

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมและแนวทางแก้ไข

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ให้บริการด้านการติดต่อสื่อสาร ที่มีบทบาทในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตหลายด้าน ทั้งธุรกิจการค้า การบริการ อุตสาหกรรม การเกษตร รวมทั้งมีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ด้วยเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การให้บริการโทรคมนาคมของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการได้ จึงได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ประกอบการให้บริการ โดยรัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามแผนแม่บทที่ได้วางเป้าหมายเอาไว้ สำหรับเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ก็คือ การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ รวมถึงการออกกฎเกณฑ์ เพื่อควบคุมการประกอบกิจการ ซึ่งในประเทศไทยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมคือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ

ในปี พ.ศ. 2544 มีการออกกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม ของประเทศไทย ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งได้เปลี่ยนแนวทางจากการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ มาสู่การแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมที่เน้นในเรื่องของการกำหนดกรอบของนโยบาย ขอบเขต กติกา การแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. เป็นหลัก เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภคก่อนให้เกิดการแข่งขันเท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน อย่างไรก็ตามการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และปล่อยให้มีการแข่งขันโดยเสรีนั้น ปัญหาที่ตามมานั้นย่อมไม่พ้นไปจากการเอารัดเอาเปรียบทั้งระหว่างผู้ให้บริการกับผู้บริการ หรือแม้กระทั่งระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน

เองแต่ก็ไม่เป็นที่น่าแปลกใจเท่าใดนัก เนื่องจากเป้าหมายของการให้บริการโดยเอกชน นั่นคือ ผลกำไรในการประกอบกิจการและเมื่อเป้าหมายของผู้ให้บริการเป็นเช่นนั้นแล้ว การประกอบกิจการจึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรสูงสุด แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการละเมิดต่อกฎหรือกติกา หรือแม้แต่ละเมิดกฎหมายก็ตาม ดังกรณีศึกษาสภาพปัญหาในการประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ปัญหาที่กล่าวมาไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะกับการประกอบกิจการในประเทศไทยเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศต่างๆทั่วโลก ได้ปรับเปลี่ยนจากระบบสัมปทานมาเป็นระบบใบอนุญาต (License) เกือบทั้งหมดแล้ว แต่ละประเทศทั่วโลกต่างมีรูปแบบการให้บริการและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นลักษณะเฉพาะ และมีพื้นฐานของปัญหาที่แตกต่างกัน

โดยส่วนรวมพบว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมไทยประสบปัญหาที่สามารถเรียกได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของวงการโทรคมนาคมในปัจจุบัน ดังเช่นปัญหาด้านความไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการทั้งเรื่องการคิดค่าใช้จ่ายในการใช้บริการ การโอนย้ายเลขหมาย การกำหนดวันใช้งานสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระเงินล่วงหน้า(เติมเงิน) (Prepaid) รวมถึงการลงทะเบียนผู้ใช้บริการและการให้บริการด้านคุณภาพสัญญาณ ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งในโลกที่ได้มีการปรับเปลี่ยนจากระบบสัมปทานมาเป็นรูปแบบการออกใบอนุญาตโดยมีหน่วยงานอิสระเป็นผู้คอยกำกับดูแล นั่นก็คือ สำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติหรือ กสทช. อยู่แล้วก็คงไม่น่าเป็นห่วงเป็นใยเท่าใดนัก อีกทั้งยังมีการออกกฎเกณฑ์ สำหรับเป็นกติกาในการแข่งขันทางธุรกิจโทรคมนาคมและการให้บริการ อย่างชัดเจนอยู่แล้วในมาตรา 64 ที่ว่า “ในกรณีที่ปรากฏแก่เลขาธิการว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคห้า มาตรา 11 มาตรา 12 วรรคสอง หรือวรรคสาม มาตรา 13 วรรคสอง มาตรา 15 มาตรา 17 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 38 มาตรา 45 วรรคสาม มาตรา 46 มาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 หรือมาตรา 59 ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้”

มาตรา 65 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้รับคำสั่งจากเลขาธิการตามมาตรา 64 ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเลขาธิการตามมาตรา 64 และพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 65 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยื่นตามคำสั่งเลขาธิการ เมื่อเลขาธิการได้มีหนังสือเตือนแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้เลขาธิการพิจารณากำหนด ค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่น บาทต่อวัน ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ ใบอนุญาตหรือกรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการมีอำนาจพัก ใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

การกำหนดให้การกระทำความผิดกรณีใดต้องถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อควบคุมและลงโทษไว้ชัดเจนขนาดนี้ แล้ว แต่เหตุใดยังคงมีปัญหาการละเมิดกฎหมายของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม อยู่อย่างต่อเนื่อง ดังที่ปรากฏอยู่ในสื่อด้านโทรคมนาคมต่างๆ และไม่ต้องมองอื่นไกลขณะที่ท่าน กำลังอ่านวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่ท่านในฐานะที่เป็นประชาชนผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่ ท่าน อาจกำลังถูกผู้ประกอบการโทรคมนาคมเอาเปรียบโดยการทำผิดต่อกฎหมายอยู่โดยไม่รู้ตัวก็ เป็นได้ ผู้ศึกษาจึงได้มาพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาการละเมิดกฎหมายของผู้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นว่ามาจากสาเหตุใดอะไร และจากการศึกษาก็พบว่าปัญหาทาง กฎหมายที่สำคัญที่เป็นต้นเหตุ นั่นคือ บทบัญญัติในการควบคุมและลงโทษโดยการบังคับทาง ปกครองของหน่วยงานกำกับดูแล ยังไม่มีความชัดเจน ขาดหลักการ ขาดประสิทธิภาพ หรือยังไม่มี หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ไม่เกรงกลัวที่จะปฏิบัติฝ่าฝืนคำสั่ง หรือละเมิดต่อกฎหมาย โดยจากการศึกษาผู้ศึกษาได้ลง รายละเอียดถึง การบังคับทางปกครองแต่ละประเภท ซึ่งในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ ไทย ได้มีกฎหมายคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดไว้ 3 ประเภทคือ 1. การปรับ 2. การพักใช้ ใบอนุญาต 3. การเพิกถอนใบอนุญาต และจากการศึกษา การบังคับทางปกครอง ในการกำกับ กิจการโทรคมนาคมของไทยนั้นมีปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม โดยการปรับ และแนวทางแก้ไข

การบังคับทางปกครองที่ กสทช. ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคมที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่สำคัญและใช้อยู่บ่อยครั้งนั้นคือ การบังคับทาง ปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยการปรับ นับตั้งแต่มีการ เปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานมาเป็นระบบใบอนุญาต ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และถูกหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคม อย่าง กสทช. ใช้เครื่องมือคือการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคมโดยการปรับจำนวนไม่น้อย การบังคับทางปกครองโดยการปรับของ กสทช. นั้น โดยมากเป็นการสั่งปรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมแบบรายต่อราย การกำหนดค่าปรับอ้างอิง ตามพระราชบัญญัติการประกอบการโทรคมนาคม มาตรา 66 ประกอบกับ พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในปัจจุบันการบังคับทางปกครองโดยการปรับนั้นแทนที่ กสทช. จะใช้เครื่องมือในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้ตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายกลับกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจของ กสทช. เนื่องจากผู้ ประกอบกิจการโทรคมนาคมมองการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคมโดยการปรับของ กสทช. เป็นเพียงต้นทุนในการประกอบการเท่านั้น ปัญหา ดังกล่าวผู้ที่ศึกษาได้แยกวิเคราะห์สาเหตุปัจจัยออกเป็น 2 ประเด็นและแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับฐานข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดค่าปรับ

ในการกำหนดค่าปรับกรณีที่ได้รับใบอนุญาตกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กสทช. จะมี แนวปฏิบัติโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาคำหนดค่าปรับ โดยปกติแล้วการกำหนด ค่าปรับจะคำนึงถึงความร้ายแรงของการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้รับใบอนุญาต และผลกระทบที่เกิดกับ ผู้ใช้บริการ เป็นหลัก แต่จากข้อเท็จจริงในปัจจุบันการกำหนดค่าปรับของ กสทช. ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าไม่มีการนำเรื่องผลกระทบที่เกิดกับผู้ให้บริการมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ สังเกตได้ จากกรณีที่มีผู้ประกอบการหลายรายได้กระทำการซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะ อย่างเดียวกัน กสทช. ก็ได้มีคำสั่งปรับผู้ให้บริการทุกรายที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมายนั้นต้องชำระ ค่าปรับในอัตราที่เท่ากันทุกราย โดยอ้างอิงแต่เพียงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 66 ที่กำหนดให้ค่าปรับทางปกครองต้องไม่ต่ำกว่าวันละ สองหมื่นบาท โดยไม่มีการนำฐานความคิดเรื่องจำนวนผู้ให้บริการหรือขนาดธุรกิจของผู้ประกอบ กิจการโทรคมนาคมมาเป็นหลักในการกำหนดค่าปรับแต่อย่างใด ดังเช่นการกำหนดค่าปรับของ

กสทช. ต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคมกรณีการไม่ลงทะเบียนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน ซึ่งมีผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งของ กสทช. จำนวน 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 บริษัท ทูมูฟ จำกัด คุมฟู จำกัด ที่ยังไม่ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บเงินล่วงหน้าตามข้อ 38 และข้อ 96 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 ให้ครบถ้วน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ และประชาชนผู้ใช้บริการ และเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย สำนักงาน กสทช. จึงได้มีหนังสือถึงบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท บริษัท ทูมูฟ จำกัด คุมฟู จำกัด ให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ 38 และ 96 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 โดยให้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามประกาศดังกล่าวให้ครบถ้วน ทั้งนี้ หากทั้ง 5 บริษัทยังคงฝ่าฝืนคำสั่งเลขาธิการ กสทช. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราที่สูงขึ้นต่อไป และให้ 5 บริษัทชำระค่าปรับทางปกครอง ในอัตราร้อยละ 80,000 บาท ต่อสำนักงาน กสทช. เท่ากันทุกราย หรืออย่างกรณีที่ให้ กสทช. สั่งปรับทางปกครอง ซึ่ง กสทช. ได้สั่งปรับวันละ 160,000 บาท กับผู้ให้บริการ 5 ราย คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค, บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ เอไอเอส, บริษัท บริษัท ทูมูฟ จำกัด คุมฟู จำกัด, บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กรณีตัดเงินคงเหลือในระบบเติมเงิน หรือ (Pre-paid) ของผู้ใช้บริการ ซึ่งตามประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 ได้กำหนดให้บริการไม่มีวันหมดอายุ แต่ผู้ให้บริการไม่ได้ปฏิบัติตาม จะเห็นได้ว่าการปรับของ กสทช. ทั้งสองกรณีเป็นการปรับในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นการปรับผู้กระทำความผิดในฐานะผู้ประกอบการโทรคมนาคมเหมือนกัน และเป็นการปรับในฐานะความผิดเดียวกัน ซึ่งหากมองผิวเผินอาจจะทำให้เข้าใจว่าเป็นการปรับที่ได้ทำตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งให้ความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมทุกฝ่ายแล้ว

แต่ในความเป็นจริงจำนวนผู้ที่ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับถูกมองข้าม ไม่นำมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ ซึ่งจำนวนผู้ที่ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย นั้นเป็น สิ่งที่สะท้อนไปถึงขนาดของธุรกิจของผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมว่ามีความแตกต่างกันอีกด้วย

ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคม การใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ที่ใช้บริการหรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ข่มขู่ส่งผลให้การบังคับทางปกครองโดยการปรับนั้นไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจาก ไม่อาจทำให้ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้

โดยสรุปในเบื้องต้นนั้นคือ กสทช. จะใช้ฐานคิดแต่เพียงที่กล่าวมานั้นหาเพียงพอไม่ ยังคงมีประเด็นอื่นที่ กสทช. ควรนำมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ นั่นคือ จำนวนของผู้ใช้บริการ หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมครั้ง นั้นด้วย

4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในเชิงแนวคิดของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้ กฎหมาย เนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยการปรับก็ เพื่อประสงค์ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมเกรงกลัวจนกระทั่งไม่กล้ากระทำ ต้องยุติหรือระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่หากการบังคับทางปกครองโดยการปรับ ไม่อาจทำให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมเกรงกลัวได้ เนื่องจากเมื่อผู้รับใบอนุญาต พิจารณาจากผลตอบแทนที่จะ ได้รับจากการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายกับค่าปรับที่ กสทช. มีคำสั่ง แล้วคุ้มค่าคือมีผลในเชิงเศรษฐกิจเป็นบวกแล้ว ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมก็หา ต้องเกรงกลัวการบังคับทางปกครองโดยการปรับอีกต่อไปไม่ เพราะเพียงมองเป็นต้นทุนใน การประกอบกิจการเท่านั้น ดังเช่นกรณีของบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินทั้งในส่วน ของ การกำหนดวันใช้งาน และการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. ที่ให้ผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมทุกรายต้องจัดให้มีการลงทะเบียนข้อมูลของผู้ใช้บริการ ซึ่งทั้งสองกรณี กสทช. มีคำสั่งปรับผู้ประกอบการ โทรคมนาคมทั้ง 5 รายเป็นจำนวนเงินเท่าๆกันคือปรับวันละ 80,000 บาท และ 160,000 บาท รวมค่าปรับทั้งสองกรณีคิดเป็นเงิน 240,000 ต่อวัน

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งสิ้นประมาณ 90 ล้านเลขหมาย และเป็นเลขหมาย โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินกว่าร้อยละ 90 ของหมายเลข ทั้งหมดซึ่งคิดเป็นยอดผู้ใช้บริการประมาณ 80 ล้านเลขหมาย รายได้จากการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินต่อ 1 หมายเลขมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 300 บาท ต่อเดือน

หากคำนวณมูลค่าของธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินจะเห็นได้ว่าเป็นเงินจำนวนมหาศาล ประมาณ 24,000 ล้านบาทต่อเดือน และเมื่อเทียบกับค่าปรับวันละ 240,000 บาทต่อวันหรือ 7,200,000 บาทต่อเดือน เมื่อนำไปเทียบกับรายได้ที่ได้รับแล้วถือว่าเป็นค่าปรับที่น้อยมากๆ แทบจะไม่มีผลกระทบต่อกระเทือนต่อธุรกิจของผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้เลย โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีผู้ใช้บริการหลายล้านคน ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมานี้จะทำให้เห็นภาพว่าเพราะเหตุใดผู้ประกอบการโทรคมนาคมจึงกล้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเออาร์คเอาเปรียบประชาชนผู้ใช้บริการ

จากการศึกษาในกรณีการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานกำกับดูแลนำมาใช้ในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมายในต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการบังคับทางปกครองคล้ายๆกัน คือใช้วิธีการปรับ แต่ค่าปรับนั้นจะเป็นค่าปรับที่มีมูลค่าสูงจนกระทั่งผู้ประกอบการโทรคมนาคมเกิดความยำเกรง และที่สำคัญคือเป็นการกำหนดค่าปรับโดยนำเรื่องจำนวนผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน รวมถึงขนาดของบริษัทผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยอ้างอิงจากรายได้ประจำปี มาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ อย่างเช่นในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ เมื่อผู้ประกอบการโทรคมนาคม กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานกำกับดูแล ผลที่ตามมาคือหน่วยงานกำกับดูแลก็จะนำการบังคับทางปกครองโดยการปรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้นๆในอัตราร้อยละ 10 ของรายได้ในปีนั้น จนกว่าจะได้ทำการแก้ไข หรือหยุดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย จะเห็นได้ว่ากรณีของประเทศอังกฤษได้มีการนำขนาดของธุรกิจโดยอิงกับรายได้ประจำปีของผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้นมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ

ทั้งนี้ในการใช้หลักการกำหนดค่าปรับของ กสทช. โดยที่ไม่ได้นำฐานข้อมูลของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนกฎหมายมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเนื่องจาก ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมย่อมมีขนาดของธุรกิจแตกต่างกัน ทั้งรายเล็กและรายใหญ่ โดยพิจารณาได้ที่จำนวนผู้ใช้บริการ สำหรับกรณีในประเทศไทยดังเช่น กสทช. สั่งปรับผู้ให้บริการที่ฝ่าฝืนประกาศ กสทช. กรณีการทำสัญญาตกลงค่า เชื่อมโยงเครือข่าย (IC), กรณีการกำหนดระยะเวลาในบัตรเติมเงิน และการกรณีการลงทะเบียนผู้ใช้บริการบัตรเติมเงิน โดยฐานของการปรับคิดเป็นรายวัน กำหนดค่าปรับในอัตราที่เท่ากันทุกราย การบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับ ซึ่งไม่ได้นำจำนวนผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายมาเป็นฐาน

ในการกำหนดค่าปรับนั้น ส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรวมทั้งแผนแม่บทการประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ได้เน้นถึงการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการแข่งขันที่เท่าเทียม และเป็นธรรม มิให้มีการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคม ประกอบกับ หลักพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง เช่น หลักความได้สัดส่วน คือ ในการกำหนดค่าปรับกรณีผู้ประกอบการหลายรายได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน แต่ผู้ประกอบการมีผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายในฝ่าฝืนกฎหมายจำนวนต่างกัน

การกำกับดูแลและการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเทศในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นประเทศ เยอรมัน, ฝรั่งเศส การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมจะเน้นการแข่งขันที่เท่าเทียมกันเป็นหลัก โดยเฉพาะการส่งเสริม สนับสนุน ให้มีผู้ประกอบการโทรคมนาคม รายใหม่ ด้วยเห็นว่าเมื่อมีผู้ประกอบการโทรคมนาคมจำนวน มากการแข่งขันก็จะเกิดขึ้น การผูกขาดก็จะลดลง ผู้ที่ได้ประโยชน์คือประเทศชาติและประชาชน

การที่หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอย่าง กสทช. ของประเทศไทย นำการ บังคับทางปกครอง คือการปรับ มาใช้ในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ไม่สามารถหยุดการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการ โทรคมนาคมได้ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นได้ชัดถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือ ทางปกครอง หากเทียบเคียงกับต่างประเทศซึ่งก็เป็นเครื่องมือการบังคับทางปกครอง โดยการปรับ เหมือนกัน แต่เหตุใดจึงมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน

4.1.3 แนวทางแก้ไขปัญหาค่าปรับความบกพร่องในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม โดยการปรับ

เนื่องจากสาเหตุของปัญหาและข้อบกพร่องอยู่ที่ฐานในการกำหนดค่าปรับของ กสทช. จึงต้องแก้ที่สิ่งที่เป็นต้นเหตุคือ กสทช. ควรพิจารณาการกำหนดค่าปรับกรณีผู้รับใบอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยการแยกพิจารณาปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการ โทรคมนาคมทำการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นรายกรณีไม่พิจารณาร่วมกัน แม้จะเป็นฐานความผิดในช่วงเวลาเดียวกันก็ตาม ไม่ควรนำมาพิจารณาเป็นเรื่องเดียวกัน

ตามที่คุณศึกษาได้กล่าวมาข้างต้นคือความต่างในเรื่องของฐานของการกำหนดค่าปรับ ฉะนั้น กสทช. จึงควรมีหลักเกณฑ์ในการใช้การบังคับทางปกครอง โดยการปรับในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม ซึ่งในหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องระบุฐานที่ใช้ในการกำหนดค่าปรับ จากจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือขนาดธุรกิจของผู้ประกอบการโทรคมนาคม

ให้ชัดเจนด้วย เป็นอัตราค่าปรับแบบก้าวหน้า ทั้งนี้มีประเด็นที่ต้องกำหนดให้ชัดเจนอีกประเด็นหนึ่งนั่นก็คือ จำนวนของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม นั้นควรหมายถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะได้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนทั้งในชั้นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือในชั้นคณะกรรมการ กสทช. หรือไม่ก็ตาม เนื่องจากปัญหาหนึ่งที่ทำให้ กสทช. ไม่นำจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ เนื่องมาจากการนับจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นมีข้อจำกัดว่าบุคคลใดจะเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายบ้าง ทั้งนี้เห็นควรให้อ้างอิงจากจำนวนผู้ใช้บริการในบริการนั้น ตามข้อมูลของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมได้นำส่งต่อ กสทช. โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ใช้บริการที่ได้รับความเสียหายนั้นประสงค์จะร้องเรียนหรือไม่ และการกำหนดค่าปรับโดยอ้างอิงกับฐานรายได้ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการกำหนดเป็นอัตราร้อยละ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นภาพในการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม ได้อย่างชัดเจน

4.2 ปัญหาข้อบกพร่องในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดย การพักใช้ หรือ การเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมและแนวทางแก้ไข

การออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ต่างใช้ระบบใบอนุญาตเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสิ้น ระบบใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศต่างก็มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตดังกล่าวตามแต่ว่าประเทศนั้นมีนโยบายในการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้อย่างไร อย่างเช่นในประเทศเยอรมันนั้นมีนโยบายเปิดเสรีสำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคมและพยายามให้มีผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในตลาดโทรคมนาคมมากขึ้น จึงใช้หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอย่างไม่เคร่งครัดเท่าใดนัก ในประเทศเยอรมันจะเน้นการกำกับดูแลและควบคุมผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเฉพาะผู้ประกอบกิจการรายใหญ่เท่านั้น สำหรับการใช้ระบบใบอนุญาตในประเทศไทย กสทช. ได้มีการวางหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตไว้ชัดเจน มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาต รวมถึงการคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต มีการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ต้องการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

เงื่อนไขการอนุญาตควรจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่สามารถสร้างความมั่นคงแน่นอนสำหรับการประกอบกิจการและสามารถสร้างความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ โทรคมนาคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่ไม่มีเครื่องมือในการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมที่ก้าวหน้าเพียงพอ ความสำคัญของหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุน ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้มีหลากหลายวิธี ดังนี้

1. การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้องค์กรกำกับดูแลสามารถแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตบางเงื่อนไขได้ฝ่ายเดียว
2. การกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตอย่างสั้นพอสังเขปโดยไม่ลงรายละเอียดมากเกินไป
3. การกำหนดหลักเกณฑ์การขอแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตเมื่อผู้ประกอบการส่วนใหญ่และองค์กรกำกับดูแลให้ความเห็นชอบ
4. การให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลให้อำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตที่กำหนดเฉพาะผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง ขณะที่หากเป็นเงื่อนไขทั่วไปที่ใช้ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหลายราย การแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องแก้ไขด้วยกระบวนการที่เป็นกลางและเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย เป็นต้น

วิธีการตามข้อ 1 และข้อ 2 ไม่สอดคล้องการกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงื่อนไขที่เป็น การสร้างความมั่นคงแน่นอนสำหรับการประกอบกิจการและอาจจะมีผลให้ผู้ประกอบการหรือนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นได้ ขณะที่วิธีการตามข้อ 4 อาจจะเป็นวิธีการที่มีความสมดุลมากที่สุดที่สามารถสร้างความมั่นคงแน่นอนสำหรับการประกอบกิจการและสามารถสร้างความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ โทรคมนาคมในขณะเดียวกัน

อย่างไรก็ดี อย่างน้อยควรจะมีการจำแนกเงื่อนไขของการอนุญาตที่องค์กรกำกับดูแลสามารถแก้ไขได้ฝ่ายเดียวออกจากเงื่อนไขประเภทที่ผู้ประกอบการสามารถร่วมกันแก้ไขได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมขององค์กรกำกับดูแลเพื่อจะได้สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้ง่าย โดยเงื่อนไขประเภทที่ผู้ประกอบการสามารถแก้ไขร่วมกันได้ควรจะอยู่บนพื้นฐานของสัญญาที่จะต้องมีการตกลงระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันหรือเพื่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมในภาพรวม ขณะที่การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่เป็นอำนาจขององค์กรกำกับดูแลฝ่ายเดียวควรจะเป็นเงื่อนไขที่วัตถุประสงค์เพื่อรักษากติกาการประกอบกิจการ โทรคมนาคมหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น เงื่อนไขในเรื่องการประกอบกิจการอย่างทั่วถึง หรือเงื่อนไขเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย เป็นต้น

แม้ว่าองค์กรกำกับดูแลจะมีอำนาจในการแก้ไขเงื่อนไขการอนุญาตบางประเภทได้ฝ่ายเดียว แต่การใช้อำนาจในการแก้ไขฝ่ายเดียวนั้น ควรจะทำโดยโปร่งใสและมีความเป็นกลางเพื่อรักษาความสมดุลทางการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการมากที่สุดและควรจะต้องสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบทุกภาคส่วน ซึ่งบางกรณีอาจจะมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนเงื่อนไขที่ได้เปลี่ยนแปลงว่ามีผลดีหรือผลเสียอย่างไร

โดยสรุปแล้วการพิจารณาในการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ในปัจจุบัน นั้นมุ่งไปที่เฉพาะการคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตโดยได้มองข้ามปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการพิจารณาอนุญาต อย่างเช่นการเสนอแผนการเยียวยาแก่ผู้ใช้บริการกรณีผู้รับใบอนุญาต ถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ได้วิเคราะห์แยกสาเหตุปัจจัยของปัญหาเป็น 2 ประเด็นและแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบต่อผู้ใช้บริการจากการพักใช้ใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต

ปัญหานี้เทียบเคียงได้กับกรณีการหมดสัมปทานของคลื่น 1800 MHz คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ไม่มีการจัดทำประกาศ กสทช.เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ไว้เป็นการล่วงหน้าจึงส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบความถี่ 1800 MHz เนื่องจากผลการหมดอายุสัมปทาน ผู้ได้รับสัมปทานจะต้องส่งมอบอุปกรณ์ โครงข่าย รวมถึงผู้ใช้บริการทั้งหมดให้กับผู้ให้สัมปทาน ในกรณีนี้คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท) ตามสัญญาสัมปทาน (Build-Transfer-Operate) แต่กรณีนี้ในส่วนคู่สัญญาคือ ผู้รับสัมปทานได้แก่ บริษัท ทรูมูฟ จำกัด และ บริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด (ดีพีซี) กับ กสท ในฐานะผู้ให้สัมปทาน ต่างยังไม่ได้เตรียมการเพื่อรองรับหรือแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนผู้ใช้บริการ เพราะต่างฝ่ายต่างมุ่งที่รักษาผลประโยชน์ของตน กสทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ก็ยังไม่มีมาตรการในการตัดสินใจ ปัญหา ปล่อยให้เวลาล่วงเลยจนกระทั่งใกล้เวลาหมดสัญญาสัมปทาน

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการนำคลื่นความถี่ที่เคยถือครองโดยหน่วยงานรัฐ กลับคืนมาสู่มือสาธารณะ ดังที่มาตรา 47 ในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 กำหนดว่า คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์กรอิสระ คือ กสทช. ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ แต่ทั้งนี้ มาตรา 80 ใน พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 คุ้มครองให้ผู้รับสัมปทานได้รับสิทธิประกอบการต่อไปจนกว่าสัญญาสัมปทาน

สิ้นสุดเท่านั้น และจากนั้นต้องนำกลับมาจัดสรรใหม่โดย กสทช. ในระบบใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูลเท่านั้น ตามที่กำหนดในมาตรา 45 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

จากข้อขัดแย้งทางกฎหมายรวมถึงความพร้อมในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์รองรับ ประกอบกับเป็นเรื่องใหม่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งกรณีการหมดสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz นี้ กสทช. ได้แก้ไขด้วยการออกประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ จากนักวิชาการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการ โทรคมนาคม

ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจาก กสทช. ขาดการเตรียมการกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น กรณีการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม โดยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ก็เช่นเดียวกัน ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการหาก กสทช. มีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ โทรคมนาคม เนื่องจากเมื่อได้รับคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมต้องระงับการให้บริการนั้นหมายถึงสัญญาโทรศัพท์ถูกระงับ อีกนัยหนึ่งยังกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. รวมถึงกระทบต่อภาคธุรกิจเนื่องจากทำให้ขาดความน่าเชื่อถือต่อนักลงทุน เพราะไม่มีความแน่นอนในการประกอบกิจการ

ในมุมมองระหว่างผู้ประกอบการ โทรคมนาคม ซึ่งตามที่กล่าวมาข้างต้นต่างมีขนาดธุรกิจ หรือฐานจำนวนผู้ใช้บริการไม่เท่ากัน ปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อการพิจารณาออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ โทรคมนาคม เพราะถ้าหากผู้ประกอบการ โทรคมนาคมมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนมาก นั้นหมายถึงผู้ใช้บริการที่จะได้รับผลกระทบก็จะมีจำนวนมากด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุผลนี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ของ กสทช. อย่างแน่นอน เนื่องจาก กสทช. ย่อมต้องเกรงว่าจะมีประชาชนผู้ใช้บริการจำนวนมากได้รับความเสียหาย และในทางกลับกันหากเป็นผู้ประกอบการ โทรคมนาคมขนาดเล็ก ซึ่งหมายถึงมีจำนวนผู้ใช้บริการไม่มากนัก หาก กสทช. ออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็มีจำนวนไม่มาก ไม่มีผลต่อการตัดสินใจออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตของ กสทช. เท่าที่ควร เรียกว่าง่ายก็คือตัดสินใจง่ายกว่าผู้ประกอบการ โทรคมนาคมรายใหญ่ สื่อให้เห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะ

ผู้ใช้บริการเท่านั้น แต่ยังไม่ส่งผลถึงความเสียหายของประเทศชาติและ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมด้วยกันอีกด้วย

ในมุมมองของการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ประเทศไทยนั้นมีนโยบายสนับสนุนให้มีผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ได้เข้ามาให้บริการด้วย เนื่องจากปัจจุบันผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคมของไทยมีเพียง 3 รายใหญ่ และ 2 รายเล็กเพียงเท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยมาก ทำให้ง่ายต่อการรวมตัวกันของผู้ประกอบการโทรคมนาคมเออาร์ดีเอเปรียบผู้ใช้บริการ ในประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ รวมถึงสหรัฐอเมริกา ต่างมีนโยบายเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมเช่นเดียวกัน แต่การประกอบการโทรคมนาคมตามนโยบายประสบความสำเร็จคือมีผู้ที่ได้รับอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่ประเทศละไม่เกิน 3 ราย แต่มีผู้ที่ได้รับอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายเล็กเป็นหลักร้อยละ แสดงให้เห็นถึงความมั่นใจของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเล็กที่สามารถอยู่ได้ในธุรกิจ รวมถึงความมั่นใจในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาต

4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม โดยการพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคม

ปัจจุบัน กสทช. มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคม โดยอ้างอิงตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวด 1 การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนในการออกใบอนุญาตไว้ชัดเจน และเมื่อผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือขัดคำสั่งของ กสทช. ก็มีอำนาจในการสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ถือเป็นกบฏทางปกครองที่ กสทช. ใช้ในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคม แต่ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต มารองรับการบังคับทางปกครองดังกล่าว

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาเป็นระบบใบอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคมในกลุ่มผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ยังไม่เคยมีรายใดที่เคยกระทำความผิดจนกระทั่ง กสทช. สั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการโทรคมนาคม เลยแม้แต่รายเดียว นั่นเป็นเพราะผู้ประกอบการโทรคมนาคมไม่เคยทำความผิดถึงขนาดต้องถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือ กสทช. ไม่กล้าตัดสินใจออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตกับผู้ประกอบการโทรคมนาคม เนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์มารองรับ ทั้งในเรื่องของการดูแลผู้ใช้บริการที่ค้างอยู่ในระบบ ที่จะได้รับผลกระทบจากการถูกพักใช้หรือถูกเพิก

ถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อสงสัยว่าเมื่อเกิดกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือขัดคำสั่งของ กสทช. หรือมีความผิดถึงขนาดต้องให้การบังคับทางปกครองโดยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต กสทช. จะดำเนินการอย่างไร และจะเกิดความวุ่นวายมากน้อยขนาดไหน ในมุมมองของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจึงได้มองข้ามและไม่เห็นความสำคัญของการบังคับทางปกครองโดยการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตเนื่องจากไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในความเป็นจริง เพราะไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนรองรับ ในมุมมองของ กสทช. มองว่าการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีประชาชนผู้ใช้บริการอยู่เป็นจำนวนมาก

ในปัญหานี้ผู้ศึกษาเห็นว่า กสทช. ควรออกประกาศหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม ให้มีความชัดเจน โดยในหลักเกณฑ์ต้องกำหนดรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) เงื่อนไขหรือประเภทของความผิด ที่ กสทช. จะสามารถออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

2) วิธีปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม เมื่อได้รับคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เช่น สามารถโต้แย้งคำสั่งต่อ กสทช. และ ศาลปกครองได้ หรือกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ให้บริการทราบถึงสถานะของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม พร้อมแจ้งช่องทางที่ผู้ใช้บริการจะดำเนินการให้สามารถใช้บริการกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อไป โดยไม่เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่าย

3) กำหนดระยะเวลาไม่เกินหกเดือนให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่น สามารถยื่นข้อเสนอพิเศษให้กับผู้ใช้บริการที่ตกค้างอยู่ในระบบของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม เพื่อพิจารณาย้ายเครือข่ายโดยไม่ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ใช้บริการ

4) ภายหลังจากถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว กสทช. จะต้องนำรายชื่อผู้ได้อุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรวมถึงรายชื่อกรรมการหรือผู้บริหาร ที่ถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตขึ้นบัญชีดำ โดยห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมได้อีก ซึ่งปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวดที่ 1 การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

มาตรา 8 ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการได้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต และหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตซึ่งจะต้องกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของใบอนุญาตตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับกิจการโทรคมนาคมแต่ละลักษณะและประเภท และต้องเป็นไปตามแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต เอกสารหลักฐานหรือข้อมูลที่เป็นต้องใช้ในการอนุญาต วิธีการพิจารณาในการออกใบอนุญาต ระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตของคณะกรรมการ ขอบเขตการอนุญาตให้ประกอบกิจการ กรอบระยะเวลาขึ้นสูงและขั้นต่ำที่จะอนุญาตให้ประกอบกิจการ รวมทั้งเงื่อนไขอื่นที่จำเป็นสำหรับการประกอบกิจการ

ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1)

(3) **ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม**

กำหนดคุณสมบัติห้ามเฉพาะนิติบุคคลที่ถูกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น มิได้ลงลึกถึงกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยแต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่ากรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของนิติบุคคลที่ถูกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสามารถตั้งนิติบุคคลใหม่หรือย้ายนิติบุคคล แล้วมาขอใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกก็ทำได้ เพื่อความชัดเจนและเป็นการปรามผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดเพิ่มคุณสมบัติในหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวดที่ 1 การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม มาตรา 8 วรรค 3 (3) ให้รวมถึงกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของ ผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย

4.2.3 **แนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับทางปกครองในการกำกับกิจการโทรคมนาคมกรณีการพักใช้ใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต**

โดยหลักการสำคัญคือการแก้ปัญหาผลกระทบของผู้ใช้บริการควรมีการปรับปรุงขั้นตอนตั้งแต่ในชั้นการออกใบอนุญาต โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดูแลผู้ให้บริการหรือผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบจากการบังคับทางปกครองกรณี พักใช้ หรือ เพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลาง ให้ชัดเจนและผู้รับใบอนุญาต จะต้องยอมรับก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตว่าจะมีมาตรการเยียวยา ผู้ใช้บริการสำหรับผลกระทบกรณีที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ใช้บริการต้องสามารถใช้งานต่อไปได้โดยไม่ถูกระงับสัญญาและต้องไม่เพิ่มภาระให้กับผู้ใช้บริการทั้งเรื่องอุปกรณ์และค่าใช้จ่าย รวมถึงมุมมองของภาครัฐ และการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการต้องไม่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ควรกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเตรียมการตั้งแต่เนิ่นๆ เพื่อลดปัญหาและอาจเป็นข้ออ้างในการประวิงเวลาของผู้รับใบอนุญาตได้ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้รับใบอนุญาตจะต้องนำเสนอหลักเกณฑ์การเยียวยาผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบกรณีถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีผู้ประกอบการรายใดนำเสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงถือเป็นการคุ้มครองสิทธิมีการบังคับทางปกครองกรณีพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเกิดขึ้น

ทั้งนี้หากมีหลักเกณฑ์กลางที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลรองรับผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับทางปกครองกรณีพักใช้หรือ เพิกถอนใบอนุญาต ก็จะทำให้ขนาดของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต หรือจำนวนผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ ไม่ใช่ปัจจัยในการพิจารณาออกคำสั่งบังคับทางปกครองกรณีพักใช้หรือ เพิกถอนใบอนุญาต อีกต่อไป

ปัจจัยหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นปัญหาที่รากฐานของปัญหาต่างๆของการประกอบกิจการโทรคมนาคมไทย นั่นคือการวางบทบาทของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เป็นรัฐวิสาหกิจ รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลไม่ถูกต้อง การประกอบกิจการโทรคมนาคมที่สำคัญที่สุดคือโครงข่าย ที่จะรองรับการให้บริการซึ่งอาจกระทบถึงความมั่นคงของชาติ เพราะฉะนั้นโครงข่ายโทรคมนาคมทั้งหมดต้องเป็นของรัฐ โดยให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นเพียงผู้เช่าใช้เพื่อให้บริการเท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทย ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เป็นเอกชนสามารถสร้างและมีโครงข่ายเองได้ ถึงแม้ว่า กสทช. จะออกประกาศ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2556 ที่ให้มีการขอใช้โครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมด้วยกันได้ก็ตาม นั่นก็ยังไม่ใช่หลักประกันว่าเจ้าของโครงข่ายที่เป็นเอกชนซึ่งถือเป็นคู่แข่งทางธุรกิจจะไม่กีดกันให้การให้ใช้โครงข่ายกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายอื่น

แนวทางการแก้ไขคือรัฐต้องกำหนดบทบาทรัฐวิสาหกิจอย่าง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เสียใหม่ โดยการควบรวมทั้งสองบริษัท เนื่องจากมีลักษณะการลงทุนและการให้บริการที่ซ้ำซ้อนกัน เปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการวางโครงข่ายรวมถึงการบริหารจัดการโครงข่ายทั้งหมด ซึ่งข้อนี้

จะส่งผลดีถึงการนโยบายการให้บริการที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ซึ่งแต่เดิมหากเป็นพื้นที่ทุรกันดาร หรือมีผู้ใช้บริการน้อย ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เป็นเอกชนก็จะไม่มีนโยบายให้บริการในพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากไม่คุ้มค่า แต่หากหน่วยงานที่บริหารจัดการโครงข่ายที่เป็นของรัฐ ไม่ว่าจะพื้นที่ไหนๆ จะห่างไกลหรือทุรกันดารเพียงใด จะคุ้มค่าหรือไม่ หน่วยงานที่บริหารจัดการโครงข่ายที่เป็นของรัฐดังกล่าวก็จะเข้าไปให้บริการ เมื่อปัญหาเรื่องโครงข่ายโทรคมนาคมได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน เนื่องจากจะใช้โครงข่ายเดียวกัน จะแข่งขันกันเฉพาะการให้บริการผู้ใช้บริการเท่านั้น รวมถึงจะช่วยแก้ไขปัญหากรณีการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตด้วย กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมถูกคำสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ใช้บริการก็สามารถเปลี่ยนผู้ให้บริการใหม่ได้ทันที ไม่ต้องย้ายโครงข่าย เนื่องจากเป็นโครงข่ายเดียวกันทั้งประเทศ เมื่อปัญหาการจัดการกับผู้ให้บริการที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หหมดไป ก็จะส่งผลให้การตัดสินใจในการออกคำสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นง่ายขึ้น ขนาดธุรกิจของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือจำนวนผู้ใช้บริการของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นจะมากน้อยเพียงใดก็จะมีผลอีกต่อไป เมื่อการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต บังคับใช้ได้จริง ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมก็จะเกิดความยำเกรงไม่กล้ากระทำความผิดกฎหมายอีก กสทช. ก็จะไม่เป็นเพียงเสือกระดาษอีกต่อไป

4.3 ปัญหาข้อจำกัดในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยวิธีอื่น

ในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย และอีกหลายประเทศทั่วโลก เป้าหมายหลักคือต้องการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรคือคลื่นความถี่ ได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสม และเมื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันเป็นการประกอบกิจการโทรคมนาคมในระบบใบอนุญาต โดยผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น ส่วนการให้บริการนั้นเป็นบทบาทของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเอกชน หลักในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐคือการออกกฎกติกา การให้บริการของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้มีการแข่งขันในการให้บริการอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ภายใต้กฎ กติกาที่ได้วางไว้ เมื่อผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายใด เล่นนอกกติกา ฝ่าฝืนกฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแลของรัฐก็ต้องมี

เครื่องมือหรือการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น ตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยรวมทั้งหลายๆประเทศทั่วโลกต่างมี เครื่องมือโดยการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคมที่คล้ายๆกัน คือ การปรับ การพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งบางครั้งการมี เครื่องมือในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคมที่จำกัด ก็ไม่ส่งผลดีต่อการกำกับ ดูแลกิจการโทรคมนาคมเท่าที่ควร เนื่องจากธุรกิจโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีการพัฒนาทาง เทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องเรียกว่าทุกวินาทีว่าได้ ดังนั้นเมื่อเป้าหมายของกิจการโทรคมนาคมคือ มุ่งเน้นที่จะให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่อย่างเท่าเทียมและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม มิใช่การมุ่งหมายที่จะบีบบังคับจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมเพียงอย่างเดียว

ดังนั้นนอกจากการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ กิจการโทรคมนาคมโดยการปรับ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เพียงอย่างเดียว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยวิธีอื่น ด้วย เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างยืดหยุ่นตามสภาพการ พัฒนาของเทคโนโลยีและสภาวะการตลาดโทรคมนาคม ดังนี้

4.3.1 การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยการห้ามคิดค่าบริการ

เนื่องจากการประกอบธุรกิจไม่ว่ากิจการใดก็ตามรวมทั้งกิจการโทรคมนาคม ผู้ประกอบ กิจการย่อมหวังผลกำไรด้วยกันทั้งสิ้น แม้กระทั่งผู้ประกอบการที่เป็นหน่วยงานภาครัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ โดยหลักการผลกำไรย่อมมาจากส่วนต่างที่มีผลเป็นบวกของต้นทุนกับรายได้

การลงทุนในการประกอบกิจการโทรคมนาคมคือ การลงทุนด้านการบริหารจัดการ การลงทุนด้านบุคลากร การลงทุนกับอุปกรณ์และโครงข่าย การลงทุนด้านการตลาด รวมถึง การลงทุนด้านค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ซึ่งในกิจการโทรคมนาคมนี้ผู้ที่สนใจจะประกอบกิจการ โทรคมนาคมจะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมหาศาลหลักหมื่นล้านบาทขึ้นไป

รายได้ในกิจการโทรคมนาคมเกิดจากการให้บริการ และคิดค่าบริการ โดยคำนวณฐาน ค่าบริการจากต้นทุน ในการให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะผู้ให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่จะมีวิธีคิดค่าให้บริการหลายรูปแบบทั้งคิดค่าบริการเป็นนาที คิดค่าบริการแบบ เหม่าจ่ายรายเดือน คิดค่าบริการจะปริมาณการใช้งานข้อมูล คิดค่าบริการจากบริการเสริมต่าง จากการศึกษาคพบว่าค่าบริการที่เป็นค่าเฉลี่ยของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทยอยู่ที่ 450 บาท ต่อเลขหมายต่อเดือน จากจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งสิ้นประมาณ 90 ล้านเลขหมาย นั้นหมายความว่ามูลค่ารายได้ของตลาดโทรคมนาคมไทยจะอยู่ที่ 45,000 ล้านบาทต่อเดือนถือว่า

เป็นมูลค่ามหาศาล ล่อใจผู้ประกอบการให้เข้าสู่ธุรกิจ และเมื่อเทียบกับเงินลงทุนแล้วถือได้ว่าเทียบกันไม่เห็นฝุ่น ผู้ศึกษาจึงมีข้อคิดที่ว่าปัจจุบันคนไทยใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แพงเกินจริงหรือไม่ เมื่อหักต้นทุนกับรายได้จะเห็นได้ว่ากำไรของผู้ประกอบการ โทรคมนาคมนั้นมีจำนวนมหาศาลจริงๆ รายได้จึงเป็นหัวใจสำคัญของผู้ประกอบการ โทรคมนาคม ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดที่ว่าหากผู้ประกอบการ โทรคมนาคมรายใดทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช. นอกจากการปรับ หรือการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ให้ กสทช. ใช้มาตรการทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม โดยการห้ามมิให้คิดค่าบริการกับผู้ให้บริการ และผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช. ของผู้ประกอบการ โทรคมนาคมนั้นจนกว่า ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมจะยุติการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช. แล้ว โดยในระหว่างห้ามมิให้คิดค่าบริการผู้ประกอบการ โทรคมนาคมก็ห้ามระงับบริการหรือลดทอนสิทธิของผู้ใช้บริการที่เคยได้รับบริการด้วย

มาตรการนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการระดับกลางคือส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ โทรคมนาคมโดยตรง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะเป็นการบีบบังคับผู้ประกอบการ โทรคมนาคมจนเกินไป จนกระทั่งไม่สามารถประกอบการต่อไปได้

4.3.2 การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม โดยการห้ามเพิ่มจำนวน ผู้ใช้บริการ

การประกอบกิจการ โทรคมนาคมภายใต้ระบบใบอนุญาต ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการ โทรคมนาคมจะต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. ก่อน เมื่อได้ระบบใบอนุญาตใช้ว่าจะประกอบกิจการ โทรคมนาคมได้ทันที โดยเฉพาะการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมจะต้องยื่นคำขอต่อ กสทช. ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมาย โทรคมนาคม

ข้อ 7 การจัดสรรและบริหารเลขหมาย โทรคมนาคมจะต้องเป็นไปตามแผนเลขหมาย โทรคมนาคม โดยคณะกรรมการจะพิจารณาบนพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้มีเลขหมาย โทรคมนาคมเพียงพอแก่การให้บริการ โทรคมนาคม
- (2) เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารและการใช้เลขหมาย โทรคมนาคมและความคุ้มค่าในการใช้เลขหมาย โทรคมนาคม
- (3) เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการและผู้บริโภค

(4) เพื่อใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดในการกิจอันมีวัตถุประสงค์พิเศษ

(5) เพื่อสอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้และกำกับดูแลโดยครบถ้วน

(6) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

(7) เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีหรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพัน

(8) หลักเกณฑ์อื่นใดที่คณะกรรมการเห็นเหมาะสม

ข้อ 8 การบริหาร การใช้ หรือการให้บริการเลขหมายโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ได้รับการจัดสรรต้องเป็นไปตามแผนเลขหมายโทรคมนาคม หลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศนี้ รวมทั้งเป็นไปตามขอบเขตและเงื่อนไขของการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือตามที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะหรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี

การบริหาร การใช้ หรือการให้บริการเลขหมายโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ได้รับการจัดสรรต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตรายอื่นหรือบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

การจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมเพื่อบริการอื่นใดหรือบริการพิเศษที่มีได้กำหนดไว้หรือกำหนดแตกต่างไปจากแผนเลขหมายโทรคมนาคม ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ หรือแนวทางในการดำเนินการเป็นการชั่วคราวก็ได้

ข้อ 13 ผู้ขอรับการจัดสรรเลขหมายจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง

(2) เป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือนโดยให้มีหนังสือยืนยันรับทราบและความเห็นประกอบจากผู้ให้บริการโครงข่ายนั้น หรือ

(3) เป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตแบบใช้เลขหมายโทรศัพท์ในการให้บริการ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์ที่ใช้เทคโนโลยีอื่น

จากหลักเกณฑ์ตามประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคมดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการขอเพิ่มเลขหมายเพื่อให้บริการนั้นมีขั้นตอน และมีคณะกรรมการย่อยของ กสทช. ที่จะพิจารณาให้เพิ่มเลขหมายสำหรับให้บริการ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเพิ่มเลขหมาย คือการขยายฐานผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการ โทรคมนาคม และหมายความไปถึงรายได้ที่จะเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการ โทรคมนาคม ดังนั้น กสทช. สามารถนำกระบวนการพิจารณาเพิ่มเลขหมายให้กับผู้ประกอบการ โทรคมนาคม มาใช้เป็นการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม ได้ โดยการกำหนดข้อความเพิ่มในหลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมาย โทรคมนาคม เป็นคุณสมบัติของผู้ประกอบการ โทรคมนาคมที่จะยื่นคำขอเพิ่มจำนวนเลขหมายว่า ต้องมิใช่ ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมใด กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช. จนกว่าจะได้ยุติ การกระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช.

การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม โดยการห้ามมิให้เพิ่มจำนวนเลขหมายเพื่อให้บริการถือเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงระดับกลาง เช่นเดียวกับ การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการ โทรคมนาคม โดยการห้ามคิดค่าบริการ เนื่องจากไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการเลย สำหรับผู้ประกอบการ โทรคมนาคมก็ยังคงให้บริการผู้ใช้บริการที่อยู่ในระบบรายเก่าต่อไปได้ มิได้ส่งผลให้เป็นการยุติ การให้บริการแต่อย่าง แต่ทั้งนี้จะส่งผลในด้านเชิงธุรกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันทางการตลาดของผู้ประกอบการ โทรคมนาคม