 มีใจความว่า FCC ไม่อาจมีสิทธิพิเศษเหนือกว่า (Preempt) การกำกับดูแลของรัฐ (State Regulation) เว้นเสียแต่จะเข้าหลักเกณฑ์ 2 ประการดังนี้

1) FCC อาจมีสิทธิพิเศษเหนือกว่า (Preempt) การกำกับดูแลของรัฐ (State Regulation) เฉพาะในกรณีจำเป็นในการที่จะให้บรรลุเป้าหมายสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้นั้นต้องอยู่ภายในเขตอำนาจของ FCC ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการสื่อสาร (Communication Act)

2) FCC อาจมีสิทธิพิเศษเหนือกว่า (Preempt) การกำกับดูแลของรัฐ (State Regulation) เฉพาะในกรณีที่การกำกับดูแลของรัฐนั้น ไม่สามารถแยกองค์ประกอบของการกำกับดูแลระหว่างรัฐ (Interstate) และการกำกับดูแลภายในรัฐ (Intrastate)

ในทางปฏิบัติ FCC เจตนาที่จะกำหนดอัตราค่าบริการโดยคณะกรรมการธิการของรัฐ (State Commissions) และใช้สิทธิพิเศษเหนือกว่า (Preempt) การกำกับดูแลของรัฐ (State Regulation) ซึ่งมีได้กำหนดอัตราค่าบริการ (non-rate regulation) เป็นกรณีๆ ไป ตัวอย่างเช่น รัฐอาจจะกำหนดแยกค่าบริการติดตั้งเชื่อมต่อเข้ากับอุปกรณ์เครือข่าย ของบริษัทโทรศัพท์ในการเชื่อมต่อกับโทรศัพท์มือถือเซลลูลาร์ (Cellular telephone) ภายในของรัฐ (Interstate) และ FCC กำกับดูแลค่าบริการติดตั้งเชื่อมต่อเข้ากับอุปกรณ์ดังกล่าวข้างต้น ในการเชื่อมต่อโทรศัพท์มือถือเซลลูลาร์ (Cellular telephone) ทั้งภายในรัฐเดียวกัน (Intrastate) และระหว่างรัฐ (Intrastate) ในเวลาเดียวกัน

FCC และคณะกรรมการธิการของรัฐ ((State Commissions) ได้ดำเนินการโดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งซึ่งกันและกันโดยแยกการกำกับดูแลออกจากกัน ในกรณีที่ต้องมีการกำกับดูแลร่วมกัน (Joint Regulatory) นั้น ตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร (Communications Act) ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Boards) ทั้งสองฝ่ายคือทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Regulation) และเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง (Federal Regulators) รัฐต่างๆ ดำเนินการควบคุมรายได้ ซึ่งได้รับมาจากบริษัทโทรศัพท์จากการให้บริการโทรศัพท์ภายในรัฐ (Intrastate Services) โดยขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทน (Rate-of-return) ซึ่งได้รับจากกล่าวได้ว่าเป็นการยุติธรรมและเสมอภาค เนื่องจากอัตราค่าบริการโทรศัพท์ในพื้นที่ท้องถิ่นให้มีอัตราค่าบริการต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในปัจจุบันนี้ คณะกรรมการธิการของรัฐ (State Commissions) ในหลายๆ รัฐ ได้ดำเนินการโดยอนุญาตทั้งการอนุญาตให้มีการแข่งขันทางการค้าของบริการระดับท้องถิ่น (Local Services) และการทดลองในหลายๆ รูปแบบของการปฏิรูปการกำกับดูแลในการปฏิรูปโครงสร้างหลายๆ โครงการ รวมถึง Price Cap ก่อนข้างจะมากกว่าอัตราผลตอบแทน (Rate-of-Return) ของการให้บริการ โดยผู้ให้บริการสื่อสารซึ่งใหญ่กว่าและในบางครั้งเนื่องจากจำนวนอันมากกว่าของรัฐซึ่งอนุญาต

อย่างน้อยที่สุดคือการเสียเวลากับการกำหนดราคาของการให้บริการโดยวัตถุประสงค์ทางการแข่งขันทางการค้า

ภายใต้การพิจารณาออกกฎหมายของสภาองเกรส สหรัฐ (U.S. Congress) ในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ได้มีการยกประเด็นปัญหาใหม่เกี่ยวกับสิทธิพิเศษ (Preemption) เป็นที่น่าสังเกตว่าความต้องการของรัฐในการยกเลิกการกำกับดูแลอัตราผลตอบแทน (Rate-of-return) และการจำกัด (Limitations) การแข่งขันทางการค้ารูปแบบใหม่ๆ ของการให้บริการระดับท้องถิ่น (Local Services) นั้น หน่วยงานกำกับดูแลของรัฐ (State Regulators) ได้โต้เถียงกันเกี่ยวกับความเข้าใจในประเภทอุตสาหกรรมเหล่านี้ ซึ่งจะต้องได้รับการควบคุมดูแล<sup>74</sup>

เมื่อพิจารณาสถานะของคณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ (Federal Communications Commission (FCC)) ของสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระสูงในการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทั้งนี้เนื่องจาก FCC จะเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและส่วนงานของฝ่ายบริหาร โดยสถานะที่ FCC เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำให้การกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบายของการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมมีความชัดเจน และ FCC จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตน การที่โครงสร้างของ FCC มีขนาดใหญ่มีบุคลากรเป็นของตนเองเป็นอิสระจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องใช้งบประมาณสูงมากในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ในแง่หลักประกันความเป็นอิสระของ FCC มีข้อสังเกตว่า ความเป็นอิสระอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากประธานาธิบดียังสามารถควบคุมการทำงานขององค์กรนี้ได้ โดยผ่านสำนักงบประมาณหรือ Office of Management and Budget (OMB) ประกอบกับการที่สภา congress เป็นผู้ตรากฎหมายสถาปนาองค์กรดังกล่าวโดยคำนึงแต่ผลในทางปฏิบัติ (Pragmatisme) เท่านั้น

<sup>74</sup> พรชญา ลัพชรธรรม์.(2543).บรรณาธิการ.กฎหมายและการกำกับดูแลพัฒนาระบบโทรคมนาคม.

บทบาทของ FCC<sup>75</sup> ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์นั้นก่อนข้างมีการปรับให้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ โดยรัฐ (Public Services) มากขึ้น จากที่แต่เดิมมุ่งเน้นให้ธุรกิจเอกชนเข้ามาแข่งขันเสรี ทั้งนี้เนื่องจาก FCC ได้เข้าไปแทรกแซงระบบโดยให้โอกาสแก่ชุมชน สถาบันทางสังคมและสถาบันการศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการวิทยุและโทรทัศน์มากขึ้น ในขณะเดียวกัน ยังส่งเสริมกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของเอกชนให้เติบโตขึ้นอย่างควบคู่กันไป ในส่วนของกิจการ โทรคมนาคมนั้น FCC มีบทบาทในการเสริมสร้างนโยบายเกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างรัฐ การสื่อสารระหว่างประเทศ กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า กำกับดูแลรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการทางผลประโยชน์ของผู้ให้บริการ ป้องกันการผูกขาดทางการค้า เพื่อให้มีการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคม ตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ใช้บริการ) ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทของ FCC ดังกล่าวแล้วพบว่า มีการคำนึงถึงเรื่องการจัดระบบโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังจะเห็นได้จากการ กำหนดหลักการในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 การจัดเครือข่าย โทรคมนาคมที่ให้บริการแก่ชุมชน เป็นต้น

กรณีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ FCC ในการจัดสรรพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมนั้นมีการจำกัดขอบอำนาจของ FCC สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อย่างเป็นระบบ เนื่องจากมิได้ให้อำนาจหน้าที่ FCC ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของการบังคับใช้ (Charges) การแบ่งแยกประเภท (Classifications) การดำเนินการ (Practices) การให้บริการ (Services) การอำนวยความสะดวก (Facilities) หรือการวางกฎระเบียบ (Regulations) ในการ เชื่อมต่อโครงข่าย การให้บริการสื่อสารภายในแต่ละรัฐ โดยการสื่อสารทางสายหรือคลื่นวิทยุ การให้บริการทางด้านโทรคมนาคมแต่ FCC อาจมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าการกำกับดูแลของรัฐ (State Regulation) ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ศาลสูงสหรัฐ (The United State Supreme Court) ได้ตัดสิน เป็นแนวทางไว้ และได้มีการแยกการกำกับดูแลออกจากกันในกรณีที่ต้องมีการกำกับดูแลร่วมกัน โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งเจ้าหน้าที่ของแต่ละรัฐ (State Regulators)

<sup>75</sup> กฤตยา นาถประสิทธิ์. (2555). บทบาท และ มาตรฐาน ของ สถาบันด้าน โทรคมนาคม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Federal Regulators) รัฐต่างๆ ดำเนินการควบคุมรายได้ซึ่งรับมาจากบริษัทโทรศัพท์จากการให้บริการโทรศัพท์ภายในรัฐ โดยขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนซึ่งได้รับ นอกจากนี้กลไกในการถ่วงดุลอำนาจของ FCC ที่สำคัญ คือ ในการระงับข้อพิพาทตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลนั้น จะตัดสินโดยศาลรัฐบาลกลาง (Federal Courts) ภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือการเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในทางการค้า มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางกฎหมายที่ว่า “บุคคลไม่ควรจะตัดสินในสิ่งที่ตนเป็นผู้ก่อ” (No One Should Be Judge In His Own Cause) เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจวินิจฉัยการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้นให้กับองค์กรฝ่ายตุลาการ ลักษณะดังกล่าวทำให้การจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ FCC ในการควบคุมกำกับกิจการโทรคมนาคมนั้นยังผลให้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ให้บริการและประชาชนผู้ใช้บริการ ควบคู่ไปกับการจัดระบบการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ตาราง 3.1 เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ  
โทรคมนาคม ของ 4 ประเทศ

กิจการ โทรคมนาคม	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา
การบังคับทาง ปกครองในการ ควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบการ โทรคมนาคม	-การชดเชยใน รูปแบบอื่น ๆ ที่เป็น การทดแทนข้อเสีย เปรียบของผู้บริโภค -มีการกำหนด ค่าปรับสำหรับผู้ ประกอบการ โทรคมนาคมที่ฝ่า ฝืนคำสั่งทาง ปกครอง -พักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาต	-มีการกำหนดบท กำหนดโทษโดย การปรับในกรณีฝ่า ฝืนเงื่อนไขที่ได้รับ อนุญาต -พักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาต	-พักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาต -ให้หยุดการดำเนินการ บริการนั้นๆ  - ปรับโดยกำหนดใน อัตราร้อยละสิบของ รายได้ในปีนั้นๆ  - ชดใช้ค่าเสียหาย คืน เงิน จำนวนเหมาะสม กับผู้ร้องเรียน	-พักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาต -การปรับ

ที่มา : Thomas Borner. *German Broadcasting Law*. Germany : University of Hull-Law school (2003).