



การนำหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาปรับใช้ใน ประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ (Case Study)

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ทราบในตอนต้นแล้วว่าประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ดังนั้นการเป็นสมาชิกก็มีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการค้าบริการของกิจการภายในประเทศให้สอดคล้องกับความตกลงแม่บทว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ การกำกับดูแลกิจการภายในประเทศ (Domestic Regulation) หรือ การกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆก็ตามรัฐก็ต้องกระทำให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ข้อ 6 ของ GATS ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หากหน่วยงานรัฐปฏิเสธคำร้องของผู้ร้อง รัฐมีหน้าที่ต้องแสดงเหตุผลประกอบเหตุแห่งการปฏิเสธนั้น กระบวนการที่กล่าวถึงนี้ประเทศไทยได้มีหลักกฎหมายรองรับไว้แล้ว เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม คือ การให้สิทธิผู้ประกอบการเพื่อให้บริการหรือดำเนินการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ใบอนุญาตประกอบกิจการอาจมีเงื่อนไขการกำกับดูแลสำหรับการให้บริการนั้นๆ รวมทั้งระบุขอบเขตของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประเภทดังกล่าวด้วย⁸⁰

ในเบื้องต้นกฎเกณฑ์เพื่อการกำกับดูแลการแข่งขันของตลาดโทรคมนาคมนั้นก็มีเนื้อหาที่จะต้องพิจารณาทำนองเดียวกันกับตลาดสินค้าทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น การเปิดโอกาสการเข้าสู่ตลาด (Market Access) การกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Competition) และความชัดเจนโปร่งใส (Objectivity) ของกฎเกณฑ์การแข่งขัน เป็นต้น โดยมีประเด็นที่สำคัญที่สุดของการกำกับดูแลการแข่งขันก็คือ การกำกับดูแลการแข่งขันไม่ให้มีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมากเกินไปและใช้ความมีอำนาจเข้าแข่งขันได้ตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันไม่ให้

⁸⁰ณรงค์ ป้อมหลักทอง และ วิภาดา มาวิจักขณ์ , “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย)”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยสนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546, น.1.

เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นรูปธรรมในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การทุ่มตลาด (Dumping) การอุดหนุน (Subsidy) และการขายพ่วง (Tie-Sales) เป็นต้น

หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ก็เป็นหนึ่งในวิธีการกำกับดูแลก่อนที่ผู้ประกอบการจะเข้าสู่ตลาดอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยจะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการสามารถให้บริการได้ ไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต รวมทั้งสิทธิหน้าที่และข้อกำหนดต่างๆที่ผู้ประกอบการรายนั้นจะต้องพึงยึดถือปฏิบัติ

ใบอนุญาตประกอบกิจการแบบ SINGLE LICENSE นั้นเป็นใบอนุญาตที่จะออกให้แก่ผู้ประกอบการที่ให้บริการ โทรคมนาคมพื้นฐาน (Telecommunication Service) ซึ่งจะเป็นการประกอบกิจการที่ไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตเป็นการเฉพาะตัว (Individual License)⁸¹

ปัจจุบันนี้ใบอนุญาตดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาตลาดโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทิศทางที่แตกต่างไปจากประวัติการณ์ที่เคยเป็นมา กล่าวคือ ในอดีตกาลการประกอบกิจการโทรคมนาคมจะตกอยู่เพียงผู้ประกอบการไม่กี่รายและผู้ประกอบการเหล่านั้นก็จะเป็นรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่จะผูกขาดในอุตสาหกรรมนี้โดยเด็ดขาด ผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่อุตสาหกรรมนี้ก็จะประกอบกิจการในฐานะที่เป็นผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาตโดยไม่มี การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการให้เป็นกิจจะลักษณะ

หากจะพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตคือส่วนหนึ่งที่สำคัญของการจัดการทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวเช่นนี้ เพราะใบอนุญาตจะเป็นเครื่องรับประกัน (Guarantee) ในการที่จะนำเงินจำนวนหลายล้านหรือหลายพันล้านเพื่อมาลงทุนและใช้ในการพัฒนาระบบโทรคมนาคมพื้นฐาน (Telecommunications Infrastructure) ใบอนุญาตในบางประเทศก็มีความสำคัญไม่เท่ากัน อย่างเช่นในบางประเทศที่เป็นระบบผูกขาดก็จะไม่มีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา, แคนาดา รวมถึงบางประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา เป็นต้น

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตทั้งหมดทั้งมวลจะต้องถูกกำหนดขึ้นโดยผู้กำกับดูแล (Regulator) หรือ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดว่าสิทธิหน้าที่และข้อ

⁸¹Hank Intven and McCarthy Tétrault, Telecommunications Regulation Handbook, (Washington DC, World Bank, 2000), p.2-1.

กำหนดในการให้บริการโทรคมนาคมมีอย่างไร และหลักเกณฑ์ในเรื่องใบอนุญาตนี้ได้นำมาใช้เป็นกฎเกณฑ์ (Module) เพื่อให้สถานะของผู้รับสัมปทาน ผู้รับอนุญาต มีฐานะเทียบเท่ากับผู้รับใบอนุญาตจากผู้กำกับดูแล⁸²

บทนิยามของคำว่า “ใบอนุญาต (License)” หมายถึง สิ่งที่ทำให้ง่ายต่อการกำกับดูแลได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะโดยการกำหนดไว้ในลักษณะของกฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือระเบียบที่เป็นการเฉพาะเจาะจง (Special Rules) หรือ กำหนดในลักษณะหลักกฎหมายทั่วไป (General Law)⁸³ และโดยสภาพของใบอนุญาตแล้วใบอนุญาตก็คือ สิ่งที่จะใช้เป็นเครื่องมือ (Tool) ในการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคม แต่ในขณะเดียวกันใบอนุญาตก็ถูกนำมาใช้เพื่อต่อต้านการกีดกันการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมด้วย กล่าวคือ ใบอนุญาตจะถูกนำมาใช้เพื่อการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการแข่งขันของตลาดโทรคมนาคมที่จะต้องแข่งขันอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน (Level Playing Field)⁸⁴

นาย Hank Intven และนาย McCarthy Tétrault นักวิชาการด้านโทรคมนาคมได้กำหนดสาระสำคัญของหลักการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมว่าจะต้องประกอบด้วยข้อกำหนดดังนี้: -

(1) ข้อกำหนดที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะที่จำเป็น (Regulating Provision of an Essential Public Services) โทรคมนาคมพื้นฐานคือ บริการสาธารณะที่จำเป็นที่สุดของประเทศ ในขณะที่บริการสาธารณะที่จำเป็นเหล่านั้นได้ถูกให้บริการโดยผู้ประกอบการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และยังคงเชื่อมั่นในระบบตลาดที่ถูกควบคุมโดยรัฐ (Market Forces) ซึ่งใบอนุญาตนี้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการภายในประเทศ

(2) ข้อกำหนดที่จะต้องจัดให้มีการขยายโครงข่าย บริการ และจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึง (Expansion of Networks and Services and Other Universal Service Objectives) สาระสำคัญข้อนี้เป็นวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดให้มีใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ในอุตสาหกรรม

⁸²Ibid p.2-1 to 2-2.

⁸³Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law and Regulation. Second Edition. Oxford University Press: Great Britain, 2005. p. 163.

⁸⁴Hank Intven and McCarthy Tétrault, Telecommunications Regulation Handbook, (Washington DC, World Bank, 2000) p.161.

โทรคมนาคม ซึ่งจะพบเห็นอยู่บ่อยครั้งว่ามีข้อกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าต้องมีการขยายโครงข่ายและ บริการให้ครอบคลุมทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่มีทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไว้ครอบ ครอบ เช่น คลื่นความถี่

ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการขยายการลงทุนในโครงข่ายพื้นฐานและการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในประเทศที่กำลังพัฒนา

(3) ข้อกำหนดที่ต้องจัดให้มีการเปิดเสรี (Privatization or Commercialization) ใบ อนุญาตเป็นสิ่งที่จำเป็นในขณะที่ผู้ครอบครองตลาดคือ รัฐวิสาหกิจ สิทธิและหน้าที่ที่ระบุในใบ อนุญาตเฉพาะรายนั้น จะเป็นกุญแจที่สำคัญของขั้นตอนในการช่วยเปิดเสรี ซึ่งจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า อะไรที่นักลงทุนควรจะซื้อและอะไรคือสิ่งที่ภาครัฐคาดหวังจะได้จากผู้ประกอบการและนักลงทุน

(4) ข้อกำหนดด้านหลักเกณฑ์ทางโครงสร้างตลาด (Regulating Market Structure) สิ่งหนึ่งที่พึงต้องคำนึงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการกำหนดกรอบโครงสร้างทางการตลาดของ กิจการโทรคมนาคม คือ จำนวนใบอนุญาตที่จะจัดสรรให้แก่ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม ใน หลายๆประเทศจะคำนึงถึงประเด็นนี้เป็นสิ่งแรก ก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการราย ใหม่ เพราะนั่นจะเป็นการเพิ่มผู้แข่งขันในตลาดนี้นั่นเอง

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่แล้วทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่าง ชัดเจนก็คือ ใบอนุญาตการประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตประเภทที่ 1 หรือ Internet Service Provider: ISPs แต่ไม่รวมถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน แต่ในบางประเทศจะใช้หลักเกณฑ์การออกใบ อนุญาตนี้มาเป็นข้อกำหนดในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ โดยการออกใบอนุญาต ประเภทนี้จะเป็นการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการที่ผูกขาดเพียงหนึ่ง หรือ สองราย (Monopoly or Duopoly) หรือผู้ประกอบการที่มีสิทธิพิเศษ (Exclusive Rights) เท่านั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะถูกลงไว้เพราะเหตุผลทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ

(5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดกรอบการแข่งขัน (Establishing a Competition Framework) ในใบอนุญาตบ่อยครั้งจะพบเห็นว่ามีเงื่อนไขที่กำหนดให้มีการแข่งขันโดยเท่าเทียม (Level Playing Field) ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและจำกัดโอกาสที่ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ นำตลาดจะใช้สิทธิในทางที่ไม่ชอบ (Abuse) ข้อกำหนดนี้เป็นข้อกำหนดทั่วไปที่จะกำหนดไว้ในใบ อนุญาตที่อ้างอิงมาจากมาตรการการแข่งขัน (Anti-competition Safeguards) หรือ เงื่อนไขการแข่งขันทางการค้าที่ต้องเสรี (Fair Trading Conditions)

(6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลนของประเทศ (Allocation of Scarce Resources) ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น เช่น คลื่นความถี่ เลขหมายโทรคมนาคม และสิทธิแห่งทาง ควรที่จะต้องได้รับการจัดสรรให้เกิดความเป็นธรรม (Fairly) มีประสิทธิภาพ (Efficiently) และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ให้ชัดเจนในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน

(7) ข้อกำหนดที่ต้องจัดให้มีการสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาล (Generating Government Revenues) ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้จัดสรรไปแล้วนั้น ถือได้ว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล เช่น การเปิดประมูลคลื่นความถี่สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ที่ต้องใช้คลื่นความถี่ที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในแต่ละปีนี้ ก็ถือว่าเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญของรัฐเป็นอันมาก ซึ่งเป็นผลพลอยได้มาจากกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่มีความชัดเจน จึงดึงดูดผู้ประกอบการให้เข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งใบอนุญาตที่จัดสรรให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่นั้นก็ยังสามารถช่วยทำให้ตลาดโทรคมนาคมมีการขยายตัวอันทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นตามไปด้วย

(8) ข้อกำหนดที่ต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Regulation) เงื่อนไขในข้อนี้จะเชื่อมโยงกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Measure) ซึ่งเป็นมาตรการที่ได้ถูกกล่าวไว้ในเงื่อนไขใบอนุญาตอยู่แล้ว เงื่อนไขในข้อนี้จะมีหลักเกณฑ์ควบคุมเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ด้านราคา (Price Regulation), การคิดคำนวณใบรายการค่าใช้จ่ายบริการ (Billing Practices), กลไกในการรับเรื่องร้องเรียน (Consumer Complaint mechanisms), การระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution), ระบบช่วยเหลือผู้บริโภค (Mandatory Services) เป็นต้น

(9) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่จะต้องมีความชัดเจนแน่นอน (Regulatory certainty) หลักเกณฑ์ในด้านสิทธิหน้าที่และเงื่อนไขของผู้ประกอบการและผู้กำกับดูแลต้องระบุไว้อย่างชัดเจน การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ต้องมีความชัดเจนนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของขั้นตอนการออกใบอนุญาต เพราะจะเป็นสิ่งช่วยดึงดูดผู้ประกอบการรายใหม่ และนักลงทุนให้เข้ามาสู่อุตสาหกรรมนี้ เหล่านี้คือสิ่งที่จำเป็นเมื่อนักลงทุนต่างชาติต้องการจะลงทุนก็จะต้อง

คำนึงถึงสภาพความสามารถในการพัฒนา หรือสภาพเศรษฐกิจที่อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อว่าสมควรที่เข้ามาลงทุนด้วยหรือไม่ (Transitional Economies)⁸⁵

3.1 การนำหลักเกณฑ์ SINGLE LICENSE มาใช้ในกิจการโทรคมนาคมไทย

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตของต่างประเทศ และหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ทำให้ทราบได้ถึงผลดี และผลเสียของระบบ SINGLE LICENSE ได้ในระดับหนึ่ง ดังนั้นก่อนที่จะวิเคราะห์ว่าระบบการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทยหรือไม่นั้น ควรที่จะศึกษาถึงระบบการออกใบอนุญาตภายในประเทศไทยเสียก่อน

รัฐบาลไทยได้เริ่มวางแผนการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมอย่างจริงจัง โดยกำหนดไว้เป็นแผนแม่บท ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 รวมทั้งได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมหลายฉบับ ที่สำคัญมีดังนี้

- กฎหมายการกำกับดูแลภาคเศรษฐกิจทั่วไป ได้แก่ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น
- กฎหมายการกำกับดูแลกิจการภาคโทรคมนาคมโดยเฉพาะ ได้แก่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมสำหรับการพิจารณาเรื่องใบอนุญาตนั้น จะต้องพิจารณา พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นหลัก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้อย่างกว้างๆ โดยจะแบ่งประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ประเด็นคือ การแบ่งประเภทใบอนุญาต เส้นใยการกำกับดูแลใบอนุญาต กระบวนการออกใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ฯลฯ

การแบ่งประเภทใบอนุญาตของไทยได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พุทธศักราช 2544 มาตรา 7⁸⁶ บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการ โทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายไว้นั้น

⁸⁵ Ibid, p.2-2 to 2-4.

⁸⁶ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พุทธศักราช 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 เล่มที่ 118 ตอนที่ 106 ก หน้า 11.

ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ” ซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบ่งไว้ 3 แบบ ปรากฏดังตารางที่ 3 นี้

ตารางที่ 3 การแบ่งประเภทใบอนุญาตตามมาตรา 7 ของ

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม

ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง	ใบอนุญาตแบบที่สอง	ใบอนุญาตแบบที่สาม
<ul style="list-style-type: none"> ● ไม่มีโครงข่าย ● ควรให้มีบริการได้โดยเสรี ● แจ้งให้ กทช. ทราบ แล้วเริ่มดำเนินการได้ 	<ul style="list-style-type: none"> ● มี หรือ ไม่มีโครงข่าย ● เป็นการให้บริการเฉพาะกลุ่ม ● ไม่มีผลต่อการแข่งขันเสรี ● ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แล้ว เริ่มดำเนินการได้ 	<ul style="list-style-type: none"> ● มี หรือ ไม่มีโครงข่าย ● เป็นการให้บริการเฉพาะกลุ่ม ● ไม่มีผลต่อการแข่งขันเสรี ● ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แล้ว เริ่มดำเนินการได้

(1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการลักษณะที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตประกอบกิจการได้

(2) ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มี หรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

(3) ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เมื่อผู้

ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการเห็นสมควรให้ออกใบอนุญาตแล้ว จึงจะประกอบกิจการได้

ข้อสังเกต

เมื่อเทียบกับหลักสากลแล้ว การแบ่งประเภทใบอนุญาตตามมาตรา 7 ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการ โทรคมนาคม 2544 นั้น ถือหลักการมีและไม่มีโครงข่ายเป็นหลัก โดยกิจการที่มีโครงข่ายและอาจมีผลต่อการแข่งขันเสรีหรืออาจมีผลต่อสาธารณประโยชน์ ต้องขอใบอนุญาตแบบเฉพาะรายอย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทใบอนุญาตและคำจำกัดความของใบอนุญาตแต่ละแบบนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนอีกหลายประการ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการจัดกิจการ โทรคมนาคมบางประเภทว่าควรให้เข้าข่ายใบอนุญาตแบบใด และเมื่อคำจำกัดความของใบอนุญาตแต่ละแบบยังไม่ชัดเจน ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับใบอนุญาตแต่ละแบบด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้ายึดคำจำกัดความใบอนุญาตตามมาตรา 7 เป็นหลักอาจสามารถจัดกลุ่มประเภทกิจการ โทรคมนาคมที่เข้าข่ายใบอนุญาตแต่ละประเภท ปรากฏดังตารางที่ 4 นี้

ตารางที่ 4 การจัดกลุ่มกิจการที่เข้าข่ายใบอนุญาตแต่ละประเภท

ประเภทใบอนุญาต	คำจำกัดความ	ตัวอย่างกิจการที่เข้าข่าย
ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง	<ul style="list-style-type: none"> ● ไม่มีโครงข่าย ● ควรให้มีบริการได้โดยเสรี ● แจ้งให้ กทช. ทราบ แล้วเริ่มดำเนินการได้ 	<ul style="list-style-type: none"> ● กิจการที่ไม่มีโครงข่ายและให้บริการแก่ลูกค้าทั่วไป เช่น อินเทอร์เน็ต resale หรือบริการเสริมอื่นๆ (value-added services)
ใบอนุญาตแบบที่สอง	<ul style="list-style-type: none"> ● มี หรือ ไม่มีโครงข่าย ● เป็นการให้บริการเฉพาะกลุ่ม ● ไม่มีผลต่อการแข่งขันเสรี ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แล้ว เริ่มดำเนินการได้ 	<ul style="list-style-type: none"> ● กิจการที่มีโครงข่ายแต่ให้บริการเฉพาะกลุ่ม เช่น trunked radio services หรือ private radio networks
ใบอนุญาตแบบที่สาม	<ul style="list-style-type: none"> ● มีโครงข่าย ● ให้บริการแก่บุคคลทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> ● กิจการที่มีโครงข่ายและให้บริการแก่ลูกค้าทั่วไป เช่น

	<p>จำนวนมาก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● อาจมีผลต่อการแข่งขันเสรีและสาธารณประโยชน์ ● ต้องผ่านการพิจารณาและได้รับอนุญาตจาก กทช. ก่อน 	<p>โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์ทางไกล โทรศัพท์ระหว่างประเทศ โทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการสื่อสารข้อความ/ข้อมูล วิทยุติดตามตัว</p>
--	---	---

จากการจัดกลุ่มประเภทกิจการ โทรคมนาคมตามตารางข้างต้นอาจสังเกตเห็นได้ว่ามี ปัญหาในการจัดกลุ่มกิจการบางประเภทได้แก่

1) กิจการที่ไม่มีโครงข่ายของตนเอง แต่อาจมีอำนาจเหนือตลาด หรือมีผลต่อการแข่งขันและสาธารณประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบกิจการ โทรศัพท์เคลื่อนที่อาจต้องการหลีกเลี่ยงใบอนุญาตแบบที่สามโดยขอใบอนุญาตแบบที่สองแทน โดยอ้างว่าจะสร้างโครงข่ายเพื่อให้บริการเฉพาะกลุ่มอย่างเดียวก่อนแล้วจัดตั้งบริษัทลูกมารับซื้อบริการโครงข่าย ในการนี้ทั้งบริษัทแม่และบริษัทลูกจะไม่เข้าข่ายใบอนุญาตแบบที่สาม เพราะบริษัทแม่มีโครงข่ายแต่ให้บริการเฉพาะกลุ่มและบริษัทลูกให้บริการแก่ลูกค้าทั่วไปแต่ไม่มีโครงข่าย การแก้ปัญหาคทช. จะต้องประกาศเป็นข้อกำหนดว่าบริการใดอยู่ประเภทใดอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น

2) กิจการที่ไม่มีโครงข่ายและเป็นการให้บริการเฉพาะกลุ่ม เช่น ระบบ ATM ของธนาคาร สามารถตีความว่าจะเข้าข่ายใบอนุญาตแบบหนึ่งหรือแบบที่สองก็ได้ นอกจากความไม่ชัดเจนในการแบ่งประเภทในใบอนุญาต ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการจัดกลุ่มกิจการ โทรคมนาคมแล้ว ลักษณะคำจำกัดความของใบอนุญาต โดยเฉพาะในแบบที่หนึ่งและสองยังส่งผลให้เกิดปัญหาในการกำหนดเงื่อนไขการกำกับดูแลด้วย⁸⁷

นอกจากพระราชบัญญัติข้างต้นแล้วยังมีประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการ โทรคมนาคม ซึ่งการกำหนด ลักษณะและประเภทของกิจการ โทรคมนาคม จะกำหนดโดยยึดตามหลักโครงข่ายโทรคมนาคม

⁸⁷ ณรงค์ ป้อมหลักทอง และ วิภาดา มาวิจักขณ์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบการ โทรคมนาคม (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบ โทรคมนาคมของประเทศไทย)”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยสนับสนุน การวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546, น.40.

หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคม (Network or Facility Based) และบริการโทรคมนาคม (Service Based)⁸⁸ เป็นเกณฑ์ ซึ่งจะนำมาใช้ในการพิจารณาการออกใบอนุญาตด้วย กล่าวคือ การอนุญาตจะพิจารณาจากความเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม หรือ มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในการใช้โครงข่าย หรือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการอำนวยความสะดวกต่อการให้บริการโทรคมนาคม โดยนำมาพิจารณาประกอบกับประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตนเอง และพิจารณาถึงความประสงค์ว่าจะยื่นขอรับใบอนุญาตแบบใด และประเภทใด

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง⁸⁹ แบบที่สอง⁹⁰ และแบบที่สาม⁹¹ ได้กำหนดวิธีการขอรับใบอนุญาตไว้ในข้อ 4 และเอกสารที่ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องจัดเตรียมมาไว้ในข้อที่ 5 ซึ่งผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการจัดเตรียมเอกสารดังกล่าวเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเอกสารดังกล่าว อาทิเช่น

ก. ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องกรอกแบบคำขอที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมกำหนดไว้ พร้อมแจ้งลักษณะหรือประเภทกิจการโทรคมนาคม ตลอดทั้งระบุเขตพื้นที่ที่ประสงค์ให้บริการ เช่น ประสงค์จะให้บริการทั่วประเทศ หรือ เฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือพื้นที่ใกล้เคียง เป็นต้น

ข. ข้อมูลด้านเทคนิคและเทคโนโลยี

ค. ข้อมูลด้านการบริหารจัดการ (Organization Chart) เป็นต้น

⁸⁸ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 22 มิถุนายน 2548 เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 45 ง หน้า 10.

⁸⁹รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ข ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง

⁹⁰รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ข ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง

⁹¹รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ฉ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม

หากผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการตามขั้นตอนนี้ข้างต้นแล้ว ก็ยังมีได้หมายความว่า จะสามารถได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยทันที หากแต่ต้องรอให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ความถูกต้องของคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ตลอดทั้งขั้นตอนนี้ก็อีกมากมายให้ผ่านพ้นเสียก่อน ภายหลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมจะนำคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมเพื่อขอมติอนุมัติตามคำขอดังกล่าว

ในระหว่างที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร หรือตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอนั้น นอกจากที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องจัดเตรียมเอกสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นให้เรียบร้อยแล้ว ผู้ยื่นคำขอจักต้องเตรียมเอกสารเพิ่มเติม เพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมด้วย กล่าวคือ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมพิจารณาแล้ว มีข้อสงสัยหรือต้องการทราบรายละเอียดอื่น ๆ เพิ่มเติม หรือผู้ยื่นคำขอได้ยื่นเอกสารที่มีความบกพร่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ทางสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมก็จะแจ้ง/เรียกร้องให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก็ต้องดำเนินการจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม จนกว่าจะเป็นที่พอใจของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม และในขั้นตอนการพิจารณานี้ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมอาจจะเรียกให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเข้าให้การสัมภาษณ์ได้ ซึ่งขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดหาได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศการยื่นขอรับใบอนุญาต ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมไม่ อีกทั้งขั้นตอนต่างๆที่กล่าวข้างต้นนั้นอาจจะต้องใช้ระยะเวลาหลายเดือน อันอาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการล่าช้า (Delay) หรือการเรียกรับเงินสินบน (Bribe) หรือ คอรัปชัน (Corruption) เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้ด้วยความรวดเร็ว และลดอุปสรรค (Obstacle) แต่เป็นกระบวนการขอรับใบอนุญาตดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ขัดขวางต่อการนำเทคโนโลยีใหม่ๆมาใช้ในการให้บริการ อันจะเป็นเครื่องมือช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้

ดังนั้นหากการเปลี่ยนแปลงระบบการออกใบอนุญาตจากเดิมมาสู่ระบบใบอนุญาตแบบใหม่ที่สอดคล้องกับทางปฏิบัติของสากลประเทศ และหลายๆประเทศเริ่มใช้กัน กล่าวคือระบบใบอนุญาตใบเดียวสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกบริการ (SINGLE LICENSE) นั้นมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถขอรับใบอนุญาตได้ทันทีที่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตแจ้งความประสงค์ เพราะผู้กำกับดูแลต้องจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ขอรับ

ใบอนุญาตตลอดทั้งระยะเวลาในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าและต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกันก่อนแล้ว ดังนั้นกระบวนการพิจารณาจึงต้องดำเนินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้น ซึ่งผู้ขอรับใบอนุญาตจะทราบคืออยู่แล้วว่ามีขั้นตอนอย่างไรบ้างและใช้ระยะเวลาในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตนานเท่าใด หากกระบวนการพิจารณาไม่เป็นไปตามที่กำหนด กล่าวคือ ไม่โปร่งใส หรือมีการเลือกปฏิบัติ ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตก็สามารถใช้สิทธิโต้แย้ง หรือฟ้องร้องพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทันที ซึ่งหลักการนี้ทำให้กระบวนการพิจารณาใบอนุญาตมีความโปร่งใสมากขึ้น ลดการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องตนหรือเลือกปฏิบัติได้มากขึ้น และผู้ขอรับใบอนุญาตยังสามารถตรวจสอบกระบวนการพิจารณาได้ทุกขั้นตอนด้วย

- เมื่อ กทช. ได้อนุญาตให้ใบอนุญาตแก่ผู้ขอรับใบอนุญาตไปแล้ว กทช. มีหน้าที่ทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้แจ้งความประสงค์ดังกล่าวต่อไปในภายหลัง และหากตรวจสอบพบว่าผู้แจ้งความประสงค์ขาดคุณสมบัติหรือยื่นเอกสารขาดตกบกพร่องประการใดเจ้าหน้าที่จะติดต่อให้ผู้แจ้งความประสงค์เข้าชี้แจง หรือยื่นเอกสารที่ขาดตกบกพร่องนั้นๆ ซึ่งกระบวนการที่กล่าวถึงนี้เรียกว่า กระบวนการตรวจสอบภายหลัง หรือ “Ex-Post” เป็นกระบวนการที่สามารถแก้ปัญหาความแออัดคับคั่ง หรือ “คอขวด” (Congestion) จากการรอการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตเป็นเวลานาน ซึ่งระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE จะสามารถแก้ปัญหานี้ได้

- ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ใช้วิธีการพิจารณาใบอนุญาตภายหลัง จึงทำให้ผู้ประกอบการไม่ต้องเสียเวลาในการรอรับใบอนุญาตเป็นเวลานาน ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ต้องให้สินบน หรือ สิ้นน้ำใจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจูงใจให้เร่งรัดกระบวนการพิจารณาให้แก่ตนอีก ดังนั้นระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE สามารถช่วยอุดช่องเพื่อมิให้เกิดการเรียกรับเงินสินบน จากการ “Delay Tactic” ได้ด้วย

- หากในภายหลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติ หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแล้วแต่กรณี ทางสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก็สามารถกำหนดบทลงโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตามเงื่อนไขแบบท้ายที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตได้ตามลำดับต่อไป

ด้วย เช่น ตักเตือน สั่งให้แก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง ระงับใบอนุญาตชั่วคราว (Suspension) หรือเพิกถอนใบอนุญาต (Withdraw) ซึ่งการกำหนดบทลงโทษตามที่กล่าวนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจทางปกครอง (Administrative Act) เฉกเช่นเดิมอยู่นั่นเอง ในกรณีนี้หากผู้ประกอบการมีความเคลงใจในคำตัดสินจะขอตรวจสอบคำตัดสิน หรือ ไม่พอใจในผลคำตัดสินของ กทช. ผู้ขอรับใบอนุญาตก็สามารถขอใช้สิทธิตรวจสอบข้อมูลของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร หรือ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ตามพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป ซึ่งหลักการดังกล่าวล้วนเป็นหลักการกำกับดูแลการประกอบกิจการภายในประเทศที่บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ข้อ 6 ของ GATS ในเรื่อง “Domestic Regulation” อันเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับสากลประเทศ

หากมีการนำระบบใบอนุญาตใบเดียวซึ่งผู้รับใบอนุญาตสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกประเภทบริการ (SINGLE LICENSE) มาปรับใช้ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศไทยจะก่อให้เกิดผลดีดังนี้

- เป็นการนำหลักกฎหมายที่เป็นมาตรฐาน (Legal Norm) สากลมาปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในประเทศ ซึ่ง Legal Norm ที่ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้เป็นการนำมาใช้ให้สอดคล้องกับมาตรา 6 ของ GATS ซึ่งประเทศไทยได้ให้ข้อผูกพันไว้
- จะช่วยให้อุตสาหกรรมโทรคมนาคมมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการออกใบอนุญาตเป็นหนึ่งในวิธีการการกีดกันการเข้าสู่ตลาด (Market Access) หากขจัดประเด็นปัญหาข้อนี้ทิ้งไปแล้ว การเข้าสู่ตลาดจะง่ายขึ้น ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมก็จะมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย อันทำให้อุตสาหกรรมโทรคมนาคมเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แก้ปัญหาความล่าช้า (Delay) และลดค่าใช้จ่าย (Regulatory Cost) ได้เป็นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ The 1997 EU Licensing Directive ที่กำหนดให้ต้องลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Eliminates all barriers to entry)
- ผลจากการที่อุตสาหกรรมขยายตัว เศรษฐกิจของประเทศชาติก็จะขยายตัวตามกันไปเฉกเช่นเดียวกับเงาตามตัว เนื่องจากอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเป็นอุตสาหกรรม

กรรมหนึ่งที่สามารถดึงดูดเม็ดเงินจากนักลงทุนต่างชาติได้ไม่น้อย* ซึ่งผลจากการนี้ทำให้มีเม็ดเงินไหลเข้าประเทศได้อย่างมหาศาล อันเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติ

- ผลที่เชื่อมโยงเป็นลูกโซ่นี้ยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมด้วย กล่าวคือ การเข้ามาลงทุนของต่างชาตินี้ หากได้เข้ามาแต่เพียงเม็ดเงินไม่ หากแต่ นำความรู้ ความสามารถ (Know-How) ระบบการจัดการ (System Management) และที่สำคัญคือเทคโนโลยีที่ทันสมัย หรือเทคโนโลยีใหม่ๆที่ประเทศไทยยังอาจตามไม่ทัน (Next Generation Technology) ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยเกิดความตื่นตัว (Awake) และทำให้อุตสาหกรรมสามารถพัฒนาได้มากกว่าที่เป็นอยู่ได้ในปัจจุบันนี้
- จากการที่ประเทศต่างๆที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ตลอดถึงนักลงทุนภายในประเทศที่ได้นำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆมาปรับใช้กับบริการของตนในประเทศไทยแล้ว ก็จะส่งผลอันดีต่อผู้บริโภค เพราะผู้บริโภคจะได้มีโอกาสได้ใช้เทคโนโลยีใหม่ที่สากลประเทสมิและใช้กัน ในราคาที่ถูกลงกว่าอัตราที่หลายๆประเทศต้องจ่ายอยู่ในราคาที่ผู้บริโภคสามารถจะชำระได้ (Affordable price)
- ก่อให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม (Level Playing Field)
- ทำให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมง่ายขึ้น เพราะเป็นการลดขั้นตอนการกำกับดูแลของผู้กำกับดูแล (Deregulation) และการดำเนินการขึ้นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมก็ง่ายขึ้น (Simplify the procedure of licensing in the telecom sector) ทำให้กระบวนการขอรับใบอนุญาตเป็นไปอย่างโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพราะมีการกำกับดูแลที่น้อยแต่มีความชัดเจนมากขึ้น

* ข้อมูลประกอบการพิจารณาจากสภาพการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ที่มีกลุ่มนักลงทุนจากประเทศนอเวย์เข้ามาเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศ และเมื่อต้นปี 2549 กลุ่มนักลงทุนจากประเทศสิงคโปร์ก็ได้เข้าซื้อหุ้นในกิจการสื่อสารกระจายเสียงโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมจากกลุ่มชินคอร์ปทั้งหมด

- ทำให้รู้จักการนำทรัพยากรของชาติมาใช้ได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อมารองรับกับสภาพในอนาคตที่อาจจะไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นให้ใช้อีกต่อไป
- แก้ปัญหาการคอร์รัปชัน หรือการเรียกรับสินบนได้ อันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมิใช่ที่อยู่ภายใต้ดุลพินิจของบุคคล ทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสมากขึ้น และไม่เกิดปัญหาจากการเลือกปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้สามารถตรวจสอบกระบวนการออกใบอนุญาตได้ทุกขั้นตอน

ส่วนผลเสียที่อาจเกิดขึ้นต่อการนำระบบใบอนุญาตใบเดียวสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกบริการ (SINGLE LICENSE) มาใช้ในประเทศไทยอาจมีกระทบดังนี้

(1) เนื่องจากระบบใบอนุญาตประกอบกิจการแบบ SINGLE LICENSE นี้ทำให้ผู้ประกอบการสามารถให้บริการอะไรก็ได้ภายใต้ใบอนุญาตใบเดียว ดังนั้นการกำกับดูแลด้วยขอบทกฎหมายที่ชัดเจน จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการควบคุมการให้บริการได้อย่างชัดเจนได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้ากับคู่แข่งในทางปฏิบัติอย่างมาก

(2) ระบบใบอนุญาตการประกอบกิจการแบบ SINGLE LICENSE นี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และยังรวมถึงกระบวนการที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างมาก

นอกจากผลเสียที่กล่าวข้างต้นนี้แล้วผู้เขียนยังไม่พบข้อเสียอื่นๆ เหตุที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้ได้ถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการออกใบอนุญาต และจุดช่องว่างของกฎหมายไว้อย่างครบถ้วนแล้ว และจากการศึกษาผลการนำหลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ไปใช้ก็ยังไม่ปรากฏความเสียหาย และหากจะทบทวนผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการนำระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาใช้แล้วนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นผลเสียที่เล็กน้อย หรือเป็นผลเสียที่ยังอยู่ในวิสัยที่อาจเยียวยาความเสียหายได้เสมอ

เนื่องจากในขณะที่ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่ นั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้บัญญัติประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยโครงการนำร่องการออกใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง พ.ศ.

๒๕๔๕^{๙๒} ซึ่งหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตได้นำเอาหลักเกณฑ์ SINGLE LICENSE มาปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสถานการณ์ปัจจุบันด้วย โดยในประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต แบบที่หนึ่ง ต้องยื่นเอกสารให้ครบถ้วน ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมต้องตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร ในกรณีที่เอกสารครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งวันทำการ และผู้ประกอบการก็จะสามารถประกอบกิจการได้ทันที ภายหลังจากนี้จะเป็นกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการ และใบอนุญาตนี้จะมีผลตั้งแต่วันที่ผู้ขอรับใบอนุญาตยื่นคำขออนุญาตจะมีการยกเลิก หรือเพิกถอน ดังนั้นหากพบว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ไม่มีคุณสมบัติ หรือแจ้งคุณสมบัติอันเป็นเท็จ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมสามารถเรียกให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเข้าให้ถ้อยคำได้ หากผลท้ายที่สุดสรุปความได้ว่าเป็นข้อมูลที่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นข้อความอันเป็นเท็จ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมก็สามารถระงับใช้ชั่วคราว หรือยกเลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ดังนั้นหากมีความเสียหายเกิดขึ้นในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมตรวจสอบคุณสมบัติอยู่นั้น ก็จะเป็นความเสียหายที่อาจเสียหาย แก่ไขให้กลับคืนได้โดยเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากระยะเวลาตรวจสอบคุณสมบัตินั้นใช้ระยะเวลาเพียง 7 วันทำการเท่านั้น

จากสิ่งนี้เองแสดงให้เห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้แล้วว่าจะช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไทยได้เป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรนำมาบัญญัติเป็นประกาศ เพื่อให้ผลต่อการยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเร็ว แต่เพื่อความชัดเจน ถูกต้อง และเหมาะสมต่อแนวโน้มของเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงไป กอปรทั้งความชัดเจนต่อการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้น จึงขอเรียนว่าหลักเกณฑ์ใบอนุญาตควรต้องได้รับการแบ่งประเภทให้เป็น 2 ประเภทดังนี้

^{๙๒}ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยโครงการนำร่องการออกใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2549 เล่มที่ 123 ตอนพิเศษ 78ง หน้า 13 หรือที่เว็บไซต์ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2549/E/078/13.PDF>

ก. ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการประเภทสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน หรือ Facility-based operator (FBO) โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาจากหลักกรรมสิทธิ์ และสิทธิการครอบครองโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งสามารถจำแนกได้ลักษณะกิจการโทรคมนาคมสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมได้ 4 ลักษณะดังนี้⁹³

ก.1 การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เช่าใช้ และเพื่อให้บริการโทรคมนาคม (Network Provider and Service Provider)

ก.2 การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เช่าใช้ (Network Provider Only)

ก.3 การเช่าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้บริการโทรคมนาคม (Leasing the Network for service Provider Only)

ก.4 การให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคม (Telecommunication Facility)

ข. ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการประเภทบริการพื้นฐาน หรือ Service-based operator (SBO) โดยพิจารณาตามรูปแบบการให้บริการ⁹⁴ ซึ่งจะไม่รวมถึงการให้บริการเสริม (VAS) ที่ควรถูกควบคุมด้วยกลไกการตลาด

ซึ่งใบอนุญาตแต่ละประเภทจะสามารถให้บริการได้อย่างหลากหลาย กล่าวคือ รายละเอียดในใบอนุญาตดังกล่าวนี้จะกำหนดบริการไว้หลายๆบริการรวมเข้าไว้ด้วยกัน ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรที่จะต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถปรับแต่งให้สอดคล้องกับทิศทางของเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตข้างหน้าด้วย ดังนั้นหากหลักเกณฑ์ในใบอนุญาตมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วย่อมจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการแบ่งประเภทของใบอนุญาตที่

⁹³ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 45ง หน้า 10 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2548

⁹⁴ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ขอได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 58ง หน้า 18 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2548

ไม่ชัดเจนได้อีกด้วย และยังช่วยลดปัญหาการทับซ้อน (Overlap) กันของเทคโนโลยีภายใต้ใบอนุญาตส่วนบุคคลแบบ (Individual License) เดิมๆที่มีอยู่

ทั้งนี้รายละเอียดของใบอนุญาต รูปแบบของใบอนุญาต จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่กฎหมายของแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ เงื่อนไขใบอนุญาตที่จะต้องมีความชัดเจน ได้สัดส่วน และสามารถบังคับใช้ได้จริง เพราะสิ่งนี้คือ คุณลักษณะที่ใบอนุญาตพึงควรมี⁹⁵ ซึ่ง นาย Hank ได้กำหนดตัวอย่างคุณสมบัติผู้รับใบอนุญาตนั้นว่าควรต้องมีคุณสมบัติเช่นไร ตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ตัวอย่างคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นไปได้

(Possible Qualification Criteria)

ประเภทของใบอนุญาต	คุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาต	เหตุผล (Rationale)
การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานเพื่อเปิดเสรีให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ (บริการโทรศัพท์ในประเทศและต่างประเทศ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ผู้ยื่นใบสมัครไม่ได้มีสถานะเป็นผู้ได้รับอนุญาตในการให้บริการที่มีการแข่งขันอื่นๆ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ใช้ประกอบการรายเก่า ● ผู้สมัครจะต้องมีประสบการณ์การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในตลาดหรือประเทศอื่น (มีหุ้นส่วนที่เป็น PTO ระหว่างประเทศ) ● มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในด้านการตลาดที่คล้ายคลึงกัน ● มีเอกสารยืนยันความ 	<ul style="list-style-type: none"> ● หากผู้ที่ทำการแข่งขันนั้นมีความเกี่ยวข้อง/สัมพันธ์กัน การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพจะไม่เกิดขึ้น ● ผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์จะสามารถอยู่รอดในตลาดที่มีการแข่งขัน ● แสดงถึงความสามารถที่จะเข้าถึงแหล่งเงินตามที่ได้กำหนดไว้ ● แสดงความสามารถทาง

⁹⁵Hank Intven and McCarthy Tétrault, Telecommunications Regulation Handbook, (Washington DC, World Bank, 2000) p. 2-8.

	<p>สามารถทางการเงินจากธนาคารที่เป็นที่ยอมรับ</p> <ul style="list-style-type: none"> • มีแผนธุรกิจ (business plan) รวมทั้งหลักฐานทางการเงินและแผนการทางการตลาด • มีแผนการด้านเทคนิค (Technical plan) รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการวางโครงข่าย (Rollout Network plan) และการปฏิบัติการ ตลอดจนการเลือกเทคโนโลยี 	<p>การเงินและความเป็นไปได้ในการประกอบการที่ประสบความสำเร็จ</p> <ul style="list-style-type: none"> • แผนธุรกิจและแผนการด้านเทคนิคต้องแสดงให้เห็นถึงการวางแผนการให้บริการที่เป็นไปได้ อย่างละเอียด รวมทั้งการนำเอาปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นๆ มาร่วมพิจารณาในแผน ด้วยการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่
<p>การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระยะเริ่มมีการแข่งขัน (Competitive cellular service)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • คล้ายคลึงกับในกรณีข้างต้น แต่เกณฑ์การพิจารณาเข้มงวดน้อยกว่า 	<ul style="list-style-type: none"> • การเริ่มต้นการประกอบการที่สำเร็จจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม • ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัด เช่น คลื่นความถี่ จะถูกจัดสรรแก่ผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือกโดยเฉพาะ
<p>การบริการสื่อสารไร้สายความเร็วสูงในตลาดที่มีการแข่งขันสูง</p>	<p>ไม่มี</p>	<ul style="list-style-type: none"> • แนวทางการออกใบอนุญาตแบบเป็นกลุ่ม เป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด • ไม่มีการใช้ทรัพยากรจำกัดในกรณีนี้ • การแข่งขันในตลาดทำให้ความต่ำหรือล้มเหลวของผู้

		ประกอบการ ไม่มีผลต่อสังคมหรือการแข่งขัน
การบริการสื่อสารไร้สาย ความเร็วสูงในตลาดที่มีการแข่งขันสูง	<ul style="list-style-type: none"> ● มีเอกสารยืนยันความสามารถทางการเงิน ● มีประสบการณ์ในการให้บริการที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจที่คล้ายคลึงกัน 	<ul style="list-style-type: none"> ● คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่ขาดแคลนและมีค่า ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลต้องมีบทบาทในการควบคุมไม่ให้มีการกักตุน รวมทั้งมีการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่มา: Hank Intven (ed.), Telecommunications Regulation Handbook, 1999.

การกำหนดใบอนุญาตโดยมีหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมานี้ จะเห็นได้ว่าทำให้ไม่เกิดหลักเกณฑ์ หรือกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อน และมากจนเกินไป โดยจะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลอย่างยิ่ง ทั้งนี้ได้มีงานวิจัยที่กล่าวว่ามีคนจำนวน 1 ใน 6 (3 คนจาก 18 คน) เห็นว่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการประกอบกิจการประเภทอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศ (International Internet gateway) และบริการชุมสายอินเทอร์เน็ต (Internet Exchange Service) และการให้บริการเสียงผ่านบริการอินเทอร์เน็ต (Voice over Internet Protocol) ควรต้องถูกยกเลิกและควรต้องถูกนำไปไปจัดรวมอยู่ในใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต (An Internet service provider) แทน⁹⁶ ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มผู้ตอบแบบวิจัยยังได้เสนอข้อเสนอแนะมา 2 แนวทาง คือ 1. หาก กทช. ยืนยันที่จะให้มีการคงไว้ซึ่งการแบ่งแยกประเภทของใบอนุญาต ก็ควรที่จะยกเลิกใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศเป็นใบอนุญาตประเภทที่ 2 นั้นเสีย หรือ 2. กำหนดให้การให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศเป็นเทคโนโลยีที่เป็นกลาง (Technology Neutral) ทั้งนี้เพื่อให้บริการดังกล่าวไม่ถูกปิดกั้นจากระบบใบอนุญาตแบบเดิมๆอีกต่อไป

⁹⁶Kittimaporn Banjai, "A survey of opinion of Telecom operators in Thailand towards licensing regulations issued by The National Telecommunications Commission" (A research paper submitted in partial fulfillment of The requirements for The Degree of Master of Arts Thammasat University, 2006) p.23.

3.2 ผลกระทบจากการนำหลักเกณฑ์ของ SINGLE LICENSE

3.2.1 ด้านกฎหมาย

ผลกระทบด้านกฎหมายจากการนำหลักเกณฑ์ของ SINGLE LICENSE นี้ คือ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองแบบใหม่ กล่าวคือ ระบบการให้อนุญาตประกอบกิจการในระบบเดิมต้องมีคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจนเสียก่อน เช่น ต้องรอให้ กทช. อนุญาต หรือไม่อนุญาตอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน แต่ระบบใหม่นี้ผู้ประสงค์ประกอบกิจการสามารถประกอบกิจการได้ทันที ภายหลังจากที่กระทำการแจ้ง (Notify) ความประสงค์ของตนและรายละเอียดของบริการให้แก่ กทช. ทราบแล้ว ซึ่งวิธีการแจ้งนี้ถือเป็นกระบวนการทันสมัยที่ทำให้ระบบกฎหมายมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และยังช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศให้มีความคล่องตัว (Dynamic) และมีความสอดคล้องต่อเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างตลอดเวลา นอกจากนี้ กระบวนการในรูปแบบนี้ยังช่วยให้หลักกฎหมายของประเทศไทยถูกพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย และทางปฏิบัติของสากลประเทศด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือ การแก้ไขข้อบทกฎหมาย แต่เนื่องจากระบบกฎหมายในประเทศไทย การแก้ไขกฎหมาย ย่อมเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ามีอาจจะกระทำได้โดยง่ายคายนัก แม้ว่าการแก้กฎหมายระดับประกาศของ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมนั้นจะสามารถกระทำได้โดยการนำประเด็นเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หากที่ประชุมมีมติยอมรับ ร่างประกาศดังกล่าวก็สามารถนำเสนอให้กองราชกิจจานุเบกษา จัดพิมพ์เผยแพร่ได้ทันที ซึ่งประเด็นใหญ่ที่เป็นปัญหา คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมมีทั้งหมด 7 ท่าน แต่ละท่านมีทีมงานเป็นของตนเอง และยังมีทีมกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจาก คณะกรรมการ ดังนั้นการที่จะทำให้ทุกท่าน ทุกหน่วยงาน เห็นพ้องต้องกัน หรือยอมรับร่างประกาศนั้น จึงอาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอยู่บ้าง หากผ่านพ้นกระบวนการดังกล่าวแล้ว กระบวนการแก้กฎหมายก็จะเป็นผลกระทบที่เล็กน้อย

การบัญญัติหลักกฎหมายใหม่ๆเพื่อมาใช้แก้ปัญหาเช่นนี้ หากใช้การแก้ปัญหาที่

ต้นเหตุไม่ หากแต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะจะยังเป็นการเพิ่มบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้มีมากเกินความจำเป็น และจะทำให้หลักกฎหมายใหม่ๆ นั้นกลายเป็นหลักกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับหลักเดิมๆ ที่ออกมาก่อนหน้านั้นได้ เพียงเพราะหลักเดิมๆ นั้นขาดความชัดเจน เช่นนี้แล้ว ทางแก้ไขที่ดีที่สุดจึงควรที่ผู้กำกับดูแลจะต้องวางหลักเกณฑ์ต่างๆ กฎ ระเบียบ และให้คำจำกัดความ ตลอดจนทั้งการแบ่งประเภทของบริการให้มีความชัดเจน ครบถ้วนก่อนที่จะประกาศแก่สาธารณะจะเป็นวิธีแก้ไขที่เหมาะสมที่สุด

3.2.2 ด้านเศรษฐกิจ

ส่วนผลกระทบในด้านเศรษฐกิจนั้น น่าจะเรียกได้ว่าเป็นประเด็นที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันด้านเศรษฐกิจนี้จะเป็นด้านที่ได้รับผลประโยชน์อย่างสูงที่สุดด้วย เหตุที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนี้ เพราะหากนำระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาปรับใช้ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไทยแล้ว กระบวนการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจะใช้ระยะเวลาที่น้อยลง ผู้ประกอบการก็สามารถนำเทคโนโลยีใหม่เข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมได้เร็วขึ้น ซึ่งส่งผลให้ผู้ให้บริการ/ผู้บริโภคได้มีโอกาสใช้บริการจากเทคโนโลยีที่ดีขึ้น และลดโอกาสในการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ อันจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการใช้บริการมากขึ้น หน่วยเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมก็จะพัฒนาขึ้นตามไปด้วย จึงอาจจะเรียกได้ว่า ระบบใบอนุญาตแบบนี้เป็นหน่วยกลไก หน่วยหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจให้พัฒนาได้อย่างรวดเร็ว

3.2.3 ด้านการกำกับดูแล

ในด้านการกำกับดูแลนี้ นักกฎหมายมหาชนหลายท่านได้กล่าววาระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE เป็นสิ่งที่ทำลายอำนาจการกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง แต่หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของระบบใบอนุญาตแบบนี้แล้วจะพบว่าอำนาจการกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง (Administrative act) ยังคงมีอยู่ หากได้สูญสิ้นไปไม่ หากแต่เปลี่ยนระบบจากการให้ตรวจสอบคุณสมบัติ หรือเอกสารก่อน (Ex-Ante) แล้วจึงจะอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ มาเป็นการให้อนุญาตประกอบกิจการ ไปก่อนแล้วมาตรวจสอบคุณสมบัติหรือเอกสารในภายหลัง (Ex-Post) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่ขาดช่วง ซึ่งวิธีการนี้ก็สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า “การกำกับดูแลที่ดีที่สุด คือ การกำกับดูแลที่น้อยที่สุด” (Light Handed Regulation) นั่นเอง โดยผู้กำกับดูแลจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุม (controller) ผู้เล่นในตลาดให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย หากจะกล่าวให้ชัดเจนแล้วการนำระบบใบอนุญาตแบบใหม่นี้มาใช้ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไทย จะช่วยให้ผู้กำกับดูแล หรือ สำนักงานคณะกรรมการ

กิจการโทรคมนาคม ทำงานได้ง่ายขึ้นด้วย อีกทั้งยังทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเทคโนโลยีที่ทันสมัย หรือล้ำสมัยมาให้บริการได้ทันต่อความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมมีการขยายตัว พัฒนาได้อย่างรวดเร็ว และยังสามารถรองรับบริการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ได้อย่างทันท่วงที โดยที่ผู้กำกับดูแลไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย หรือแก้ไขประกาศที่กำหนดไว้ก่อนหน้านี้ อีกทั้งการนำหลักการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาปรับใช้ยังถือเป็นการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติสากล (Legal Norm) ด้วย

3.3 แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมของ SINGLE LICENSE

3.3.1 เหตุผลและความจำเป็น

หากจะกล่าวไปแล้วใบอนุญาตก็คือ ใบเบิกทาง ในการเข้าสู่อุตสาหกรรมโทรคมนาคมนั่นเอง หากไม่มีใบอนุญาตแล้วผู้ประกอบการก็จะไม่สามารถเข้ามาให้บริการได้ และอีกสาเหตุหนึ่งก็คือ ใบอนุญาตถือว่าเป็นเครื่องมือ (Tool) ที่ช่วยในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้เป็นไปโดยง่าย ซึ่งเหตุผลที่กล่าวข้างต้นนี้ก็คือวัตถุประสงค์ของการสร้างหลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ที่ EU ได้กำหนดไว้นั่นเอง

ประเด็นเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น ก็คงหนีไม่พ้นเรื่อง อำนาจกำกับดูแล ซึ่งใบอนุญาตจะเป็นเครื่องมือที่จะกำหนดว่าบริการใดบ้างที่ผู้รับใบอนุญาตสามารถให้บริการได้ และบริการใดบ้างที่ผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถให้บริการได้ ตลอดทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดให้มีบริการต่างๆที่เป็นบริการเพื่อสาธารณะ (Universal Services) เช่น จัดให้มีบริการโทรศัพท์พื้นฐานในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น หากไม่มีข้อกำหนดเหล่านี้ผู้ประกอบการก็จะเลือกให้บริการแต่เฉพาะพื้นที่ที่สามารถทำประโยชน์ให้กับคนได้อย่างสูงสุด โดยไม่คำนึงพื้นที่ห่างไกลว่าจะได้รับบริการ หรือได้รับการพัฒนาด้วยหรือไม่ อันจะทำให้การพัฒนากระจายแบบเป็นกลุ่มก้อน หาได้กระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงทั้งประเทศไม่

นอกจากหลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตจะถือว่าเป็นใบเบิกทางเข้าสู่อุตสาหกรรมโทรคมนาคมแล้ว ในขณะเดียวกันหลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตยังเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่อุตสาหกรรม (Barriers to Market) ด้วยเช่นเดียวกัน เหตุที่กล่าวเช่นนี้ เพราะเงื่อนไข และกระบวนการของการยื่นคำขอรับใบอนุญาตในระบบเดิมมีขั้นตอนที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นหรือในบางบริการควรที่จะเปิดให้

เสรี (Open Entry) โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาที่จกต้องถูกจำกัดด้วยประเด็น การขอรับใบอนุญาตอีกเช่นกัน อีกทั้งในแต่ละขั้นตอนตามประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตก็หาได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกใบ อนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการไม่ จึงเรียกได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่องว่าง (Gap) ทางกฎหมายใน อันที่จะก่อให้เกิดการเรียกรับสินบน (Bribe) หรือคอร์รัปชัน (Corruption) ซึ่งระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องระยะเวลาดำเนินการออกใบอนุญาตที่ยาวนาน และ แก้ปัญหาเรื่องการเรียกรับสินบนด้วย อีกทั้งช่วยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมใน การให้บริการ Network และ Services

นอกจากเหตุผลความจำเป็นของการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมภายในประเทศ แล้ว ยังมีเหตุผลและความจำเป็นระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์ การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องยอมรับกฎเกณฑ์ ตามที่ WTO กำหนดขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ โทรคมนาคมได้ถูกกำหนดไว้ในภาค ผนวกแนบท้ายว่าด้วยสาขาบริการ โทรคมนาคม (The Telecommunication Annex) ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการเปิดตลาดการค้าบริการกิจการ โทรคมนาคม ให้มีความเสรี ตามที่ประเทศไทยได้ให้ข้อผูก พันไว้ในพันธกรณีตามความตกลงในพิธีสารฉบับที่ 4 และ เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลก (Reference Paper of World Trade Organization)

ดังนั้นการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมแบบ SINGLE LICENSE เป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ต่อองค์การการค้า โลกนั่นเอง

3.3.2 มาตรการควบคุม

มาตรการการควบคุมที่กล่าวถึงนี้ คือ มาตรการการควบคุมเงื่อนไขแนบท้าย บริการ หารือเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อควบคุมบริการไม่ ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต แบบ SINGLE LICENSE สามารถประกอบกิจการใดๆก็ได้ภายใต้ใบอนุญาตนั้น ดังนั้นผู้กำกับดูแล จึงข้อมไม่อาจทราบได้ว่าผู้รับใบอนุญาตจะให้บริการใดบ้าง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการ ให้บริการจึงข้อมผิควิสัยที่จะกระทำได้ แต่ผู้กำกับดูแลสามารถที่จะสร้างมาตรการควบคุมที่เป็นการ ทั่วไป ซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 ประเภทดังนี้

- 1.1 มาตรการควบคุมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Measure)
- 1.2 มาตรการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ (Resource Management Measure)
- 1.3 มาตรการควบคุมความเสียหายที่อาจเกิดกับรัฐ (Government Damage Protection Measure)

ซึ่งมาตรการทั้ง 3 ข้างต้นนี้จะเป็มาตรการทั่วไปที่ผู้กำกับดูแลจ้ต้องกำหนดให้มีขึ้น แต่ถ้าจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของมาตรการการควบคุมการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้วก็จะเป็ไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยก็มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่แยกเป็นองค์กรอิสระ เพื่อสร้างให้เกิดความเป็นกลาง ในอันที่จะดำเนินการให้เป็ไปด้วยความยุติธรรม (Fairness) โปร่งใส (Transparency) และตรวจสอบได้ (Accountability)

กทช. จะทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ประกาศ เพื่อใช้ควบคุมผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมให้อยู่ในกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อสร้างการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การเปิดตลาดได้อย่างเสรีในท้ายที่สุด

แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการของแต่ละประเทศ จะมีความแตกต่างกันตามแต่ละกฎหมาย วัฒนธรรม (Culture) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Traditional) ของแต่ละประเทศ อันจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเปิดเสรีเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ไม่พร้อมกัน แต่ในท้ายที่สุดแล้วทุกประเทศก็จะต้องไปสู่จุดที่เรียกว่า “เปิดตลาดเสรีโทรคมนาคม”

3.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการ

เนื่องจากการเปิดตลาดเสรีโทรคมนาคมอาจจะส่งผลในด้านดีต่อบางประเทศ และในเวลาเดียวกันก็อาจจะมีผลเสียต่อบางประเทศเช่นเดียวกัน ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศอันมีผลต่อนโยบายการบริหารจัดการกิจการภายในประเทศด้วย นั่นหมายถึงผลจะเกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมโทรคมนาคมด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่นประเทศอิตาลี และประเทศสเปน ซึ่งมี

ข้อพิพาทระหว่างกันอันเกิดจากการให้เปิดตลาดโทรคมนาคม ตามคำพิพากษาของศาลสหภาพยุโรป คดีหมายเลข C – 380/05⁹⁷

ประเทศไทยในช่วงแรกๆที่มีการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรี หรือ Free Trade Organization: FTA กับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ก็มีผู้คัดค้านมากมาย ซึ่งหนึ่งในประเด็นของการเจรจา FTA กับสหรัฐอเมริกา ก็มีเรื่องการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมอยู่ด้วย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียกับการเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคมนั้นก็จะมีผู้คัดค้านมิให้มีการเปิดตลาด เพราะจะทำให้เสียส่วนแบ่งทางการตลาดไป อันส่งผลให้รายได้จากการประกอบกิจการลดลง

แต่ปัญหาหรืออุปสรรคดังกล่าวก็หาใช่เป็นปัญหาที่ใหญ่ยิ่ง อันจะส่งผลกระทบต่อ การบังคับใช้มาตรการการเปิดเสรีโทรคมนาคมไม่ เพราะเมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ในระยะยาวแก่อุตสาหกรรมโทรคมนาคมแล้ว จะพบว่าหลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE จะช่วยให้ทั้งผู้ประกอบการ และ ผู้บริโภค สามารถได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดภายใต้การกำกับดูแลของ กทช.

แต่เนื่องจากทางปฏิบัติของประเทศไทยที่ยึดมั่นในหลักการที่ว่า “หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว การจะกระทำสิ่งนั้นอาจจะขัดต่อกฎหมายได้” และเมื่อประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รองรับหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการแบบ SINGLE LICENSE นี้ จึงทำให้ยังไม่มี การนำหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาบังคับใช้ใน ประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ซึ่งสิ่งนี้ถือว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการนำระบบการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาปรับใช้ในประเทศไทยที่พบอยู่ ณ. ขณะนี้

ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ของประเทศอื่นทั้งในภาคพื้นเอเชีย และภาคพื้นยุโรปนั้น ยังไม่ปรากฏแน่ชัด เนื่องจากหลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้ EU เพิ่งจะประกาศให้มีผลใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 2003 และมีช่วงเวลาผ่อนผัน (Grace Period) หรือ

⁹⁷ คำพิพากษาศาลสหภาพยุโรปตัดสินไว้เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 ในคดีระหว่าง Centro Europa 7 Srl VS Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni del Ministero delle Comunicazioni see more information at website <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:010:0009:0010:EN:PDF>

ช่วงเวลาที่เปลี่ยนถ่ายระบบใบอนุญาตจากแบบเดิมไปสู่ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้ ซึ่งระยะเวลาผ่อนผัน หรือเวลาที่เปลี่ยนถ่ายนี้ยังไม่สิ้นสุด แต่ทั้งนี้ก็แล้วแต่ละประเทศว่าจะกำหนดระยะเวลานานเท่าใด บางประเทศก็ให้สิทธิผู้ถือใบอนุญาตเลือกที่จะคงสิทธิในการถือใบอนุญาตแบบเดิมไปจนกว่าจะหมดอายุใบอนุญาตเดิม ดังนั้นช่วงเวลานี้จึงยังไม่ปรากฏว่ามีอุปสรรคหรือปัญหาแต่อย่างใด

จากการศึกษาระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ของประเทศในภาคพื้นยุโรปและเอเชีย จะพบว่ามีความแตกต่างของการออกใบอนุญาตที่ไม่แตกต่างกันมากนัก อีกทั้งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นหัวใจสำหรับเรื่องการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการ โทรคมนาคม คือ เพื่อเปิดตลาดเสรีในกิจการโทรคมนาคม ลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม สร้างโอกาสในการเข้าสู่ตลาดก่อให้เกิดการแข่งขันที่เสรี และสร้างความเป็นธรรม ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการในการให้บริการโทรคมนาคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ได้ให้ข้อผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

ข้อสังเกต

นอกจากปัญหาที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว ระบบการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นอยู่อีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาเรื่องเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาต เหตุที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนี้เพราะ ในทางปฏิบัติแม้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะได้รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมให้ได้รับใบอนุญาตแล้ว ก็หาสามารถประกอบกิจการได้โดยพลันไม่ ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้รับใบอนุญาตยังไม่ทราบรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวกับบริการ และพื้นที่ให้บริการว่าตนเองสามารถให้บริการอะไรได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งรายละเอียดต่างๆนั้นจะถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาต ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับข้อเสนอในตอนยื่นคำขอรับใบอนุญาต โดยปกติผู้รับใบอนุญาตจะได้รับเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตภายหลังจากมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมอนุมัติให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอแล้วประมาณ 4-8 สัปดาห์ หรือประมาณ 1-2 เดือน หรือนานกว่านั้น* ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วผู้รับใบอนุญาตจาก

* ตัวอย่างของความล่าช้าจากกระบวนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมจาก กทช. ได้แก่ บริษัท สกายออฟฟิศ จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทู อินเทอร์เน็ต เคนเว็ท จำกัด) ซึ่งยื่นขอรับใบอนุญาตเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2549 แต่ได้รับการอนุมัติในหลักการให้ใบอนุญาตเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2549 ซึ่งเป็นการอนุมัติโดยมีเงื่อนไขว่าผู้ขอรับใบอนุญาตต้อง

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ก็ยังไม่อาจประกอบกิจการได้ หากแต่ต้องรอรับเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตนั้นเสียก่อน

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น หากนำระยะเวลาทั้งหมดที่เกี่ยวกับการยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วก็จะได้ผลลัพธ์เบ็ดเสร็จว่า การยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมผู้ยื่นคำขอต้องจัดเตรียมระยะเวลาเพื่อขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมไว้ประมาณ 1 ปี ถึง 1 ปีครึ่ง ซึ่งหากปล่อยให้ขั้นตอนดังกล่าวนี้คงอยู่ไป ย่อมจะส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก

ดังนั้นเพื่อให้ระบบการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นระบบที่รองรับต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และรองรับการพัฒนาของเทคโนโลยี จึงควรที่จะปฏิวัติระบบการออกใบอนุญาตเสีย โดยเปลี่ยนจากระบบใบอนุญาตแบบเดิมเป็นระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE และต้องจัดทำเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตที่เป็นรูปแบบ หรือเป็นมาตรฐานไว้ให้พร้อมด้วย (Standard Condition)* เพื่อมิให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมารอเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตอีก อันจะทำให้ระยะเวลาในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตสั้น กระชับ และรวดเร็วขึ้นเป็นอันมาก

จากรูปแบบใบอนุญาตแบบใบเดียว (SINGLE LICENSE) ที่ผู้ประกอบการสามารถให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication Services) ประเภทใดก็ได้ที่กล่าวมาแล้วข้าง

แสดงความเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามกฎหมายของประเทศไทย และในระหว่างที่ได้รับอนุมัติในหลักการแล้วผู้ขอรับใบอนุญาตก็ยังไม่สามารถประกอบกิจการได้ เพราะไม่ทราบว่าตนได้รับสิทธิในการดำเนินการอะไรได้บ้าง จำเป็นต้องรอเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตเสียก่อน รวมระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น 4 เดือนโดยประมาณ นอกจากนี้ บริษัท ทู อินเทอร์เน็ท เกดเวย์ จำกัด แล้ว ยังมีบริษัทอื่นๆอีก อาทิเช่น บริษัท สมุทรปราการ มีเดีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม (บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่) ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549 จวบจนกระทั่งปัจจุบันยังไม่ได้รับการพิจารณา

* ขณะที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์อยู่นี้ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้บัญญัติ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง เงื่อนไขมาตรฐานในการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2550 เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 81 ง หน้าที่ 24 เพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้เขียนได้กล่าวข้างต้นแล้ว

ต้น หาได้ครอบคลุมถึงกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ (Broadcast services) ซึ่งในปัจจุบันอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมกระจายเสียงแพร่ภาพวิทยุและโทรทัศน์แทบจะหาความแตกต่างกันในทางเทคนิคไม่ได้อีกแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากระบบใบอนุญาตแบบ Unified license หรือ one license นั้น หลายๆประเทศนำไปปรับใช้เป็นการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น โดยมีได้กล่าวรวมถึงการอนุญาตให้ประกอบกิจการกิจการแพร่ภาพแพร่เสียงด้วย แต่ด้วยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดการควบรวมบริการขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบริการโทรคมนาคม หรือบริการแพร่ภาพแพร่เสียงก็ตาม ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “Convergence” และการควบรวมบริการทั้งบริการโทรคมนาคมเข้ากับบริการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์นั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัว (Flexibility) มากขึ้นเช่น ในด้านการให้บริการซึ่งจะทำให้เกิดใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากที่สุด⁹⁸ และในท้ายที่สุดผลประโยชน์ก็จะตกแก่ผู้บริโภคที่จะได้รับโอกาสในการเลือกประเภทบริการที่มากขึ้น ในราคาที่ย่อมเยาว์มากขึ้น อันเป็นผลมาจากการแข่งขันของตลาด ซึ่งถ่วงแล้วแต่เป็นประโยชน์ที่มาจากกาเปิดตลาดทั้งสิ้น

ถึงแม้ว่าระบบใบอนุญาตแบบใบเดียวที่กล่าวถึงข้างต้นจะทำให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้อย่างครบทุกบริการก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเพียงแค่ว่า “บริการโทรคมนาคม” เท่านั้น ซึ่งหากผู้ประกอบการประสงค์จะให้บริการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์บนบริการโทรคมนาคมก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้สามารถกระทำได้นั่นเอง กล่าวคือผู้ประกอบการจะไม่อาจใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ตนได้รับมาให้บริการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ได้ เพราะผู้ที่สามารถให้บริการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ได้ต้องมีใบอนุญาตด้วยเช่นกัน ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม 2498⁹⁹ ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าใบอนุญาตประกอบกิจการถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปิดกั้นการประกอบกิจการ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อนโยบายการเปิดตลาดที่นานาประเทศได้ให้สัตยาบันไว้กับองค์การการค้าโลก และยังทำให้อุตสาหกรรมไม่อาจพัฒนาให้ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้

ในปัจจุบัน (ปีพ.ศ. 2550) ที่ผู้เขียนกำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่ นั้น เป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมกระจายเสียงและอุตสาหกรรม

⁹⁸Eli M. Noam, *Television in Europe*, Oxford University Press: US, p.5

⁹⁹มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม 2498 บัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต”

กรรมแพรงภาพโทรทัศน์ เนื่องจากว่าในปีดังกล่าวเป็นปีที่ กทช. ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมาครบ 3 ปี (ซึ่งครบกำหนดในวันที่ 30 กันยายน 2550) และต้องจัดมีการจับฉลากเพื่อคัดเลือกบุคคลออกจากตำแหน่งจำนวน 3 ท่าน* ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 13¹⁰⁰ และมาตรา 50¹⁰¹ กำหนดให้กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต้องออกจากตำแหน่ง 3 คน โดยวิธีจับฉลาก ซึ่งจะทำการที่เจ้าหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการมีการเปลี่ยนแปลงสถานะไป กอปรทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยได้กำหนดเปลี่ยนแปลงองค์กรกำกับดูแลการให้บริการกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพรงภาพกระจายเสียงโดยกำหนดให้มีเพียงองค์กรเดียว¹⁰² กล่าวคือ ให้จัดตั้ง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้น ซึ่งก็คือการกำหนดให้เหลือองค์กรที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และออกหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการเพียงองค์กรเดียว หรือเรียกว่า Unified Regulator เพื่อทำ

* การจับฉลากจัดขึ้นในวันที่ 28 กันยายน 2550 ที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ณ ห้องประชุมชั้น 2 อาคารหอประชุม กทช. ผลการจับฉลาก กรรมการที่พ้นจากการดำรงตำแหน่ง คือ พลเอกชูชาติ พรหมพระสิทธิ์ ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, เจริญชัย เรียววิไลกุล กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, ศาสตราจารย์ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ข้อมูลจาก เทลคอม เจอร์นัล ฉบับวันจันทร์ที่ 8 ตุลาคม 2550

¹⁰⁰ มาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสามปี ให้ กทช. ออกจากตำแหน่งจำนวนสามคนโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ”

¹⁰¹ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 24 และ มาตรา 25 มาใช้บังคับกับวิธีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. โดยอนุโลม”

¹⁰² มาตรา 47 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หน้าที่กำกับดูแล และออกหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรคมนาคม และทำหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้มีการใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด พร้อมทั้งหามาตรการแก้ไขปัญหาที่กล่าวข้างต้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ สะดวก คล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งกิจการ โทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียง และโทร ทศน์ต่อไป

ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตสำหรับการให้บริการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ บนบริการ โทรคมนาคมนี้ สหภาพยุโรป หรือ European Union (EU) ได้ตระหนักและ พยายามหาทางแก้ไข โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาตใบเดียวที่สามารถให้บริการได้ ทั้งบริการ โทรคมนาคม (Telecommunication Services) และบริการแพร่ภาพกระจายเสียงได้ (Broadcasting Services) ซึ่งบริการแบบนี้เรียกว่า “การควบรวมบริการ” (Convergence) โดยมีวัตถุประสงค์ของการกำหนดไว้เพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้นผู้ กำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคมของอังกฤษ หรือ OFCOM ยังได้บรรจุเรื่องการควบรวม บริการ (Convergence) นี้ไว้ในแผนการดำเนินงานปี 2007/8 ด้วย ซึ่งเป็นการพิสูจน์ให้เห็น ได้อย่าง ชัดเจนว่าการประกอบกิจการ โทรคมนาคมกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและการประกอบกั จการโทรทัศน์นั้นได้กลายเป็นสิ่งเดียวกันแล้ว

การควบรวมบริการ หรือ “Convergence” นั้นเป็นการหลอมรวมเทคโนโลยี ดิจิตอลที่ใช้สำหรับให้บริการเข้าด้วยกัน หรือการควบรวมบางสิ่งบางอย่างไว้ด้วยกัน หรือ เคลื่อนที่ไปด้วยกัน¹⁰³ ซึ่งการให้บริการ Convergence จะเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้าให้สูงขึ้น และ ยังเป็นการสร้างโอกาสทางธุรกิจใหม่ขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค ตัวอย่างที่เห็นได้ อย่างชัดเจน เช่น หลักเกณฑ์ในเรื่องการให้บริการ Audio-Visual Media Services (AVMS)¹⁰⁴ ซึ่ง พัฒนามาจากบริการ TVWF (TV without Frontiers) ซึ่งจะให้บริการเฉพาะแต่บริการแพร่สัญญาณ โทรทัศน์เท่านั้นหรือ การให้บริการโทรทัศน์บนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile TV) เป็นการนำสื่อภาพ และเสียงไปให้บริการบนเครื่องอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งเป็นการผนวกรวมบริการที่ในอดีต

¹⁰³The word ‘convergence’ refer the moving together or joining of things...define by ICT regulation toolkit of International Telecommunication Union (ITU)

¹⁰⁴See more detail in Attachment with European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Audiovisual Media Services Directive)

แยกจากกันในการให้บริการ บริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นรูปแบบธุรกิจที่นำเสนอ บริการที่มีนวัตกรรมล้ำยุคน่าสมัและมีมูลค่าเพิ่มเพราะเป็นการหลอมรวมบริการสื่อสาร โทรศัพท์เคลื่อนที่เข้ากับบริการแพร่ภาพกระจายเสียง ผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่สามารถรับชมรายการ โทรทัศน์แบบสดได้ทุกสถานที่และทุกเวลา รวมทั้งเป็นบริการแบบ interactive ด้วย กล่าวคือ สามารถรับชมรายการวิดีโอตามสั่งได้ (video on demand service) จึงมีการคาดการณ์ว่าบริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่จะมีศักยภาพที่จะสามารถเติบโตได้ในอนาคต โดยอาจสร้างงานและมีการลงทุนในตลาดเพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบันนี้ ตลาดบริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่มีบริการแล้วในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และไทยก็เริ่มมีการทดลองการให้บริการแล้วเช่นกัน ซึ่งธุรกิจประเภทนี้ยังถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา จึงทำให้อัตราค่าบริการที่เสนอต่อตลาดในช่วงนี้เป็นราคาแบบดึงดูดใจให้มาใช้บริการ หรือเรียกว่า “Sweet pot” เป็นอย่างมาก¹⁰⁵

บริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นตัวอย่างบริการ Convergence อย่างหนึ่ง ที่เห็นได้ชัดเจนว่าเทคโนโลยีในโลกสื่อสารนั้นไร้พรหมแดนเสียแล้ว และทั่วโลกก็ตื่นตัวและให้ความสำคัญกับบริการ Convergence กันมากขึ้นแล้วเช่นกัน ซึ่งประเทศไทยเองก็เริ่มมีบริการ Convergence แล้ว แต่ยังคงไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้มากนักเนื่องจากยังคิดปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เปิดช่องให้กระทำได้อยู่

เนื่องจากแนวทางการกำกับดูแลบริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวมถึงการควบรวมบริการ (Convergence) ของประเทศสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกัน เพราะปัจจุบันไม่มีกลไกการอนุญาตทางกฎหมายอื่นแทนที่ระบบการอนุญาตทั่วไป (General Authorisation) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในนโยบายการกำกับดูแลและอาจส่งผลให้เกิดการกีดกันการแข่งขันในระดับสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปพิจารณาว่าบริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นบริการใหม่ จึงควรถูกกำกับดูแลอย่างเข้มงวด ขั้นตอนในการพัฒนากรอบการกำกับดูแล คือ การจัดให้มีการแลกเปลี่ยนของแนวปฏิบัติที่ดีของแต่ละประเทศสมาชิก และหารือเพื่อกำหนดกรอบแนวทางกำกับดูแลการอนุญาตการให้บริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่

¹⁰⁵ เฉลิมชัย กักเกียรติกุล, “การเปิดเสรีบริการโทรทัศนบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุโรป”, บทความเสนอที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ธันวาคม 2550. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

และบริการ Convergence อื่นก่อนระดับสหภาพยุโรปแล้วค่อยวางกรอบในการกำกับดูแลร่วมกัน ในมิติอื่นๆต่อไปในอนาคต หากเห็นว่าจำเป็น

โดยสรุป ในการเปิดเสรีตลาดบริการ โทรทัศน์บน โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือบริการ ควบรวมบริการ (Convergence) ของประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกำลังเผชิญ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดให้บริการคือ ระบบการอนุญาต และรวมถึงการจัดสรร คลื่นความถี่วิทยุ และมาตรฐานทางเทคนิคที่มากกว่าประเด็นทางด้านกาให้บริการในเชิงพาณิชย์ และนวัตกรรม คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้เริ่มพิจารณาวางแผนนโยบายเพื่อส่งเสริมตลาดบริการ โทรทัศน์บน โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือบริการ Convergence อย่างจริงจัง เช่น การประสานงานเรื่อง ความถี่วิทยุในระดับยุโรปและกำหนดมาตรฐานร่วมทางเทคนิคเพื่ออนุญาตให้มีการให้บริการ โทรทัศน์บน โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ การ Convergence บริการอื่นๆอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้บรรจ วมอยู่ในวาระของโครงการความแตกต่างด้านดิจิทัลที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนจากการแพร่ภาพ กระจายเสียงโทรทัศน์ระบบอนาล็อกด้วย โดยสหภาพยุโรปคาดหวังไว้กับตลาดบริการ โทรทัศน์ บน โทรศัพท์เคลื่อนที่ค่อนข้างสูงมากและวางแผนนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมให้ก้าวไปพร้อมกับการ แข่งขันที่คาดว่าจะเข้มข้นขึ้นในระดับภูมิภาคและระดับโลกด้วย

หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการแบบ Convergence นั้น สหภาพยุโรปได้ กำหนดกรอบไว้กว้างๆว่า การกำกับดูแลบริการแบบ Convergence นั้นต้องกำหนดให้ใช้เทคโนโลยี ที่เป็นกลาง และ สร้างให้เกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียม โดยจะใช้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และจะ ไม่แทรกแซงกลไกตลาดเกินความจำเป็น

การจะนำมาหลักเกณฑ์บริการแบบ Convergence มาบังคับใช้นั้น แต่ละประเทศก็ มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละภูมิศาสตร์ และนโยบายภายในของแต่ละประเทศนั้น จึงไม่มีหลัก เกณฑ์ที่ตายตัว คงมีเพียงกรอบการกำกับดูแลที่กว้างๆ ตามที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นเท่านั้น

เหตุผลที่สหภาพยุโรปให้ความสนใจนำเอาประเด็นการควบรวมบริการ หรือ Convergence มากำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์การกำกับดูแล คือ¹⁰⁶

¹⁰⁶Wolf Sauter, EU Regulation for the Convergence of Media, Telecommunications, and Information Technology: Arguments for a Constitutional Approach?, Unknown Publisher, p.16.

- เพื่อกำหนดขอบเขตระหว่างเนื้อหาของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจน
- เพื่อเปิดตลาดให้มีความเสรี โดยมีใบอนุญาตเป็นใบเบิกทาง มิใช่เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้าสู่ตลาด
- เพื่อแก้ปัญหาการเข้าใช้โครงข่าย (Access to Networks) และเพื่อกำหนดเงื่อนไขการเข้าใช้โครงข่ายให้ชัดเจน
- เพื่อแก้ปัญหาหลักเกณฑ์การขอจัดสรรคลื่นความถี่ เช่น ราคา และกลไกการจัดสรรคลื่นความถี่ต้องมีความชัดเจน
- เพื่อแก้ปัญหาหลักเกณฑ์การเชื่อมโยงโครงข่ายที่ไม่มีมีความชัดเจนให้มีความชัดเจน และเป็นมาตรฐานสากล
- เพื่อควบคุมราคา ให้มีความเป็นธรรม และผู้บริโภคสามารถบริโภคบริการได้ (Affordable prices)
- เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค มิให้ถูกผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบ และเพิ่มทางเลือกในการเลือกบริโภคบริการให้แก่ผู้บริโภค
- เพื่อสร้างหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่รวดเร็ว (One-stop-shopping) แก่อุตสาหกรรม

สหภาพยุโรปได้นำหลักเกณฑ์ Convergence มาบังคับใช้โดยสามารถกำหนดเป็นขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้¹⁰⁷

- 1- ต้องแนะนำใบอนุญาตที่กำหนดให้ใช้เทคโนโลยีที่เป็นกลางให้ผู้ประกอบการรับทราบ ภายใต้ขอบเขตบริการของแต่ละประเภท (Introducing technology-neutral LICENSEs with broader service categories)
- 2- สร้างหลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบใบเดียวที่กำหนดเทคโนโลยีที่เป็นกลาง เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถให้บริการได้อย่างหลากหลายภายใต้ใบอนุญาตใบเดียว โดยไม่จำกัดเทคโนโลยี (establishing a unified and technology-neutral LICENSE)

¹⁰⁷ Unknown, "Licensing", ICT Regulation Toolkit, 2007, information available on <http://www.ictregulationtoolkit.org>

3 ลดการออกใบอนุญาต หรือ “De-licensing” โดยเปลี่ยนมาใช้วิธีการให้ ผู้ประกอบการทำการแจ้ง (a notification) หรือ จดทะเบียน (registration) กับ ผู้กำกับดูแล (รวมถึงบริการที่จำเป็น ต้องใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น คลื่นความถี่ หรือเลขหมายโทรคมนาคมด้วย) แต่ในกรณีที่บริการนั้นถูกผู้กำกับดูแลกำหนดห้ามมิให้บริการไว้ก่อนแล้ว ผู้ประกอบการก็ไม่ต้องแจ้งหรือจดทะเบียน

การควบรวมบริการ หรือ Convergence นั้นสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ หลาย วิธี เพราะเป็นการรวมหลายบริการเข้าไว้ด้วยกัน มิใช่มีเพียงบริการ โทรคมนาคมและบริการวิทยุ กระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์เท่านั้น หากแต่ยังมีบริการด้านสื่อภาพยนตร์ และบริการด้านสื่อสาร อิเล็กทรอนิกส์อื่นๆด้วย แต่บริการดังกล่าว หากจะนำมา Convergence กันแล้ว ก็จะต้องมีบริการใด บริการหนึ่งเป็นบริการที่ยืนพื้น (Base) เพื่อที่จะทำให้บริการอื่นๆมาต่อยอดได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงยก ตัวอย่างตารางที่แสดงลักษณะการควบรวมบริการ หรือ Convergence มาเป็นตัวอย่างประกอบ เพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏตามตารางที่ 6

ตารางที่ 6¹⁰⁸ ตัวอย่างรูปแสดงลักษณะการควบรวมบริการ หรือ Convergence
(Convergence Integration and divergence/disintegration)

	IT	Telecom	Broadcasting	Other media
Content/services	Software based content	Telecom based services and content	Broadcast Programs	Film, music, newspapers, etc.
Transport/Software	Software	Network services	Transmission	Cinemas, video rentals, etc.
Equipment/hardware	IT hardware	Telecom equipment	Broadcast equipment	Reproduction of films, printing, etc.

¹⁰⁸ Andrew Barendse, Morten Falch, Bruce Girard, Divakar Goswami, Wolter Lemstra, Amy Mahan, Markus Schneider, Knud Erik Skouby, Reza Tadayoni, and participants in World Dialogue on Regulation for Network Economies (WDR), The Next Step for Telecom Regulation: ICT Convergence Regulation or Multisector Utilities Regulation?, InfoDev World Bank, 2007, <http://www.regulateonline.org>

ประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการแบบ Convergence คือ ทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น (Leveling prices) และขยายขอบเขตการให้บริการสินค้าและบริการมีความชัดเจนมากขึ้น (Broadening the availability of goods and services is clear) ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นการรวมตลาดสินค้าและบริการของ 2 บริการหรือมากกว่าเข้าด้วยกันเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการรวบรวมกฎหมาย (Legal Rules), แนวทางปฏิบัติ (Norms), หน่วยงานรับเรื่อง และขั้นตอนการดำเนินการขอรับใบอนุญาต (Institutions and Procedures) ให้เข้าด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลดีให้กับอุตสาหกรรม และผู้กำกับดูแลด้วย¹⁰⁹

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการแบบ Convergence นั้น มีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามแต่ละสภาพภูมิศาสตร์ และลักษณะการกำกับดูแลภายในของแต่ละประเทศนั้นๆ ดังนั้น กรอบการกำกับดูแลที่ผู้เขียนนำเสนอจึงเป็นเพียงแนวทางกลางที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสหภาพยุโรป เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้กำกับดูแลของแต่ละประเทศสมาชิก หรือประเทศอื่นๆ นำไปปรับแต่งให้มีความเหมาะสมกับประเทศของตนและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป ดังนั้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการแบบ convergence จึงยังมีอีกหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามแต่ละวิธีการที่แต่ละประเทศจะประดิษฐ์คิดค้นเพิ่มเติมรายละเอียดกันขึ้น และเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 ศาลสหภาพยุโรปมีคำพิพากษาคัดสินคดีเกี่ยวกับการรวบรวมบริการในคดีที่ C-380/05 ระหว่างประเทศอิตาลี และ สเปน โดยวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการไว้ว่าผู้กำกับดูแลประกอบกิจการจะสามารถให้บริการแพร่ภาพ และกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ได้ แต่ต้องไม่กระทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นได้รับความเสียหาย

แต่การนำระบบใบอนุญาตใบเดียวสามารถให้บริการได้ทั้งบริการโทรคมนาคม และบริการวิทยุกระจายเสียง และแพร่ภาพโทรทัศน์มาใช้ในประเทศไทยอาจประสบปัญหาได้ ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบ

¹⁰⁹Baldwin, T.F., Mc Voy, D.S., and Steinfeld, C (1996), *Convergence: Integrating Media, Information and Communication* (London: Sage) and Blackman, C., and Nihoul, P., eds. (1998), *Telecommunications Policy*, Vol. 22 No. 3: Special Issue – Convergence between Telecommunication and other Media: How Should Regulation Adapt?

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้จะต้องได้รับ “ใบอนุญาต” จากคณะกรรมการเสียก่อน¹¹⁰ ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติยังไม่อาจเนินการสรรหาได้ จึงทำให้ยังไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ก็จะไม่ มีบุคคลที่สามารถอนุญาตให้ใบอนุญาตประกอบกิจการได้ นั้นหมายความว่า “อุตสาหกรรมต้อง ชะงัก” นั่นเอง ซึ่งประเด็นนี้จะเป็นปัญหาที่ทำให้อุตสาหกรรมไม่อาจพัฒนาไปได้และจะเป็น ปัญหาที่ใหญ่หลวงต่อไปในภายภาคหน้า

¹¹⁰มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ผู้ใดประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจาก คณะกรรมการตามความในหมวดนี้