

ทำไมกิจการโทรคมนาคมต้องขออนุญาตจาก กทช.

กิจการโทรคมนาคมเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมทำให้เกิดการติดต่อสื่อสาร ซึ่งหากการติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความสะดวกรวดเร็ว ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การค้าและบริการ การบริการสาธารณสุข การศึกษา และการท่องเที่ยว ส่งผลต่อการพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ รวมไปถึงความมั่นคงของรัฐ โดยกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในอดีตดำเนินการผูกขาดโดยรัฐเป็นผู้ให้บริการรายเดียว (Monopoly) ต่อมาภาครัฐได้เปลี่ยนรูปแบบการผูกขาดเป็นแบบผู้ให้บริการน้อยราย (Oligopoly) ผ่านระบบการทำสัญญาสัมปทานระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน โดยมีเงื่อนไขให้เอกชนต้องจ่ายค่าส่วนแบ่งรายได้ให้กับรัฐไทยตลอดอายุสัญญาสัมปทาน (Revenue Sharing) และกำหนดเงื่อนไขให้เอกชนโดยส่วนใหญ่โอนกรรมสิทธิ์โครงข่ายโทรคมนาคมให้กับภาครัฐไทย หรือที่เรียกว่าสัญญาแบบ Build Transfer Operate (BTO)^๑

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐^๒ เป็นกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม สนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน และกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐^๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมยกเลิกอำนาจผูกขาดของภาครัฐไทย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงตราบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการแข่งขันเสรีดังกล่าว

การตรากฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญข้างต้น กำหนดหลักการให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้มีการตรากฎหมายลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นของหน่วยงานกำกับดูแล คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแล (Independent regulation) มีหน้าที่ดำเนินการออกกฎหมายที่เป็นกลางเพื่อใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกันเพื่อให้มีมาตรฐานที่ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ส่งผลให้การแข่งขันอยู่บนกฎเกณฑ์เดียวกัน (Level playing field) ทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่จะให้บริการได้ ต้องขอรับการอนุญาต (License) จาก กทช. ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่เจตนารมณ์ในการแยกอำนาจการกำกับดูแลออกมายังคงอยู่ มีเพียงการเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้เป็นของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ

^๑ Build Transfer Operate (BTO) คือ สัญญาที่เอกชนเป็นผู้ออกแบบ ลงทุน และก่อสร้างสินทรัพย์แล้วโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐบาลหลังจากก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยเอกชนมีสิทธิในการใช้สินทรัพย์นั้นตามสัญญาสัมปทาน เพื่อหาผลตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด

^๒ มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

^๓ สุธรรม อยู่ในธรรม. (๒๕๕๔). กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๔, หน้า ๑๗

โทรคมนาคม (กสทช.) โดยที่กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการปรับโครงสร้างทางองค์กรของการกำกับดูแลแต่ไม่ได้มีการปรับรูปแบบของแนวคิดในการแยกการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแต่อย่างใด^๔ นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองที่ได้วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้สอดคล้องกับการเปิดตลาดแข่งขันเสรีอีกหนึ่งฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นการเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคม โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมมีสิทธิขออนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ซึ่ง กสทช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมออกเป็น ๓ แบบ ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตได้ตามประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ ดังนี้

๑. ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง เป็นใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองและเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี กล่าวคือ ไม่มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคมที่ใช้ในการให้บริการ ซึ่งจะต้องดำเนินการเช่าใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมจากผู้ให้บริการรายอื่นที่ได้รับอนุญาตเพื่อนำมาให้บริการแก่ผู้ใช้บริการของตนเอง

๒. ใบอนุญาตแบบที่สอง เป็นใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม หรือไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง โดยการพิจารณาอนุญาตสำหรับใบอนุญาตแบบที่สองนี้ จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการให้บริการว่าเป็นการให้บริการที่ให้บริการจำกัดเฉพาะบุคคล และต้องไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เช่น ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้บริการโทรคมนาคมสำหรับรถยนต์รับจ้าง (ศูนย์แท็กซี่) ซึ่งเป็นการให้บริการโทรคมนาคมแก่รถยนต์รับจ้าง (แท็กซี่) เท่านั้น

๓. ใบอนุญาตแบบที่สาม เป็นใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่มีการสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือมีเหตุที่จำเป็นต้องกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นพิเศษ กล่าวคือ มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคมที่ใช้ในการให้บริการ เช่น ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม เพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีการสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้บริการของตนเอง

ในการพิจารณาว่าผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องได้รับใบอนุญาตประเภทใดนั้น จะพิจารณาจากลักษณะและรูปแบบการให้บริการว่าเข้าข่ายที่ต้องขอรับใบอนุญาตหรือไม่ เช่น ผู้ขอรับใบอนุญาตมีการสร้างโครงข่ายเพื่อใช้ในการให้บริการด้วยตนเองหรือไม่ มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ลูกค้ากลุ่มไหน และมีรูปแบบการให้บริการอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น “บริษัท เอ็นบีทีซี จำกัด มีความประสงค์จะให้บริการ WiFi โดยจะเช่าใช้โครงข่ายและบริการอินเทอร์เน็ตของผู้ให้บริการรายอื่นที่ได้รับอนุญาต เพื่อดำเนินการเชื่อมต่อสัญญาณอินเทอร์เน็ตไปในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งอุปกรณ์ที่นำมาใช้ในการให้บริการ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายอื่นที่ได้รับอนุญาตอาจเป็นผู้ดำเนินการติดตั้ง หรือติดตั้งโดยบริษัท เอ็นบีทีซี ก็ได้” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างแล้วจะเห็นได้ว่าบริษัท เอ็นบีทีซี จำกัด ประสงค์จะให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยไม่มีการสร้างโครงข่ายเป็นของตนเองและเป็นการให้บริการแก่ลูกค้าทั่วไป ซึ่งเข้าข่ายที่จะต้องขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง

^๔ สุธรรม อยู่ในธรรม. อ่างแล้วใน (๓) หน้า ๑๘.

เพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบ WiFi ซึ่งปัจจุบัน กสทช. ได้อนุญาตให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้ว จำนวน ๙๖๕ ฉบับ^๕ ซึ่งแบ่งแยกได้ ดังนี้

๑. ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง อนุญาตแล้วจำนวน ๘๒๗ ฉบับ สิ้นสุดไปแล้วจำนวน ๒๖๘ ฉบับ คงเหลือผู้รับใบอนุญาตแบบที่หนึ่งจำนวน ๕๕๙ ฉบับ
๒. ใบอนุญาตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง อนุญาตแล้วจำนวน ๔๒ ฉบับ สิ้นสุดไปแล้วจำนวน ๘ ฉบับ คงเหลือผู้รับใบอนุญาตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง จำนวน ๓๔ ฉบับ
๓. ใบอนุญาตแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง อนุญาตแล้วจำนวน ๓๙ ฉบับ สิ้นสุดไปแล้วจำนวน ๑๒ ฉบับ คงเหลือผู้รับใบอนุญาตแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองจำนวน ๒๗ ฉบับ
๔. ใบอนุญาตแบบที่สาม อนุญาตแล้วจำนวน ๘๓ ฉบับ สิ้นสุดไปแล้วจำนวน ๑๔ ฉบับ คงเหลือผู้รับใบอนุญาตแบบที่สาม ๖๙ ฉบับ

การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศไทย เพื่อให้ตลาดมีการแข่งขัน และสร้างประโยชน์ในการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการใช้บริการ การพิจารณาออกใบอนุญาตขององค์กรกำกับดูแล (กสทช.) จึงต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม สมเหตุสมผลและ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตมีข้อผูกพันและหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน อยู่บนกฎเกณฑ์กติกาเดียวกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทั้งผู้ประกอบการและประชาชน

^๕ รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม <http://apps.nbt.go.th/license/> ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ และข้อมูลจากสำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ๑