



บทที่ 2

หลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับการการออกใบ อนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม

จากผลของการที่ประเทศภาคี GATT จำนวน 125 ประเทศ ได้ร่วมลงนามในความตกลงจัดตั้ง WTO (Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization) หรือเรียกโดยย่อว่า “ความตกลงมาราเกรซ” (Marrakesh Agreement) ณ เมืองมาราเกรซ ประเทศโมร็อกโก เมื่อวันที่ 15 เมษายน 1994 จึงทำให้ WTO เกิดขึ้น ซึ่งก่อนการจัดตั้ง WTO จะมีการเรียกประเทศผู้ที่เข้าร่วมในการเจรจา GATT ว่า “ประเทศภาคี” (Contracting Party) แต่ภายหลังจากที่ได้ทำความตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งเป็นผลให้ WTO มีสถานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ประเทศต่างๆจึงมีสถานะเป็นประเทศสมาชิก (State member) ของ WTO และก็ได้มีการเรียกประเทศต่างๆดังกล่าวว่า “ประเทศสมาชิก” แทนคำว่า “ประเทศภาคี”⁷

การที่บรรดาประเทศสมาชิกได้เข้าร่วมลงนามในกรรมสารสุดท้าย (Final Act Embodying The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations) หมายความว่าประเทศสมาชิกลงนามที่จะลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้ว และถือว่าประเทศสมาชิกลงนามในข้อตกลง และโดยที่ GATS เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัย ดังนั้นการที่ประเทศสมาชิกลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO เพียงข้อตกลงเดียว ก็เท่ากับ GATS มีผลบังคับใช้ด้วยกลไกทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึงประเทศสมาชิก WTO ทุกประเทศต้องอยู่ภายใต้บังคับของ GATS⁸

⁷จิตติศักดิ์ โศตรมานนท์, “การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมพื้นฐานของไทยภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS): วิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.13.

⁸ทัชชมัย ฤกษ์สุต, “องค์การการค้าโลกโครงสร้างและผลกระทบต่อประเทศไทย”, วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (16 เมษายน 2539): น.31.

ตามกรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ข้อผูกพันเฉพาะของประเทศสมาชิกเป็นเครื่องมือในการทำความตกลงที่ต้องการให้มีการเปิดตลาดการค้าบริการเป็นลำดับ (Progressive Liberalization) และส่งเสริมการแข่งขันให้เพิ่มมากขึ้นอันจะเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและการเติบโตของตลาดโลกอย่างมีประสิทธิภาพของทุกฝ่าย⁹ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละประเทศสมาชิกมีความสำคัญสูงสุดตามกรอบความตกลงนี้และยังเป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญถึงความก้าวหน้าของการเปิดตลาดและการแข่งขันด้านการค้าบริการ โดยข้อผูกพันเฉพาะจะถูกบรรจุอยู่ในตาราง ข้อผูกพัน (Schedules) ของแต่ละประเทศ

สำหรับภาคการค้าบริการโทรคมนาคมแล้ว การเจรจารอบอูรุกวัยยังได้ให้ความสำคัญอย่างชัดเจนต่อภาคการค้าบริการด้านโทรคมนาคมพื้นฐาน^{*} (Basic Telecommunications) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคผนวกโทรคมนาคม (Annex on Telecommunications) ของความตกลงแม่บทว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และยังเห็นความจำเป็นว่าจะต้องมีการเจรจาทำความตกลงเพิ่มเติมขึ้นไปอีก การเจรจาเพื่อเสนอตารางข้อผูกพันเฉพาะของภาคโทรคมนาคมพื้นฐานจึงมีการกำหนดเริ่มขึ้นภายหลังการเจรจารอบอูรุกวัยเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537) และมีการกำหนดให้สิ้นสุดภายในเดือนเมษายน ค.ศ. 1996 (พ.ศ.2539) ตามข้อมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเจรจาด้านโทรคมนาคมพื้นฐาน (Ministerial Decision on Negotiations on Basic Telecommunications) และกำหนดให้จัดตั้งคณะเจรจาที่ดูแลรับผิดชอบด้านโทรคมนาคมพื้นฐาน (Negotiation Group on Basic Telecommunications: NGBT) โดยมีผู้เข้าร่วมการเจรจาโดยสมัครใจในขั้นตอนนี้จำนวน 48 ประเทศสมาชิก^{**} (Governments) ซึ่งนับเป็นตัวแทนของตลาดโทรคมนาคมโลกด้วยสัดส่วนมากกว่า 90% ของรายได้ภาคการค้าบริการนี้

⁹General Agreement on Trade in Services, Preamble

^{*}การโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications) หมายถึง การโทรคมนาคมที่เป็นการให้บริการรับส่งข้อมูลของลูกข่ายจากต้นทางถึงปลายทางด้วยโครงข่ายรับส่ง (Telecommunications Transport Networks) ซึ่งเป็นความหมายที่แคบกว่า การโทรคมนาคม (Telecommunications)

^{**}ประกอบด้วย Argentina, Australia, Barbados, Brazil, Canada, Chile, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, The European communities and their Member States (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom), Hong Kong, Hungary, Iceland, India, Israel, Japan, Korea, Mauritius, Mexico, Morocco, New Zealand,

อย่างไรก็ตาม ผลการเจรจาในครั้งนี้ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจจึงได้ดำเนินการเจรจาต่อเนืองต่อไปด้วยคณะทำงานใหม่ที่เรียกว่า คณะทำงานเกี่ยวกับการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Group on Basic Telecommunications: GBT) จนเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 องค์การการค้าโลกได้ประสบความสำเร็จหลังจากที่ใช้ระยะเวลาเกือบ 3 ปีในการเจรจาจนในที่สุดได้รับข้อเสนอจากรัฐบาลต่างๆ 69 ประเทศพร้อมทั้งตารางข้อผูกพัน 55 รายการโดยรวมถึงตารางข้อผูกพันของประเทศไทยด้วย (โดยนับประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปรวมกันเป็นหนึ่งประเทศ) และได้สรุปรวมอยู่ในพิธีสารฉบับที่ 4 ของความตกลงแม่บทว่าด้วยการค้าบริการ (Fourth Protocol of the GATS)¹⁰

ข้อตกลงตามความตกลงในพิธีสารฉบับที่ 4 นั้น ผลการเจรจาครอบคลุมถึงมีตารางรายการข้อผูกพันเฉพาะภาคการค้าบริการโทรคมนาคม 48 รายการโดยนับสมาชิกทั้งหลายจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งรายการ ส่วนใหญ่เป็นรายการข้อผูกพันเฉพาะของบริการโทรคมนาคมประเภทมูลค่าเพิ่ม หรือบริการเสริม (Value-added services) เท่านั้น โดยมี 22 ประเทศ (Governments) ที่เสนอข้อผูกพันบางรายการของภาคบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน เช่น โทรสาร การสื่อสารข้อมูล โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น สำหรับข้อผูกพันเฉพาะภาคโทรคมนาคมพื้นฐานในตอนนั้นจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งภาคโทรคมนาคมพื้นฐานไม่เพียงแต่เป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อีกด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการขยายการเจรจาต่อไป ดังนั้นหลายประเทศที่ได้เสนอข้อผูกพันในกรอบนี้ก็ได้ออนข้อเสนอดังกล่าวโดยหวังที่จะได้มีการเจรจาต่อไปในภายหลัง¹¹ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ตารางข้อผูกพันเฉพาะที่เสนอในครั้งแรกของประเทศไทยถือว่า มี ข้อผูกพันเฉพาะบริการโทรคมนาคมอย่างจำกัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายและแผนการเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มี ความชัดเจน¹²

Norway, The Philippines, Poland, Singapore, Slovak Republic, Switzerland, Tunisia, Turkey, the United States and Venezuela.

¹⁰ จตุรงค์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.396-397

¹¹ World Trade Organization, "background Note on The WTO Negotiations on Basic Telecommunications", (<http://www.wto.org/english/news-e/pres96-e/pres96pe.htm>) <22 February 1996>.

¹² รายงานการวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย "ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services-GATS) และอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทย" พ.ศ. 2539 ของณัฐพงศ์ ทองภักดี: หน้า 13.

โดยสรุปข้อตกลงของพิธีสารฉบับที่ 4 จึงเป็นการปรับปรุงขอบเขตของการค้าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานให้มีความหมายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความตกลงว่าด้วยการกำกับดูแลภายในประเทศที่มีประเทศสมาชิกส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยได้รับไว้เป็นข้อผูกพันเพิ่มเติมในตารางข้อผูกพันของตน

นอกจากข้อผูกพันเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment: NT) ในตารางข้อผูกพันของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมเจรจาแล้ว ยังมีส่วนของข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitments) ของภาคบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่เป็นองค์ประกอบส่วนที่ 3 ของข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitments) ซึ่งเป็นประเด็นการเจรจาเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศ (Domestic Regulations) ที่มีหลายรายการ เช่น การเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) การคุ้มครองการแข่งขัน (Competitive Safeguards) การออกใบอนุญาต (Licensing) ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานและการพิจารณาอนุมัติที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด ซึ่งรวมถึง การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Services) ซึ่งทุกฝ่ายที่เข้าร่วมการเจรจาเห็นว่ามีผลสำคัญที่จะบรรจุไว้ในข้อผูกพันเพิ่มเติมให้เป็นส่วนหนึ่งของตารางข้อผูกพันเฉพาะ

ภายหลังคณะเจรจาก็ได้สรุปหลักการสำคัญออกมาเป็นฉบับที่เรียกว่า เอกสารอ้างอิง (Reference Paper) ซึ่งเป็นการสรุปหลักการโดยวางหลักที่มีรายละเอียดเฉพาะของภาคบริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลการใช้อำนาจเหนือตลาด (Market Dominance) และกฎเกณฑ์ในรายละเอียดเฉพาะ 6 เรื่อง ของภาคบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ได้แก่ การคุ้มครองการแข่งขัน (Competitive Safeguards) การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน (Interconnection) การออกใบอนุญาต (Licensing) การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Services) การจัดสรรทรัพยากร (Allocation of Scarce Resources) และการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล (Independent Regulator)¹³

เอกสารอ้างอิงจึงถือเป็นความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งจากการเจรจาภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัยนอกเหนือไปจากข้อเสนอการเข้าสู่ตลาดและข้อเสนอการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในบรรดาตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศสมาชิกต่างๆ และนับว่าการเกิดขึ้นของเอกสารอ้างอิงเป็นจุดเปลี่ยนแปลง (Milestone) ที่สำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันและเปิดเสรีตลาดการค้าบริการโทรคมนาคม ความสำคัญของเอกสารอ้างอิงนั้นอยู่ที่การกำหนดกรอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับ

¹³ จตุรงค์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 398.

ดูแลภายในประเทศ (Domestic Regulations) ที่เป็นรูปธรรมสอดคล้องกับหลักการในข้อ 6 (1) ของความตกลงแม่บทว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS)

เบื้องต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าโดยหลักเกณฑ์ทั้งหลายในเอกสารอ้างอิงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวทางของกฎเกณฑ์ที่มีความโปร่งใส และชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติและผู้ประกอบการภายในประเทศ รวมถึงการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการที่ผูกขาดตลาดอยู่เดิมใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอยู่อย่างไม่เหมาะสม นอกจากนั้นแล้ว เอกสารอ้างอิงยังจะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้ทุกประเทศมีกฎเกณฑ์ภายในที่มีความสอดคล้องกัน และลดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางกฎระเบียบภายในประเทศดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ประเทศกำลังพัฒนาที่มีกฎระเบียบไม่โปร่งใส ไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็จะได้ปรับปรุงกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวในเอกสารอ้างอิงส่วนใหญ่ก็นำมาจากกฎระเบียบที่มีใช้อยู่ของประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้ เอกสารอ้างอิงยังเป็นตัวอย่างสำคัญของการแก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างการใช้สิทธิในการออกกฎเกณฑ์ของรัฐ (Regulatory Autonomy) และความต้องการในการเปิดตลาดเสรีอีกด้วย¹⁴

อย่างไรก็ตาม ข้อผูกพันเกี่ยวกับการกำกับดูแลภายในประเทศไม่ได้มีเฉพาะแต่ในเอกสารอ้างอิงเท่านั้น แต่ยังมีปรากฏในลักษณะอื่นด้วยกล่าวคือ ในข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of Comment) ของพิธีสารฉบับที่ 4 ยังมีอีก 6 ประเทศ (หากรวมประเทศที่รับเอาเอกสารอ้างอิงแล้วจะนับได้เป็น 63 ประเทศ) ที่รับข้อผูกพันเกี่ยวกับการดูแลกิจการภายในประเทศโดยไม่รับเอาเอกสารอ้างอิงและในระดับความตกลงแม่บทการค้าบริการ (GATS) ก็ได้รับรองเกี่ยวกับการกำกับดูแลภายในประเทศ¹⁵ อีกชั้นหนึ่งด้วย ประกอบกับหลักการว่าด้วยความโปร่งใสก็เป็นหลักการพื้นฐานโดย

¹⁴Boutheina Guerhazi, “Exploring the Reference Paper on Regulatory Principles”, Centre for the Study of Regulated Industries, McGill University, (Montreal), <http://www.law.mcgill.ca/institutes/csri/paper-guemazi-reference/php3>

¹⁵General On Trade in Services (GATS), Article 6 Domestic Regulation

1. In sectors where specific commitments are undertaken, each Member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.
2. (a) Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of an affected service supplier, for the prompt review of, and where justified,

appropriate remedies for, administrative decisions affecting trade in services. Where such procedures are not independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Member shall ensure that the procedures in fact provide for an objective and impartial review.

- (b) The provisions of subparagraph (a) shall not be construed to require a Member to institute such tribunals or procedures where this would be inconsistent with its constitutional structure or the nature of its legal system.

3. Where authorization is required for the supply of a service on which a specific commitment has been made, the competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.

4. With a view to ensuring that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements do not constitute unnecessary barriers to trade in services, the Council for Trade in Services shall, through appropriate bodies it may establish, develop any necessary disciplines. Such disciplines shall aim to ensure that such requirements are, *inter alia*:

- (a) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the service;
- (b) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service;
- (c) in the case of licensing procedures, not in themselves a restriction on the supply of the service.

5. (a) In sectors in which a Member has undertaken specific commitments, pending the entry into force of disciplines developed in these sectors pursuant to paragraph 4, the Member shall not apply licensing and qualification requirements and technical standards that nullify or impair such specific commitments in a manner which:

ตรงต่อเนื้อหาของการกำกับดูแลภายในประเทศซึ่งมีการระบับรองอยู่ทั้งในความตกลงแม่บทว่าด้วยภาคการค้าบริการ (GATS) และภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคม¹⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมก็ได้มีการรับรองหลักการในรายละเอียดว่าด้วยการเข้าถึงและการใช้บริการโครงข่ายสาธารณะซึ่งสอดคล้องกับหลักการเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) และหลักการออกใบอนุญาต (Licensing) ของเอกสารอ้างอิง กลุ่มประเทศที่ไม่เลือกรับรองเอาเอกสารอ้างอิงจึงยังต้องผูกพันตามหลักการในกรอบทั่วไปซึ่งมีเนื้อหาเดียวกันเพียงแต่เอกสารอ้างอิงได้ระบุลงไป ในรายละเอียดอย่างชัดเจนมากกว่าเท่านั้น

อนึ่ง ในกรณีที่มีประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง กระบวนการระงับข้อพิพาทก็จะกลายเป็นกลไกสำหรับการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามกรอบขององค์การการค้าโลก ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ กรณีที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการเรียกร้องตามข้อผูกพันว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่ายกับประเทศเม็กซิโก¹⁷ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ผูกพันตามเอกสารอ้างอิง แต่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงของความตกลงแม่บทว่าด้วยภาคการค้าบริการ (GATS) ว่าด้วยการกำกับดูแลภายในประเทศ (Domestic Regulations) ได้โดยผ่านกลไกการระงับข้อพิพาทได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะหลักการตามเอกสาร

(i) does not comply with the criteria outlined in subparagraphs 4 (a), (b) or (c); and

(ii) could not reasonably have been expected of that Member at the time the specific commitments in those sectors were made.

(b) In determining whether a Member is in conformity with the obligation under paragraph 5(a), account shall be taken of international standards of relevant international organizations applied by that Member.

6. In sectors where specific commitments regarding professional services are undertaken, each Member shall provide for adequate procedures to verify the competence of professionals of any other Member

¹⁶ Annex on Telecommunications, Para 4.

¹⁷ WTO, "Mexico – Measure Affecting Telecommunications Services", Report of Panel: WT/DS204/R, 2 April 2004

อ้างอิงมีเนื้อหาเรื่องเดียวกันกับข้อ 6 ของ GATS เพียงแต่เอกสารอ้างอิงนำหลักการเหล่านั้นมาขยายและเพิ่มเติมในรายละเอียดเฉพาะเท่านั้น

ตามเอกสารอ้างอิงจะมีผลผูกพันเฉพาะกับประเทศที่เลือกรับเอาเอกสารอ้างอิงนั้น เป็นข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitment) ของคนเท่านั้น ซึ่งในบรรดาสมาชิกที่ได้รับเอาหลักการของเอกสารอ้างอิงก็มีข้อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อผูกพันโดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับได้แก่ ประเทศที่รับเอาหลักการของเอกสารอ้างอิงเพียงบางส่วนกับประเทศที่รับเอาหลักการของเอกสารอ้างอิงไว้ทั้งหมด

โดยประเทศที่เลือกรับเอาเอกสารอ้างอิงไว้ทั้งหมดก็จะได้รับไว้ในส่วน ข้อผูกพันเพิ่มเติมว่าได้รับเอาเอกสารอ้างอิงและภาคผนวกเอกสารอ้างอิงไว้กับตารางข้อผูกพันของ คน เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป แคนาดา ออสเตรเลีย จีน และสิงคโปร์ เป็นต้น แต่สำหรับ ประเทศที่รับเอาหลักการบางส่วนของเอกสารอ้างอิงก็ได้แนบเอกสารเพิ่มเติมไว้เพื่อระบุหลักการที่ ได้รับไว้อย่างละเอียดชัดเจนเช่นกัน และระบุหลักการที่ไม่รับไว้อย่างชัดเจน เช่น ไม่รับเอาหลักการ ไม่เลือกปฏิบัติบางส่วนที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย ไม่รับว่าจะสามารถแยกหน่วยงานกำกับดูแล ให้เป็นหน่วยงานที่แยกออกจากผู้ให้บริการทั้งหลายของตลาดได้ ไม่รับว่าจะสามารถจัดสรร ทรัพยากรให้แก่ผู้ประกอบการโดยไม่เลือกปฏิบัติได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการ ให้บริการอย่างทั่วถึง ซึ่งประเทศอินเดียได้ขอสงวนสิทธิในการออกมาตรการเพื่อการให้บริการ อย่างทั่วถึงแต่รับหลักการว่าจะให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ¹⁸

สำหรับประเทศไทยที่ได้เสนอดารางข้อผูกพัน (Schedules of Commitment) ที่ยื่น ในครั้งที่สองที่ผนวกรวมอยู่กับพิธีสารฉบับที่ 4¹⁹ ซึ่งได้ระบุรับเอาหลักการตามเอกสารอ้างอิงโดย ระบุไว้ว่า

¹⁸WTO, "Explanatory Paper on Additional Commitment by India", GATS/SC/42 Suppl.3, 11 April 1997)

*โดยไม่นับรวมครั้งล่าสุดที่ประเทศไทยได้เสนอข้อผูกพันเริ่มต้นแบบมีเงื่อนไข (Conditional Initial Offer) ภายใต้กรอบการเจรจาโดฮา (Doha Development Agenda: DDA) ที่ ยังไม่เสร็จสิ้น

¹⁹World Trade Organization, "Thailand - Schedule of Specific Commitments, Supplement 2", GATS/SC/85/Suppl.2, 11 April 1997

“ภายใต้เงื่อนไข...การบังคับใช้กฎหมายใหม่ที่จำเป็นทั้งหมดเกี่ยวกับการสื่อสารที่มีกำหนดเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยจะเริ่มเข้าสู่ข้อตกลงตามตารางข้อผูกพันว่าด้วยการบริการโทรคมนาคมสาธารณะซึ่งครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องอันได้แก่

- มาตรการคุ้มครองการแข่งขัน (Competitive Safeguards)
- การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน (Interconnection)
- การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Services)
- ข้อกำหนดการออกใบอนุญาตโดยเปิดเผย (Public Availability Of Licensing Criteria)
- การแบ่งแยกหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล (Separation of Regulatory and Operational Functions) และ
- การจัดสรรและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Allocation and Use of Scarce Resources”

จากข้อผูกพันเพิ่มเติมของไทยข้างต้นมีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ ประการแรก ประเทศไทยไม่ได้ระบุรับเอาหลักการของเอกสารอ้างอิงโดยตรงเพียงแต่ระบุชื่อหลักการที่มีอยู่ในเอกสารอ้างอิงโดยไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนและยังหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่าองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่เป็นอิสระ (Independent Regulator) การแบ่งแยกหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลออกจากผู้ให้บริการ (Separation of Regulatory and Operational Functions) และประการที่สอง ประเทศไทยไม่ได้รับข้อผูกพันตามข้อผูกพันเพิ่มเติมตั้งแต่ต้น นับได้ว่าเป็นข้อผูกพันที่สร้างพันธกรณีอย่างมีเงื่อนไขอยู่มากทีเดียว²⁰

สำหรับภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม ได้กล่าวถึงความสำคัญของบริการโทรคมนาคม ในฐานะที่ใช้เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารสำหรับการทำธุรกิจในทุกประเภท ทำให้มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการให้มีความชัดเจนโดยต้องกำหนดให้ครอบคลุมตามข้อตกลงของ GATS และให้มีการรับรองในการใช้เครือข่ายโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (Basic Telecommunication Network) เพราะการกีดกันหรือไม่ให้ความสะดวกในการใช้ถือเป็นเครื่องมือ

²⁰ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 35, ฉบับที่ 1, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), น.53-54.

กีดกันการค้าบริการแบบหนึ่ง ภาคผนวกในส่วนนี้จึงเป็นการระบุถึงการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะที่ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยเจ็ดส่วน ส่วนที่สำคัญคือส่วนที่ห้า กล่าวถึงการเข้าถึงและเข้าใช้เครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ ประเทศสมาชิกสามารถใช้เครือข่ายและบริการสาธารณะ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเงื่อนไขการให้ใช้เครือข่ายต้องมีเหตุมีผล ไม่มีลักษณะของการกีดกัน ไม่ว่าประเทศสมาชิกจะมีการกำหนดสาขาโทรคมนาคมในตารางข้อผูกพันหรือไม่ นอกจากนี้การปฏิบัติต้องมีความโปร่งใส รวมถึงการให้ความร่วมมือกันในทางเทคนิคด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดจะให้ประโยชน์แก่กิจการที่ใช้เครือข่ายโทรคมนาคมและกิจการโทรคมนาคมที่มีการเปิดตารางข้อผูกพัน เป็นการพยายามสร้างความสมดุลระหว่างการไม่กีดกันในการเข้าถึงเครือข่ายและการรักษาระบบให้มีประสิทธิภาพ

ส่วนในด้านบริการเสริม (Value-added services) ทางด้านโทรคมนาคมที่ยังไม่เกิดขึ้นซึ่งจะมีผลบังคับให้ต้องเปิดตลาดเสรีทันทีที่มีการลงนามอย่างเป็นทางการของประเทศภาคีในข้อตกลงในเดือนเมษายน พ.ศ. 2527 นั้นประกอบด้วย

1. Videotex
2. Teleconference
3. Domestic Lease circuits
4. Audio vision service

โดยมีเงื่อนไขสำหรับผู้ที่จะมาลงทุนในไทยว่า การลงทุนจะต้องเป็นในลักษณะ บีทีโอ (Build Transfer Operate: BTO) คือ การสร้างและมอบทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐก่อนที่จะดำเนินการให้บริการ และจะต้องคงสภาพเช่นนี้ไว้เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 10 ปี โดยมีทุนจดทะเบียนของต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินทุนจดทะเบียน ส่วนหน่วยงานราชการจะเป็นผู้ให้บริการและเป็นเจ้าของโครงข่าย และยังสามารถให้บริการด้านวงจรเช่าได้ด้วย ผู้ที่สนใจจะให้บริการจะต้องลงทุนไม่สามารถมีเครือข่าย/โครงข่ายเป็นของตนเองได้ หรือสร้างเครือข่าย/โครงข่ายได้เอง จำเป็นต้องเช่าช่วงต่อจากทศท./กสทไปดำเนินการบริหาร และกระจายการให้บริการต่อไป²¹

²¹บำรุง อำนาจเจริญฤทธิ์, “นโยบายการเปิดเสรีโทรคมนาคมของประเทศไทยกับผลกระทบจากข้อตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ: วิเคราะห์เชิงนโยบายและการวางแผนโทรคมนาคมของภาคเอกชนไทย” (วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541) หน้า 36-37.

ด้านการใช้เครือข่าย/โครงข่ายนี้ ยังมีการกำหนดไว้ดีกว่า ผู้ประกอบการต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามเงื่อนไขการคัดเลือกที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ประเทศไทยไม่ได้เสนอกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในตารางข้อผูกพัน การเสนอของประเทศไทยเป็นลักษณะที่ค่อนข้างจำกัดมาก เนื่องจากข้อกำหนดทางกฎหมายและประเทศไทยยังไม่มีแผนการเปิดตลาดโทรคมนาคมที่ชัดเจน

สำหรับปี ค.ศ. 2006 หรือ พ.ศ. 2549 ประเทศไทยได้ผูกพันกับองค์การการค้าโลก ไว้ว่าจะเปิดตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน โดยเปิดตลาดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนได้ ซึ่งต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 20 แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อยกเว้นว่าหากประเทศไทยไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อรองรับและดำเนินมาตรการการรองรับได้ทัน การเปิดตลาดเสรีโทรคมนาคมดังกล่าวก็จะถูกเลื่อนออกไป²²

จากปัญหาที่กล่าวถึงในบทข้างต้นจึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ เพื่อวางหลักเกณฑ์ให้ประเทศต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในรัฐของตน ซึ่งปัจจุบันความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่

2.1 หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง SINGLE LICENSE

2.1.1 หลักเกณฑ์ General Agreement on Trade in Services (GATS)

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATS นี้ เป็นตัวอย่างที่สำคัญของความเปลี่ยนแปลงในระดับระหว่างประเทศที่สร้างแนวทาง และกฎระเบียบใหม่สำหรับการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในระดับระหว่างประเทศ และเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี เพื่อสร้างแนวทาง และกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการต่างๆ ในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่ตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของข้อตกลงดังกล่าว โดยผลกระทบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วย

²²ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง, วารสารนิติศาสตร์, น. 55.

การค้าบริการ สาขาโทรคมนาคมต่อภาคการให้บริการ โทรคมนาคมนั้น ได้แก่ความจำเป็นที่รัฐจะต้องเปิดตลาดการให้บริการ โทรคมนาคมที่รัฐเคยสงวนไว้ไว้ให้กับผู้ประกอบการที่มีสัญชาติของคนให้กับผู้ประกอบการต่างชาติที่เป็นภาคีด้วย การให้สิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติของตนเอง ทำให้กฎระเบียบต่างๆของรัฐที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมซึ่งเคยพิจารณาการให้บริการ โทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเพียงการให้บริการสาธารณะ ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานการให้บริการ โทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งมากขึ้น

วัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) โดยรวมจะเป็นการมุ่งให้มีการขยายการค้าบริการภายใต้เงื่อนไขของความเปิดเผย และการเปิดเสรีตามลำดับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า และเพื่อประเทศกำลังพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานของข้อตกลง GATS ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

ก. พันธกรณีทั่วไป (General Obligations)

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักความโปร่งใส เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในระบบการค้าระหว่างประเทศ โดยตามข้อตกลง GATS ได้มีหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (ในรูปแบบของหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured Nation Treatment: MFN)) และหลักความโปร่งใส (Transparency) เช่นกัน ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองประการนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่ทุกรัฐสมาชิกจะต้องนำไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้ควบคุมกำกับดูแล จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจ และผูกพันตามพันธกรณีทั้งสองประการ

พันธกรณีทั่วไปที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับภาคการให้บริการ โทรคมนาคมนั้นมี 2 ข้อ คือ

ก.1. หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured Nation treatment: MFN)

หลัก MFN ตาม GATS นั้นได้ระบุไว้ใน Article II (1)²³ ซึ่งกล่าวว่า “รัฐสมาชิกจะต้องให้โดยทันทีและปราศจากเงื่อนไขแก่บริการ และผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอื่นใดไม่น้อยไปกว่าที่ให้แก่บริการและ ผู้ให้บริการประเภทเดียวกันที่ได้ให้ไว้กับรัฐสมาชิกอื่น” การนำหลัก MFN มาใช้กับภาคการให้บริการโทรคมนาคมนี้ มีผลในแง่ที่ว่าเป็นการเร่งการเปิดเสรีในตลาด เพราะถือว่าห้ามมีการเลือกปฏิบัติ และนอกจากนี้บทบัญญัติเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ยังมักมีการระบุว่า หากบริการและผู้ให้บริการจากรัฐอื่นได้เข้ามาในตลาดพวกเขาจะต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าที่บริการ และผู้ให้บริการชนิดเดียวกันภายในประเทศได้รับ ซึ่งบทบัญญัตินี้ถือว่าช่วยเร่งการเปิดเสรีในตลาดด้วยเช่นกัน

ก.2. หลักความโปร่งใส (Transparency)

ประเทศพัฒนาแล้วทุกประเทศ (สหรัฐอเมริกา, ญี่ปุ่น, สหภาพยุโรป) เน้นว่าหลักความโปร่งใสนี้ต้องสามารถประยุกต์ได้กับทุกประเด็น เช่น อัตราค่าธรรมเนียม, เงื่อนไขการบริการ, Leased Line, ใบอนุญาตและอำนาจอนุญาตต่างๆ, เงื่อนไขการกำหนดมาตรฐาน, การกำหนดมาตรฐานของการเชื่อมโยงระบบ (Interface) เป็นต้น โดยประเทศสมาชิกต้องประกันให้มีข้อมูลอย่างเพียงพอแก่สาธารณะและต้องจัดให้รวมถึงกรณีที่ต้องประกาศล่วงหน้าเมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบใดๆ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนได้เสียได้วิจารณ์และออกความเห็น, ต้องมีการลงพิมพ์ประกาศภายในเวลาอันรวดเร็วและต้องให้ผู้เข้าเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายด้วย²⁴

หลักความโปร่งใสตามข้อตกลง GATS ใน Article III คือการที่รัฐจะต้องพิมพ์กฎหมาย ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการซึ่งในหลักความโปร่งใสนี้ในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมได้มีการระบุรายละเอียดเพิ่มเติมว่า จะต้องมีการจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ องค์กรกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม ค่าบริการมาตรฐานทางเทคนิค ฯลฯ ซึ่งจนถึงปัจจุบัน การจัดพิมพ์เรื่องต่างๆ เหล่านี้ยังมีน้อยมาก เนื่องจาก

²³ Article II “ (1) With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country”

²⁴ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จัดทำโดยศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535

ประเทศส่วนใหญ่มักขัดขวางการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการจากต่างชาติ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วหลักความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมเสถียรภาพ (Stability) และความคาดหมายได้ (Predictability) ของระบบการค้าระหว่างประเทศ²⁵

ก.3 ข้อกำหนดภายในประเทศ Article VI (Domestic regulation)

หลักเกณฑ์เรื่องข้อกำหนดภายในประเทศซึ่งได้ระบุว่า ให้แต่ละรัฐสมาชิกประกันว่ามาตรการที่ใช้บังคับทั่วไป ต้องเป็นไปในลักษณะสมเหตุสมผล เป็นกลาง และไม่ลำเอียง²⁶ หลักเกณฑ์เรื่องข้อกำหนดภายในประเทศเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกำกับดูแล เพราะตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ว่า มาตรการต่างๆที่รัฐดำเนินการต่อบริการที่ระบุไว้ในข้อผูกพันต้องมีความสมเหตุสมผล และมีความเป็นกลาง ซึ่งหลักการสมเหตุสมผลและความเป็นกลางนั้น เป็นหลักการที่สำคัญ เนื่องจากในบางรัฐยังไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง ผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ให้บริการ (Operator) ออกจากกัน จึงอาจทำให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ได้ ซึ่งรัฐที่ได้ให้ความผูกพันไว้แล้วจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้กำกับดูแล และผู้ให้บริการ โทรคมนาคมออกจากกัน และกระบวนการตัดสินใจของผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม จะต้องมีความเป็นกลางต่อผู้มีส่วนร่วมในตลาดทุกคน

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของข้อกำหนดภายในประเทศ คือ หลักความเป็นธรรม (Fairness) ซึ่งตาม GATS มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้รัฐสมาชิกจัดตั้งคณะกรรมการ คณะบริหาร หรือคณะอนุญาโตตุลาการ หรือมาตรการในการพิจารณา เพื่อให้ผู้ให้บริการสามารถได้รับการทบทวนคำสั่ง หรือการเยียวยาที่เหมาะสม²⁷

²⁵ อรดา เทพายน, “กรอบแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 170.

²⁶ Article VI “...each member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner”

²⁷ Article VI Para 2 (a) “Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of an affected service supplier, for the prompt review of, and where justified, appropriate remedies for, administrative decisions affecting trade in services. Where such procedures are not

หลักเกณฑ์เรื่องข้อกำหนดภายในประเทศ (Domestic regulation) จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ประเทศสมาชิกสามารถบรรลุข้อผูกพันได้ เพราะหลักเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนด กฎ หรือระเบียบต่างๆ ที่ไม่สามารถจะบังคับได้ตามกฎหมาย อาจส่งผลเป็นการสร้างการกีดกันทางการค้าได้ เช่นการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non-tariffs Barrier) ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการค้าบริการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว GATS จึงกำหนดให้รัฐสมาชิกมีมาตรการที่กระทบการค้าบริการอย่างสมเหตุสมผลและเป็นกลาง²⁸ โดยการให้สิทธิอย่างแท้จริงในการนำคดีความขึ้นสู่ศาลไม่ว่าจะเป็นกรณีศาลสถิตยุติธรรม ศาลปกครอง หรืออนุญาโตตุลาการ และได้รับการพิจารณาอย่างเป็นกลางและเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม²⁹ รัฐสมาชิกทำให้เป็นที่แน่ใจว่ากระบวนการทั้งหมดในส่วนที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตใดๆ จะต้องได้รับการจัดการภายในระยะเวลาที่เหมาะสม³⁰ พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติ มาตรฐานทางเทคนิคและเงื่อนไขของใบอนุญาตที่ต้องไม่เป็นการสร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นแก่การค้าบริการ หรือสร้างภาระเกินสมควรในการให้บริการ³¹ ข้อกำหนดในการออกใบอนุญาตนี้ส่งผลโดยตรงต่อการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

ข. พันธกรณีเฉพาะ (Specific Obligations)

จุดเริ่มต้นของผู้กำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม คือ การที่จะต้องทราบจากรัฐของคนที่ได้ระบุข้อผูกพันเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมไว้ในตารางอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะทำให้ออกข้อผูกพันดังกล่าวบรรลุผล

ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ เป็นข้อผูกพันที่รัฐได้ให้ไว้ในการเจรจา โดยที่จะเกี่ยวกับบทบัญญัติของ GATS ในหลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Member shall ensure that they procedures in fact provide for an objective and impartial review.

²⁸WTO, General Agreement on Trade in Services, Article VI (1).

²⁹WTO, General Agreement on Trade in Services, Article VI (2).

³⁰WTO, General Agreement on Trade in Services, Article VI (3).

³¹WTO, General Agreement on Trade in Services, Article VI (4).

(National Treatment) ซึ่งไม่ใช่พันธกรณีทั่วไป แต่ผูกพันในบางรายที่ไว้ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของรัฐเท่านั้น³²

แต่ในหลายๆประเทศก็นำหลากหลายวิธีนอกเหนือไปจากข้อจำกัดที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะนั้นมาใช้ เพื่อกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการต่างประเทศในการเข้าสู่ตลาดภายในประเทศของตนได้ เช่น

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของรัฐ เช่นประเทศไทย เยอรมัน และฝรั่งเศส ซึ่งมีการผูกขาดการให้บริการ โทรคมนาคมได้มีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามมิให้ต่างชาติมาลงทุนในภาคโทรคมนาคมภายในรัฐ โดยพิจารณาจากการถือครองหุ้นในบริษัทโทรคมนาคมภายในรัฐ

(2) การนำหลักเกณฑ์เรื่องการขอรับใบอนุญาตมาเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด โดยในประเด็นเรื่องใบอนุญาตนั้น ไม่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงของ GATS แต่ตามบทบัญญัติของ GATS ยอมรับหลักการที่ว่าแต่ละรัฐมีสิทธิในการกำหนดวิธีการ, กระบวนการในการให้ใบอนุญาตได้

โดยทั่วไปแล้วการที่ผู้ให้บริการจะสามารถดำเนินการให้บริการได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเสียก่อน แต่ในการที่จะให้ได้ใบอนุญาตมานั้น ผู้สมัครจำเป็นต้องบรรลุขั้นตอนต่างๆที่ผู้กำกับดูแลกำหนดขึ้นเสียก่อนด้วยเช่นกัน ดังนั้น การออกใบอนุญาตจึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการเข้าสู่ตลาด (Barrier for Market Access) ด้วย

2.1.2 ภาคผนวกโทรคมนาคม (The Telecommunication Annex)

ในภาคผนวกโทรคมนาคมนั้นจะเกี่ยวข้องกับมาตรการที่มีผลกระทบกับการเข้าสู่เครือข่ายและการเข้าใช้เครือข่าย บริการโทรคมนาคมสาธารณะ ดังนั้น ในการจะเปิดเสรีตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องนำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้

³²อรดา เทพายน, “กรอบแนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 74.

- ข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเข้าสู่เครือข่าย และการเข้าใช้เครือข่าย สาธารณะ และบริการต่างๆ ซึ่งจะต้องสามารถหาได้ง่าย
- การเข้าสู่เครือข่ายและการเข้าใช้เครือข่าย บริการ โทรคมนาคมสาธารณะที่ให้แก่ รัฐสมาชิกนั้นจะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และอยู่ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ
- รัฐสมาชิกจะต้องประกันว่าเครือข่ายและอุปกรณ์ของเอกชนสามารถเชื่อมต่อกับ เครือข่ายสาธารณะได้

ดังนั้นภาคผนวกโทรคมนาคมโดยหลักการ กล่าวถึงโทรคมนาคมในฐานะที่เป็น รูปแบบของการเป็นพาหนะ (Mode of delivery) เพื่อดำเนินการให้บริการต่างๆ ไปยังผู้รับบริการ³³ แต่ไม่ได้เป็นบริการที่สามารถค้าขายได้ (Tradable) ด้วยตัวของมันเอง

หลักเกณฑ์พื้นฐานขององค์การกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมในการสร้าง ความเป็นธรรมในการแข่งขันการให้บริการ โทรคมนาคม

- (1) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)
- (2) หลักความโปร่งใส (Transparency)

จากหลักเกณฑ์พื้นฐานของ GATS ทั้งสองประการซึ่งเป็นหลักการค้ำระหว่าง ประเทศที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบของ WTO และเป็นหลักที่รัฐสมาชิกของ WTO ต้องยึดถือนี้ ย่อมหมายถึงว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานขององค์การกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมที่จะต้อง ปฏิบัติตาม เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันการให้บริการ โทรคมนาคมให้เกิดขึ้นภายใน รัฐ เมื่อมีการเปิดเสรีตามพันธกรณี GATS ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่รัฐจะนำไปปฏิบัติจะเป็น อย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติและกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตามกฎหมายภายใน ดังกล่าวที่ออกมาจะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีตาม GATS ด้วยเช่นกัน

³³ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการ โทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 45.

2.1.3 The 1996 Reference Paper of the Agreement on Basic

Telecommunications

ในตารางแนบท้ายของ GATS จะบรรจุข้อผูกพันที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้ระบุถึงบริการที่ยังไม่พร้อมจะเปิดตลาดไว้ (Specific Services) ซึ่งรวมถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications Services) ด้วย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวน 69 ประเทศ ความโดดเด่นอย่างหนึ่งของ Fourth Protocol ซึ่งมีประเทศสมาชิกได้ให้การรับรองเป็นจำนวน 57 ประเทศจาก 69 ประเทศ ได้ให้คำมั่นว่ายินดีที่จะเปิดตลาดเสรีบริการโทรคมนาคม ซึ่งรายละเอียดทั้งหมดของแต่ละบริการที่ประเทศสมาชิกให้คำมั่นว่าจะดำเนินการตามที่ได้รับการรับรองไว้ในเอกสารจะนำมาระบุไว้ใน WTO Regulation Reference Paper (the “Reference Paper”)

ใน Reference Paper นอกจากจะระบุถึงบริการที่ยังไม่พร้อมจะเปิดตลาดแล้ว ยังระบุถึงผลกระทบที่มาจากกรปฏิรูประบบการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงการปฏิรูปแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้วใน Reference Paper จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สองหลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับขั้นตอนการอนุญาตในการให้บริการแก่สาธารณะและหลักเกณฑ์การอนุญาต ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 4 (Specifically relate to the authorization process) และมาตรา 6 จะกล่าวถึงกรอบการพิจารณาการจัดสรรคลื่นความถี่ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัด (outlines the requirements governing the allocation and use of scarce resources)³⁴ และยังมีรายละเอียดอื่นๆ เช่น บทนิยาม และหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดย Reference Paper จะทำหน้าที่เน้นย้ำถึงหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในด้านกิจการโทรคมนาคม อันมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการกำกับดูแลการแข่งขันให้มีประสิทธิภาพเป็นขั้นตอนที่มีระบบแบบแผน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กล่าวถึงใน Reference Paper นี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่มากกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน International Telecommunication Union (ITU)³⁵

³⁴McCarthy Tétrault LLP and Theresa E. Miedema, AUTHORIZATION OF TELECOMMUNICATIONS SERVICES EXECUTIVE SUMMARY (BETA), (International Telecommunication Union: June 2007), p.6.

³⁵Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law and Regulation, (Oxford University: Second Edition, 2005), p.493.

2.1.4 หลักเกณฑ์ International Telecommunication Union (ITU)

เมื่อก้าวมาถึงในหัวข้อนี้ผู้อ่านอาจเกิดความเคลงใจขึ้นได้ว่าเหตุใดผู้เขียนจึงกล่าวอ้างถึงหลักกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งๆที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป อีกทั้งไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ หลักกฎหมายดังกล่าวก็หาได้มีผลใช้บังคับในราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใดไม่ แต่การกล่าวถึงข้อมูล ข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ต่างๆของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) หรือของกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union) นั้น เนื่องมาจากผู้เขียนต้องการนำเสนอข้อมูลให้แก่ผู้อ่านได้ทราบว่าตามหลักเกณฑ์ที่ประเทศไทยได้เข้ารับเอาข้อผูกพันตามกรอบของ GATS ในส่วนภาคผนวกโทรคมนาคม (The Telecommunication Annex) ที่กำหนดไว้กับองค์การการค้าโลก (WTO) ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ข้างต้นแล้วนั้น หาเพียงพอที่จะนำมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ไม่ เพราะกรอบที่กำหนดไว้ตามองค์การการค้าโลกนั้น เป็นการกล่าวถึงการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมอย่างกว้างๆมิได้จำกัดเฉพาะแต่เรื่องการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม กล่าวคือ ตลาดอุตสาหกรรมโทรคมนาคมได้ถูกแบ่งแยกไว้อย่างหยาบๆเท่านั้น (The Telecommunications market can be very crudely divided)³⁶ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแล และให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับทางปฏิบัติของสากล จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจากสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) และจากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปด้วย

2.1.5 Directive of the European Parliament and of the Council on a Common Framework for general authorisations and individual LICENSEs in the field of telecommunications service

หนึ่งในเหตุผลหลักของการเปิดการค้าเสรี คือ ความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการดำเนินกิจการจากระบบผูกขาด (Monopolistic) ให้แทนที่โดยระบบตลาดแบบเสรี (Competitive Marketplace) ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้าง เหตุผลที่กล่าวเช่นนี้ เพราะกิจการโทรคมนาคม คือ เป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในระดับยุทธศาสตร์

³⁶ Ibid., p.9.

แขนงหนึ่ง (Telecommunications is a strategic economic sector)³⁷ และหลักการนี้เองนำมาซึ่งกฎเกณฑ์การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดการเปิดตลาด อันจะทำให้เกิดการแข่งขันที่เสรี และเป็นธรรมขึ้นได้ ภายใต้การกำกับดูแลของผู้กำกับดูแล (Regulator) ของแต่ละประเทศ และประเทศไทยเองก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้เข้าผูกพันตนต่อองค์การการค้าโลกตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น

และอีกเหตุผลหนึ่งของความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือ (Tools) ของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คือ ความคล่องตัว (Flexibility) และความชำนาญ (Dexterity) ในการกำกับดูแลในรายละเอียดของแต่ละบริการ กล่าวคือ บริการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีจำนวนมากมายหลากหลาย อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกรอบขององค์การการค้าโลกก็ทำได้กำหนดอย่างชัดเจนไม่ ดังนั้นหากจะหาวิธีที่ง่ายที่สุดต่อการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมคงหนีไม่พ้น “ใบอนุญาต (License)” ซึ่งผู้กำกับดูแลจะสามารถกำหนดรายละเอียด เงื่อนไข ตลอดจนทั้งรายละเอียดแห่งบริการต่างๆ ไว้อย่างละเอียดว่าผู้ประกอบการจะสามารถกระทำสิ่งใดได้ และไม่สามารถกระทำสิ่งใดได้

หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป หรือ EU ได้กำหนดหลักการดังนี้

ก. ยึดหลักการของการได้สัดส่วนที่พอเหมาะ (Proportionality) การเปิดกว้าง (Open) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discriminatory basis) และความโปร่งใส (Transparency)

ข. คำนึงถึงหลักความสมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่ (Balanced rights and obligations) ไม่ว่าจะการประกอบกิจการนั้นอยู่ในกลุ่มประเภทใด เช่น Telecom Service หรือ การสร้าง หรือการให้บริการ Telecom Infrastructure

ค. วิธีการเข้าสู่ตลาด (Market Access) โดยทั่วไปจะต้องมีกรรมวิธีคัดเลือกที่มีเกณฑ์มาตรฐาน (Selection Criteria) ไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discriminatory basis) มีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) อย่างไรก็ตาม ถ้าหากทรัพยากรมีอย่างจำกัด

³⁷ Ian Walden and John Angel, *Telecommunications Law*, p.1.

(Scarce Resource) เช่น คลื่นความถี่วิทยุ (Frequencies) เลขหมายโทรคมนาคม (Numbers) สิทธิในการใช้ที่ดินสาธารณะหรือที่ดินเอกชน (Right of ways) จำนวนใบอนุญาตอาจถูกจำกัดได้

ง. ระบบการออกใบอนุญาต จะนำมาบังคับใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดผลดีแก่การควบคุมเท่านั้น

จ. เงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาตให้มีได้เท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมและผู้ให้บริการ

ฉ. เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการให้บริการอย่างแพร่หลายหากเป็นไปได้อาจ

- ไม่ต้องมีใบอนุญาต (Authorisation)
- หรือใช้ระบบ General Authorisation (GA) ไปก่อน จากนั้นค่อยๆเพิ่มสิทธิหรือหน้าที่เมื่อจำเป็นจาก GA ไปสู่ระบบ Individual License (IL) หากเห็นว่า GA ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างได้ผล

ใน EU Directive 97/13/EC ได้กำหนดคำนิยามของคำว่าอนุญาต (Authorisation) ไว้ดังนี้ “Authorisation³⁸ หมายถึง การอนุญาตที่เป็นการให้สิทธิและกำหนดหน้าที่ด้านโทรคมนาคม การอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการด้านโทรคมนาคม การสร้างหรือการให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมในรูปแบบของ General Authorisation (GA) หรือ Individual License (IL)”

ดังนั้น การอนุญาตหรือการเข้าสู่ตลาดจึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) General Authorisation (GA)
- (2) Individual License (IL)

(1) General Authorisation (GA)³⁹

หมายถึง การอนุญาตที่ไม่จำเป็นต้องได้รับคำวินิจฉัยอนุมัติจากผู้กำกับดูแล (Regulator) โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแล (Regulate) ในรูปแบบประเภทใบอนุญาต (Class License) หรือ General Law และการกำกับดูแลจะมีการจดทะเบียน (Registration) หรือไม่นั้น อาจ

³⁸Directive definite Article 2.

³⁹Anne Fianagah, Authorization and Licensing, unknown publisher, p. 171.

จะกำหนดรูปแบบของใบอนุญาตล่วงหน้าซึ่งเรียกว่า Class License ได้แก่การให้ใบอนุญาตประเภทนี้ (GA) ได้แก่การให้บริการ

- Internet Service
- One number Service
- Audio text Service
- Public Telephone Box
- Competitive Local Telephony
- Competitive International Telephone Service
- Domestic Long Distance Telephone Service

(2) Individual License (IL)

หมายถึง การอนุญาตที่ต้องได้รับการพิจารณาตัดสินที่จัดจากผู้กำกับดูแล (Regulator) โดยตรงเป็นการเฉพาะรายไป เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการ และบังคับให้ผู้ประกอบการต้องมีหน้าที่เฉพาะเพิ่มขึ้นจากการให้ใบอนุญาตชนิด GA ผู้ประกอบการ หรือ ผู้ประสงค์จะยื่นขอรับใบอนุญาต ยังไม่มีสิทธิใดๆจนกว่าผู้กำกับดูแล จะได้อนุญาตโดยชัดแจ้ง (รูปแบบการอนุญาตมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายไป) การออกใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) จะออกได้เมื่อมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้เท่านั้น

(2.1) เป็นการอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตใช้คลื่นความถี่ (Frequencies) หรือ เลขหมาย (Numbers)

(2.2) ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการเข้าใช้ที่ดินของเอกชน หรือของสาธารณะ (Rights of ways)

(2.3) เมื่อมีการกำหนดหน้าที่หรือข้อกำหนดแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ต้องให้บริการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในเรื่องการให้บริการ (Public Available Telecom Services หรือ Public Telecom Network) รวมทั้งหน้าที่ซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องให้บริการ Universal Service Obligation (USO) หรือบริการอื่นภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2.4) เมื่อมีการกำหนดหน้าที่พิเศษ กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตมีสถานะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Significant Market Power: SMP) ที่เกี่ยวกับการให้บริการ Public Telecom Network (PTN) หรือ Public Telecom Services (PTS)

อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ข้อ 2.1-2.4 จะต้องไม่นำมาพิจารณา หากเป็นการให้บริการ PSTN/S หรือการสร้างและให้บริการ PTN รวมทั้งโครงข่ายอื่นๆที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุ หรือทรัพยากรโทรคมนาคมที่สำคัญๆเช่น เลขหมาย สิทธิแห่งทาง หรือวงโคจรของดาวเทียม เป็นต้น ซึ่งกรณีเช่นนี้อาจให้ใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) ได้เสมอ

การจำกัดจำนวนใบอนุญาตแบบเฉพาะราย (IL) โดยหลักการแล้วจะทำได้เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด (Scarce Resource) ให้มีประสิทธิภาพ และการจำกัดจำนวนจะต้องกำหนดไว้ชัดเจนล่วงหน้า

การกำหนดภาระหน้าที่การให้บริการด้าน USO นั้น ให้ทำได้เมื่อมีการให้ใบอนุญาตเป็นการเฉพาะราย (IL) เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการให้เงินอุดหนุน USO ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นการให้ใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) เท่านั้นการอนุญาตประเภทอื่นก็ต้องมีภาระหน้าที่ให้เงินอุดหนุน USO ได้เช่นกัน

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์กว้างๆในการให้ใบอนุญาตและการแบ่งประเภทของการอนุญาตซึ่งกำหนดไว้ใน The 1997 EU Licensing Directive ให้กลุ่มประเทศสมาชิกต้องยึดถือปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติในแต่ละประเทศจะกำหนดชนิดของกิจการที่จะให้ใบอนุญาตไว้ไม่เหมือนกันส่งผลให้การกำหนดสิทธิและหน้าที่ในแต่ละประเภทการอนุญาตก็ไม่เหมือนกันด้วย

ดังนั้น เงื่อนไขที่ระบุไว้ในการอนุญาตก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเภท แม้จะเป็นกิจการประเภทเดียวกัน แต่ละประเทศก็อาจไปกำหนดประเภทการอนุญาตต่างกันก็ได้ หรือแม้ให้ใบอนุญาตชนิดเดียวกันก็อาจกำหนดสิทธิหน้าที่ต่างกันก็ได้ ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการออกใบอนุญาต เช่น ในเรื่องข้อมูล (Information) ที่ต้องการได้

ในกลุ่มประเทศสมาชิก EU ซึ่งจะเห็นว่าแม้ประเทศเหล่านี้จะอยู่ภายใต้ EU Directive เดียวกันแต่จะมีการออกใบอนุญาตที่แตกต่างกัน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม⁴⁰

- (ก) กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตแบบ Low Level
- (ข) กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็นแบบ Medium Level
- (ค) กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็นแบบ High Level

- (ก) กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็นแบบ Low Level

การออกใบอนุญาตเป็นแบบ Low Level จะมีลักษณะดังนี้

(ก.1.) ในส่วนของ Sector-specific regulation จะปล่อยให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่

(ก.2.) ผู้กำกับดูแล (Regulator) จะเข้าไปแทรกแซงต่อเมื่อเห็นว่ากลไกการแข่งขันของตลาดทำงานไม่ได้เท่าที่ควร จึงจะเข้าไปควบคุมการมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการ (Significant Market Power: SMP) การคุ้มครองผู้บริโภคและจัดการทรัพยากรที่ขาดแคลน

(ก.3.) ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ การแบ่งชนิดของการอนุญาตมีไม่มากชนิดและมีการใช้ระบบการให้อุญาตเฉพาะราย (IL) ค่อนข้างจำกัด

ประเทศต่างๆที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ Denmark, Finland, Netherlands, Norway, Sweden, Ireland เป็นต้น ประเทศในกลุ่มนี้ ยังมีแนวโน้มว่าจะมีการออกใบอนุญาตแบบเฉพาะรายในระดับต่ำด้วย โดยกิจการที่จะต้องขออนุญาตเฉพาะราย ได้แก่ กิจการที่ต้องใช้คลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดหรือในบางประเทศ เช่น สวีเดน และ นอร์เวย์ กำหนดให้ผู้ประกอบการ

⁴⁰ วลัยชัย เชมะรัตน์, “การออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม (Licensing) เมื่อมีการเปิดเสรีกิจการ โทรคมนาคม”, (งานวิจัยเฉพาะกรณีตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการบริหารโทรคมนาคม วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) หน้า 21–22.

ที่มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องขอใบอนุญาตเฉพาะราย นอกเหนือจากนั้นไม่ว่าจะเป็นกิจการที่มีหรือไม่มีโครงข่ายก็สามารถขอใบอนุญาตแบบเป็นกลุ่มได้ทั้งสิ้น

(ข) กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็นแบบ Medium Level

มีลักษณะของการออกใบอนุญาต ดังนี้

(ข.1.) ใช้ Infrastructure and Service มาเป็นกฎเกณฑ์ในการพิจารณาในการแบ่งชนิดใบอนุญาต

(ข.2.) มีการแยก Sector-specific Regulation ค่อนข้างมากและไม่ปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของการแข่งขัน

(ข.3.) ผู้กำกับดูแล (Regulator) จะเลือกที่จะส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโดยผ่านระบบ Direct Regulation (แทนกลไกตลาด)

กลุ่มประเทศเหล่านี้มีการแบ่งจำนวนชนิดของการออกใบอนุญาตในระดับปานกลางและค่อนข้างจะใช้ระบบการให้อนุญาตเฉพาะราย (IL) สูงมาก กิจการที่ต้องขอใบอนุญาตแบบเฉพาะรายได้แก่ กิจการที่มีโครงข่ายและกิจการที่ต้องใช้คลื่นความถี่ โดยการแบ่งแยกความแตกต่างของชนิดใบอนุญาตนั้น ซึ่งอาศัยการแยกระหว่าง Telecommunication Services กับ Telecommunication Network ประเทศต่างๆที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ Belgium, Germany, Luxembourg, Spain เป็นต้น

(ค) กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็นแบบ High Level

มีลักษณะดังนี้

(ค.1.) การแบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็น Sector-specific Regulation ของกลุ่มประเทศเหล่านี้มีความสำคัญมากเนื่องจากในใบอนุญาตจะกำหนดกฎเกณฑ์ สิทธิและหน้าที่ไว้ชัดเจนมากกว่าจะไปกำหนดไว้เป็นกฎหมายทั่วไป

(ค.2.) มีการแบ่งใบอนุญาตออกเป็นชนิดต่างๆ ไว้เป็นจำนวนมาก

(ค.3.) ระบบการออกใบอนุญาตมีการใช้แบบเฉพาะราย (IL) สูงมาก

กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้แก่ Italy, France, United Kingdom ประเทศกลุ่มนี้มีแนวโน้มว่าจะออกใบอนุญาตเฉพาะรายสูง (ยกเว้นฝรั่งเศสซึ่งมีการออกใบอนุญาตเฉพาะรายระดับปานกลาง) กิจกรรมที่ต้องขอใบอนุญาตเฉพาะราย ได้แก่ กิจกรรมที่มีโครงข่ายและกิจกรรมที่ต้องใช้คลื่นความถี่ในการให้บริการ

การแบ่งชนิดของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมในกลุ่มประเทศสมาชิก EU ออกเป็น 3 กลุ่มซึ่งในแต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยประเทศต่างๆและมีลักษณะเฉพาะดังกล่าวแล้ว สามารถวิเคราะห์และสรุปความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ระบบการออกใบอนุญาตแบบเฉพาะราย (Use of Individual License) และ การแยกประเภทใบอนุญาต (Level of segmentation) ได้ดังนี้

กลุ่มประเทศ Low Level มีการแบ่งชนิดการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมน้อยมากและการใช้ใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) ก็มีน้อยหรือแทบไม่มี ยกเว้น Ireland ประเทศเดียวที่มีการใช้ระบบการให้ใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) บ้างเพียงเล็กน้อย

กลุ่มประเทศ Medium/High มีการแบ่งชนิดการแบ่งชนิดการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ระดับปานกลางและสูงโดยมีการใช้ระบบการให้ใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) ไว้สูงมาก มียกเว้นประเทศฝรั่งเศส มากกว่า 58% ของระบบการให้ใบอนุญาตเป็นชนิดใบอนุญาตแบบ General Authorisation (GA)

เงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต (Licensing Condition) หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้ระบุเป็นเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติตาม

การกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตนับเป็นสาระสำคัญต่อการแข่งขันเสรี กล่าวคือ

เงื่อนไขที่กำหนดจะต้องมีความเหมาะสม (Proportion) เป็นธรรม (Fair) ไม่ก่อให้เกิดการกีดกัน
แก่ผู้ประกอบการ หรือเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (Barrier of Market Access) ขณะเดียวกัน
ต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ

กลุ่มประเทศสมาชิก EU ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตมีความแตกต่าง
กันไป แต่ทั้งนี้จะต้องยึดหลักการที่กำหนดไว้ใน The 1997 EU Licensing Directive ดังนี้⁴¹

(ก) เงื่อนไขใดๆที่กำหนดมาเกี่ยวกับใบอนุญาตนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการ
(Rules) การแข่งขันที่แท้จริง

(ข) การกำหนดเงื่อนไขจะต้องมีความเป็นธรรม (Fairness) ความได้สัดส่วน
(Proportional) โปร่งใส (Transparency) ไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discriminatory basis)

(ค) กำหนดสิทธิและหน้าที่ (Rights and Obligations) ไร่ชัดเจน โดยเฉพาะการ
อนุญาตที่ใช้ทรัพยากรหายาก (Scarce Resource) เช่น คลื่นความถี่ (Frequencies) เลขหมาย
โทรคมนาคม (Numbers) สิทธิแห่งทาง (Rights of Way)

(ง) ถ้าเป็นการประกอบกิจการให้บริการ PSTN, TS ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้มีอำนาจ
เหนือตลาด (SMP) ก็จะกำหนดเงื่อนไขแบบ Specific Condition

(จ) ถ้าหากจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใดๆต้องแจ้งล่วงหน้าและให้โอกาสกับผู้มีส่วน
ได้เสียแสดงความเห็นชอบด้วย

(ฉ) เงื่อนไขนั้นจะต้องประกาศให้ทราบ โดยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้มีส่วนได้
เสียได้รับทราบโดยง่ายและจะต้องประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย

⁴¹The Objective of DIRECTIVE 97/13/EC OF THE EUROPEAN
PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 April 1997 on a common framework for general
authorizations and individual licences in the field of telecommunications services

จากการศึกษา The 1997 EU Licensing Directive ได้กำหนดประเภทเงื่อนไขไว้
3 ประเภทดังนี้

- (1) Essential Requirements
- (2) General Conditions
- (3) Specific Conditions

(1) Essential Requirements

เป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเหตุผลทางด้านสังคมและผลประโยชน์ส่วนรวมของ
ประเทศ (Public Interest) เป็นหลัก ไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะนำมาใช้กับการอนุญาตทุก
ประเภทรวมทั้งการออกใบอนุญาตชนิด GA และชนิดเฉพาะราย (IL) โดยมีหลักการดังนี้

- (1.1) เพื่อรักษาความปลอดภัยและความเป็นหนึ่งเดียวกันของโครงข่าย
- (1.2) การคุ้มครองข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการ
- (1.3) การรักษาสิ่งแวดล้อม พังเมือง
- (1.4) การใช้งานร่วมกัน (Interoperability)
- (1.5) การกำหนดเงื่อนไขการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การหลีกเลี่ยงการรบกวนกันของระบบที่ใช้คลื่นและระบบอื่นๆ

(2) General Conditions

เป็นเงื่อนไขประเภทที่นำมาบังคับใช้กับการอนุญาตทุกชนิด โดยมีหลักการดังนี้

- (2.1) การกำหนดเงื่อนไขประเภทนี้จะต้องนำเงื่อนไขประเภท Essential Requirements มาใช้บังคับด้วย
- (2.2) การกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการเสนอข้อมูลที่เป็นจริงเพื่อนำไปใช้พิสูจน์ว่า
ได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสถิติ
- (2.3) การกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกันพฤติกรรมที่ขัดต่อการแข่งขัน

(Anti-Competitive Behavior) ในตลาดโทรคมนาคม การกำหนดอัตราค่าบริการ (Tariff) รวมทั้งมาตรการที่เป็นการไม่เลือกปฏิบัติและไม่บิดเบือนการแข่งขัน

(2.4) เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการใช้เลขหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) Specific Conditions

ในระบบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจะมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เช่น คลื่นความถี่วิทยุ เลขหมาย โทรคมนาคม สิทธิแห่งทาง เป็นต้น การกำกับดูแลจึงต้องมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขพิเศษจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ดังนั้นในแต่ละประเทศกลุ่มสมาชิก EU จึงกำหนดหลักการในเงื่อนไขประเภทนี้ไว้ 2 ลักษณะคือ

(3.1) Specific Conditions- GA

เป็นการกำหนดเงื่อนไขพิเศษสำหรับการให้ใบอนุญาตชนิด GA สำหรับบริการ Public Telecommunications Services และ Public Telecommunications Networks โดยเงื่อนไขที่กำหนดจะต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรม และได้สัดส่วนที่เหมาะสม (Principle of Proportionality) ดังต่อไปนี้

(3.1.1) เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการ และผู้ใช้บริการรายสุดท้าย (Protection of User and Subscribers) ที่เกี่ยวกับ

- มาตรฐานของสัญญาบริการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลเสียก่อน
- การแจ้งรายละเอียดและความถูกต้องของใบแจ้งค่าบริการ (Billing and Metering System)
- กระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution)
- เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใดๆในการเข้าใช้บริการ อัตราค่าบริการ คุณภาพและการให้บริการ จะต้องประกาศและมีหนังสือแจ้งเป็นลายลักษณ์ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน

(3.1.2) ให้อุดหนุนทางการเงินแก่การให้บริการ Universal Service ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย (Community Law)

(3.1.3) การให้อนุญาตผู้ใช้บริการเข้าถึงฐานข้อมูลของลูกค้า (Database) ที่จำเป็นเพื่อให้บริการเช่นเดียวกับการให้บริการสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์

(3.1.4) การให้บริการฉุกเฉิน

(3.1.5) การจัดให้บริการพิเศษสำหรับคนพิการ

(3.1.6) การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่ายและ

Interoperability

(3.2) Specific Conditions- IL

เป็นเงื่อนไขนำมาใช้กับการให้อนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) โดยเงื่อนไขที่กำหนดจะต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรม และได้สัดส่วนที่เหมาะสม (Principle of proportionality) ดังนี้

(3.2.1) เงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับการจัดสรรการมีสิทธิใช้เลขหมาย (ต้องสอดคล้องกับ National Numbering Schemes)

(3.2.2) ข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม และผังเมือง การอนุญาตให้เข้าไปใช้ที่ดินราชการหรือเอกชน (Rights of way) และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการใช้สถานที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน

(3.2.3) การกำหนดช่วงระยะเวลาสูงสุดแต่จะต้องไม่สั้นจนเกินไป ในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่ เลขหมาย การใช้ที่ดินจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้อาจถูกเพิกถอนหรือคืนใช้ทรัพยากรได้ หากพิสูจน์ได้ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ได้ทำตามเงื่อนไขที่กำหนดนี้

(3.2.4) เงื่อนไขที่จะต้องให้บริการ Universal Service ตามข้อบังคับของ The Interconnection Directive and Directive 95/62/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1995.

(3.2.5) เงื่อนไขเกี่ยวกับสัดส่วนการถือครองกรรมสิทธิ์ หุ่น ในกิจการ

(3.2.6) เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณภาพ ความสามารถให้บริการและโครงข่ายได้อย่างเพียงพอและสม่ำเสมอ รวมทั้งศักยภาพทางการเงิน การจัดการทางด้านเทคนิคของผู้ขอใบอนุญาตและเงื่อนไขที่กำหนดระยะเวลาประกอบ การ

(3.2.7) เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการเช่าคู่สาย (Leases Line)

เงื่อนไขที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้ไม่กระทบถึงการปฏิบัติตาม

- เงื่อนไขตามกฎหมายอื่น ที่ได้ระบุไว้เป็นเรื่องเฉพาะ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับภาคโทรคมนาคม (เรื่องทั่วไป)
- มาตรการที่กำหนดโดย Regulation เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมโดยเฉพาะในเรื่องศีลธรรม ความมั่นคงของประเทศชาติ การสอบสวนคดีอาญาและนโยบายสาธารณะ

ดังนั้นสามารถสรุป Licensing Condition ได้ว่าโดยหลักการทั่วไปแล้วกลุ่มประเทศสมาชิก EU จะต้องกำหนด Licensing Condition ให้มีความสอดคล้องกับ Annex ของ EU Licensing Directive อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศจะตีความเนื้อหาของเงื่อนไขใน Directive ต่างกันไป จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันในรายละเอียดของเงื่อนไขของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับระบบการอนุญาต (Licensing Scheme) และการแบ่งชนิดของใบอนุญาต

ตารางต่อไปนี้จะแสดงเปรียบเทียบ Licensing Condition ของกลุ่มประเทศสมาชิกของ EU ที่ให้บริการ Voice และ Infrastructure โดยจะแสดงความสัมพันธ์ของเงื่อนไขที่ใช้กับระดับของการแบ่งชนิดใบอนุญาตซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่มดังนี้

ตารางที่ 1¹

- * Relevant condition mentioned in many detailed provisions
- o Relevant conditions mentioned in very few provisions only

o Relevant condition mentioned in a certain number of provisions

Relative importance of certain licensing conditions in each national regulatory scheme:

COUNTRIES	Lower Level of segmentation						Segmentation based on Networks/Services				High Level of Segmentation		
	DK	FI	IR	NE	NO	SW	BE	GE	LU	SP	FR	IT	UK
CONDITIONS													
ESSENTIAL REQUIREMENTS							*			o		*	
INFORMATION REASONABLY REQUIRED FOR VERIFICATION				o	o	*		o		o	o	o	o
ANTI-COMPETITIVE BEHAVIOR										o	o	o	o
EFFECTIVE AND EFFICIENT USE OF NUMBERING CAPACITY										o		*	
PROTECTION OF USER AND SUBSCRIBER:	*	*	o	o	*		o	*			o	o	
- Standard subscriber contract	*							*			o		
- Detailed and accurate billing	*	*				o	o		o				
- Procedure for the settlement of disputes	*		o	o				o					
- Info on access conditions	*				*			o					

¹ วิจัยชัย เชนะวีรัตน์, “การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (Licensing) เมื่อมีการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม” (งานวิจัยเฉพาะกรศึกษาหลักอุตสาหกรรมโทรคมนาคม) สถาบันวิทยบริการโทรคมนาคม, วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544, หน้า 27-28

COUNTRIES	Lower Level of segmentation						Segmentation based on Networks Services					High Level of Segmentation		
	DK	FI	I R	NE	NO	SW	BE	GE	LU	SP	FR	IT	UK	
CONDITIONS														
FINANCIAL CONTRIBUTION TO UNIVERSAL SERVICE														
CUSTOMER DATABASE					*	*	*			o	o		o	
EMERGENCY SERVICES	o		o		*	o	o		o	o		o	o	
ARRANGEMENT FOR DISABLED PEOPLE	*					o						o	o	
INTERCONNECTION AND INTEROPERABILITY	*	*	o	*	*	*	*	*	o	*	*	o	o	
ALLOCATION OF NUMBERING RIGHTS	o	*								o	o		o	
EFFECTIVE USE AND EFFICIENT MANAGEMENT OF RADIO FREQUENCIES	o							o	o		o		o	
ENVIRONMENTAL AND SPECIFIC TOWN AND COUNTRY PLANNING										o	o	o		
MAXIMUM DURATION														
PROVISION OF UNIVERSAL SERVICE OBLIGATIONS	o		o							o	o	o		

COUNTRIES	Lower Level of Segmentation						Segmentation based on Network Services					High Level of Segmentation		
	DK	FI	IR	NE	NO	SW	BE	GE	LU	SP	FR	IT	UK	
CONDITIONS														
SIGNIFICANT MARKET POWER	*	*	o	o	*	*		o	o		o	o		
OWNERSHIP								o						
QUALITY, AVAILABILITY AND PERMANENCE OF A SERVICE OR NETWORK			o	o	*	o	*	o	o		o	o		
PROVISION OF LEASED LINES		o								o				
USE OF APPROVED EQUIPMENT	o	o					*		o	o		o		
RESPECT OF STANDARDS	o						o			o	o	o		
PROVISIONS ON CLI	o						o							
CARRIER SELECTION	o	o								o				
SECURITY CONFIDENTIALITY OF COMMUNICATIONS			o					*	o	o	o	o		
NATIONAL DEFENCE AND PUBLIC SECURITY	*							o	o	o	o	o		

จากตารางที่ 1 สรุปได้ดังนี้⁴²

ก. กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการออกใบอนุญาตเป็นแบบ Low Level

จะแบ่งแยกประเภทกิจการหรือบริการที่ให้ใบอนุญาตน้อยรายมีระบบการให้ใบอนุญาตไม่เข้มงวด โดยจะปล่อยให้ไปไปตามกลไกตลาด ผู้ประกอบการ (Operator) ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทั่วไป ในเรื่อง Consumer protection Management of scare resource และ Interoperability of service และจะเน้นเงื่อนไขพิเศษเอากับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (Significant Market Power: SMP)

ข. กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการอนุญาตเป็นแบบ High Level

จะมีการให้ใบอนุญาตชนิดเฉพาะราย (IL) ค่อนข้างสูง ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสหราชอาณาจักร เงื่อนไขส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่อง Fair trading เงื่อนไขของการให้ข้อมูลแก่ผู้กำกับดูแล และเน้นการกำกับดูแลแก่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (SMP) และในเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย

ค. กลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดการอนุญาตเป็นแบบ Medium Level (Segmentation based on Networks/services)

เป็นกลุ่มประเทศที่แบ่งชนิดใบอนุญาตโดยใช้ความแตกต่างระหว่างโครงข่าย Infrastructure และ Services เป็นเกณฑ์ จะเน้นเรื่องของ Quality/Availability and Permanence of Networks and Services/Interoperability/Interconnection

ปัจจุบันนี้หลักเกณฑ์ กฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวกับ General Authorisation ภายใต้กรอบของ European Union (EU) นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพยุโรป หรือ EU ได้กำหนดหลักเกณฑ์แก้ไข เพิ่มเติมในเรื่อง General Authorisation อีกครั้งเมื่อปี ค.ศ. 2002 ซึ่ง

⁴²เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

Directive⁴³ ฉบับนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม จากระบบใบอนุญาตส่วนบุคคล (Individual License) ที่มีปัญหาอย่างมาก อาทิเช่น เรื่องความล่าช้า (Delay) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Regulatory Cost) ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการตรวจสอบ (Accountability) และอื่นๆ มาสู่ระบบการออกใบอนุญาตเป็นการทั่วไป (General Authorisation) ซึ่งจะเข้ามาแก้ไขปัญหานั้นที่กล่าวข้างต้น

วัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตแบบ General Authorisation นี้คือ เพื่อปฏิรูประบบใบอนุญาต (Reform) และต้องการให้มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบใบอนุญาตแบบใหม่ มาแทนที่ระบบใบอนุญาตแบบเดิม (Replace Existing)⁴⁴ กล่าวคือ ยกเลิกระบบผูกขาด โดยให้แทนที่ด้วยระบบการแข่งขันอย่างเสรี, สร้างความเท่าเทียมให้แก่ผู้ประกอบการและมุ่งเน้นในการพัฒนาตลาดและเทคโนโลยี ยิ่งไปกว่านั้นอีกหนึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญมากก็คือ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในระบบบริการการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยมุ่งที่การรวมบริการทั้งหมดในกลุ่มประเทศยุโรป (including the pan-European services that are a significant focus of the new regulatory framework) ให้อยู่ภายใต้กรอบใบอนุญาตรูปแบบใหม่ และเพื่อให้รัฐสมาชิกกลุ่มยุโรปได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเข้าสู่ตลาดภายใต้กรอบใบอนุญาตนี้ (to permit the parties in the EU SINGLE market to benefit from its economies of scale) ซึ่งจะไม่สามารถเป็นไปได้เลยภายใต้ระบบใบอนุญาตแบบเดิมๆ ดังนั้นจากการผสมผสานจนได้หลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบใหม่นี้นอกจากจะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการรายใหม่ ที่จะสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่ายแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมด้วย (a level playing field)⁴⁵

ระบบใบอนุญาตแบบใหม่นี้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินงานของผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในสหภาพยุโรป (EU) ดังนี้

- เงื่อนไขใหม่ที่กำหนดให้ผู้กำกับดูแลต้องจัดทำเอกสารขอคำปรึกษา

⁴³The full name of the Authorisation Directive is: Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services source by <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.1204.html>

⁴⁴Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law and Regulation, Second Edition (Oxford University Press: Great Britain, 2005). p.174.

⁴⁵Ibid., p.176.

เสียก่อน (New Obligations of Consultation of the NRAs) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญมากภายใต้กรอบการกำกับดูแลระบบใหม่ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 ของ Framework Directive

- กระบวนการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้กำกับดูแล (Establishment of Appeals from NRA Decisions) ต่อศาลหรือองค์กรอื่นๆที่เป็นอิสระ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียต่อข้อพิพาท

- ทบทวนกระบวนการวิเคราะห์ตลาด (Revised Market Analysis Procedure) ภายใต้ระบบใหม่นี้ ผู้กำกับดูแลต้องประกาศหลักเกณฑ์ เรื่อง การเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (SMP operators) โดยนำกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามาเป็นฐานในการวิเคราะห์ โดยพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาด (Market Share) และ ตลาดสินค้าอื่นๆที่เกี่ยวข้อง (Relevant Market)

- จำกัดอำนาจของผู้กำกับดูแล (Limited Regulatory Powers) เพื่อให้การแข่งขันของตลาดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (effectively competitive)

- ระบบใบอนุญาตแบบ General Authorisations จะแทนที่ระบบใบอนุญาตที่มีอยู่เดิม (General Authorisations take the place the Licensing Regime) แต่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนที่จะมีระบบใหม่เข้าแทนที่นี้ก็มีสิทธิและหน้าที่ตามที่ตนมีอยู่ตามเดิม ซึ่งระบบใบอนุญาตแบบใหม่นี้จะเข้าแทนที่ระบบใบอนุญาตส่วนบุคคลโดยสิ้นเชิง (Individual Licensing completely) ดังนั้นผู้รับใบอนุญาตจึงจำเป็นต้องแจ้ง (Notification) ให้แก่ผู้กำกับดูแลทราบ โดยที่ไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้กำกับดูแลทำคำวินิจฉัยอย่างชัดเจน หรือไม่จำเป็นต้องรอคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เพื่อรองรับสิทธิของคนที่มีอยู่ ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยลดการเลือกปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องปฏิบัติตามระบบใบอนุญาตแบบใหม่นี้ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม 2003 (พ.ศ. 2546) โดยระบบใบอนุญาตส่วนบุคคลจะถูกยกเลิก (Abolish individual licenses) และให้ถือปฏิบัติตามระบบ General Authorisations แทน ซึ่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการใช้คลื่นความถี่และเลขหมายที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วย อันจะส่งผลให้เทคโนโลยีพัฒนาไปสู่เทคโนโลยีที่เป็นกลาง (a technology neutral) ตัวอย่างเช่น การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ก็จะมีเทคโนโลยีที่มีไว้สำหรับให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และการให้บริการเสียงบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต หรือ Voice over Internet Protocol (VoIP) ก็จะมีเทคโนโลยีที่มีไว้สำหรับให้บริการเสียงบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต แม้ว่าทั้งสองบริการจะอยู่บนพื้นฐานความแตกต่างของเทคโนโลยี

แต่ก็เป็นบริการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (Similar) สามารถให้บริการได้ในลักษณะเดียวกัน หากผู้กำกับดูแลไม่แบ่งแยกลักษณะของบริการอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้⁴⁶

กรอบของใบอนุญาต (Framework Directive) แบบใหม่นี้จะครอบคลุมบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Communications Services)⁴⁷ ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบริการนำส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (Conveyance of signals on Electronic Communications Networks) ตลอดถึงบริการโครงข่ายโทรคมนาคม (Telecommunications Services) และการส่งสัญญาณบริการบนโครงข่ายเพื่อใช้ในการแพร่ภาพแพร่เสียง (Transmission Services in Networks used for broadcasting) แต่ไม่รวมถึงการให้บริการ (Services Providing) การบริหารจัดการ (Exercising editorial control over) เนื้อหาและบริการที่ส่งผ่านบนโครงข่ายสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (Content Transmitted using electronic communications networks and services)⁴⁸

สหภาพยุโรปวางหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตไว้ใน มาตรา 3 (1) ของ Authorisation Directive 2002/20/EC ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐสมาชิกของ EU ต้องจัดมีความเสรีภาพ (Ensure to freedom)

⁴⁶Unknown name, “The Regulatory and The General Authorisation Under the New EU Electronic Communications Regulatory Framework-The Perfect Combination?”, June 2004 more detail at this website (<http://www.itlawcentre.com/General%20Authorisation%20v%20LICENSE.pdf>)

⁴⁷DIRECTIVE 2002/21/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) Article 2 (c) “electronic communications service means a service normally provided for remuneration which consists wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks, including telecommunications services and transmission services in networks used for broadcasting, but exclude services providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services; it does not include information society services, as defined in Article 1 of Directive 98/34/EC, which do not consist wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks;”

⁴⁸Ian Walden and John Angel, *Telecommunications Law and Regulation*, p.174.

ในการให้บริการบริการโครงข่ายการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ และ บริการอื่นๆตามที่เงื่อนไขที่กำหนดใน Directive นี้⁴⁹

กรอบระยะเวลาของการยื่นขอรับใบอนุญาตแบบ General Authorisation นี้ ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 3 (2)⁵⁰ และ (3)⁵¹ ว่าผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตสามารถกระทำได้โดยการแจ้ง (Notification) ให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล (National regulatory authority) ทราบก่อนเริ่มให้บริการ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอย่างชัดเจน หรือการกระทำทางปกครองจากหน่วยงานกำกับดูแล (may be not required to obtain an explicit decision or any other administrative act by national regulatory authority before exercising) แต่ก็มีบางกรณีที่ผู้ประสงค์ขอรับใบอนุญาตต้องยื่นข้อมูลบางส่วนที่หน่วยงานกำกับดูแลร้องขอ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำทะเบียนของผู้ประกอบการ

⁴⁹Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services source Article 3 (1) “Member States shall ensure the freedom to provide electronic communications network and services, subject to the condition set out in this Directive. To this end, Member States shall not prevent an undertaking from providing electronic communications networks or services, except where this is necessary for the reasons set out in Article 46 (1) of the Treaty”

⁵⁰Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services source Article 3 (2) “...The undertaking concerned may be required to submit a notification but may not be required to obtain an explicit decision or any other administrative act by the national regulatory authority before exercising the rights stemming from the authorisation...”

⁵¹Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services source Article 3 (3) “The notification referred to in paragraph 2 shall not entail more than a declaration by a legal or natural person to the national regulatory authority of the intention to commence the provision of electronic communication networks or services and the submission of the minimal information which is required to allow the national regulatory authority to keep a register or list of providers of electronic communications networks and services. This information must be limited to what is necessary for the identification of the provider, such as company registration numbers, and the provider’s contact persons, the provider’s address, a short description of the network or service, and an estimated date for starting the activity.

ข้อมูลที่กล่าวถึงนี้จะจำกัดเฉพาะที่จำเป็นต่อการระบุตัวผู้ให้บริการ การบรรยายรายละเอียดคร่าวๆ เกี่ยวกับโครงข่ายหรือบริการ ที่อยู่ บุคคลที่สามารถติดต่อสอบถามข้อมูลได้ ระยะเวลาโดยประมาณ ของวันที่ที่จะเริ่มให้บริการ

เมื่อผู้ประสงค์จะให้บริการได้แจ้งข้อมูลให้หน่วยงานกำกับดูแลทราบแล้ว ก็จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาต หรือค่าดำเนินการให้เรียบร้อย ภายหลังจากนี้ก็สามารถเริ่มให้บริการได้ทันที และหากเป็นการให้บริการที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเลขหมาย หรือคลื่นความถี่ หรือต้องมีการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ประกอบการรายอื่นผู้ประกอบการก็สามารถใช้สิทธิดังกล่าว ได้ด้วยตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่ง Directive ฉบับนี้

เงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตของ General Authorisation นี้ได้มีกำหนดไว้ใน ภาคผนวกแนบท้ายของ Directive โดยแบ่งเป็น 3 เงื่อนไข คือ

(1) เงื่อนไขทั่วไป (Conditions, which may be, attached to a general authorisation) จะประกอบไปด้วยเงื่อนไข 7 ข้อ ดังนี้;

- ต้องจัดสรรเงินบางส่วนเข้ากองทุน financial เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ (contributions to funding of the universal service) ;
- ต้องจัดให้มีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายกับผู้ประกอบการรายอื่น (interoperability of services and interconnection of networks) ;
- ต้องจัดให้มีการเรียกเข้าไปยังเลขหมายที่อยู่ต่างโครงข่าย และจัดให้มีระบบการคงสิทธิเลขหมาย หรือ Number Portability (accessibility and portability of numbers- portability means that users have the option to keep their telephone number when they change operator);
- ต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์คุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว และหลักเกณฑ์อื่นๆเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครอง

สิทธิของผู้ใช้บริการ (rules on privacy protection and, more specifically, the protection of minors) ;

- ต้องมีข้อบังคับที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการส่งคลื่น โทรทัศน์ และวิทยุ (“ต้องปฏิบัติ) (obligation to transmit certain television and radio programmes ("must carry")) ;
- ต้องมีการจัดทำแผนเพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมในเขตเมือง และพื้นที่ใกล้เคียง (environmental and town and country planning requirements) ;
- บทกำหนดโทษหากฝ่าฝืน (possible imposition of administrative charges on undertakings) ;
- ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่เนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (Restrictions concerning the broadcast of illegal content.)

(2) เงื่อนไขแนบท้ายสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ (Conditions which may be attached to rights of use for radio frequencies) หากผู้ยื่นขอประกอบกิจการประสงค์จะใช้คลื่นความถี่ด้วยก็จำเป็นต้องยื่นเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้กำกับดูแล (Regulatory) จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 6 สัปดาห์

(3) เงื่อนไขแนบท้ายแนบท้ายสิทธิในการใช้เลขหมาย (Conditions which may be attached to rights of use numbers)⁵² หากผู้ยื่นขอประกอบกิจการประสงค์จะใช้เลขหมายด้วยก็จำเป็นต้องยื่นเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้กำกับดูแล (Regulatory) จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 3 สัปดาห์ ตามที่กำหนดไว้ในแผนเลขหมายแห่งชาติ (Numbering Plan)

เนื่องจากในสหภาพยุโรปได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตทั่วไปไว้เป็นกรอบกว้างที่ให้ผู้กำกับดูแลของแต่ละประเทศนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรมภายในของประเทศตนแล้ว แต่ก็มีได้ครอบคลุมทั้งหมดในบริการโทรคมนาคม ดังนั้นจึงต้องพิจารณาด้วยว่าบริการใดบ้างที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การอนุญาตทั่วไป ซึ่งบริการดังต่อไปนี้ผู้ประกอบการสามารถให้บริการได้ภายหลังจากปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอนุญาตทั่วไปแล้ว

⁵²Directive 2002/20/EC 's Annex

- ก. การให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือ Internet Service Provider (ISP) services;
- ข. บริการเสริมอื่นๆ ซึ่งรวมถึงบริการ Content services, Intelligent digital network features เช่น บริการฝากข้อความเสียง (Voice-mail), การโอนสาย (Call-forwarding), บริการรอสาย (Call-waiting) , การประชุมทางโทรศัพท์ (Audio-conferencing) , และอื่นๆ;
- ค. การให้บริการข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต (Internet content) และบริการการส่งข้อมูล (Transmission services) ซึ่งรวมถึงบริการจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ด้วย
- ง. บริการขายต่อบริการพื้นฐาน (Resale-based services) เช่น บริการบัตรโทรศัพท์ (Calling card services), บริการโทรศัพท์กลับ (Call-back services) บริการโทรศัพท์สาธารณะ (Pay phone and public call office services) และยังสามารถรวมถึงบริการขายต่อบริการการให้บริการเสียงบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (resale-based IP voice services) ด้วย;
- จ. บริการโทรสาร (Fax services);
- ฉ. บริการ Private network ซึ่งรวมถึง private virtual networks and private facilities-based network ยกเว้นในส่วนการขออนุญาตใช้คลื่นความถี่ ซึ่งจะต้องไปขอรับใบอนุญาตเฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่ถ้าเป็นเรื่องการแบ่งช่วงคลื่นความถี่ที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตต่างหากอีกใบ และ;
- ช. การให้บริการอุปกรณ์รับสัญญาณปลายทาง (Customer terminal equipment) ซึ่งรวมถึง VSAT, PBXs, routers และการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลทั้งหมด

2.2.1 แนวทางปฏิบัติในต่างประเทศ

2.2.1.1 ประเทศเยอรมัน

หลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นปรากฏอยู่ใน Directive 2002/20/EC (Authorisation Directive)⁵³ ซึ่ง Directive ดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นกรอบกฎหมายแม่บทที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม และถือเป็นนวัตกรรมใหม่ในการปฏิรูประบบใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมจากเดิมที่มีการใช้ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือในการกีดกันการเข้าสู่ตลาด (Barrier Market Access) ความล่าช้า (Delay) ความไม่สอดคล้อง ความไม่ทันต่อสถานการณ์ ความไม่โปร่งใส (non-transparent) และความไม่เป็นธรรม (Unfair) ให้เป็นกระบวนการออกใบอนุญาตที่มีวัตถุประสงค์จะเปิดตลาดอุตสาหกรรมโทรคมนาคมให้มีความเสรี (Free Trade) ลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด สร้างกระบวนการพิจารณาที่มีความรวดเร็ว สอดคล้องและทันต่อเหตุการณ์ มีความโปร่งใส (transparency) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และสร้างความเป็นธรรม (Fairness) ให้แก่อุตสาหกรรม

ประเทศเยอรมันก็เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ดังนั้น Directive of the European Union จึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันด้วยเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ EU ในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งในและนอกประเทศ

แรกเริ่มเดิมทีกฎหมายที่เป็นกรอบในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันนั้น คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม

⁵³รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ก (APPENDIX A)

ค.ศ 1996 (พ.ศ. 2539) ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมไว้ใน Part II Chapter one Sector 6⁵⁴ กำหนดว่า

(1) ผู้ใดที่ประสงค์จะ

(1.1) ประกอบกิจการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ

(1.2) ให้บริการโทรศัพท์บนโครงข่ายพื้นฐานของตนเอง

จะต้องได้รับใบอนุญาต

⁵⁴Telecommunication Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) 1996 of German provide

“§6 Licensed Sector

(1) Whosoever:

1. Operates transmission lines going beyond the limits of a property and used to provide telecommunications services for the public

2. Offers voice telephony on the basis of self-operated telecommunications networks shall require a Licenses.

(2) The Licenses required under (1) above shall be divided into the following License Classes:

1 Licenses for the operation of transmission lines:

a) For mobile radio services for the public by the licensee or other parties

(License Class 1: Mobile Radio License);

b) For satellite services for the public by the licensee or other parties (License Class 2: Satellite License);

c) For telecommunications services for the public whose offer is not covered by License Classes 1 or 2, by the licensee or other parties (License Class 3);

2. Licenses for voice telephony on the basis of self-operated telecommunications networks (License Class 4). This License Class shall not include the right to operate transmission lines.

(3) It shall be presumed that the operation of transmission lines used by third parties constitutes a telecommunications service for the public.

(4) Upon request the regulatory authority may also award Licenses from License Classes 1 to 4 as a composite License. In this regard, it shall be bound to the scope specified in (1) above.”

(2) ใบอนุญาตที่กำหนดตาม (1) แบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

(2.1) ใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการประเภทสายนำส่งสัญญาณ (License for the operation of transmission lines) ได้แก่

(2.1.1) ผู้ให้บริการหรือคู่สัญญาฝ่ายอื่นที่ให้บริการคลื่นวิทยุโทรศัพท์เคลื่อนที่สำหรับสาธารณะ (for mobile radio services for the public by the licensee or other parties) จัดอยู่ในกลุ่มประเภทใบอนุญาตแบบที่ 1 (License Class 1: Mobile Radio License);

(2.1.2) ผู้ให้บริการหรือคู่สัญญาฝ่ายอื่นที่ให้บริการดาวเทียมแก่สาธารณะ (For satellite services for the public by the licensee or other parties) จัดอยู่ในกลุ่มประเภทใบอนุญาตแบบที่ 2 License Class 2: Satellite License);

(2.1.3) ให้บริการหรือคู่สัญญาฝ่ายอื่นที่ให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ โดยไม่รวมถึงบริการที่อยู่ในกลุ่มใบอนุญาตประเภทที่ 1 และ ประเภทที่ 2 (For telecommunications services for the public whose offer is not covered by License or other parties) จัดอยู่ในกลุ่มประเภทใบอนุญาตแบบที่ 3 (License Class 3)

(2.2) ผู้รับใบอนุญาตสำหรับการให้บริการโทรศัพท์ โดยใช้โครงข่ายของตนเอง (Licenses for voice telephony on the basis of self-operated telecommunications networks) จัดอยู่ในกลุ่มประเภทใบอนุญาตแบบที่ 4 (License Class 4) ซึ่งใบอนุญาตประเภทนี้ไม่รวมถึงสิทธิในการดำเนินการส่งสัญญาณผ่านสาย (right to operate transmission lines) ด้วย ซึ่งได้แก่ บริการเสียงบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Voice over Internet Protocol: VOIP)

(3) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการดำเนินการส่งสัญญาณผ่านสายนำส่งสัญญาณนั้น จะเป็นการนำส่งสัญญาณ โดยใช้โครงข่ายของบุคคลที่สาม (Third parties) ในการให้บริการสาธารณะ

(4) ผู้กำกับดูแลจะเป็นผู้ตัดสินประเภทของใบอนุญาตเองว่าควรเป็นใบอนุญาตประเภทใดในกลุ่มใบอนุญาตประเภทที่ 1 ถึง ประเภทที่ 4 โดยผู้รับใบอนุญาตต้องผูกพันตามที่ขอบเขตที่กำหนดไว้ในข้อ (1) ข้างต้น

นอกจากบทบัญญัติของ Section 6 แล้ว ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ยังมี Section 8 ที่กล่าวถึงเรื่องหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการ โทรคมนาคมด้วย ซึ่ง Section 8⁵⁵ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า

⁵⁵Telecommunication Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) 1996 of German provide

§8 “Licensing

(1) Upon written request Licenses shall be granted in writing by the regulatory authority. The License application shall specify the area where the activity subject to License will be performed. The regulatory authority will decide on License applications within a period of six weeks.

(2) The regulatory aims according to §2(2) of this Act shall be observed when Licenses are granted. To ensure the regulatory aims according to §2(2), collateral clauses may be attached to the License even after it has been granted. If the prerequisites for a collateral clause cease to exist, the regulatory authority shall repeal such clause at the request of the licensee.

(3) A License applied for shall be denied when

1. The regulatory authority does not possess any usable frequencies which could be assigned to the applicant seeking to operate radio links, or

2. Facts warrant the assumption that

a) The applicant does not possess the reliability, efficiency and specialised knowledge required to exercise the license rights applied for and hence it must be expected that such License rights will not be exercised on a lasting basis, or

b) Public safety or order would be prejudiced as a result of a License being granted.

Whosoever guarantees

1. Compliance, as a licensee, with the legal provisions shall be deemed to possess the reliability

2. Availability of the means of production for setting-up and operation necessary to exercise License rights shall be deemed to possess the efficiency

3. The necessary knowledge, experience and skills of the persons engaged in the exercise of

(1) คำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม จะต้องระบุพื้นที่โดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้กำกับดูแลได้พิจารณาตามคำขอ ซึ่งผู้กำกับดูแลจะพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตภายในระยะเวลาหกสัปดาห์

(2) ตามวัตถุประสงค์ของ Section 2 (กำหนดวัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของลูกค้า สร้างโอกาสทางการแข่งขันให้เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ในเขตเมืองและพื้นที่ห่างไกลเป็นต้น)⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้กำกับดูแลสามารถออกข้อกำหนดในใบอนุญาต เพื่อบังคับการให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้

License rights shall be deemed to possess the specialised knowledge required according to sentence 1 subparagraph 2(a) above.

(4) Licenses may be granted for a limited period, provided this is expedient in view of the scarcity of frequencies available.

(5) Frequencies required to operate transmission lines under License shall be assigned in accordance with the provisions of §§44 to 48 of this Act.”

⁵⁶Telecommunication Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) 1996 of German provide

§2“Regulation

(1) Telecommunications and frequency regulation shall be a sovereign task of the Federal Republic of Germany.

(2) The aims of regulation shall be:

1. To safeguard the interests of users in the fields of telecommunications and radio communications as well as to maintain telecommunications secrecy;

2. To ensure equal-opportunity and workable competition, in rural as well as urban areas, in telecommunications markets;

3. To ensure provision throughout the Federal Republic of Germany of basic telecommunications services (universal services) at affordable prices;

4. To promote telecommunications services in public institutions;

5. To ensure effective, interference-free use of frequencies, due regard also being paid to broadcasting requirements;

6. To protect public safety interests.

(3) The provisions of the Law against Restraints of Competition shall remain unaffected.

จึงสรุปความได้ว่าใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมของประเทศเยอรมัน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) นั้น หรือก่อนที่จะมี หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นั้นได้กำหนดรูปแบบของใบอนุญาตไว้ เป็นชั้นใบอนุญาต (Class License) โดยแบ่งตามลักษณะประเภทของบริการ และความเป็น เจ้า ของโครงข่ายโทรคมนาคม

โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตไว้ว่าผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อผู้กำกับดูแล และผู้กำกับดูแลมีหน้าที่พิจารณาว่าจะเห็นควรอนุญาต ให้ผู้ยื่นคำขอนั้นได้รับใบอนุญาตหรือไม่ ภายในระยะเวลาหกสัปดาห์ ในการนี้ผู้กำกับดูแลอาจ กำหนดเงื่อนไขหรือข้อบังคับพิเศษที่เห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นจึงต้องกำหนดขึ้น เพื่อให้ผู้รับ ใบอนุญาตดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ กำหนดให้ผู้รับ ใบอนุญาตต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ตามที่กำหนดใน Section 2 เป็นต้น หากผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามข้อกำหนดพิเศษนั้นแล้ว ผู้กำกับดูแลอาจจะพิจารณา ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวได้

ภายหลังจากที่ผู้รับใบอนุญาตได้ดำเนินการไปแล้วและมีความประสงค์ที่ โอนถ่าย (Transfer) ใบอนุญาตการประกอบกิจการ ให้แก่บุคคลอื่นใด ผู้รับใบอนุญาตจะต้องแจ้ง (Notify) ให้แก่ผู้กำกับดูแลทราบโดยไม่ชักช้า (without undue delay) และจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับ อนุญาตจากผู้กำกับดูแลเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน (written approval by regulatory authority) ตามที่กำหนดไว้ใน Section 9⁵⁷

(4) The sovereign rights of the Federal Minister of Defence shall remain unaffected.”

⁵⁷Telecommunication Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) 1996 of German provide

§9 “Change of Licensee

(1) Transfer of the LICENSE shall be in written form and require prior written approval by the regulatory authority. In respect of the denial of approval §8(3) sentence 1 subparagraph 2 and §11(3) shall apply accordingly.

(2) Any other license transfer to a new holder or any change in ownership of the licensee or any permission to use the license shall be notified to the regulatory authority without undue delay.”

ทั้งนี้ ผู้กำกับดูแลสามารถจำกัดจำนวนของใบอนุญาตได้โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา กล่าวคือ จำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอาจจะถูกจำกัด ถ้าคลื่นความถี่นั้นมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ขอรับใบอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามแผนงานการบริหารจัดสรรคลื่นความถี่ (Frequency usage plan) ตามที่กำหนดไว้ใน Section 10⁵⁸ ในกรณีที่คลื่นความถี่นั้นมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ผู้กำกับดูแลสามารถจัดให้มีการประมูลใบอนุญาตนั้นได้ ตามความที่กำหนดไว้ใน Section 11 (1)⁵⁹ แห่งพระราชบัญญัตินี้

แต่ในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ซึ่งเปลี่ยนแปลงระบบการออกใบอนุญาตจากแบบเดิมไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เมื่อ EU กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาแล้ว เยอรมันก็รับเข้ามาใช้โดยยกเลิกระบบใบอนุญาตประเภทชั้นใบ

⁵⁸Telecommunication Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) 1996 of German provide

§10 “Limitation of the Number of Licenses

The number of Licenses for telecommunications markets may be limited if frequencies as provided for by the frequency usage plan are not available for licensing in sufficient quantity. The parties concerned shall be heard prior to any such decision. The decision shall be published in the Official Gazette of the regulatory authority.”

⁵⁹Telecommunication Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) 1996 of German provide

§11 “Award Proceedings Following a Limitation of the Number of Licenses

(1) If the number of Licenses is limited as provided for by §10 of this Act, the regulatory authority may, after hearing the parties concerned, hold an auction in accordance with (4) below or competitive bidding in accordance with (6) below. Decisions on the choice of proceedings and the determinations and rules for the conduct of the proceedings according to (4) or (6) below shall be published in the Official Gazette of the regulatory authority.

(2) ...”

อนุญาตทันที ตามรายละเอียดที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2547 อันจะกล่าวต่อไปนี้

การประกอบกิจการ โทรคมนาคมในประเทศเยอรมันนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการ โทรคมนาคมไว้ในมาตรา 6⁶⁰ ว่า ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ โทรคมนาคมต้องดำเนินการ 5 ขั้นตอน ดังนี้

⁶⁰The Telecommunication Act (TKG) 2004 of German Provide

§ Section 6 “Notification Requirement

(1) Any person operating a public telecommunications network on a profit-oriented basis or providing a publicly available telecommunications service on a profit-oriented basis shall notify the Regulatory Authority without undue delay of beginning to provide, of providing with differences or of ceasing to provide his activity and of any changes in his undertaking. Such notification requires written form.

(2) The notification shall include the information required to identify the operator or provider according to subsection (1), in particular the company register number, the address, a short description of the network or service being provided and the date on which provision of the activity is due to begin. The notification is to be made on a form prescribed and published by the Regulatory Authority.

(3) Upon request, the Regulatory Authority shall within a period of one week confirm that the notification according to subsection (2) is complete and certify that the undertaking has the rights granted by or under this Act.

(4) The Regulatory Authority shall at regular intervals publish a list of notified undertakings.

(5) Where it is clear that the activity has ceased and the Regulatory Authority has not been notified in writing of such cessation within a period of six months, the Regulatory Authority may establish ex officio that the activity has ceased to be provided.”

(1) ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องแจ้ง (Notify) ข้อความประสงค์ตามแบบฟอร์มให้แก่ผู้กำกับดูแลทราบโดยไม่ล่าช้า ซึ่งรวมถึงในกรณีที่ยุติการให้บริการโทรคมนาคม* หรือเปลี่ยนแปลงบริการโทรคมนาคมด้วย

(2) การจดแจ้งตาม (1) ให้รวมถึงข้อมูลที่สามารถระบุรายละเอียดของผู้ประกอบการ ที่อยู่ของผู้ประกอบการ รายละเอียดโดยสังเขปเกี่ยวกับโครงข่าย หรือบริการและวันที่ที่จะให้บริการ การจดแจ้งนี้ให้ผู้กำกับดูแลประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกัน

(3) ผู้กำกับดูแลต้องพิจารณาเอกสารแจ้งความประสงค์จะประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามความข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งสัปดาห์ และผู้กำกับดูแลต้องจัดทำหนังสือรับรองสิทธิให้แก่ผู้ประสงค์ขอรับใบอนุญาต เพื่อให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถไปดำเนินการเจรจาขอเชื่อมต่อโครงข่ายตามสิทธิที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติต่อไป แต่หนังสือรับรองสิทธินี้ไม่รวมถึงการรับรองให้มีสิทธิในการปักเสา พาดสาย (Right of way) หรือรับรองสิทธิให้สามารถใช้คลื่นความถี่ หรือเลขหมายโทรคมนาคมได้ไม่

(4) ผู้กำกับดูแลต้องประกาศรายชื่อผู้แจ้งขอประกอบกิจการอย่างเปิดเผย

(5) การประกอบกิจการที่ได้ยุติลงแล้ว และมีได้แจ้งให้ผู้กำกับดูแลทราบถึงการยุติการประกอบกิจการดังกล่าวภายในระยะเวลา 6 เดือนนั้น ผู้กำกับดูแลจะแจ้งให้ผู้ประกอบการรายนั้นหยุดดำเนินการอย่างเป็นทางการ

*ในประเทศเยอรมัน ผู้ที่สามารถเลิกประกอบกิจการได้ คือ ผู้ประกอบการที่เป็น Common Carrier เท่านั้น หากมิใช่ผู้ประกอบการที่เป็น Common Carrier แล้ว จะไม่สามารถเลิกการประกอบกิจการได้ ซึ่งในส่วนนี้จะตรงข้ามกับหลักเกณฑ์ของประเทศไทย เพราะผู้ประกอบการของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการที่เป็น Common Carrier หรือไม่ก็ตาม หากมีความประสงค์จะไม่ประกอบกิจการอีกต่อไปแล้ว ก็สามารถแจ้งต่อ กทช. เพื่อขอเลิกการประกอบกิจการได้ทั้งสิ้น

2.2.1.1.1 กระบวนการและขั้นตอนการการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE

กระบวนการยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 6 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ ต้องแจ้งความประสงค์แก่ผู้กำกับดูแล โดยผู้กำกับดูแลต้องพิจารณาความประสงค์ดังกล่าวไว้แล้วเสร็จภายในหนึ่งสัปดาห์ และผู้กำกับดูแลจะต้องออกหนังสือรับรองสิทธิตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด เช่น สิทธิแห่งทาง (Right of way), สิทธิในการเชื่อมต่อโครงข่าย (Right to Interconnect) สิทธิในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น เลขหมายโทรคมนาคม (Numbering) หรือคลื่นความถี่ (Frequency) เป็นต้น

หากผู้ประกอบกิจการประสงค์จะหยุดประกอบกิจการ จะต้องแจ้งความประสงค์ในการหยุดกิจการภายในหกเดือนนับแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการ

2.2.1.1.2 ขอบเขตบริการที่ครอบคลุมภายใต้ใบอนุญาต SINGLE LICENSE

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2547 นั้น กำหนดว่า “บริการ Public telecommunications network or public telecommunications service” ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้กำกับดูแลทราบ

ในบทนิยามได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “telecommunications network⁶¹” หมายความว่า ระบบส่งผ่านกระแสไฟฟ้าโดยผ่านอุปกรณ์ switching หรือ อุปกรณ์ routing และอุปกรณ์อื่นๆที่ได้รับอนุญาตสำหรับใช้ในการนำสัญญาณ โดยผ่านสาย (wire), ผ่าน

⁶¹The Telecommunication Act (TKG) of German §Section 3 (27). “Telecommunications network” means transmission systems and, where applicable, switching and routing equipment and other resources in their entirety which permit the conveyance of signals by wire, by radio, by optical or by other electromagnetic means, including satellite networks, fixed and mobile terrestrial networks, electricity cable systems, to the extent that they are used for the purpose of transmitting signals, networks used for radio and television broadcasting, and cable television networks, irrespective of the type of information conveyed;”

คลื่นวิทยุ (radio), ผ่านกล้อง (optical), ผ่านอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ (other electromagnetic) รวมถึงโครงข่ายดาวเทียม (satellite network), โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์ประจำที่ (fixed and mobile terrestrial network), ระบบเคเบิลไฟฟ้า (electricity cable system), การกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ (radio and television broadcasting), โครงข่ายเคเบิลโทรทัศน์ (cable television networks), ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม (irrespective of the type of information conveyed)

ส่วน บทนิยาม ของ คำว่า “Publicly available telecommunications service”⁶² หมายความว่า บริการที่ให้บริการแก่สาธารณะทั้งการโทรภายในประเทศและการโทรภายนอกประเทศ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการโทรฉุกเฉิน ซึ่งบริการประเภทนี้จะรวมถึงบริการดังต่อไปนี้ บริการช่วยเหลือ (provision of operator assistance), บริการสอบถามข้อมูล (directory enquiry services), บริการโทรศัพท์สาธารณะ (provision of public pay telephone), บริการซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษและบริการไม่จำกัดตามภูมิศาสตร์ (provision of service under terms and provision of non-geographic)

ดังนั้น หากผู้ใดที่ประสงค์จะประกอบกิจการตามที่กล่าวข้างต้นต้องแจ้งความจำนง พร้อมยื่นเอกสารบรรยายรายละเอียดของบริการที่ตนประสงค์จะให้บริการต่อผู้กำกับดูแล ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว

2.2.1.1.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา

ผู้ประสงค์จะให้บริการโทรคมนาคมต้องแจ้งความจำนงไปยังผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมตามความใน Section 6 ซึ่งผู้กำกับดูแลจะต้องพิจารณาข้อมูลให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์

⁶²The Telecommunication Act (TKG) of German §Section 3 (17). “Publicly available telephone service” means a service available to the public for originating and receiving national and international calls, including a facility for making emergency calls; publicly available telephone service also includes the following services: provision of operator assistance, directory enquiry services, directories, provision of public pay telephones, provision of service under special terms and provision of non-geographic services;”

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) นั้นได้กำหนดช่วงระยะเวลาเปลี่ยนถ่ายจากใบอนุญาตแบบเดิมมาสู่ระบบใบอนุญาตแบบใหม่ หรือ แบบ SINGLE LICENSE ไว้ใน Part 11 Section 150 (2)⁶³ ว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) หรือผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายเดิมนั้นจะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การต้องแจ้งการดำเนินการประกอบกิจการโทรคมนาคมของตนต่อผู้กำกับดูแล ตาม Section 6 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากแต่ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ หรือเงินสนับสนุน (contribution charge) เพื่อชดเชยรายจ่ายให้แก่ผู้กำกับดูแล หรือเรียกว่า ค่าดำเนินการ (Regulatory Cost) ซึ่งค่าดำเนินการนี้จะประกอบไปด้วยค่าดำเนินการจัดทำมาตรการเพื่อการแข่งขันให้มีความเสรีและเป็นธรรม และค่าจัดทำประชาสัมพันธ์กิจการโทรคมนาคมให้สาธารณะรับทราบ และอื่นๆ ตาม Section 144⁶⁴

⁶³The Telecommunication Act (TKG) 2004 of German PART 11 TRANSITIONAL AND FINAL PROVISIONS §Section 150 “Transitional Provisions.... (2) Undertakings which have given notification under the Telecommunications Act of 25 July 1996 (Federal Law Gazette Part I page 1120) that they provide telecommunications services or are licensees shall, without prejudice to the obligation set out in section 144(1) sentence 1, not be subject to the notification requirement according to section 6”.

⁶⁴The Telecommunication Act (TKG) 2004 of German PART 9 provide

§Section 144 “Telecommunications Contribution Charges

(1) Persons with obligations under section 6(1) and section 4 of the Telecommunications Act of 25 July 1996 (Federal Law Gazette Part I page 1120) shall pay a contribution charge to offset costs incurred by the Regulatory Authority for measures to secure fair competition and to promote public telecommunications markets with sustainable competition and for the management, control and enforcement of rights and obligations ensuing from this Act and from ordinances issued and rights of use granted under this Act, unless such costs are otherwise covered by fees or contribution charges levied under this Act. This also includes costs incurred by exercise of the functions referred to in sentence 1 in respect of international cooperation. The share of the costs attributable to public interest is to be taken into account in the form of a reduction in the level of contribution.

ค่าดำเนินการ (Regulatory Cost) ตามที่กำหนดไว้ใน Section 144 นั้นมีการกำหนดไว้หลายลักษณะ แต่หากจะพิจารณาแล้ว ค่าดำเนินการที่กำหนดในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคมฉบับ ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) นี้ ก็คือ “ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต” (License Fee) ส่วนสาเหตุที่ต้องมากำหนดให้มีการเรียกเก็บในลักษณะค่าดำเนินการ เพราะกฎหมายยกเว้นให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ไม่ต้องอยู่

(2) The relevant costs according to subsection (1) shall be split proportionately among the separate undertakings in accordance with their revenues from activities according to section 6(1) and levied by the Regulatory Authority as an annual contribution charge.

(3) Fees paid under the Telecommunications License Fees Ordinance of 28 July 1997 (Federal Law Gazette Part I page 1936) and fees taken into account under section 16(2) of the Telecommunications Act of 25 July 1996 (Federal Law Gazette Part I page 1120) shall, insofar as they exceed the fees payable under section 16(1) of the Telecommunications Act of 25 July 1996 (Federal Law Gazette Part I page 1120) for the grant of a License and the fees payable under the ordinance issued by virtue of that Act for the administrative cost of the grant of a License, count towards the contribution charge. Section 143(3) applies accordingly.

(4) The Federal Ministry of Economics and Labors shall be empowered to regulate, by ordinance having the force of law but not requiring the consent of the German Bundesrat, in agreement with the Federal Ministry of Finance, details of the collection of contribution charges, notably the distribution key and reference date, the minimum assessment, the splitting mechanism, including a suitable estimation procedure and a classification scheme for determining the relevant costs according to subsection (2), the obligation to provide information on sales, including a suitable procedure allowing for flat-rate payment, as well as payment deadlines, mode of payment and the level of penalties for late payment. The ordinance may also set out arrangements for the provisional determination of contribution charges. The Federal 94 Ministry of Economics and Labors may transfer to the Regulatory Authority the power according to sentence 1 by ordinance having the force of law, securing the arrangement on agreement between the authorities concerned when it does so. An ordinance according to sentence 3, including its repeal, shall require the agreement of the Federal Ministry of Economics and Labors and the Federal Ministry of Finance”.

ภายใต้หลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม ตามที่ได้กำหนดไว้ใน Section 150

2.2.1.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ดังนั้น Directive of the European Union จึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ในประเทศอังกฤษกรอบกฎหมายใหญ่ที่กำหนดถึงการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสื่อสาร พุทธศักราช 2546 (The communications Act 2003) และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 โดยได้กำหนดเกี่ยวกับกรอบการอนุญาตการให้บริการการสื่อสารทางโครงข่ายอิเล็กทรอนิกส์ และบริการการสื่อสาร (electronic communications networks and services)

ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ส่วนที่ 2 บทที่ 1 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “electronic communications networks and services” ซึ่งคำดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมาพิจารณาอย่างยืดยาว (lengthy) และซับซ้อน (complex) แต่ปัญหาดังกล่าวได้ถูกแก้ไขด้วยระบบ General Authorisation scheme และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ก. ให้ยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พุทธศักราช 2527 (The Telecommunication Act 1984)

ข. ให้จัดตั้ง OFCOM ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่จะมาทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ

การกำหนดรูปแบบใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษนี้อาจแบ่งได้เป็นพันๆประเภท แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนบริการที่มีอยู่ในตลาดโทรคมนาคมแล้วจะสามารถแบ่งใบอนุญาตแบบกว้างๆออกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

(1) ใบอนุญาตการประกอบกิจการส่วนบุคคล (Individual Provider/Operator/Carrier licenses) ใบอนุญาตประเภทนี้เป็นใบอนุญาตที่มีขั้นตอนการดำเนินการ

ที่ค่อนข้างมากและซับซ้อน อีกทั้งต้องจัดส่งเอกสารจำนวนมากและต้องรอการพิจารณาหรือการอนุมัติ (An Approval or Exercise of discretion) การออกไปอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอเสียก่อน ผู้ยื่นคำขอจึงจะสามารถประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ ตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งขั้นตอนต่างๆล้วนแต่ใช้ระยะเวลายาวนานทั้งสิ้น

ใบอนุญาตประเภทนี้มักจะออกให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมแก่สาธารณะ (Operating a Public Telecommunications Network or Providing a Public Telecommunications Services) หรือ การให้บริการที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ (Specified Services) ซึ่งใบอนุญาตประเภทนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2003 แต่ก็ยังไม่มียกเว้นโทษ จนกว่าจะมีการศึกษาตลาดโทรคมนาคมอย่างละเอียดเสียก่อน โดยการศึกษาตลาดนี้จะศึกษาเพื่อระบุถึงความเป็นผู้นำตลาดของผู้ประกอบการ (significant market power (“SMP”)) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดนั้นใช้อำนาจในทางไม่ชอบ หรือกระทำความผิดของผู้ประกอบการรายอื่น (abuses of dominance) ซึ่งหากได้ผลการศึกษาที่ชัดเจนแล้ว ผู้มีอำนาจเหนือตลาดก็จะถูกควบคุมภายใต้ระบบใบอนุญาตแบบใหม่นี้ทันที

(2) ใบอนุญาตการประกอบกิจการเป็นการทั่วไป (General Authorisations or Class Licenses) ใบอนุญาตประเภทนี้เป็นใบอนุญาตประเภทที่ไม่จำเป็นต้องรอการพิจารณา หรือการอนุมัติจากผู้กำกับดูแล กล่าวคือ ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประเภทนี้จะสามารถประกอบกิจการเกี่ยวกับการให้บริการโครงข่าย และ/หรือบริการอื่นๆ (Network and/or Services) ตามที่ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป หากผู้ยื่นคำขอได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และเมื่อผู้ยื่นคำขอได้ยื่นเอกสารครบถ้วน เรียบร้อยแล้ว ก็จะถือว่าผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยทันที (Virtually Automatic)

เงื่อนไขที่กล่าวถึง ได้แก่ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร รายละเอียดการจดทะเบียนการแจ้งข้อมูลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ใบอนุญาตประเภทนี้ถูกกำหนดขึ้นโดยกรอบการทำงานแบบใหม่ของสหภาพยุโรป (EU’s new Framework) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตของรัฐสมาชิกมีความสอดคล้องกัน (Harmonize) และง่ายขึ้น (Simplify) จากรูปแบบการดำเนินการขอรับใบอนุญาตแบบเดิมๆ

(3) การประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่ต้องการใบอนุญาต (No license Requirement) การประกอบกิจการแบบนี้ปรากฏในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunications Services) หรือให้บริการแพร่ภาพ แพร่เสียง (Broadcast Services) นั้นจะเป็นการเปิดกว้าง (Open Entry) ให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ (New Entrant) โดยผู้ประกอบการรายใหม่หาจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตไม่ หากแต่จะต้องได้รับการแต่งตั้ง (Designation) ให้มีฐานะเป็นผู้ให้บริการโครงข่าย (Network Operator) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industry) เสียก่อน การแต่งตั้งดังกล่าวนี้ก็ถือเสมือนหนึ่งเป็นการอนุญาตให้มีสิทธิในการเข้าใช้ที่ดิน (Rights of Access to Land) และการสงวนพื้นที่บนท้องถนน (In particular the road reserve) เพื่อจะวางหรือก่อสร้างสาย ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคม และธุรกิจการแพร่ภาพ แพร่เสียง และเมื่อผู้ประกอบการได้รับการแต่งตั้งตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องได้รับการอนุมัติอุปกรณ์ทั้งหมด* (To Approve all equipment) ที่จะนำมาใช้ในการเชื่อมต่อโครงข่ายดังกล่าวด้วย ซึ่งการอนุมัติอุปกรณ์ต่าง ๆ นี้เปรียบเสมือน “ใบอนุญาต” การประกอบกิจการนั่นเอง เพราะผู้ประกอบการจะต้องนำไปดังกล่าวไปขอเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการรายอื่น หากมิได้นำใบอนุญาตดังกล่าวไปด้วยแล้วจะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ประเทศในแถบยุโรป หลายๆ ประเทศก็ได้ยอมรับในหลักการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมและตลาดแพร่ภาพ แพร่เสียง ไปใช้ในประเทศของตนบ้างแล้ว อาทิเช่น ประเทศเดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ ที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตการประกอบกิจการ (No license) ไม่ต้องมีการอนุญาตเป็นการทั่วไป (No Authorisation) ไม่ต้องมีการแจ้ง หรือประกาศใดๆ (No Notification or Declaration) ทั้งสิ้น แต่ก็ยังมีบางบริการที่มีเงื่อนไขอยู่บ้าง อย่างเช่นในบริการ Voice telephony network หรือ Services Provider ก็ยังถูกจำกัดอยู่ในบางประเทศ อาทิเช่น ประเทศเยอรมัน และประเทศออสเตรีย เป็นต้น⁶⁵

* การอนุมัติอุปกรณ์นี้ จะพิจารณาเฉพาะอุปกรณ์ที่ใช้ในการเชื่อมต่อกับอุปกรณ์อื่นๆ โดยไม่พิจารณารวมถึงการเกิดการรบกวนกันของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า (Electromagnetic Interference) จากอุปกรณ์ดังกล่าวหรือไม่ เพราะอำนาจในการพิจารณาดังกล่าวเป็นของผู้กำกับดูแล (National Regulatory Authority: NRA) โดยเฉพาะ

⁶⁵Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law and Regulation. Second Edition (Oxford University Press: Great Britain, 2005), p.166-170.

ปัจจุบันนี้กระบวนการการออกใบอนุญาตของประเทศอังกฤษไปไกลเกินกว่าแค่เรื่องการอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้ว กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษพยามที่เริ่มทดลองการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่สามารถให้บริการได้ทั้งบริการ โทรคมนาคม และบริการวิทยุกระจายเสียง และแพร่ภาพโทรทัศน์ได้ภายใต้ใบอนุญาตเพียงใบเดียว โดยเริ่มทดลองกับบริการ Audio Visual-Media Services (AVMS) ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแรกในโลกที่เริ่มนำระบบใบอนุญาตแบบใบเดียว (SINGLE LICENSE) มาใช้⁶⁶ ซึ่งสอดคล้องกับ AVMS Directive ของสหภาพยุโรปด้วย

2.2.1.2.1 กระบวนการและขั้นตอนการการออกใบอนุญาต SINGLE LICENSE

ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาตนี้ก็มีความแตกต่างกันตามแต่ละประเภทของใบอนุญาต แต่สำหรับขั้นตอนการขอรับใบอนุญาต SINGLE LICENSE นี้ ผู้ประกอบการต้องกระทำเพียงแจ้ง (Notify) รายละเอียดของบริการที่ประสงค์จะให้บริการ และจัดส่งเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริการดังกล่าวต่อผู้กำกับดูแล ก็เป็นอันเสร็จกระบวนการขอรับใบอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการก็สามารถดำเนินธุรกิจได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอการอนุมัติอย่างเป็นทางการ

2.2.1.2.2 ขอบเขตบริการที่ครอบคลุมภายใต้ใบอนุญาต SINGLE LICENSE

Directive นี้ ได้แบ่งแยกเงื่อนไขแห่งบริการไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

- General Condition จะบังคับใช้กับการให้บริการโครงข่าย และผู้ให้บริการทุกประเภทบริการ
- Specific Condition จะบังคับใช้กับผู้ได้รับใบอนุญาตส่วนบุคคล (Individual Licensor)

⁶⁶ การทดลองการให้บริการ Convergence More information see on website <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/icmr07/overview/landscape/>

ซึ่งเงื่อนไขที่ถูกระบุไว้จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) การจัดทำมีบริการเพื่อสังคม (Universal Service Obligation) การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (management scarce resources) การเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) ตลอดจนการขยายโครงข่าย (Rollout Network) ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการลงทุนที่ซ้ำซ้อน ส่วนบริการที่ผู้ประกอบการจะสามารถให้บริการประเภทใดได้บ้างนั้น มีกำหนดไว้ใน Directive แล้ว กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถให้บริการ ได้ทุกบริการ ทุกประเภท ได้ตามที่ Article 2 (2) (a)⁶⁷ แห่ง Authorisation Directive นี้กำหนด

2.2.1.2.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา

หลังจากที่ผู้ประกอบการจัดส่งเอกสารไปยังผู้กำกับดูแลแล้วนั้น ผู้ประกอบการจะสามารถเริ่มให้บริการได้โดยทันที (Notification Procedure Only) หากจำเป็นต้องรอให้มีการอนุมัติก่อนไม่ (No Explicit Decision or Administrative act) แต่ถ้าผู้ประกอบการจำเป็นต้องใช้เลขหมาย (Number) ก็จะต้องรอการพิจารณาอนุมัติหมายเลขเป็นระยะเวลา 3 อาทิตย์ หรือหากจำเป็นต้องใช้คลื่นความถี่ (Frequencies) ด้วย ก็จำเป็นต้องรอการพิจารณาอนุมัติจัดสรรคลื่นความถี่เป็นระยะเวลาประมาณ 6 อาทิตย์⁶⁸ เสียก่อน

2.2.1.3 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียมิใช่ประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือ EU แต่เหตุที่ผู้เขียนต้องกล่าวถึงเพราะประเทศอินเดีย เพราะโดยสภาพการปกครองภายในของประเทศอินเดียเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเอเชีย และอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเหมือนกับประเทศไทย ซึ่งมีระบบการบริหารจัดการ การปกครอง ระบบสาธารณูปโภค และอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย

⁶⁷Article 2 (2) (a). General authorisation. Means a legal framework established by the Member State ensuring rights for the provision of electronic communications networks or services and laying down sector specific obligations that may apply to all or to specific types of electronic communications networks and services, in accordance with this Directive

⁶⁸Audrius Perkauskas, “Screening of Chapter 10 – Information Society and Media The Authorisation Directive” 2006, more information available on website; http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/10/SC10EXP_Authorisation%20Directive.pdf

กอบประเสริฐประเทศอินเดียก็เป็นหนึ่งในประเทศลำดับต้นๆของแถบเอเชียที่รับเอาระบบการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้มาใช้กับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมภายในประเทศด้วย จึงเป็นสาเหตุให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาระบบการพิจารณาออกใบอนุญาตของประเทศอินเดียเป็นอย่างมาก

ประเทศอินเดียเริ่มรับหลักการของระบบหนึ่งใบอนุญาตสามารถให้บริการได้ทุกบริการ (“SINGLE LICENSE หรือที่ในประเทศอินเดียเรียกว่า “Unified License”) เมื่อปีคริสต์ศักราช 2003 แต่เนื่องจากระบบนี้เป็นระบบใหม่ที่ผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศอินเดีย หรือ Telecom Regulatory Authority of India “TRAI” ยังไม่มีความชัดเจนในการที่จะนำระบบการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการนี้ TRAI จึงได้ทำเอกสารเผยแพร่เพื่อแนะนำระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้ให้สาธารณะรู้จัก และให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบกิจการ หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Operator/Stakeholder) ผู้บริโภค (Consumer) ร่วมแสดงความคิดเห็น (Public consultation paper) ทั้งในและนอกประเทศก่อนจะเริ่มใช้บังคับหลักเกณฑ์นี้ในประเทศอินเดีย โดยอธิบายว่า SINGLE LICENSE คือสาระสำคัญของการควบรวมเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน (a unified regime is essential for convergence of technologies)

ภายหลังจากการจัดทำเอกสารเผยแพร่แล้ว (Public consultation paper) นั้น TRAI ก็ยังไม่สามารถนำระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาปรับกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศได้ เพราะยังประสบปัญหาจากการนำระบบการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาใช้ในประเทศอยู่ในช่วงแรกๆ เนื่องจากในช่วงเปลี่ยนถ่าย (Transition Period) ระบบใบอนุญาตนั้น จะมีผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนที่ระบบใบอนุญาตแบบใหม่มีผลใช้บังคับเหลืออยู่ จึงทำให้เกิดความลักลั่นขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ผู้กำกับดูแล (TRAI) จะต้องทำประชาพิจารณ์และจัดทำเอกสารเผยแพร่ให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าใจและเข้าถึงวัตถุประสงค์ของใบอนุญาตประเภทนี้อีกครั้ง ในช่วงดังกล่าวประเทศอินเดียได้แบ่งขั้นตอนการดำเนินการเป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่หนึ่งซึ่งเป็นช่วงเริ่มแรกจะเป็นการบังคับใช้กับบริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ (The unified access regime for basic (fixed) and mobile services was implemented) ซึ่งในช่วงแรกๆนี้จะมีกลุ่มผู้ประกอบการบางรายที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อน ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ตามเดิมที่ได้รับอนุญาตมาทำให้ผู้รับใบอนุญาตเหล่านั้นก็จะยังสามารถให้บริการ

ต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขของใบอนุญาตเดิม หรือหากผู้รับใบอนุญาตเหล่านั้นประสงค์จะเปลี่ยนมาเข้าสู่ระบบใบอนุญาตแบบใหม่ก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้รับใบอนุญาตเอง และในช่วงที่สองจึงจะเริ่มใช้บังคับกับทุกบริการ (unified Authorisation regime for all services) กล่าวคือ ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่เริ่มบังคับใช้ระบบใบอนุญาตแบบใหม่นี้

เหตุผลที่ประเทศอินเดียมีความสนใจที่ปรับเปลี่ยนระบบใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศ มีดังนี้⁶⁹

- (1) ในยุคที่เทคโนโลยีได้หลอมรวม (Convergence) เป็นหนึ่งเดียว การให้บริการโทรคมนาคมก็ควรหลอมรวมบริการด้วยเช่นกัน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
- (2) ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้จะช่วยให้อุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศอินเดียเติบโตขึ้น เพราะจะทำให้มีผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาดมากขึ้น
- (3) สามารถพัฒนาเทคโนโลยีให้ก้าวรุดหน้าขึ้นด้วย ซึ่งทั้งหมดจะเกิดขึ้นต่อเมื่อระบบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมีขั้นตอนที่ง่ายต่อการขอรับใบอนุญาต, มีความยืดหยุ่น (Flexible) และทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดแคลนได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
- (4) ทำให้เกิดการแข่งขันที่เสรี อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม (A level playing field)
- (5) ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้จะช่วยให้เกิดการสร้างตลาดใหม่ (New Market) อันจะทำให้มีรายได้เพิ่มสูงขึ้น
- (6) เพื่อลดค่าดำเนินการ (Regulatory costs) อันเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการประกอบกิจการหลายประเภทบนสื่อชนิดเดียวกัน (various services on the same media) เช่น บริการ wire line หรือ wireless อันจะทำให้ผู้บริโภคได้รับบริการที่หลากหลายขึ้น ในราคาที่สามารถชำระได้ (affordable price)

⁶⁹TELECOM REGULATORY AUTHORITY OF INDIA (TRAI), RECOMMENDATIONS ON UNIFIED LICENSING Executive Summary, p. 16. See more detail on www.trai.gov.in

ใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศอินเดียแบ่งเป็น 4 รูปแบบ⁷⁰ ดังนี้

ก. SINGLE LICENSE คือ ใบอนุญาตที่ครอบคลุมกับทุกโครงข่ายสาธารณะ โดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาและเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการให้บริการ เช่น บริการเสียง (Voice), บริการข้อมูล (non-voice/ data services) และรวมถึงบริการโทรศัพท์ทางอินเทอร์เน็ต (Internet Telephony) เคเบิลโทรทัศน์ (Cable Television) บริการขายตรงถึงบ้านผู้ใช้บริการ (Direct To Home/ DTH) บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular) บริการโทรทางไกล (Long Distance or National and International) and Internet Services เป็นต้น

ข. Class License จะใช้บังคับกับบริการดาวเทียม ซึ่งใบอนุญาตประเภทนี้จะไม่รวมถึงการใช้คลื่นวิทยุ (Radio Paging) และคลื่นวิทยุโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Public Mobile Radio Trunking System/ PMRTS)

ค. Licensing through Authorisation ใบอนุญาตประเภทนี้จะครอบคลุมถึงบริการที่ต้องจัดหาช่องสัญญาณ (Bandwidth) เพื่อมารองรับกับบริการเหล่านี้ อาทิเช่น Radio Paging, PMRTS, Voice mail, Audiotex, Video Conference, E-mail service, Unified Messaging services, Tele-banking, Tele-medicine, Tele-education, Tele-trading, E-commerce

ง. Standard alone Broadcasting and Cable TV LICENSE ใบอนุญาตประเภทนี้จะครอบคลุมเฉพาะบริการแพร่ภาพ และ/หรือ แพร่เสียงเท่านั้น

ใบอนุญาตทั้ง 3 แบบนี้ (ยกเว้น Standalone Broadcasting and Cable TV License) จะเป็นหนึ่งในรูปแบบของหลักเกณฑ์ SINGLE LICENSE แต่ใน 3 ประเภทข้างต้นก็ยังมี การจัดเรียงลำดับไว้ด้วย โดยเรียงจากใบอนุญาตที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้อยสุดไปจนถึงบริการที่มีผลกระทบในอุตสาหกรรมมากที่สุด อย่างไรก็ตามผู้รับใบอนุญาตก็สามารถให้บริการโทรคมนาคม

⁷⁰รายละเอียดของแต่ละบริการปรากฏอยู่ในตารางภาคผนวกแนบท้ายที่ IV ข้อมูลจากเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์ใบอนุญาตแบบ Unified Licensing Regime อ้างอิงข้อมูลจาก <http://www.trai.gov.in/trai/upload/PressReleases/158/Newpressrelease.pdf>

ได้ทุกประเภทตามที่ตนได้รับอนุญาตภายใต้ใบอนุญาตใบเดียว (SINGLE LICENSE) แต่ไม่รวมถึงบริการขายต่อบริการ (Resell)⁷¹

ใบอนุญาตระบบใหม่นี้ต้องไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้บริการ Internet Telephony or other IP บริการเหล่านี้ผู้ให้บริการต้องจัดหาไว้ให้พร้อม ซึ่งจะถูกลำหนดไว้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตโดยจะระบุไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตอยู่แล้ว และผู้รับใบอนุญาตจะต้องจัดให้มีอุปกรณ์เพื่อรักษาความปลอดภัยของผู้ใช้บริการด้วย

ใบอนุญาตประเภท Stand alone licenses สำหรับให้บริการแพคเกจแพร์เสียงนั้น ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทนี้จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรี (Information and Broadcast/I&B Ministry) เพื่อขออนุมัติให้จัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการ⁷²

สำหรับพื้นที่ของแต่ละบริการภายใต้ใบอนุญาตระบบใหม่นี้จะขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการจะเป็นผู้เลือกว่าต้องการเลือกแบบให้บริการได้ทั่วประเทศ (National Level) หรือแบบเฉพาะพื้นที่ (Circle Level) แต่สำหรับผู้ประกอบการที่ให้บริการเฉพาะกลุ่ม (Niche Operator) จะถูกจำกัดพื้นที่ในการให้บริการเป็นแบบ SDCA Level (Short Distance Charring Area) หรือแบบภูมิภาค (Local Level) ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่เฉพาะส่วนเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่ที่ห่างไกล หรือพื้นที่ไม่มีบริการโทรคมนาคม หรือบริการโทรคมนาคมยังไม่ถึง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้น กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE, Class License and Niche operators ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน เพื่อจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Universal Services Obligation/USO) เป็นจำนวน 5% + ค่าดำเนินการ 1% จากรายได้ทั้งหมดก่อนหักค่าใช้จ่าย และผู้รับใบอนุญาตทุกรายต้องจัดให้มีบัญชีแยกตามรายบริการ ตามพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้บริการเสนอต่อ TRAI ทุกครั้ง

⁷¹เอกสารเผยแพร่ของ TRAI เรื่อง RECOMMENDATIONS ON UNIFIED LICENSING Executive Summary ลงวันที่ 13 มกราคม 2005 รายละเอียดเพิ่มเติมสามารถค้นหาเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ <http://www.trai.gov.in/trai/upload/Recommendations/13/recom13jan05.pdf>

⁷²Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law and Regulation, Second Edition, p. 166-170.

2.2.1.3.1 กระบวนการและขั้นตอนการการออกใบอนุญาต

SINGLE LICENSE

ค่าดำเนินการจดทะเบียน (Registration Charges) เพื่อขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการนั้นแบ่งเป็นสองประเภท (สำหรับการดำเนินการในช่วงเริ่มต้น) ดังนี้

ก. สำหรับผู้ประกอบการที่ประสงค์จะยื่นคำขอรับ

ใบอนุญาตประเภท Class license, niche operators and services licensed จะไม่ต้องเสียค่าดำเนินการจดทะเบียน

ข. สำหรับผู้ประกอบการที่ประสงค์จะยื่นคำขอรับ

ใบอนุญาตประเภท SINGLE LICENSE จะต้องเสียค่าดำเนินการจดทะเบียนเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ค่าดำเนินการจดทะเบียนสำหรับบริการโทร

ทางไกลในประเทศและค่าโทรทางไกลต่างประเทศ จะต้องชำระค่าดำเนินการจำนวน 107 ล้านบาท

ประเภทที่ 2 ค่าดำเนินการจดทะเบียนสำหรับบริการ

โทรคมนาคมพื้นฐานจะเสียค่าดำเนินการตามสูตรคำนวณ⁷³ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ให้บริการ (Service area)

Registration Charges for a circle = Entry fee paid by BSOs (entered in/after 2001) of the circle X

Total (all India) fixed subscribers (wire line + WLL (F))

Total (all India) subscribers (fixed and mobile)

of the New BSOs entered
in/after 2001

⁷³เอกสารเผยแพร่ของ TRAI ชื่อ “RECOMMENDATIONS ON UNIFIED LICENSING Executive Summary”, หน้า 4.

ค่าดำเนินการจดทะเบียนนี้จะค่อยๆลดลงจากอัตราที่ชำระข้างต้น จนเหลือชำระเพียง 30 ล้านบาท (Rs. 30 Lakhs) ต่อปี หลังจากที่ยื่นจดทะเบียนไปแล้ว 5 ปี โดยนับจากวันที่เริ่มบังคับใช้ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ซึ่งการลดอัตราค่าดำเนินการจดทะเบียนนี้ TRAI จะมีได้ลดให้ตลอดไป หากแต่จะลดให้ในช่วงเริ่มต้นเท่านั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนมาใช้ใบอนุญาตระบบ SINGLE LICENSE

2.2.1.3.2 ขอบเขตบริการที่ครอบคลุมภายใต้ใบอนุญาต

SINGLE LICENSE

ผู้รับใบอนุญาตจะสามารถประกอบกิจการได้ตามเงื่อนไขแนบท้ายที่ปรากฏบนใบอนุญาต ซึ่งรายละเอียดของประเภทบริการของแต่ละประเภทใบอนุญาตนั้นได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว

2.2.1.3.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการออกใบอนุญาต (Transition) จากระบบเดิม คือ ระบบใบอนุญาตส่วนบุคคลมาสู่ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE ผู้ประกอบการ นักลงทุน และผู้ใช้อาจกำกับดูแลยังมีความสับสน และมีปัญหาอยู่บ้างในช่วงแรก ทางผู้กำกับดูแลจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการเดิมสามารถใช้ใบอนุญาตแบบเดิมที่ตนถืออยู่ได้ต่อไปอีก 5 ปี นับจากวันที่ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มีผลใช้บังคับ และเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 5 ปี แล้ว ใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดจะต้องเปลี่ยนรูปแบบ SINGLE LICENSE เท่านั้น

ส่วนระยะเวลาในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นั้น หากผู้ประกอบการจัดส่งเอกสาร ไปยังผู้กำกับดูแลครบถ้วนแล้วนั้น ผู้ประกอบการจะสามารถเริ่มให้บริการ (Notification Procedure Only) ได้โดยทันที (Automatic Licensing/Authorisation) หากต้องรอให้มีการอนุมัติก่อนไม่ (No Explicit Decision or Administrative act)

ปัญหาอย่างหนึ่งที่พบในประเทศอินเดีย ภายหลังจากการเริ่มใช้ใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้คือ การไม่มีคลื่นความถี่เพียงพอให้แก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ กล่าวคือ ระบบใบอนุญาต แบบ SINGLE LICENSE นี้ ผู้ประกอบการรายใดที่ได้รับใบอนุญาตไปแล้วจะสามารถให้บริการได้ทุกประเภท เว้นแต่บริการที่จำเป็นต้องใช้คลื่นความถี่ หรือเลขหมาย

โทรคมนาคม ก็จำเป็นต้องดำเนินการขอรับการจัดสรรต่อรัฐมนตรีซึ่งแยกอำนาจออกจากผู้กำกับดูแล ทำให้ผู้ประกอบการหลายๆรายที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่มิอาจให้บริการได้ภายใต้ระบบใบอนุญาตนี้ และไม่อาจจะเลือกที่อยู่ภายใต้ระบบใบอนุญาตแบบเดิมได้ เพราะเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาผ่อนผันแล้ว ใบอนุญาตแบบเดิมก็ต้องเปลี่ยนมาสู่ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE นี้ทั้งสิ้น ซึ่งปัญหานี้ TRAI ต้องหาทางแก้ไขต่อไป⁷⁴

2.2.1.4 ประเทศไนจีเรีย

ประเทศไนจีเรีย เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มแถบแอฟริกา ซึ่งมีใช้ประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปเช่นเดียวกับประเทศอินเดีย แต่ที่ผู้เขียนนำเสนอประเทศไนจีเรีย เพราะประเทศไนจีเรียเป็นประเทศที่มีลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่อยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาล้ายกับประเทศไทย กอปรทั้งประเทศไนจีเรียได้เริ่มนำระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE (ในประเทศไนจีเรียเรียกว่า “Unified License”) มาปรับใช้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศอย่างรวดเร็ว จึงมีความน่าสนใจที่จะศึกษาอย่างยิ่งถึงสาเหตุและปัจจัยว่าเหตุใดประเทศไนจีเรียจึงสามารถรับเอาระบบการออกใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE มาปรับใช้ได้อย่างรวดเร็ว และไม่มีความขัดแย้งตามมาได้

ประเทศไนจีเรียเริ่มใช้ระบบใบอนุญาตแบบ SINGLE LICENSE เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2005 (พ.ศ.2548) เหตุผลที่ประเทศไนจีเรียยอมรับระบบใบอนุญาตแบบนี้มาใช้แทนระบบใบอนุญาตแบบเดิม เพราะปัจจุบันมีแนวโน้มการควบรวมบริการในกิจการโทรคมนาคมเป็นจำนวนมาก (Convergence of telecommunication services) ซึ่งระบบนี้จะก้าวล้ำไปไกลกว่าระบบใบอนุญาตแบบ General Authorisation class licensing ซึ่งใช้กับการกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมเท่านั้น แต่ใบอนุญาตที่ดีจะต้องแทรกแซง (Intervention) อยู่ ณ จุดเข้าสู่ตลาด กล่าวคือ จะทำหน้าที่เป็นตัวกำกับดูแล และสร้างรูปแบบตลาด ณ. วันที่ผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาด โดยการสร้างเงื่อนไขที่กำหนดเป็นการทั่วไป และประกาศให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดทราบ หากมีความพร้อมก็สามารถประกอบกิจการได้โดยทันที โดยกฎหมายจะเข้ามากำกับดูแลในภายหลัง (Ex-Post)

⁷⁴Arun, “Uniform Telecom LICENSE a myth? - The Pain of a unified license”, Telecom India, July 2002, Information available on <http://osdir.com/ml/telecom.india-gii/2002-07/msg00234.html>

ระบบใบอนุญาตแบบใบเดียว (SINGLE LICENSE) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้

- สนับสนุนให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ๆเข้าสู่ตลาดและมีบริการใหม่ๆเกิดขึ้น
ในอุตสาหกรรม
- ขั้นตอนการยื่นขอรับใบอนุญาตมีขั้นตอนที่ง่ายและสะดวกสบายมากกว่า
ระบบเดิม
- การกำกับดูแลสามารถยืดหยุ่น (Regulatory Flexibility) ได้ตามแต่สภาพ
ตลาดและการพัฒนาการของเทคโนโลยี
- ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และ
ทรัพยากร โครงข่ายให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
- สนับสนุนให้มีผู้ประกอบการแบบทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นตลาดขนาดใหญ่
(Large Scale) หรือตลาดขนาดเล็ก (Micro Entrepreneurs)
- ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการ ซึ่ง
จะแบ่งออกได้ดังนี้
 - แยกใบอนุญาตออกเป็น 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตสำหรับ
โครงข่ายขั้นพื้นฐาน และ ใบอนุญาตประเภทบริการขั้นพื้นฐาน
(Distinguishing between facilities-based and service-base
licenses)
 - แยกประเภทผู้ให้บริการออกเป็น ผู้ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก
 , ผู้ให้บริการ โครงข่าย, ผู้ให้บริการทั่วไป และผู้ให้
บริการ เนื้อหา (Distinguishing between network facilities
providers, network service providers, application service
providers and content application service providers)

- ใบอนุญาตแบบนี้จะครอบคลุมทุกบริการเทคโนโลยีสารสนเทศไว้ภายใต้ใบอนุญาตเพียงใบเดียว (SINGLE LICENSE)

- กำหนดขั้นตอนการดำเนินการแบบการอนุญาตเป็นการทั่วไป ยกเว้นใบอนุญาตที่ต้องใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลน เช่น คลื่นความถี่วิทยุโทรคมนาคม หรือ เลขหมายโทรคมนาคม เป็นต้น

2.2.1.4.1 กระบวนการและขั้นตอนการการออกใบอนุญาต

SINGLE LICENSE

คุณสมบัติของผู้ประกอบการที่สามารถยื่นขอรับ ใบอนุญาตประเภทนี้ได้จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) มีโครงข่ายอยู่ก่อนและให้บริการผ่านโครงข่ายดังกล่าวอยู่วันที่ยื่นขอรับใบอนุญาต
- (2) มีผู้ใช้บริการอย่างน้อย 10,000 รายหรือมีหลักฐานทางการเงินว่าสามารถจะขยายโครงข่ายได้
- (3) ต้องชำระค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่นๆตามที่คณะกรรมการเรียกเก็บ
- (4) ต้องยื่นบัญชีการตรวจสอบงบการเงินประจำปีต่อคณะกรรมการ
- (5) ต้องยื่นแบบแสดงการเสียภาษีนิติบุคคล
- (6) ต้องยื่นรูปแบบอุปกรณ์ที่ได้รับอนุมัติ
- (7) ต้องยื่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท เรื่อง การเชื่อมโยงโครงข่ายผู้ประกอบการรายใหม่ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดในการยื่นขอรับใบอนุญาตตามปกติ ส่วนพื้นที่ที่จะให้บริการนั้นจะต้องสามารถให้บริการได้ทั่วประเทศ หรือเป็นไปตามใบอนุญาตฉบับเดิมที่ผู้ประกอบการได้รับมาก่อนเปลี่ยนใบอนุญาต

2.2.1.4.2 ขอบเขตบริการที่ครอบคลุมภายใต้ใบอนุญาต SINGLE

LICENSE

1. บริการโทรศัพท์ประจำที่ รวมตลอดถึงบริการอื่นใดที่ให้บริการผ่านสาย
2. บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

3. บริการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างประเทศ
4. บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ
5. บริการโทรศัพท์ทางไกลข้ามรัฐ

นอกจากบริการที่กล่าวข้างต้นแล้วผู้ประกอบการยังสามารถให้บริการอินเทอร์เน็ต, บริการเสริมต่างๆ และบริการโทรศัพท์สาธารณะได้โดยไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตอีกใบด้วย แต่ถ้าบริการใดที่มีความจำเป็นต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ ก็ยังคงดำเนินการตามขั้นตอนการขอรับการจัดสรรคลื่นเป็นขั้นตอนต่างหากด้วย

สำหรับพื้นที่ให้บริการนั้น ผู้ประกอบการสามารถให้บริการได้ทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในพื้นที่ชนบททางไกลผู้กำกับดูแลก็จะทบทวนและหามาตรการเพื่อกระตุ้นนักลงทุนให้หันมาสนใจและเข้าไปวางโครงข่ายในพื้นที่ชนบทให้เพิ่มมากขึ้นต่อไป

ค่าดำเนินการขอรับใบอนุญาต (Operating License Fee) จะแบ่งเป็น

2 ประเภท

- (1) National Mobility ต้องชำระ 260 ล้านไนลา (N260m)
- (2) Regional Mobility จะมีการเรียกเก็บตามลำดับตารางด้านล่างนี้

TIER*	LICENSE FEE (NAIRA)
1.	33,000,000
2.	20,000,000
3.	16,000,000
4.	14,000,000
5.	9,000,000

ที่มาจาก : www.ncc.gov.ng

*TIER ในที่นี้ คือการแบ่งตามพื้นที่หากเป็นพื้นที่ในเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีผู้ต้องการบริโภคบริการจำนวนมาก หรือมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก ซึ่งผู้ประกอบการสามารถทำรายได้อย่างมากนั้นก็จะจัดอยู่ใน TIER ที่ 1 ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่ห่างไกลออกไป

2.2.1.4.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา

หากผู้ขอรับใบอนุญาตขึ้นเอกสารครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว สามารถรอรับเอกสารได้โดยทันที ไม่จำเป็นต้องรอรับใบอนุญาตหรือเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตใดๆ อีก

ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการสามารถให้บริการภายใต้ใบอนุญาตที่ได้รับนี้ คือ 10 ปี นับจากวันที่ได้รับอนุญาตจากผู้กำกับดูแล และสามารถยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตได้อีก 10 ปี หลังจากใบอนุญาตใบเดิมหมดอายุแล้ว

นอกจากประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ศึกษาข้างต้นแล้ว ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมยังไม่จำกัดเพียงแค่บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์พื้นฐาน หรือ อินเทอร์เน็ตแบบ โมเด็ม (Narrow Band) เท่านั้น หากแต่เทคโนโลยียังได้พัฒนาการไปถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet) หรือที่คนไทยมักจะเรียกกันสั้นๆว่า “ADSL” ซึ่งการประกอบกิจการในกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบริการประเภทใดก็ตามจำเป็นต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทช.) ทั้งสิ้น แต่การขอรับใบอนุญาตที่เกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตผู้ประสงค์จะประกอบกิจการจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการประเภทการให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งการประกอบกิจการบนอินเทอร์เน็ตนั้นสามารถให้บริการได้อย่างมากมายยิ่งนัก และการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงก็เป็นหนึ่งในหลายๆบริการที่สามารถให้บริการได้ภายใต้ใบอนุญาตการประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตทั้งสิ้น สาเหตุที่ผู้เขียนต้องหยิบยกประเด็นเรื่องบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมากกล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพราะปัจจุบันนี้การให้บริการแบบควบรวมบริการ (Convergence) มีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหนึ่งในบริการที่มักถูกนำมาควบรวมก็คือบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ซึ่ง ณ. ขณะนี้มีผู้ขอรับใบอนุญาตเพื่อให้บริการเป็นจำนวนมาก และมีนักลงทุนสนใจจะให้บริการเป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกัน ซึ่งบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ในประเทศเกาหลีก็มีความล้ำหน้ามากกว่าประเทศอื่นๆ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่มีเทคโนโลยีด้านบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงล้ำหน้ามากที่สุดในโลกก็ว่าได้ ดังนั้นเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ผู้เขียนจึงขอแนะนำกระบวนการออกใบอนุญาตบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ของประเทศเกาหลีมากกล่าวไว้เพื่อเป็นแนวทางแก่ กทช. ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้แก่ผู้ประสงค์จะให้บริการในประเทศไทย ต่อไป

แต่ก่อนจะไปรู้จักเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงนั้น ผู้เขียนขอเรียนให้ทราบถึงความหมายของคำว่า “Broadband” เสียก่อน

"Broadband"⁷⁵

เป็นคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ทั่วไปในการกล่าวถึงการติดต่อผ่านเครือข่ายความเร็วสูงในที่นี้จะหมายถึงการติดต่ออินเทอร์เน็ตผ่านทางเคเบิลโมเด็มและสายชนิด Digital Subscriber Line (DSL) ซึ่งนิยมเรียกว่าการติดต่ออินเทอร์เน็ตแบบ Broadband โดยมีค่า "Bandwidth" จะเป็นค่าที่อธิบายถึงความเร็วสัมพัทธ์ในการติดต่อกับเครือข่าย เช่น การติดต่อผ่านโมเด็มโดยการ dial-up ใช้งานทั่วไปในปัจจุบันทำงานมีค่า bandwidth 56 กิโลบิตต่อวินาที (kbps (103)) ไม่มีการกำหนดค่าที่แน่นอนไว้ว่า การติดต่อแบบ Broadband จะต้องมีความเร็ว bandwidth เท่าใด แต่โดยทั่วไปแล้วจะใช้ค่าประมาณ 1 เมกกะบิตต่อวินาที (Mbps (106)) ขึ้นไป

'Broadband' คือ เทคโนโลยีการส่งข้อมูลความเร็วสูง ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตด้วยเทคโนโลยีบรอดแบนด์ จะทำให้ประสบการณ์ในการท่องโลกอินเทอร์เน็ต มีชีวิตชีวาเพิ่มมากขึ้นด้วยประสิทธิภาพในการรับข้อมูลขนาดใหญ่ จึงทำให้ฝันของนักท่องอินเทอร์เน็ตเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการดาวน์โหลด ไฟล์ข้อมูลขนาดใหญ่ เล่นเกมส์ออนไลน์ หรือแม้กระทั่งการดูหนัง ฟังเพลง ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือรับชมสัญญาณภาพ และเสียงในลักษณะของมัลติมีเดีย (Multimedia) ได้ กระแสใหม่ของอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่เรียกว่า Broadband กำลังเป็นที่นิยมของผู้หลงใหลในความเร็วของการดาวน์โหลดข้อมูล หรือเรียกดูเว็บไซต์

ADSL* (Asymmetric Digital Subscriber Line) เป็นหนึ่งในสมาชิกของเทคโนโลยีตระกูล DSL* (Digital Subscriber Line) หรือบางครั้งเรียกว่า XDSL ได้แก่ HDSL (High Bit Rate

⁷⁵ ข้อมูลสืบค้นจาก http://www.himark-tel.com/thai/index_dsl_broadband.php

*ADSL มาจากคำว่า Asymmetric Digital Subscriber Line เป็นเทคโนโลยีของ Modem แบบใหม่ที่เปลี่ยนโฉมหน้าของสายโทรศัพท์ที่ทำจากลวดทองแดง ให้เป็นเส้นสัญญาณนำส่งข้อมูลความเร็วสูง โดย ADSL สามารถจัดส่งข้อมูลจากผู้ให้บริการด้วยความเร็วมากกว่า 6 Mbps ไปยังผู้รับบริการ หมายความว่า ผู้ใช้บริการสามารถ Download ข้อมูลด้วยความเร็วสูงกว่า 6 Mbps ขึ้นไปจากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือผู้ให้บริการข้อมูลทั่วไป (ส่วนจะได้ความเร็ว

DSL), SDSL (Symmetric DSL), VDSL (Very High Bit Rate DSL), RADSL (Rate Adaptive DSL) เป็นต้น ซึ่งเทคโนโลยีตระกูลนี้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ในการส่งข้อมูลผ่าน คู่สายทองแดงที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ให้มีความสามารถในการรับส่งข้อมูลได้มากขึ้น เป็นการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายเดิมที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประโยชน์จากการใช้บริการ ADSL

- ทำให้ผู้ใช้บริการสามารถคุยโทรศัพท์พร้อมกันกับการ Access ใช้งาน อินเทอร์เน็ตได้พร้อมกัน ด้วยสายโทรศัพท์เส้นเดียวกัน โดยไม่หยุดชะงัก
- ทำให้ผู้ใช้บริการสามารถเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตด้วยความเร็วเป็น 140 เท่าเมื่อ เทียบกับการใช้ Modem แบบ Analog ธรรมดา
- การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตจะถูกเปิดอยู่เสมอ (Always-On Access) ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากการส่งถ่ายข้อมูลถูกแยกออกจากการ เรียกเข้ามาของ Voice หรือ FAX ดังนั้นการเชื่อมต่อ อินเทอร์เน็ตของผู้ใช้บริการจะไม่ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด

กว่า 6 Mbps หรือไม่กี่ขึ้นอยู่กับผู้ให้บริการ รวมทั้งระยะทางการเชื่อมต่ออีกด้วย) ความเร็วขณะนี้ มากเพียงพอสำหรับงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- งาน Access เครื่องข่าย อินเทอร์เน็ต
- การให้บริการแพคเกจ Video เมื่อร้องขอ (Video On Demand)
- ระบบเครือข่าย LAN
- การสื่อสารข้อมูลระหว่างสถานที่ทำงานกับบ้าน (Telecommuting)

*DSL คือ ระบบที่ใช้บีบอัดช่องสัญญาณข้อมูลความเร็วสูงผ่านสายโทรศัพท์บ้าน DSL ใช้วิธีที่เรียกว่า DMT (Digital Multi-Tone) หรือการแยกสัญญาณ ออกเป็น 2 สตรีม คือ สตรีม เสียงที่จะอยู่ในความถี่ต่ำที่มนุษย์ได้ยินได้ซึ่งปกติ จะต่ำเพียง 4 กิโลเฮิร์ตก็พอเพียงแล้ว อีกสตรีม หนึ่งเป็นสตรีมของสัญญาณ ข้อมูลที่ถูกอัดโดยใช้ตัวสร้างสัญญาณแบบพิเศษ สัญญาณที่ส่งออกไป นี้จะ ส่งออกไปด้วยสัญญาณความถี่สูงกว่าสัญญาณเสียง สตรีมทั้ง 2 อย่างนี้ สามารถที่จะส่งไปได้ พร้อม ๆ กัน ข้อที่ดีมาของ อินเทอร์เน็ตระบบนี้ คือ ผู้ใช้สามารถใช้ได้ทุกเมื่อ เมื่อต้องการเพราะ ระบบ DSL จะเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตตลอดเวลา โดยผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องต่อโทรศัพท์ให้ยุ่งยากอีกต่อไป

- ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องสายไม่ว่าง ไม่ต้อง Log On หรือ Log off ให้ยุ่งยากอีกต่อไป

- ADSL ไม่เหมือนกับการให้บริการของ Cable Modem ตรงที่ ADSL จะทำให้ผู้ใช้บริการมีสายสัญญาณพิเศษเฉพาะเพื่อเชื่อมต่อกับ อินเทอร์เน็ต ขณะที่ Cable Modem เป็นการ Share ใช้สายสัญญาณกับผู้ใช้บริการคนอื่นๆ ที่อาจเป็นเพื่อนบ้านของผู้ใช้บริการ

- ที่สำคัญช่องสัญญาณ (Bandwidth) การใช้งานของผู้ใช้บริการจะมีขนาดคงที่ (ตามอัตราที่ผู้ใช้บริการเลือกใช้บริการอยู่เสมอ) ขณะที่ขนาดของ Bandwidth ของการเข้ารับบริการ Cable Modem หรือการให้บริการ อินเทอร์เน็ตปกติของผู้ใช้บริการ จะถูกบั่นทอนลงตามปริมาณการใช้งานอินเทอร์เน็ตโดยรวม หรือการใช้สาย Cable Modem ของเพื่อนบ้านผู้ใช้บริการ

- สายสัญญาณที่ผู้ให้บริการ ADSL สำหรับผู้ใช้บริการนั้น เป็นสายสัญญาณอิสระ ไม่ต้องไปแบ่ง (Share) ใช้งานกับใคร ด้วยเหตุนี้จึงมีความน่าเชื่อถือ และมีความปลอดภัยสูง

อัตราความเร็วในการรับส่งข้อมูลบน ADSL

ADSL ที่ว่าทำงานเร็ว นั้นเร็วเท่าใดกัน ก่อนอื่นมาทำความเข้าใจก่อนว่า ADSL มีอัตราความเร็วขึ้นอยู่กับชนิด ดังนี้

- Full-Rate ADSL เป็น ADSL ที่มีศักยภาพในการส่งถ่ายข้อมูลข่าวสาร ที่ความเร็ว 8 เมกกะบิต ต่อวินาที

- G.Lite ADSL เป็น ADSL ที่สามารถส่งถ่ายข้อมูลข่าวสาร ได้สูงถึง 1.5 เมกกะบิต ต่อวินาที ขณะที่กำลัง Download ความเร็วขนาดนี้ คิดเป็น 25 เท่าเมื่อเทียบกับการใช้ Modem แบบ Analog ขนาด 56K และคิดเป็น 50 เท่าเมื่อเทียบกับการใช้ Modem ความเร็ว 28.8K

- ผู้ให้บริการ ADSL สามารถให้บริการ ที่ความเร็วต่ำขนาด 256K ด้วยค่าใช้จ่ายต่ำ อัตราความเร็วขึ้นอยู่กับ ระดับของการให้บริการ จากผู้ให้บริการ โดยปกติแล้ว Modem ที่เป็นระบบ ADSL สามารถ Download ข้อมูลได้ที่ความเร็ว 256 กิโลบิตต่อวินาที ไปจนถึง 8 เมกกะบิตต่อวินาที นอกจากนี้ มาตรฐาน G.lite ที่กำลังจะมาใหม่ สามารถให้บริการที่อัตราความเร็วเป็น 1.5 เมกกะบิตต่อวินาที ADSL สามารถทำงานที่ Interactive Mode หมายความว่า ที่ Mode การทำงานนี้ ADSL สามารถให้บริการรับส่งข้อมูล ที่ความเร็วมากกว่า 640 Kbps พร้อมกันทั้งขาไปและขากลับ

ตามที่ได้เรียนให้ทราบข้างต้นแล้วว่า Broadband สามารถให้บริการสัญญาณภาพ และเสียงได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งนั่นหมายความว่า หากจะประกอบกิจการในส่วนแพร่ภาพ แพร่เสียง แล้ว ผู้ประกอบการจำเป็นต้องยื่นคำขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่จากสำนักงานคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมด้วย แต่เนื่องจากปัจจุบันคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. ยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการออกใบอนุญาต ประเภทนี้

แต่ในส่วนการให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น ผู้ประกอบการยังต้องยื่นขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการจาก กทช. อยู่เช่นเดิม โดยพิจารณาจากโครงข่ายที่จะใช้ในการให้บริการ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการมีโครงข่ายสำหรับการให้บริการอินเทอร์เน็ตของตนเองก็ต้องยื่นขอรับ ใบอนุญาตประเภทที่ 2 หรือ 3 โดยต้องยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกระบวนการที่กล่าวนี้เป็นกระบวนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย แต่ ในสากลประเทศหาได้มีประเทศใดกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มบริการเสริม (Value Added Service: VAS) ต้องขอรับใบอนุญาตด้วยไม่ หากแต่ กำหนดว่าถ้าผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการที่อยู่ในกลุ่ม VAS นี้ต้องทำการแจ้ง (Notify) ให้ผู้ กำกับดูแลทราบ ทั้งนี้เพราะบริการเหล่านี้สากลประเทศ รวมถึงสหภาพยุโรปมองว่าเป็นบริการที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อยู่เสมอ หากต้องถูกกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัว จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมมากกว่าเป็นผลดี และผลร้ายที่สุดก็จะตกอยู่ที่ผู้บริโภค เพราะจะต้องใช้ เทคโนโลยีใหม่ๆที่ไม่ทันสมัย และต้องเสียค่าใช้จ่ายบริการในอัตราที่สูง อีกทั้งบริการเสริมที่กล่าวถึงนี้ ประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกก็ต้องทำการเปิดตลาดตามที่ให้คำมั่นไว้ใน Reference Paper อีกด้วย

เมื่อได้ทราบถึงความหมาย และลักษณะของบริการ Broadband แล้ว ผู้เขียนจะขอ นำเสนอแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการการให้บริการ Broadband ของประเทศเกาหลี ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่า ประเทศเกาหลีเป็นประเทศที่มีเทคโนโลยีล้ำหน้ามากกว่า ประเทศอื่นๆในโลก ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นประเทศเกาหลีที่มีเพียงเทคโนโลยีที่ทันสมัยเท่านั้น หากแต่ ยังมีหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการให้บริการ Broadband ที่มีความทันสมัย สอดคล้องกับ สถานการณ์ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาด้วย อันทำให้บริการ Broadband ของ ประเทศเกาหลีเป็นบริการที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ดึงดูดเม็ดเงินจากนักลงทุนต่างชาติไปอย่าง มหาศาล โดยไม่ถูกกฎหมายปิดกั้นการให้บริการแต่อย่างใด ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุที่ ทำให้ประเทศเกาหลีมีเสน่ห์ดึงดูดให้ผู้เขียนสนใจนำมาศึกษา ดังนั้นผู้เขียนจึงขอนำผลการศึกษา

แนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ Broadband มากค่าไว้ ณ. ที่นี้ เพื่อเสนอเป็นแนวทางให้แก่ กทช. ในการปรับแก้ไขหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ควบคุมการให้บริการ Broadband ในประเทศไทยต่อไป

2.2.1.5 แนวทางปฏิบัติของการออกใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตในประเทศเกาหลี

ประเทศเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความทันสมัยอย่างมากในเรื่องเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต ซึ่งก็หมายความว่ารวมถึงหลักเกณฑ์ใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet) ด้วยเช่นกัน ในประเด็นเรื่องใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet) ผู้เขียนจึงนำหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตของประเทศเกาหลีมากค่าไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

ปัจจุบันพระราชบัญญัติโทรคมนาคมของประเทศเกาหลีกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะประกอบกิจการการโทรคมนาคม จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงข้อมูลและการสื่อสาร ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ค.ศ. 2004⁷⁶ จะต้องดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงพร้อมบรรยายรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 (3)⁷⁷ ดังนี้

⁷⁶ The Telecommunication Business Act of Korea 2004 provides “Article 5 (License etc. of Key Communications Business Operator) (1) a person who intends to run a key communications business shall obtain a license from the Minister of Information and Communication. <Amended by Act No. 5220, Dec. 30, 1996>”

⁷⁷ The Telecommunication Business Act of Korea 2004 provide “Article 5 (3) The Minister of Information and Communication shall, in granting a license under paragraph (1), comprehensively examine the matters falling under each of the following subparagraphs: <Amended by Act No. 5220, Dec. 30, 1996>

1. Propriety of the plans for providing the key telecommunications services;
2. Appropriateness of the size of telecommunications facilities;

- (1) จัดทำแผนงานเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง
- (2) โครงข่ายที่จำเป็นต่อการให้บริการ
- (3) ความสามารถทางเทคนิค และ ทางด้านการเงิน
- (4) จัดทำผลการทดสอบระบบเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ
- (5) จัดทำแผนพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับบริการ หรือจัดทำแผนพัฒนาเทคโนโลยีที่สนับสนุนการให้บริการ และ
- (6) จัดทำแผนสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับการให้บริการโทรคมนาคม และ
- (7) รายละเอียดอื่นๆที่จำเป็นต่อการให้บริการ

แต่ถ้าผู้ประกอบการใดมีความประสงค์จะให้บริการเสริม (VAS) ผู้ประกอบการรายนั้นหาจำต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการใหม่ไม่ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการมีโครงข่ายที่สามารถให้บริการโทรคมนาคม และประสงค์จะให้บริการโทรคมนาคม เช่น บริการโทรศัพท์พื้นฐานก็สามารถขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 5 และหากประสงค์จะให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงก็ยังสามารถดำเนินการให้บริการได้ทันที โดยไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติมต่างหากอีกหนึ่งใบ ตามความในมาตรา 4 (4)⁷⁸ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบ กิจ

3. Financial and technical capability;

4. Actual results of technical developments related to key telecommunications services to be provided;

5. Technical development plans related to key telecommunications services; Support plans for technical developments for promoting telecommunications; and

6. Support plans for technical developments for promoting telecommunications;

and

7. Other necessary matters for the performance of business”

⁷⁸The Telecommunication Business Act of Korea 2004 provides “Article 4 (Classification of Telecommunications Businesses, etc.) (4) The value-added telecommunications business shall be the business which leases telecommunications line facilities from a licensed

การโทรคมนาคม ค.ศ. 2004 ทั้งนี้เพราะกิจการโทรคมนาคมแต่ละประเภทไม่ควรต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลเหมือนกันทั้งหมด การประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดการแข่งขันในระดับสูง หน่วยงานกำกับดูแลสามารถปล่อยให้เป็นการทำงานของกลไกตลาด และไม่ควรมีเงื่อนไขกำกับดูแลที่มีรายละเอียดเช่นเดียวกับกิจการที่มีโครงข่ายหรือที่มีแนวโน้มว่าจะไม่เกิดการแข่งขันมากนัก ถ้าหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตทุกประเภทเท่าเทียมกันก็อาจทำให้เกิดการกำกับดูแลที่เกินความจำเป็น (excessive regulation) สำหรับกิจการบางประเภทได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กฎหมายของประเทศเกาหลีไม่มีนโยบายในการควบคุมการให้บริการที่ถือว่าเป็นบริการเสริม (VAS) เช่นการให้บริการอินเทอร์เน็ต, การให้บริการบัตรโทรศัพท์ เป็นต้น และเมื่อผู้ประกอบการนั้นได้ให้บริการแล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นมีหน้าที่เพียงรายงาน (Report) การประกอบกิจการให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงข้อมูลและการสื่อสารทราบตามมาตรา 21⁷⁹ เท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้การให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอยู่ในสถานะเสมือนไม่มีการกำกับดูแล หรือลดการกำกับดูแล (Deregulation) ไป อันส่งผลให้ธุรกิจอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสามารถพัฒนาไปได้อย่างเต็มที่ และมีนักลงทุนจากหลายประเทศ สนใจเข้าร่วมลงทุนเป็นเพื่อนคู่ค้า (Partner) กับผู้ประกอบการในประเทศเกาหลีมากยิ่งขึ้น

ผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมของเกาหลี คือ หลักเกณฑ์ที่ไม่มุ่งเน้นควบคุมการให้บริการเสริม หรือ VAS นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมเป็นอันมากที่ทำให้อุตสาหกรรมสามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่

facilities-based telecommunications business operator and provides any telecommunications business service not falling under the above paragraph (2)(hereinafter referred to as the "value-added telecommunications service"). <Amended by Act No. 5220, Dec. 30, 1996; Act No. 5385, Aug. 28, 1997>

⁷⁹The Telecommunication Business Act of Korea 2004 provides "Article 21 (Report of Value-Added Telecommunications business operator, etc.) The person intending to run a value-added telecommunications business shall report to the Minister of Information and Communication, as prescribed by the Presidential Decree: *Provided*, That this shall not apply to the case in which the facilities-based telecommunications business operator runs a value-added telecommunications business and to other minor businesses prescribed by the Presidential Decree. <Amended by Act No. 5220, Dec. 30, 1996>

ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และยังง่ายต่อการกำกับดูแล และยิ่งไปกว่านั้นผลดีที่สุดก็จะตกแก่ผู้บริโภคที่จะได้รับบริการที่ดีในราคาที่ย่อมเยาว์ และยังทำให้ทราบว่า การกำกับดูแลกิจการที่แตกต่างกัน ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเดียวกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากประเทศไทยนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวของประเทศเกาหลีนี้มาใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยแล้ว ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาบริการโทรคมนาคม ด้านบริการเสริม (VAS) นี้ได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเทศเกาหลีอย่างแน่นอน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงสรุปรูปแบบการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการของแต่ละประเทศ ดังปรากฏตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรูปแบบใบอนุญาตของ 5 ประเทศที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ประเทศ	รูปแบบใบอนุญาต	ระยะเวลาในการดำเนินการ	หน่วยงานพิจารณาให้ใบอนุญาต	หน่วยงานพิจารณาให้ใช้ทรัพย์สิน	บริการที่ได้รับอนุญาต
1. ไทย	แยกใบอนุญาตตามบริการ	ไม่มีระยะเวลาระบุไว้ชัดเจน	สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)	สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)	ตามที่ยื่นคำขอ
2. อังกฤษ	Single License	ยื่นคำขอแล้วสามารถให้บริการได้ทันที	Office of communications (OFCOM)	Ministry of Industry	สามารถให้บริการได้ทั้งบริการโทรคมนาคมและบริการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
3. เยอรมัน	Single License	1 สัปดาห์	Regulatory Authority	Regulatory Authority ออกหนังสือรับรองสิทธิเพื่อขอใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนด	สามารถให้บริการ Public telecommunications network or public telecommunications service
4. อินเดีย	Unified License	ยื่นคำขอแล้วสามารถให้	Telecom Regulatory	Ministry of Communications &	สามารถให้บริการที่ครอบคลุมกับทุก

		บริการได้ทันที	Authority of India (TRAI)	Information Technology	โครงข่ายสาธารณะ โดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาและเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการให้บริการไม่ว่าจะเป็นบริการโทรคมนาคมและบริการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ถ้าให้บริการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ต้องได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่จากรัฐมนตรีก่อน
5.ไนจีเรีย	Single License	ยื่นคำขอแล้วสามารถให้บริการได้ทันที	Nigerian Communications Commission (NCC)	Nigerian Communications Commission (NCC)	สามารถให้บริการได้เฉพาะบริการโทรคมนาคม