บทที่ 6

การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

การประกอบการโทรคมนาคมของประเทศไทยในยุคแรกเริ่มต้นขึ้นในปริบทของการผูกขาดโดยรัฐเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษโดยเริ่มต้นจากการประกอบการโดยกรมโทรเลขและกรมไปรษณีย์โทรเลขตามลำดับ ซึ่งต่อมาอำนาจผูกขาดดังกล่าวได้ถูกโอนไปอยู่ในอำนาจการประกอบการของรัฐวิสาหกิจ 2 หน่วยงาน คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ซึ่งรับผิดชอบการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานภายในประเทศและประเทศใกล้เคียง) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ซึ่งรับผิดชอบการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ)

การกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมได้เริ่มขึ้นเมื่อรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งได้เข้าทำสัญญาร่วมการงานกับบริษัทเอกชน อนุญาตให้เอกชนได้สิทธิในการประกอบการโทรคมนาคมโดยอาศัยอำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง โดยรัฐวิสาหกิจทั้งสองทำหน้าที่เป็นทั้งองค์กรกำกับดูแลผู้ประกอบการภายใต้สัญญาร่วมการงานและผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมแก่ประชาชนไปพร้อมกัน กรอบการกำกับดูแลในยุคนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปข้อสัญญาร่วมการงานจึงยังไม่มีรูปแบบที่เด่นชัดนักทั้งในด้านการกำกับดูแลทางด้านราคาและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เนื่องจากผลของสัญญาร่วมการงานซึ่งกำหนดให้ทรัพย์สินทั้งหมดที่ผู้ประกอบการเอกชนสร้างขึ้น (ซึ่งรวมถึงโครงข่ายโทรศัพท์ด้วย) ตกเป็นกรรมสิทธิของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งในฐานะตัวแทนของรัฐ การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการ 2 รายจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ การที่ผู้ประกอบการให้บริการโดยอาศัยโครงข่ายของรัฐทั้งหมดจึงมีลักษณะเป็นเพียงการขอใช้โครงข่ายของรัฐเท่านั้น ค่าขอใช้โครงข่ายของรัฐที่ผู้ประกอบการเอกชนจ่ายให้รัฐจึงมีลักษณะเป็นเพียงค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการใช้งานโครงข่ายของรัฐ

แนวคิดการกำกับดูแลอย่างจริงจังเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยพร้อม ๆกับแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบการโทรคมนาคมด้วยอิทธิพลของเวทีองค์การการค้าโลกซึ่งไทยได้ร่วมลงนามในพิธิสารฉบับที่ 4 ว่าด้วยการบริการสาขาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ผูกพันตนในการเปิดเสรีการประกอบการโทรศัพท์ โทรพิมพ์ โทรเลข และแฟกซ์ สาธารณะทางไกลในประเทศและระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขว่าประเทศไทยจะต้องมีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมสื่อสารแล้ว พันธะกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดการออก พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดเฉพาะคือตลาดโทรคมนาคม และ

พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้เปิดแนวทางการกำกับดูแลใหม่แก่ประเทศไทย โดยยกเลิกระบบการผูกขาดและการกำกับดูแลภายใต้สัญญาร่วมการงานโดยรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง (คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย) มาสู่การกำกับดูแลภายใต้นโยบายการส่งเสริมการแข่งขันเสรีที่รัฐวิสาหกิจทั้งสองจะต้องถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นผู้ประกอบการเอกชนในตลาดแข่งขัน ซึ่งการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะกลายเป็นจุดศูนย์กลางหลักของการกำกับดูแล เพื่อให้ผู้ประกอบการทุกรายภายใต้ตลาดแข่งขันสามารถเข้าถึงและเชื่อมต่อโครงข่ายของตนเข้ากับผู้ประกอบการรายอื่นได้

6.1 วิวัฒนาการของกรอบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย

6.1.1 ระยะเริ่มกิจการโทรศัพท์

กิจการโทรศัพท์ในประเทศไทยซึ่งระยะเริ่มแรกอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2424 โดยกรมกลาโหมได้นำเครื่องโทรศัพท์มาทดลองใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกโดยใช้ทดลองระหว่างกรุงเทพฯ กับสมุทรปราการ เพื่อแจ้งข่าวเรือเข้าออกระหว่างกรุงเทพฯ กับสมุทรปราการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2426 เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมโทรเลขขึ้น กิจการโทรศัพท์จึงได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโทรเลข[1]

6.1.2 การผูกขาดการประกอบการโทรศัพท์พื้นฐาน

การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2429 โดยกรมโทรเลขได้เปิดให้ประชาชนเช่าเครื่องโทรศัพท์ไว้ติดต่อกันภายในกรุงเทพมหานคร และบริเวณใกล้เคียงในช่วงเวลา 7.00 - 19.00 น. ต่อมาในปี พ.ศ. 2430 กรมโทรเลขจึงได้ประกาศให้ประชาชนที่มีความประสงค์จะตั้งเครื่องโทรศัพท์ส่วนตัวเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครแจ้งความจำนงเพื่อให้กรมโทรเลขไปติดตั้งเครื่องโทรศัพท์ส่วนตัวสำหรับใช้เองโดยไม่ต้องเช่า แต่ต้องทำสัญญากับ

---

[1] อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. การสื่อสารแห่งประเทศไทย, ย้อนอดีตการสื่อสารไทย (กรุงเทพฯ : บริษัท กราฟฟิค ซัพพลายส์ จำกัด, 2533), หน้า 126-172.

2. กรมไปรษณีย์โทรเลข, เบิกฟ้า (หนังสือที่ระลึกเนื่องในพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ดาวฤกษ์ จำกัด, 2541), หน้า 24-53.

กรมโทรเลข รูปแบบการให้บริการดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการประกอบการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในปัจจุบัน

วันที่ 19 กรกฎาคม 2441 กิจการโทรศัพท์ได้โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข ภายหลังจากมีการยุบรวมกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขเข้าด้วยกัน โดยมีการเปิดให้ผู้เช่าใช้โทรศัพท์ได้ตลอด 24 ชั่วโมง ตั้งแต่ 1 มกราคม 2442 เป็นต้นมา รวมทั้งได้เปิดบริการโทรศัพท์สาธารณะในเขตปริมณฑลด้วย[2]

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการตรา พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจผูกขาดการประกอบกิจการโทรศัพท์ภายในประเทศตกอยู่แก่รัฐบาล นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กล่าวถึงแนวคิดการผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยรัฐไว้อย่างชัดเจน

6.1.3 การผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยรัฐวิสาหกิจ

ในปี พ.ศ. 2479 ได้มีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม ตาม พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์[¨] โดยได้รับโอนอำนาจการผูกขาดการประกอบกิจการโทรศัพท์ภายในประเทศ ตาม พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 จากกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญในการถ่ายโอนอำนาจผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมจากรัฐมาสู่รัฐวิสาหกิจ

---

[2] Ibid.

[˙] มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 บัญญัติว่า "รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม อำนาจนี้ท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข"

[¨] มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่ง เรียกว่า "องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์"

ภายหลังจากการจัดตั้งทศท. ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการตรา พ.ร.บ.การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคมเช่นเดียวกับทศท. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรคมนาคมนอกเหนือจากการให้บริการของทศท.

6.1.4 การร่วมการงานระหว่างรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ประกอบการเอกชน: การกำกับดูแลผ่านสัญญาร่วมการงาน

โดยผลของความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีโทรคมนาคม ทำให้บริการโทรคมนาคมจากรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง (คือ ทศท. และ กสท.) ไม่เพียงพอแก่ความต้องการในการใช้งานของผู้ใช้บริการ จึงเกิดความคิดริเริ่มที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจให้บริการโทรคมนาคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการ โดยจัดให้มีการดำเนินธุรกิจโดยการให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมการงานกับรัฐวิสาหกิจผู้เป็นเจ้าของสิทธิขาดในการประกอบการโทรคมนาคม หรือเรียกกันทั่วไปว่า การรับสัมปทาน เอกชนรายใดจะได้รับสิทธิในการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมประเภทใดนั้นมีการคัดเลือกเป็นคราว ๆ ไปตามโครงการที่ส่วนราชการเป็นผู้กำหนดในขณะนั้น หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่ใช้ในการคัดเลือก คือ ผลประโยชน์ตอบแทนที่บริษัทเอกชนจะสามารถมอบให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยทั่วไปคิดคำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้จากการดำเนินธุรกิจให้บริการโทรคมนาคมนั้นก่อนหักค่าใช้จ่าย ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าส่วนแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) เมื่อได้รับคัดเลือกแล้วก็สามารถดำเนินธุรกิจได้โดยบริษัทเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมขึ้นมาทั้งหมด และโอนทรัพย์สินอุปกรณ์เหล่านั้นให้แก่รัฐวิสาหกิจแล้วจึงดำเนินการทางธุรกิจต่อไป รวมเรียกขั้นตอนนี้ว่า Build-Transfer-Operate หรือ BTO

มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งการสื่อสารขึ้น เรียกว่า "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนและดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์โทรเลขและโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ"

ในการดำเนินธุรกิจให้บริการโทรคมนาคมภายใต้แนวคิดนี้ บริษัทเอกชนผู้รับสิทธิดำเนินธุรกิจให้บริการโทรคมนาคมจะต้องรับรู้และปฏิบัติตามเงื่อนไขหลักที่สำคัญโดยสังเขปดังนี้

1. ประเภทและขอบเขตของธุรกิจให้บริการโทรคมนาคมที่ได้รับสิทธิให้ดำเนินธุรกิจ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์พื้นฐาน เป็นต้น
2. อายุของสัญญาที่ได้รับ และรัฐวิสาหกิจผู้เป็นเจ้าของสิทธิ
3. ผลประโยชน์ที่จะต้องมอบให้แก่รัฐวิสาหกิจ ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้นทั้งลักษณะการจ่ายและปริมาณ
4. โอนสิทธิความเป็นเจ้าของในอุปกรณ์ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจ เช่น ชุมสายโทรศัพท์ ระบบสื่อสัญญาณ ให้แก่รัฐวิสาหกิจเจ้าของสิทธิ
5. ใช้อัตราค่าบริการโดยอิงกับอัตราค่าบริการของบริการโทรคมนาคมที่รัฐวิสาหกิจนั้นให้บริการอยู่แต่เดิม
6. เอกชนเป็นผู้รับภาระเรื่องการระดมเงินเพื่อลงทุนทั้งหมด และรับผิดชอบเรื่องภาระหนี้สิน ดอกเบี้ยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นทั้งหมด
7. เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ และรับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจทั้งหมด
8. เงื่อนไขรายละเอียดเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่ระบุไว้กับรัฐวิสาหกิจคู่สัญญา

ในปี พ.ศ. 2533 ทศท.ได้เข้าร่วมการงานกับบริษัท Advanced Info Service (AIS) ซึ่งเป็นเอกชนรายแรก เพื่อดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในย่านความถี่ 900 MHz โดยใช้ระบบ NMT ซึ่งเป็น Analog และ GSM 900 ซึ่งเป็น Digital หลังจากนั้น การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงได้เข้าร่วมการงานกับบริษัท Total Access Communications (TAC) เพื่อดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในย่านความถี่ 800 MHz ใน Band B ซึ่งเป็น Analog และ Digital ในย่าน 1800 MHz

ด้านบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ในปี พ.ศ. 2534 ทศท.ได้เข้าร่วมการงานกับบริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)) ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานภายในประเทศในเขตกรุงเทพและปริมณฑล จำนวน 2,000,000 เลขหมาย[*] ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ. 2538 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมขยายเลขหมายโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์นครหลวงและในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก 1,900,000 เลขหมาย ทศท.จึงได้แก้ไขเพิ่ม

---

[*] ตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2534

เติมสัญญาร่วมการงานกับบริษัท เทเลคอมเอเชียฯ เพิ่มขึ้นอีก 600,000 เลขหมาย[*] ส่วนการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตภูมิภาคนั้น ในปี พ.ศ. 2535 ทศท. ได้เข้าร่วมการงานกับบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในส่วนภูมิภาค จำนวน 1,000,000 เลขหมาย[**] ซึ่งต่อมาโดยผลของมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นชอบกับแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมขยายเลขหมายโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์นครหลวงและในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ทศท. จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมการงานกับบริษัท ไทยเทเลโฟนฯ เพิ่มขึ้นอีก 500,000 เลขหมาย[***]

6.1.5 การเปิดเสรีการประกอบกิจการโทรคมนาคม การแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย และการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยองค์กรอิสระ

แนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อกระทรวงคมนาคมได้เสนอ “แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม” เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมไทยจากระบบผูกขาดโดยส่วนงานของรัฐไปสู่ระบบการค้าเสรี ต่อมาได้มีการพิจารณาทบทวนแผนแม่บทดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 อนุมัติแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาตลาดโทรคมนาคม แยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแล และองค์กรให้บริการให้ชัดเจนสำหรับการประกอบกิจการกิจโทรคมนาคมแข่งขันเสรี และการแปรสภาพทศท.และกสท.

---

[*] ตามสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์นครหลวง ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 8 กันยายน 2538

[**] ตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2535

[***] ตามสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 21 กันยายน 2538

ในเวทีระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในพิธีสาร ฉบับที่ 4 ว่าด้วยการบริการสาขาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ในเวทีเจรจาเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATS (General Agreement on Trade in Services) โดยมีสาระสำคัญว่าประเทศสมาชิกเข้าร่วมลงนามให้ความเห็นชอบร่วมกันในอันที่จะลดข้อจำกัดในการเปิดตลาดและลดการผูกขาด และยินยอมให้บริษัทต่างชาติเข้ามาแข่งขันตามกฎเกณฑ์ของ GATS โดยประเทศไทยมีข้อเสนอที่จะเปิดให้ต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20 ของผู้ถือหุ้นทั้งหมดสำหรับบริการสาธารณะทางไกลในประเทศ และต่างประเทศ ในบริการโทรศัพท์ โทรพิมพ์ โทรเลข และแฟกซ์ โดยมีข้อกำหนดว่าจะเปิดเสรีในปี 2549 ภายใต้เงื่อนไขว่า ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมแล้ว และเงื่อนไขอื่นๆ เช่น จำนวนผู้ประกอบการอาจจะต้องถูกจำกัด และการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้มีสิทธิเพียงผู้เดียวที่จะให้ผู้ประกอบการเชื่อมต่อกับดาวเทียม Intelsat และ Inmarsat[3]

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมาย พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีหลักการสำคัญในการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมทั้ง 2 แห่ง คือ ทศท.และกสท. เป็นบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัดตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการตรา พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

6.1.6 การส่งเสริมการแข่งขันเสรีและการยกเลิกระบบผูกขาด

นอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้ว แนวคิดการส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและยกเลิกระบบการผูกขาดในการประกอบการโทรคมนาคมโดยรัฐปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อมีการตรา พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ในปี พ.ศ. 2544 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมขององค์กรกำกับดูแลอิสระที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ผ่านระบบการอนุญาต และยกเลิกระบบการผูกขาด

---

[3]ทวินันท์ จันทนจุลกะ, การเปิดเสรีโทรคมนาคมของไทย : จาก WTO สู่ ASEAN, หนังสือที่ระลึกวันสื่อสารแห่งชาติ 2542. กรมไปรษณีย์โทรเลข, หน้า 139- 146

ที่มีอยู่เดิม โดยยกเลิก พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม* ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจการผูกขาดในการตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในประเทศไทยของ ทศท.

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ต้องประสบปัญหาการขาดองค์กรกำกับดูแลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายอันเป็นผลมาจากความล่าช้าในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ส่งผลให้กรอบการกำกับดูแลผ่านระบบการอนุญาตและการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมยังมิได้มีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

6.2 โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะและการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์ในประเทศไทย

6.2.1 โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะ (Public Switched Telephone Networks)

ในปัจจุบันบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)** ได้เริ่มปรับเปลี่ยนระบบโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะดั้งเดิมในประเทศไทยซึ่งมีอยู่แต่เดิมให้กลายเป็นระบบโครงข่าย 2 ระดับเพื่อลดต้นทุนในการประกอบการ อย่างไรก็ดีเนื่องจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์แบบ ระบบโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะที่ใช้งานอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นการผสมผสานระหว่างโครงข่ายแบบดั้งเดิมและโครงข่ายใหม่ 2 ระดับ

6.2.1.1 โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะแบบดั้งเดิม

โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะหรือ Public Switched Telephone Networks (PSTN) ในประเทศไทยในยุคแรกซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมโทรเลข กรมไปรษณีย์

---

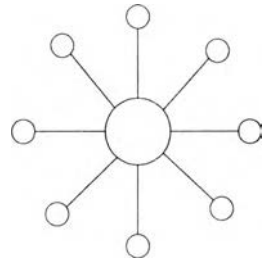
* พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 3 บัญญัติว่า
"ให้ยกเลิก
(1) พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477
(2) พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2417"

** บริษัทมหาชนซึ่งแปรรูปมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม

โทรเลข และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามลำดับ ประกอบไปด้วยจุด (Node) ที่มีการเชื่อมต่อกันด้วยเส้นทางหลายเส้นทางประกอบกัน โดยโครงสร้างเบื้องต้นของโครงข่ายแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) โครงข่ายรูปดาว

รูปภาพที่ 6 ภาพแสดงโครงข่ายรูปดาว

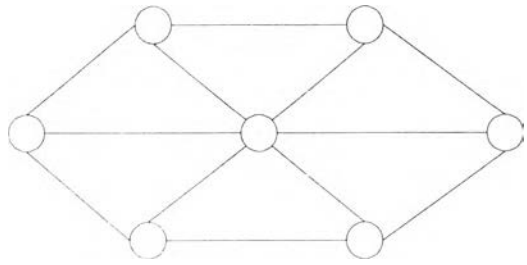


ที่มา อนุรักษ์ เมฆพะโยม, "เอกสารประกอบการสอน วิชาวิศวกรรมโทรศัพท์," คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตนนทบุรี.

โครงข่ายรูปดาวเป็นโครงข่ายที่ใช้จุดกึ่งกลางเป็นตัวเชื่อมโยงการติดต่อระหว่างเครื่องโทรศัพท์หรือชุมสายโทรศัพท์ที่อยู่รอบ ๆ การติดต่อกันระหว่างเครื่องโทรศัพท์หรือชุมสายโทรศัพท์ที่อยู่ในโครงข่ายรูปดาวจะกระทำได้โดยต่อผ่านชุมสายโทรศัพท์กลางเท่านั้น โครงข่ายรูปดาวจึงมีข้อดีตรงที่สามารถลดจำนวนคู่สายที่ใช้ติดต่อกันระหว่างเครื่องโทรศัพท์หรือชุมสายโทรศัพท์ได้ จึงเหมาะสำหรับใช้กับโครงข่ายขนาดเล็กที่มีการใช้โทรศัพท์ไม่คับคั่ง เช่น ในส่วนภูมิภาค เป็นต้น

(2) โครงข่ายรูปใยแมงมุม

รูปภาพที่ 7 ภาพแสดงโครงข่ายรูปใยแมงมุม

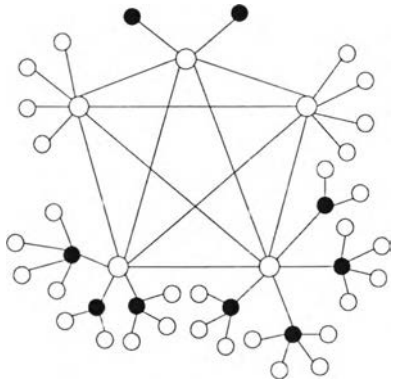


ที่มา อนุรักษ์ เมฆพะโยม, "เอกสารประกอบการสอน วิชาวิศวกรรมโทรศัพท์," คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตนนทบุรี.

โครงข่ายรูปใยแมงมุมเป็นโครงข่ายที่ใช้เชื่อมต่อชุมสายโทรศัพท์ถึงกันทั้งหมด โดยจะไม่นำไปใช้ในการต่อเชื่อมระหว่างเครื่องโทรศัพท์กับชุมสายเนื่องจากจะทำให้ต้นทุนการประกอบการสูงเกินไป ลักษณะโครงข่ายแบบนี้เหมาะกับโครงข่ายที่มีการใช้งานโทรศัพท์อย่างคับคั่ง เช่นกรณีการใช้งานโครงข่ายโทรศัพท์ในเขตนครหลวงเพราะจะทำให้จำนวนการเรียกกระจายกันออกไปยังชุมสายต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ไม่คับคั่งอยู่ที่จุดศูนย์กลาง ณ ชุมสายใดชุมสายหนึ่ง ข้อเสียหลักของโครงข่ายรูปใยแมงมุมคือต้องใช้คู่สายจำนวนมากทำให้เป็นต้นทุนสูงของการประกอบการ

ในระบบโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะของประเทศไทยจะมีการต่อเชื่อมโดยอาศัยรูปแบบทั้งโครงข่ายรูปดาวและรูปใยแมงมุมผสมผสานกัน กล่าวคือ โครงข่ายรูปใยแมงมุมจะนำไปใช้กับจังหวัดที่มีการใช้โทรศัพท์อย่างคับคั่ง และโครงข่ายรูปดาวจะนำไปใช้กับจังหวัดที่มีการใช้โทรศัพท์น้อยหรือเบาบาง ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้โครงข่ายรูปใยแมงมุมเพราะจะทำให้สิ้นเปลืองสายจำนวนมาก

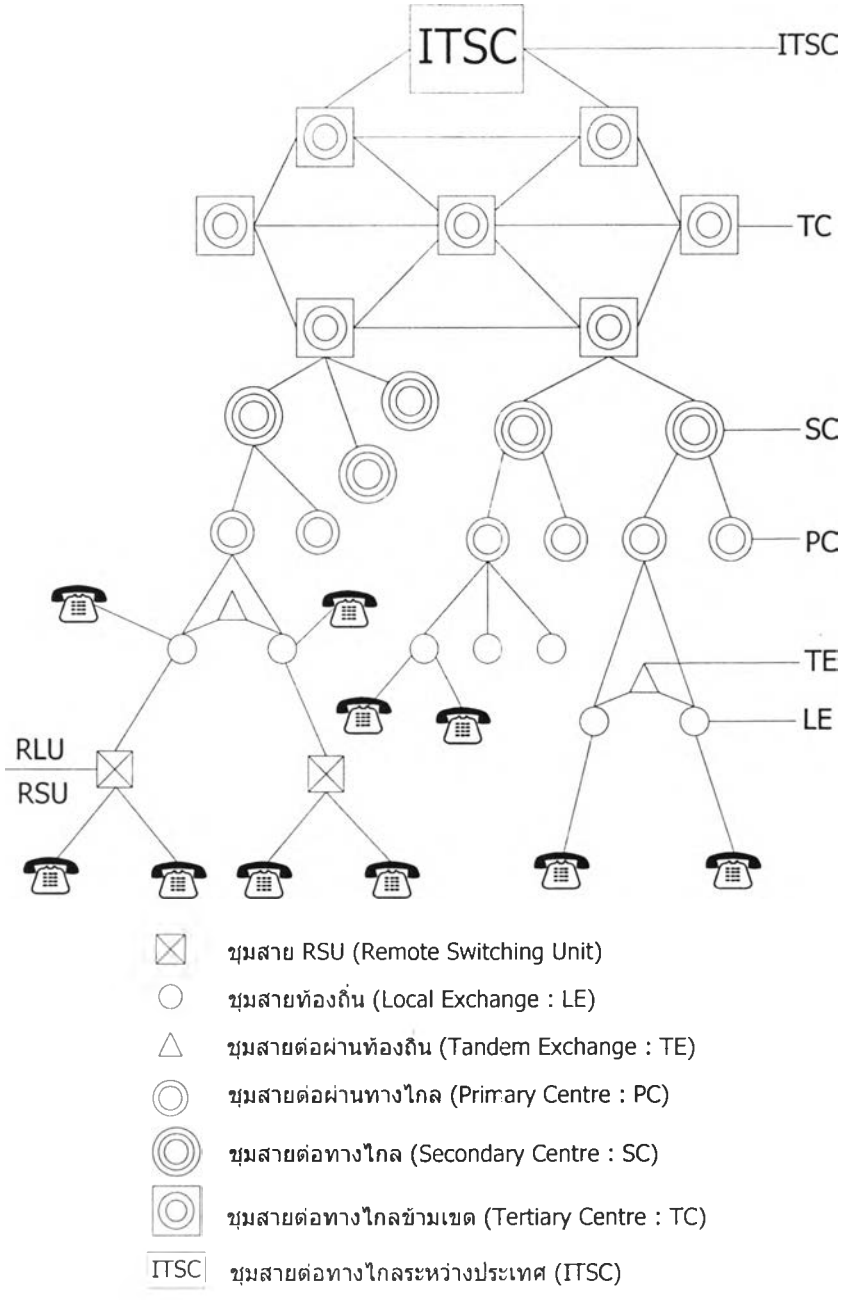
รูปภาพที่ 8 ภาพแสดงโครงข่ายแบบผสม



ที่มา อนุรักษ์ เมฆพะโยม, “เอกสารประกอบการสอน วิชาวิศวกรรมโทรศัพท์,” คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตนนทบุรี.

การเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์ใน 2 รูปแบบดังกล่าวจะมีการเชื่อมโยงออกมาเป็นรูปลำดับชั้นของโครงข่าย (Network Hierarchy) โดยมีการจัดลำดับชั้นจากสูงลงมาต่ำ ในลักษณะดังภาพต่อไปนี้

รูปภาพที่ 9 ภาพแสดงลำดับชั้นของโครงข่าย



ที่มา อนุรักษ์ เมฆพะโยม, "เอกสารประกอบการสอน วิชาวิศวกรรมโทรศัพท์," คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตนนทบุรี.

(1) ชุมสายท้องถิ่น (Local Exchange:LE) เป็นชุมสายที่อยู่ในระดับต่ำสุด โดยมีชุมสาย RSU (Remote Switching Unit) เป็นส่วนประกอบหนึ่งของชุมสาย LE เหตุที่ชุมสาย RSU ไม่ถือเป็นชุมสายหลักเนื่องจากระบบการทำงานภายในชุมสายจะไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเท่ากับระบบชุมสายหลักดังเช่นระบบของชุมสาย LE ชุมสาย RSU จึงทำหน้าที่เป็นเพียงตัวรวบรวมเลขหมายส่งไปยังชุมสายหลัก LE และจะมีการติดตั้งใช้งานเฉพาะในชุมสายท้องถิ่นที่มีระยะทางไกลเท่านั้น ลักษณะการต่ออุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ใช้ปลายทาง (Customer Premises Equipment:CPE) เข้ากับชุมสาย RSU และชุมสาย LE นี้จะเป็นรูปดาวตามหลักการของโครงข่ายรูปดาว

(2) ชุมสายต่อผ่านท้องถิ่น (Tandem Exchange:TE) ทำหน้าที่ในการต่อผ่านการต่อโทรศัพท์ระหว่างชุมสายท้องถิ่นต่างๆ ในโครงข่ายท้องถิ่น โดยทศท. ได้จัดสร้างชุมสาย TE เฉพาะในเขตนครหลวงเท่านั้น เนื่องจากโครงข่ายท้องถิ่นในเขตนครหลวงเป็นโครงข่ายใหญ่มีอัตราการใช้งานโทรศัพท์สูง ซึ่งโดยหลักการทางเทคนิคแล้วจะต้องใช้โครงข่ายรูปใยแมงมุม แต่เนื่องจากพื้นที่ในเขตนครหลวงกว้างขวางมาก การเชื่อมโยงชุมสาย TE ถึงกันหมดทุกชุมสายจะต้องใช้คู่สายเป็นจำนวนมากทำให้ต้นทุนการประกอบการสูง ทศท. จึงหาทางลดต้นทุนโดยการตั้งชุมสาย TE กระจายไว้ตามพื้นที่ต่างๆ โดยใช้การเชื่อมโยงเป็นรูปดาว

(3) ชุมสายต่อผ่านทางไกล (Primary Centre:PC) ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างโครงข่ายท้องถิ่นกันโครงข่ายทางไกลในกรณีที่มีการต่อโทรศัพท์ทางไกล (long distance call) ระหว่างจังหวัดต่างๆ ส่วนในกรณีที่มีการต่อโทรศัพท์ระหว่างกันเองในโครงข่ายท้องถิ่นนั้น ชุมสาย PC จะทำหน้าที่เป็นชุมสาย TE สำหรับการต่อโทรศัพท์ภายในโครงข่ายท้องถิ่นนั้นด้วย การเชื่อมโยงชุมสาย PC จะมีลักษณะเป็นโครงข่ายใยแมงมุม

(4) ชุมสายต่อทางไกล (Secondary Centre:SC) ทำหน้าที่เชื่อมโยงการต่อโทรศัพท์ทางไกลระหว่างจังหวัดในเขตภูมิภาคเดียวกัน เช่น การต่อโทรศัพท์ระหว่างจังหวัดอุทัยธานีกับจังหวัดเพชรบูรณ์ จะต้องใช้ชุมสาย SC ที่จังหวัดนครสวรรค์ ชุมสาย SC ในประเทศไทยทั้งหมดมีจำนวน 20 ชุมสาย กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ คือ เพชรบุรี นครปฐม อยุธยา สระบุรี ปราจีนบุรี นครราชสีมา พิษณุโลก เชียงใหม่ ลำปาง นครสวรรค์ ชลบุรี จันทบุรี อุดรธานี ขอนแก่น อุบลราชธานี ยะลา หาดใหญ่ นครศรีธรรมราช ภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี

(5) ชุมสายต่อทางไกลข้ามเขต (Tertiary Centre:TC) ทำหน้าที่เชื่อมโยงโครงข่ายทางไกลระหว่างจังหวัดที่อยู่คนละเขตทางไกล ชุมสาย TC ในเขตภูมิภาคของประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ชุมสาย กระจายอยู่ 3 จังหวัด คือ นครราชสีมา พิษณุโลก และสุราษฎร์ธานี ส่วนในเขตนครหลวงมีชุมสาย TC 4 ชุมสาย คือ กรุงเกษม หลักสี่ พระโขนง และลาดหญ้า ลักษณะการเชื่อมต่อระหว่างชุมสาย TC จะเป็นโครงข่ายรูปใยแมงมุม

(6) ชุมสายต่อทางไกลระหว่างประเทศ ITSC ทำหน้าที่เชื่อมโยงโครงข่ายของประเทศเข้ากับโครงข่ายต่างประเทศ อยู่ในความดูแลของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

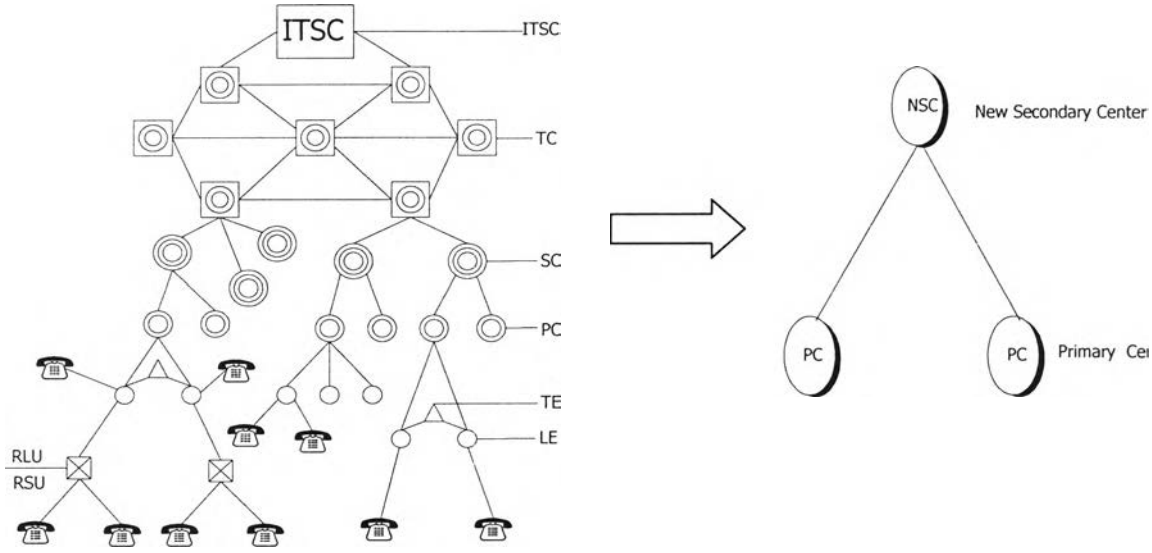
6.2.1.2 โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะแบบใหม่

รูปแบบโครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะแบบเดิมซึ่งมีการเชื่อมโยงในหลายระดับทำให้เกิดต้นทุนสูงในการประกอบการอันเนื่องมาจากการวางคู่สายจำนวนมากและการเชื่อมโยงคู่สายต่างๆ เข้ากับ switch ในแต่ละระดับ ทำให้ทศท. ต้องเริ่มปรับลดระดับชั้นของโครงข่ายลงให้เหลือโครงข่ายเพียง 2 ระดับ โครงข่ายระบบใหม่จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบโครงข่ายใหม่ 2 ระดับ คือ

ระดับแรก ยุบรวมชุมสายตั้งแต่ระดับ LE ไปจนถึงระดับ PC รวมกันเป็นโครงข่ายชั้นแรก เรียกว่า โครงข่ายระดับ PC (Primary Centre)

ระดับที่สอง ยุบรวมชุมสายระดับ SC และระดับ TC รวมกันเป็นโครงข่ายชั้นที่สอง เรียกว่า โครงข่ายระดับ NSC (New Secondary Centre)

รูปภาพที่ 10 ภาพแสดงการเปรียบเทียบโครงข่ายเก่าและโครงข่ายใหม่

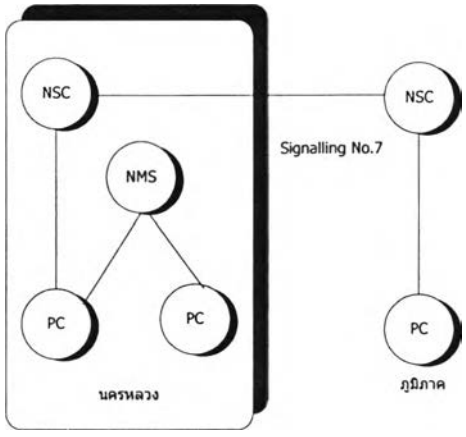


ที่มา อนุรักษ์ เมฆพะโยม, "เอกสารประกอบการสอน วิชาวิศวกรรมโทรศัพท์," คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตนนทบุรี และบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน).

ภายใต้ระบบโครงข่ายใหม่ 2 ระดับนี้ จะมีความแตกต่างในระหว่างโครงข่ายในเขตนครหลวงกับโครงข่ายในเขตภูมิภาคเล็กน้อย กล่าวคือ โครงข่ายในเขตภูมิภาคจะมีการเชื่อมโยงตรงระหว่างชุมสาย PC ไปยังชุมสาย NSC แต่ในเขตนครหลวงนั้น ในกรณีที่ผู้ใช้บริการเรียกติดต่อกันในระหว่างเขตนครหลวงนั้นเอง ระบบจะใช้การเชื่อมโยงโครงข่ายผ่าน NMS (New Tandem Switch) (ซึ่งเป็นชุมสายย่อยซึ่งอยู่ระหว่างโครงข่ายหลักของชุมสาย 2 ระดับ (คือ PC กับ NSC)) โดยไม่มีการเชื่อมโยงใช้งานไปจนถึงโครงข่ายระดับชุมสาย NSC อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้ใช้บริการในเขตนครหลวงเรียกติดต่อกับผู้ใช้บริการในเขตภูมิภาค ระบบ

จะเชื่อมโยงชุมสาย PC ต่อตรงเข้ากับชุมสาย NSC ในลักษณะเดียวกับการเชื่อมโยงโครงข่ายในเขตภูมิภาค หลังจากนั้นระบบจะเชื่อมโยงโครงข่าย NSC ของเขตนครหลวงเข้ากับ NSC ของเขตภูมิภาคเพื่อให้ผู้ใช้บริการปลายทางสามารถติดต่อถึงกันได้

รูปภาพที่ 11 ภาพแสดงโครงข่ายใหม่ 2 ระดับ



ที่มา : บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

นอกจากนั้น เพื่อลดการเชื่อมโยงระหว่างโครงข่ายในเขตภูมิภาคซึ่งแต่เดิมกำหนดให้ PC แต่ละแห่งสามารถต่อเชื่อมกันเองได้โดยตรง ระบบโครงข่ายใหม่ 2 ระดับนี้จะกำหนดให้ PC ต้องต่อเชื่อมเข้ากับ SC เท่านั้น ไม่อาจต่อเชื่อมกันเองในระหว่าง PC ได้อีกต่อไป

ปัจจุบัน บริษัท ทศทฯ ได้พยายามยุบรวม NMS เข้ากับ NSC เพื่อให้ระบบโครงข่ายโทรศัพท์ในเขตนครหลวงมีลักษณะเหมือนกันระบบโครงข่ายโทรศัพท์ในเขตภูมิภาค อันจะเป็นการลดต้นทุนการวางคู่สายและการเชื่อมโยงคู่สายในระดับ NMS ลง

ชุมสาย NSC และ NMS ในเขตนครหลวงมีจำนวน 4 แห่ง คือ กรุงเกษม พระโขนง ลาดหญ้า และหลักสี่ ส่วนชุมสาย NSC ในเขตภูมิภาคมีจำนวน 9 แห่ง คือ เพชรบุรี อยุธยา ชลบุรี ขอนแก่น นครราชสีมา เชียงใหม่ พิษณุโลก หาดใหญ่ และพุนพิน โดยมีรายละเอียดการยุบรวมชุมสาย NSC เดิมมาเป็นชุมสาย NSC ใหม่ ดังนี้

(1) ชุมสาย (032) เพชรบุรี เปลี่ยนเป็นชุมสายเพชรบุรี NSC

(2) ชุมสาย (034) นครปฐม (035) อยุธยา และ (036) สระบุรี ยุบรวมเป็นชุมสายอยุธยา NSC

(3) ชุมสาย (037) ปราจีนบุรี (038) ชลบุรี และ (039) จันทบุรี ยุบรวมเป็นชุมสายชลบุรี NSC

(4) ชุมสาย (042) อุดรธานี และ (043) ขอนแก่น ยุบรวมเป็นชุมสายขอนแก่น NSC

(5) ชุมสาย (044) นครราชสีมา และ (045) อุบลราชธานี ยุบรวมเป็นชุมสายนครราชสีมา NSC

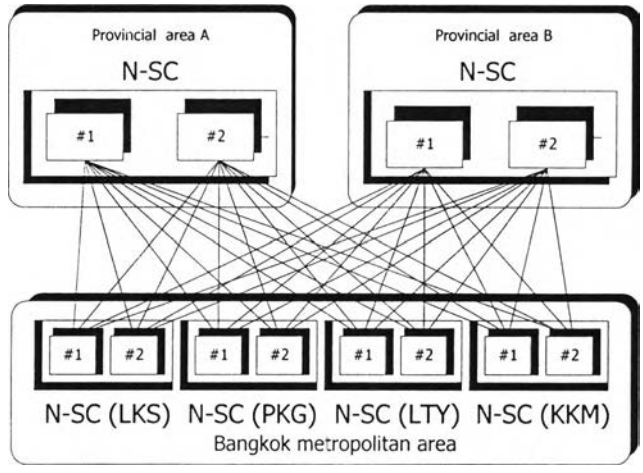
(6) ชุมสาย (053) เชียงใหม่ และ (054) ลำปาง ยุบรวมเป็นชุมสายเชียงใหม่ NSC

(7) ชุมสาย (055) พิษณุโลก และ (056) นครสวรรค์ ยุบรวมเป็นชุมสายพิษณุโลก NSC

(8) ชุมสาย (073) ยะลา และ (074) หาดใหญ่ ยุบรวมเป็นชุมสายหาดใหญ่ NSC

(9) ชุมสาย (075) นครศรีธรรมราช (076) ภูเก็ต และ (077) สุราษฎร์ธานี ยุบรวมเป็นชุมสายพุนพิน NSC

รูปภาพที่ 12 ภาพแสดงโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานในปัจจุบัน



ที่มา : บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

6.2.2 การเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์ในประเทศไทย[·]

แม้ในทางนิตินัย ข้อสัญญาร่วมการงานให้บริการโทรศัพท์ (ทั้งโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะและโทรศัพท์เคลื่อนที่) ในลักษณะ BTO จะกำหนดให้เอกชนผู้ร่วมการงานลงทุนจัดหา ติดตั้ง ควบคุม บำรุงรักษาอุปกรณ์ในระบบ และโอนกรรมสิทธิในอุปกรณ์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่ทศท.หรือการสื่อสารฯ แล้วแต่กรณี (เอกชนผู้ร่วมการงานเข้าทำสัญญาร่วมการงานกับรัฐวิสาหกิจใดก็จะต้องโอนกรรมสิทธิในอุปกรณ์ในระบบให้กับรัฐวิสาหกิจนั้น[¨]) โดยรัฐจะจัดให้เอกชนผู้ร่วมการงานมีสิทธิใช้ ครอบครอง และได้ผลประโยชน์จากอุปกรณ์ในระบบรวมทั้งส่วนแบ่งที่เกี่ยวข้องตามอัตราส่วนที่ได้ตกลงกันเป็นการตอบแทน[¨¨] แต่ในทางพฤตินัยหรือในทางปฏิบัติแล้ว ทศท. และ กสท.ได้ส่งมอบการครอบครองในอุปกรณ์ในระบบทั้งหมดให้แก่เอกชนผู้ร่วมการงานได้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพย์สินนั้นโดยตรง ในทางวิศวกรรมโครงข่ายของทศท. จึงถือว่าได้มีการต่อเชื่อมหรือเชื่อมโยงโครงข่ายระหว่างโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของทศท. และโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานซึ่งการต่อเชื่อมโครงข่ายในลักษณะนี้อาจไม่ถือเป็น "การเชื่อมต่อโครงข่าย" (interconnection) ตามทฤษฎีอย่างแท้จริงในกรณีที่ตีความว่า "การเชื่อมต่อโครงข่าย" จะต้องเป็นการต่อเชื่อมระหว่างโครงข่ายซึ่งเป็น "กรรมสิทธิ์" ของผู้ให้บริการต่างราย[¦] อย่างไรก็ดี หากตีความว่า "การเชื่อมต่อโครงข่าย" อาจเกิดขึ้นได้โดยการเชื่อมโยงโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองดำเนินการของผู้ประกอบการต่างราย การต่อเชื่อมโครงข่ายภายใต้สัญญาร่วมการงานนี้อาจถือได้ว่าเป็น "การเชื่อมต่อโครงข่าย" (interconnection) ที่ตกอยู่ภายใต้ทฤษฎีการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) เช่นเดียวกัน

ในปัจจุบันบริษัท ทศทฯ ได้พยายามที่จะปรับเปลี่ยนระบบโครงข่ายและรูปแบบการเชื่อมโยงโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานและโครงข่ายโทรศัพท์พื้น

[·] เนื่องจากในหัวข้อนี้ยังไม่มีการชี้ชัดทางทฤษฎีว่า การติดต่อถึงกันระหว่างโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานและโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของทศท. จะถือเป็น "การเชื่อมต่อโครงข่าย" (interconnection) ตามความหมายในทางการกำกับดูแลหรือไม่ ผู้เขียนจึงใช้คำกว่า "การเชื่อมโยงโครงข่าย" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกลางๆ ใช้อธิบายการติดต่อถึงกันในโครงข่าย แทนคำว่า "การเชื่อมต่อโครงข่าย" ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

[¨] คำนิยามอุปกรณ์ในระบบจะขึ้นอยู่กับข้อสัญญาร่วมการงานเป็นกรณีไป

[¨¨] ข้อสัญญาลักษณะนี้เป็นข้อสัญญามาตรฐานที่ปรากฏอยู่ในสัญญาร่วมการงานให้บริการโทรศัพท์ของทศท. และกสท.

[¦] ปัญหาการตีความดังกล่าวจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

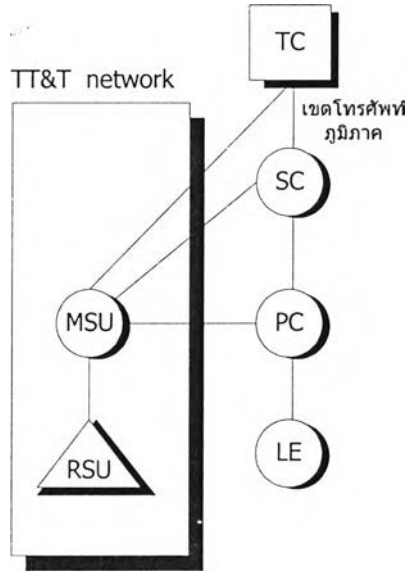
ฐานสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของบริษัท ทศทฯ เอง แต่เนื่องจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ ระบบการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์ในปัจจุบันจึงผสมผสานกันระหว่างระบบการเชื่อมโยงโครงข่ายของระบบโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะแบบดั้งเดิมและระบบโครงข่ายใหม่ 2 ระดับ

6.2.2.1 การเชื่อมโยงโครงข่ายในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะแบบดั้งเดิมของทศท.

ทศท. ได้เปิดให้เอกชนผู้ร่วมการงานเข้าเชื่อมโยงโครงข่ายในความครอบครองของเอกชนเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะแบบดั้งเดิมในหลาดจุดเท่าที่จะมีความเป็นไปได้ในทางเทกนิค เช่น จุด LE จุด SC และจุด TC เป็นต้น

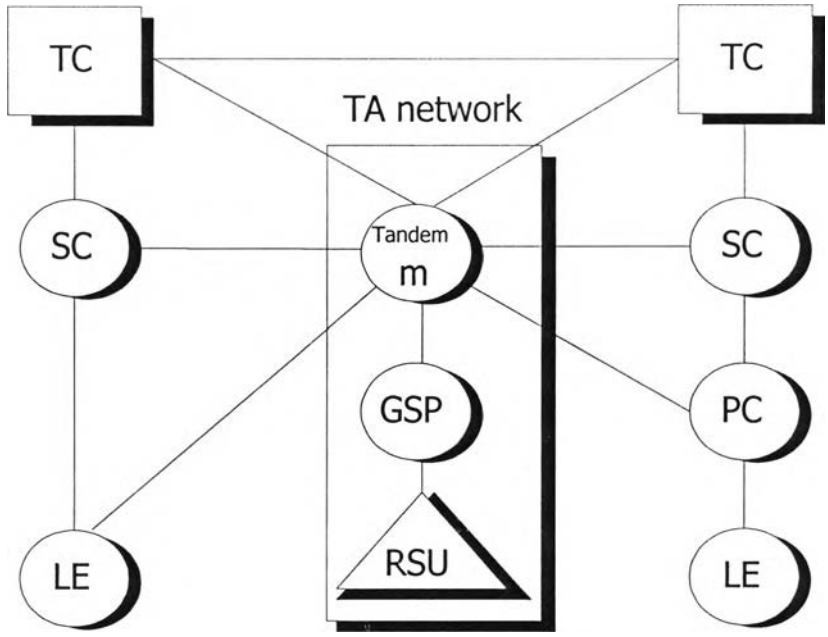
ตัวอย่างการเชื่อมโยงโครงข่ายในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานกับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะแบบดั้งเดิมของทศท.

รูปภาพที่ 13 ภาพแสดงการเชื่อมต่อโครงข่ายในความครอบครองของบริษัท AT&T เข้ากับโครงข่ายในความครอบครองของ ทศท.



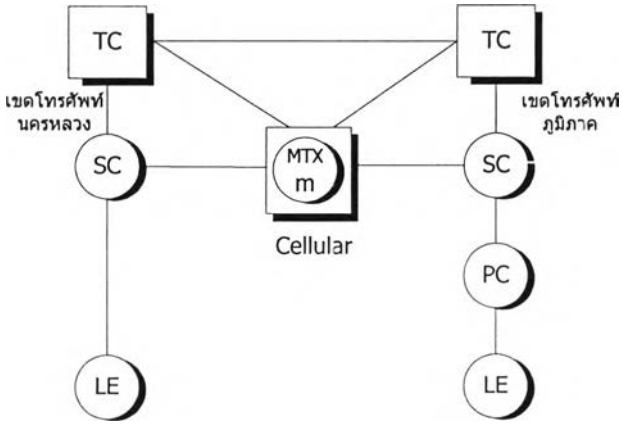
ที่มา : บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

รูปภาพที่ 14 ภาพแสดงการเชื่อมต่อโครงข่ายในความครอบครองของบริษัท TA เข้ากับโครงข่ายในความครอบครองของ ทศท.



ที่มา : บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

รูปภาพที่ 15 ภาพแสดงการเชื่อมต่อโครงข่ายในความครอบครองของบริษัท AIS เข้ากับโครงข่ายในความครอบครองของ ทศท.



ที่มา : บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

อย่างไรก็ดี ข้อเสียประการสำคัญของการเปิดให้มีการเชื่อมโยงโครงข่ายในหลายจุดคือ ต้นทุนในการติดตั้งและดำเนินการอุปกรณ์วัดปริมาณการใช้งานที่เรียกว่า Traffic Measurement ซึ่งทำหน้าที่ในการวัดปริมาณการใช้งานโครงข่ายจาก traffic เข้า-ออก ในโครงข่ายนั้น โดยมีการจำแนกรายละเอียดของการต่อโทรศัพท์ระหว่างการต่อติดกับการต่อโทรศัพท์ที่ล้มเหลวด้วย (completed and incompleted calls) ซึ่งการลงทุนในอุปกรณ์ดังกล่าวรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาตกเป็นภาระของทศท. ทั้งสิ้น

ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้บริษัท ทศท. นำเสนอนโยบายใหม่ในการเชื่อมโยงโครงข่ายภายหลังการปรับเปลี่ยนระบบโครงข่าย 2 ระดับประสบผลสมบูรณ์แล้ว

6.2.2.2 การเชื่อมโยงโครงข่ายในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะใหม่ 2 ระดับ

เพื่อแก้ปัญหาการลงทุนและต้นทุนในการติดตั้งอุปกรณ์ Traffic Measurement บริษัท ทศทฯ จึงได้กำหนดจุดเชื่อมโยงโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงาน ณ จุดเดียวคือ จุด NSC ในระบบโครงข่ายใหม่ 2 ระดับ อย่างไรก็ดี จุดเชื่อมโยงโครงข่ายจุดใหม่นี้ ได้รับการโต้แย้งคัดค้านจากเอกชนผู้ร่วมการงานอย่างมาก ทั้งในด้านต้นทุนของเอกชนผู้ร่วมการงานที่เพิ่มมากขึ้นและความมีประสิทธิภาพทางเทกนิกของการเชื่อมโยงโครงข่าย ทำให้การปรับเปลี่ยนจุดเชื่อมโยงโครงข่ายจากระบบโครงข่ายแบบดั้งเดิมมาสู่ระบบโครงข่ายใหม่ 2 ระดับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและยังคงมีข้อโต้แย้งอยู่ในปัจจุบัน

6.2.3 การจำแนกการต่อโทรศัพท์ทางไกลและโทรศัพท์ท้องถิ่น (long distance and local calls)

การจำแนกการต่อโทรศัพท์ทางไกลและการต่อโทรศัพท์ท้องถิ่นมีผลโดยตรงต่อการกำหนดกรอบการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่าย และการพิจารณาการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่

ในปัจจุบัน ทศท. ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างการต่อโทรศัพท์ทางไกลและโทรศัพท์ท้องถิ่น ดังนี้

6.2.3.1 การต่อโทรศัพท์ทางไกล (long distance calls)

การต่อโทรศัพท์ทางไกลจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ต่อโทรศัพท์ต่อเรียกโทรศัพท์ข้ามจังหวัด เช่น การต่อเรียกโทรศัพท์จากจังหวัดนครปฐมไปยังจังหวัดอยุธยา แม้ว่าทั้งสองจังหวัดดังกล่าวจะอยู่ในชุมสาย NSC เดียวกัน คือชุมสายอยุธยา NSC ก็ตาม แต่ในกรณีที่เป็นการต่อโทรศัพท์ในจังหวัดที่มีท้องที่ติดกัน ทศท.จะคิดอัตราค่าต่อโทรศัพท์ในอัตราที่เรียกว่าอัตราทางไกลสำหรับจังหวัดข้างเคียง

6.2.3.2 การต่อโทรศัพท์ท้องถิ่น (local calls)

การต่อโทรศัพท์ท้องถิ่นจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีการต่อโทรศัพท์ในเขตจังหวัดเดียวกันเท่านั้น ยกเว้นการต่อโทรศัพท์ข้ามจังหวัดระหว่างกรุงเทพมหานครและนนทบุรี ที่ถือเป็นการต่อโทรศัพท์ท้องถิ่นด้วย เนื่องจากมีระยะทางไกล้และมีชุมสายใช้งานจำนวนมากทำให้ต้นทุนการต่อเรียกโทรศัพท์ไม่สูงมาก

6.3 การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์ภายใต้สัญญาร่วมการงาน

6.3.1 การเชื่อมโยงโครงข่ายภายใต้ข้อสัญญาร่วมการงาน

สัญญาร่วมการงานในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะและโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบรวงผึ้ง (ทั้งระบบการส่งแบบ analog และ digital) ซึ่งบริษัทเอกชนเข้าร่วมการงานกับรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทนของรัฐนั้น สามารถแยกออกเป็นสัญญาร่วมการงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งมีโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะเป็นของตนเองอยู่แล้วบางส่วน และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งไม่มีโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะเป็นของตนเองอยู่เลย ซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีโครงข่ายเป็นของตนเองนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเอกชนผู้ร่วมการงานที่ตกอยู่ภายใต้ข้อสัญญาเชื่อมโยงโครงข่ายที่แตกต่างกัน

6.3.1.1 ข้อสัญญาเชื่อมโยงโครงข่ายภายใต้สัญญาร่วมการงานระหว่างบริษัทเอกชนกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

สัญญาหลักที่ทศท. ได้เข้าร่วมการงานกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการโทรศัพท์ซึ่งให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แบ่งได้เป็น 3 สัญญาคือ

(1) สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2534

(2) สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่าง ทศท. และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2535

(3) สัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular Mobile Telephone) ระหว่างทศท. กับบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด ลงวันที่ 27 มีนาคม 2533

แม้สัญญาทั้งสามจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของบริการโทรศัพท์ (คือ สัญญา 2 ฉบับแรกเป็นสัญญาร่วมการงานในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะ:PSTN) ขณะที่สัญญาฉบับที่ 3 เป็นสัญญาร่วมการงานในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบรวงผึ้ง) และค่าตอบแทนที่เอกชนผู้ร่วมการงานจะต้องจ่ายให้ทศท. ก็ตาม ข้อสัญญาหลักที่เป็นจุดร่วมกันของทุกสัญญาคือ ข้อสัญญาในลักษณะ Build Transfer Operate ซึ่งกำหนดให้เอกชนผู้ร่วมการงานเป็นผู้ลงทุนจัดหา ติดตั้ง ควบคุม ตลอดจนบำรุงรักษาอุปกรณ์ในระบบให้แล้วเสร็จ และเพื่อเป็นการตอบแทนการลงทุน ทศท. ตกลงให้เอกชนผู้ร่วมการงานมีสิทธิใช้ครอบครอง (เว้นแต่กรณีต้องห้ามตามกฎหมาย) และได้ผลประโยชน์จากอุปกรณ์ในระบบภายใต้กำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาร่วมการงานนั้น* การที่ข้อสัญญาระบุให้ทศท. มีกรรมสิทธิในทรัพย์สินคือ "อุปกรณ์ในระบบ" ที่เอกชนผู้ร่วมการงานจัดสร้าง ติดตั้งและควบคุมนั้น ทำให้สัญญาร่วมการงานไม่มีการระบุข้อสัญญาเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) ในด้านสิทธิ หน้าที่ของเจ้าของโครงข่ายและผู้ขอเชื่อมต่อ รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อ (interconnection charge) แต่อย่างใด เนื่องจากทศท.มองว่า การเชื่อมต่อโครงข่ายจะเกิดขึ้นก็แต่เฉพาะในกรณีที่เอกชนผู้ร่วมการงานมี "โครงข่ายอื่น"** ซึ่งให้บริการของตนเองและนำมา

---

*สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่าง ทศท. และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2535 ข้อ 3, สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ซี.พ. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2534 ข้อ 3 และ สัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Celluiar Mobile Telephone) ระหว่างทศท. กับบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด ลงวันที่ 27 มีนาคม 2533 ข้อ 1,2 และ 4

**"โครงข่ายอื่น" อาจเป็นโครงข่ายที่เอกชนมีกรรมสิทธิเป็นของตนเอง หรือโครงข่ายที่เอกชนเช่าใช้จากผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายรายอื่นและนำมาใช้ในการให้บริการของเอกชนนั้น

เข้าเชื่อมโยงกับโครงข่ายขององค์การโทรศัพท์ เมื่อตามสัญญาร่วมการงานโครงข่ายทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิของทศท. เอกชนผู้ร่วมการงานจึงไม่มีโครงข่ายของเอกชนที่จะเข้ามาเชื่อมต่อแต่อย่างใด การเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ การที่เอกชนผู้ร่วมการงานใช้งานโครงข่ายจึงเป็นเพียงการขอเข้าใช้งานโครงข่ายของทศท. ซึ่งทศท. เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้งานโครงข่ายนั้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ องค์การโทรศัพท์ได้ส่งมอบการครอบครองในโครงข่ายส่วนที่เอกชนผู้ร่วมการงานเป็นผู้ลงทุนจัดหา ติดตั้ง คืนให้แก่เอกชนผู้ร่วมการงานทั้งหมดภายหลังจากทศท.ได้รับมอบกรรมสิทธิในโครงข่ายแล้ว ในทางปฏิบัติจึงมีการแบ่งแยกโครงข่ายภายใต้สัญญาร่วมการงาน 1 ฉบับออกเป็น 2 ประเภท คือ โครงข่ายของทศท.˙ และโครงข่ายบริษัท¨ ซึ่งมีการระบุลงไว้ในสัญญาอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ข้อสัญญายังระบุถึงสิทธิของทศท. และบุคคลอื่นที่สามารถนำโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน (Basic Telephone Network) เข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายบริษัทได้โดยไม่ต้องเสียค่าบริการใด ๆ¨¨¨

กล่าวโดยสรุป แม้ในทางนิตินัย โครงข่ายทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิของทศท. จึงไม่อาจมีการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างโครงข่ายของทศท. กับโครงข่ายอื่นได้ แต่ในทางพฤตินัย มีการเชื่อมต่อโครงข่ายกันในระหว่างโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของทศท.และโครงข่ายที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนผู้ร่วมการงานซึ่งถือเป็น “โครงข่ายอื่น”

˙ภายใต้ข้อสัญญาร่วมการงาน “โครงข่ายทศท.” หมายถึง โครงข่ายที่เชื่อมโยงอุปกรณ์ส่วนต่าง ๆ เป็นระบบโทรคมนาคมของ ทศท. ที่ติดตั้งโดย ทศท. หรือบุคคลอื่นนอกจากบริษัท

¨ภายใต้ข้อสัญญาร่วมการงาน “โครงข่ายบริษัท” หมายถึง โครงข่ายที่เชื่อมโยงอุปกรณ์ส่วนต่าง ๆ เป็นระบบโทรคมนาคมที่จะติดตั้งโดยบริษัทและโอนกรรมสิทธิให้แก่ทศท. เพื่อให้บริการภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญานี้

¨¨¨ สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่าง ทศท. และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ข้อ 12

6.3.1.2 สัญญาร่วมการงานระหว่างบริษัทเอกชนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย

สัญญาหลักที่ กสท. ได้เข้าร่วมการงานกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการโทรศัพท์ซึ่งให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป คือ สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท โทเท่ิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด

สัญญาดังกล่าวมีรายละเอียดหลักเช่นเดียวกับสัญญาร่วมการงานของ ทศท. คือ มีข้อกำหนดในลักษณะ BTO ที่กำหนดให้เอกชนผู้ร่วมการงานจัดหาเครื่องและอุปกรณ์ทั้งหมดยกให้เป็นกรรมสิทธิของกสท.* ซึ่งกสท. ให้สิทธิเอกชนแต่ผู้เดียวนำเครื่องและอุปกรณ์ดังกล่าวไปให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า โดยเอกชนผู้ร่วมการงานต้องรับมอบเครื่องและอุปกรณ์ดังกล่าวทั้งหมดไว้ในความครอบครองและทำหลักฐานการรับมอบไว้ให้แก่กสท.**

เนื่องจากกสท. ได้เปิดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเซลลูล่าของตนเอง*** กสท. จึงได้กำหนดหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่กสท. ดำเนินการเองและโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายใต้สัญญาร่วมการงานกับบริษัท TAC โดยระบุว่า กสท. และเอกชนผู้ร่วมการงานยินยอมให้ผู้ใช้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่าของตนสามารถใช้บริการผ่านเครือข่ายวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่าของอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยเอกชนผู้ร่วมการงานจะเป็นผู้เสนอเงื่อนไข และอัตราค่าใช้บริการให้ กสท.เห็นชอบ หรือภายใต้เงื่อนไขและอัตราค่าใช้บริการตามที่ กสท.กำหนด| อย่างไรก็ดี หลักการที่กำหนดเป็นเพียงหลักกว้างๆ เปิดโอกาสให้มีการตกลงกันในรายละเอียดภายหลัง จึงขาดความชัดเจนทั้งในด้านสิทธิ หน้าที่ของคู่สัญญาและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

---

* สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท โทเท่ิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด ข้อ 2.1

** สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท โทเท่ิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด ข้อ 2.3

*** คือ โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ NMT 800

| สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท โทเท่ิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด ข้อ 8.2.1

6.3.1.3 สัญญาเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ กสท.ดำเนินการเองและที่ดำเนินการโดยเอกชนผู้ร่วมการงานกับกสท. กับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะของทศท.

สัญญาเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ กสท.ดำเนินการเองและที่ดำเนินการโดยเอกชนผู้ร่วมการงานกับกสท. กับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะของทศท. นับได้ว่าเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นข้อตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายในลักษณะการเข้าถึงทางเดียว คือ กล่าวถึงเฉพาะกรณีที่มีการต่อเรียกจากโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบการประกอบการของกสท.หรือของบริษัท TAC เข้าสู่โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะของทศท. โดยทศท.ได้กำหนดค่าเชื่อมต่อไว้ในลักษณะเป็นค่าเข้าถึง (access charge)* ในอัตราตายตัวคือเลขหมายละ 200.-บาท** โดยในการคิดอัตราค่าเข้าถึงนั้น ทศท.มิได้อธิบายถึงที่มาและต้นทุนของอัตราค่าเข้าถึงดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบสัญญาดังกล่าวกับสัญญาร่วมการงานของทศท.เองตามข้อ 6.3.1.1 ซึ่งทศท.มิได้เรียกเก็บอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายจากเอกชนผู้ร่วมการงานแต่อย่างใด ชี้ให้เห็นว่า ทศท.ถือว่าโครงข่ายของ กสท. (ทั้งโครงข่ายที่กสท.เป็นผู้ลงทุนสร้างเองและโครงข่ายที่เอกชนผู้ร่วมการงานเป็นผู้ลงทุนสร้างแล้วยกให้กสท.) เป็น “โครงข่ายอื่น” ซึ่งในทางนิตินัยและพฤตินัยจะต้องมีการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะพื้นฐานของทศท. เพื่อให้ผู้ใช้บริการปลายทางของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะสามารถติดต่อถึงกันได้ อย่างไรก็ดี ข้อสัญญาเชื่อมโยงโครงข่ายดังกล่าวนี้ มุ่งเน้นที่กระบวนการจัดส่งเงินค่าเข้าถึงให้แก่ทศท. ในลักษณะการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึงทางเดียวเท่านั้น ไม่มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ของคู่สัญญา รวมถึงกรณีที่มีการต่อเรียกจากผู้

---

*ในสัญญาระหว่าง ทศท. กสท และ บริษัท TAC เรียกอัตราค่าเข้าถึงดังกล่าวว่า “ค่าเชื่อมโยง” แต่เนื่องจากถ้อยคำดังกล่าวมิได้มีความหมายสื่อให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทั้งแบบการเข้าถึงทางเดียวหรือการเข้าถึงสองทาง อีกทั้งไม่สอดคล้องกับคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเลือกใช้คำว่า “ค่าเข้าถึง” แทนซึ่งเป็นคำที่สอดคล้องกับลักษณะการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึงทางเดียวที่อธิบายไว้ในวิทยานิพนธ์

**ข้อตกลงระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย เรื่อง การเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 ข้อ 3. นอกจากนั้นยังได้มีการทำข้อตกลงอีกฉบับหนึ่ง คือ ข้อตกลง เรื่อง การคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า (Prepaid Card) ของบริษัท โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 2 เมษายน 2544 ข้อ 2. โดยมีการคิดค่าเข้าถึงโครงข่าย (access charge) ในอัตราร้อยละ 18 ของราคาหน้าบัตรซึ่งบริษัท TAC ได้จำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อ

ใช้งานโครงข่ายโทรศัพท์ของทศท.เข้าสู่โครงข่ายโทรศัพท์ของกสท.ในลักษณะการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึง 2 ทาง (two-way access) แต่อย่างใด

สาเหตุที่ไม่ปรากฏข้อสัญญาหรือกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในลักษณะการเข้าถึง 2 ทางนั้น[*] เนื่องมาจากอุปสรรคในแง่กฎหมาย กล่าวคือ พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5[**] ประกอบกับ พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 มาตรา 6 และมาตรา 16[***] กำหนดให้สิทธิขาดในการบำรุงและทำการโทรศัพท์ภายในประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของทศท. แต่ผู้เดียว ในทางกฎหมาย กสท. จึงไม่มีอำนาจทำการโทรศัพท์ภายในประเทศซึ่งเป็นสิทธิขาดของทศท.ทำให้ไม่อาจเกิดการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแบบการเข้าถึงสองทางที่ทศท.ขอเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายการประกอบการโทรศัพท์ของ กสท.ได้แต่อย่างใด

---

[*] การเชื่อมต่อโครงข่ายในลักษณะการเข้าถึง 2 ทางในที่นี้คือ การเชื่อมต่อในลักษณะที่มีการต่อเรียกโทรศัพท์จากโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะของทศท. เข้าสู่โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่อยู่ในความดูแลของกสท. และในทางกลับกัน มีการต่อเรียกโทรศัพท์จากโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่อยู่ในความดูแลของกสท. เข้าสู่โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานสาธารณะของทศท.

[**] พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 "รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจนี้ท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข"

[***] พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 "ให้จัดตั้งองค์การหนึ่ง เรียกว่า "องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับ หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์"

มาตรา 16 วรรค 1 "ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์"

6.4 ปัญหาการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมก่อนการบังคับใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระและกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน

การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมก่อนการบังคับใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (คือ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543) และกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม (คือ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544) อยู่ในรูปข้อสัญญาร่วมการงานที่เอกชนผู้ร่วมการงานได้ทำไว้กับรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง (คือ ทศท. และ กสท.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการประกอบกิจการโทรศัพท์และกิจการโทรคมนาคม*

การกำกับดูแลในรูปข้อสัญญาร่วมการงานนี้ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขันและมิได้กำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่สร้างความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้ร่วมการงานแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ทศท. ได้กำหนดหน้าที่แก่เอกชนผู้ร่วมการงานในการชำระค่าเข้าถึงโครงข่ายภายใต้รูปแบบการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแบบการเข้าถึงทางเดียว** ในลักษณะเลือกปฏิบัติ กล่าวคือกำหนดหน้าที่ให้บริษัท TAC ผู้ร่วมการงานกับ กสท. ชำระค่าเข้าถึง (access charge) ในอัตราเลขหมายละ 200 บาทแก่ ทศท. ในขณะที่เอกชนผู้ร่วมการงานกับ ทศท. เองไม่ต้องชำระค่าเข้าถึงดังกล่าว

การเรียกเก็บอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายของ ทศท. ในลักษณะเลือกปฏิบัตินี้ มิได้มีการแสดงเหตุผลหรือที่มาของการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งมิได้มีการแสดงต้นทุนหรือวิธีการคำนวณกำหนดอัตราค่าเข้าถึงดังกล่าวว่ามีฐานมาจากต้นทุนอะไรแต่อย่างใด จึงไม่สอดคล้องกับหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้กำกับดูแลที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3

---

* อำนาจสิทธิขาดของ ทศท. ในการประกอบกิจการโทรศัพท์ภายในประเทศ เป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ประกอบ มาตรา 6 และมาตรา 16 วรรค 1 แห่ง พ.ร.บ.องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

ส่วนอำนาจสิทธิขาดของ กสท. ในการประกอบกิจการโทรศัพท์ระหว่างประเทศและกิจการโทรคมนาคมอื่นๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของ ทศท. เป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

** คือ การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เอกชนผู้ร่วมการงานเข้าไปใช้โครงข่ายของ ทศท.

สาเหตุที่ ทศท. และ กสท. มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอย่างชัดเจนในยุคนี้เนื่องมาจากเหตุผล 3 ประการคือ

1. พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้สร้างอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้ไว้แก่รัฐ ในยุคนี้จึงยังไม่มีการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันโดยผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นๆ ในตลาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมอย่างเท่าเทียมกัน แนวคิดการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจึงยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

2. เมื่อแนวคิดการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม จึงยังไม่มีการชี้ชัดหรือการจำแนกการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึงทางเดียวและการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึงสองทางอย่างชัดเจน แม้ ทศท. จะกำหนดหน้าที่ให้บริษัท TAC ผู้ร่วมการงานกับ กสท. ชำระเงินที่เรียกว่าค่าเข้าถึง (access charge) ในอัตราเลขหมายละ 200 บาท แก่ ทศท. ก็ตาม ในทางนิตินัยก็ยังไม่มีการชี้ชัดในการจำแนกการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึงทางเดียวและการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการเข้าถึงสองทาง

3. การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในลักษณะการเข้าถึงสองทาง[1] ซึ่งในทางพฤตินัยมีสภาพการเชื่อมต่อชัดเจนกว่าการเชื่อมต่อแบบการเข้าถึงทางเดียวไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางนิตินัย เนื่องมาจากอุปสรรคในแง่กฎหมาย คือ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ประกอบกับมาตรา 6 และมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 กำหนดให้สิทธิขาดในการบำรุงและทำการโทรศัพท์ภายในประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของ ทศท. แต่ผู้เดียว ด้วยเหตุนี้ในทางนิตินัย เอกชนผู้ร่วมการงานทุกรายรวมทั้ง กสท. จึงไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองที่จะมาขอเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของ ทศท.

ทางแก้ไขสำหรับปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาจึงอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดการยกเลิกการผูกขาดและการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม คือ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ดี การบังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับยังคงประสบปัญหาในหลายด้านซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

---

[1] การเชื่อมต่อโครงข่ายในลักษณะการเข้าสองทาง คือ การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการตั้งแต่สองรายขึ้นไปที่ต่างก็มีโครงข่ายเป็นของตนเอง

6.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในปัจจุบัน

ในปัจจุบันกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลการประกอบการดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ บทกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมโดยเฉพาะ และบทกฎหมายทั่วไปที่บังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไปซึ่งอาจนำมาปรับใช้ได้กับตลาดโทรคมนาคมในฐานะตลาดบริการประเภทหนึ่งในกรณีที่ไม่มีบทกฎหมายเฉพาะใดที่จะนำมาปรับใช้กับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นได้

6.5.1 บทกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

6.5.1.1 พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยแยกองค์กรกำกับดูแลออกเป็น 2 องค์กร คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในทุกด้าน ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลด้าน

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทั้งในด้านหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อและอัตราค่าเชื่อมต่อ โดยอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระบุไว้ใน มาตรา 51 (7), (8), (13) และ (14)*

อย่างไรก็ดี ในด้านรายละเอียดและกรอบของการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น มาตรา 55 วรรค 1 แห่งพ.ร.บ.องค์กรฯ กำหนดให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมอื่นด้วย** เนื่องจาก พ.ร.บ.องค์กรฯ มีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรที่ระบุเพียงกรอบอำนาจหน้าที่กว้างๆ ขององค์กรกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นเท่านั้น มิได้กำหนดรายละเอียดการกำกับดูแลแต่อย่างใด ดังนั้น ในรายละเอียดและรูปแบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจึงต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมอื่น คือ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกอบกัน

ปัญหาสำคัญซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการกำกับดูแลในขณะนี้ คือ ความล่าช้าในการจัดตั้ง กทช. ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมตามกรอบที่กำหนดไว้โดย พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ส่งผลให้ต้องมีการนำบทเฉพาะกาลมาตรา 80 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาบังคับใช้ ทำให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาต และการกำกับดูแลหรือควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการ กทช. และกรรมการ กทช.

---

*พ.ร.บ.องค์กรฯ มาตรา 51 "ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ...

(7) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม...

(8) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม...

(13) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม

(14) กำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวเนื่อง และการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน..."

**พ.ร.บ.องค์กรฯ มาตรา 55 วรรค 1 "การประกอบกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม"

ภายใต้เงื่อนไขว่า จะกระทำการ 3 ประการดังต่อไปนี้มิได้ คือ พิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติม

ปัญหาต่อไปที่เกิดขึ้นคือ ระบบผูกขาดและการกำกับดูแลผ่านสัญญาร่วมการงานให้บริการโทรศัพท์ต่างๆ ภายใต้กรอบของ พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ฯ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดย พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ทำให้องค์กรของรัฐตามมาตรา 80 ไม่อาจอาศัยอำนาจการกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์โดยอาศัยสัญญาร่วมการงานและพ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ฯ ได้อีก ก่อให้เกิดข้อเรียกร้องทั้งจากกลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคมและกลุ่มคุ้มครองผู้บริโภคให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาการขาดองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน

ซึ่งกรมไปรษณีย์โทรเลขโดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้จัดทำข้อหารือในปัญหาการขาดไร้องค์กรกำกับดูแลดังกล่าวนำส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตีความบทบัญญัติมาตรา 80 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ โดยมีสาระสำคัญว่า ในระหว่างที่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ การดำเนินการให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมิใช่การจัดสรรคลื่นความถี่หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมาย เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม จะกระทำการโดยบุคคลดังต่อไปนี้ได้หรือไม่ เพียงใด

1. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และในฐานะผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสาร ตาม พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและกำกับบริษัท ทศท และ กสท. ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2521 และตาม พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

ขณะนี้ข้อหารือดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยังไม่มีข้อยุติในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี ด้านความเห็นในทางทฤษฎีและการตีความจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 7

กรณีตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการจัดตั้ง กทช. ตาม พ.ร.บ.องค์กรฯ เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมตามกรอบที่กำหนดไว้โดย พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ คือ ข้อพิพาทระหว่างบริษัท TAC และทศท. เกี่ยวกับการชำระค่าเข้าถึง (access charge) ในอัตราเลขหมายละ 200 บาท ที่บริษัท TAC จะต้องชำระแก่ ทศท. ในขณะที่บริษัทเอกชนผู้ร่วมการงานกับ ทศท. ไม่ต้องชำระค่าเข้าถึงดังกล่าว

บริษัท TAC ได้ทำหนังสือถึง ทศท. ของดชำระค่าเข้าถึง (access charge) ให้แก่ทศท. โดยอ้างว่า การคิดค่าเข้าถึงโครงข่ายดังกล่าวไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 คือ มิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งทศท. ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างดังกล่าว โดยยืนยันหน้าที่ของบริษัท TAC ในกาชำระค่าเข้าถึง พร้อมทั้งประกาศจะตัดสัญญาณการติดต่อทางโทรศัพท์ของบริษัท TAC ในวันที่ 28 เมษายน 2545 หากบริษัท TAC ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ค่าเข้าถึง (access charge) ดังกล่าว ข้อพิพาทระงับลงด้วยการเจรจาระหว่างหน่วยงานและเอกชนผู้เกี่ยวข้อง คือ ทศท. กสท. และบริษัท TAC โดยทั้งสามฝ่ายตกลงให้บริษัท TAC ปฏิบัติตามสัญญาคือชำระค่าเข้าถึงให้แก่ ทศท. เช่นเดิม[4]

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเร่งจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเพื่อกำกับดูแลตลาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมรวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ต่อไป

6.5.1.2 พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 การตีความ "การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม" และผลกระทบที่มีต่อสัญญาร่วมการงาน

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดและรูปแบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ซึ่งรวมถึงการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย) ให้แก่กทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแล กฎหมายได้สร้างระบบใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมขึ้นตามมาตรา 7* ซึ่งทำให้ระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทยอาศัยการกำกับดูแล 2 ทาง คือ การกำกับดูแลภายใต้บทกฎหมายและการกำกับดูแลภายใต้เงื่อนไขในการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยกทช.**

ในส่วนการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เมื่อพิเคราะห์ถึงคำนิยามของ "การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม" ในกรอบของการกำกับดูแลแล้วจะพบว่า

---

[4]สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตศร, ร่างรายงานวิจัยเรื่อง การเชื่อมต่อโครงข่าย, การวิจัยในโครงการ "แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย," สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2546, หน้า 41.

* มาตรา 7 วรรค 1 "ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุประจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ"

** มาตรา 15

สาระสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่าย เน้นถึงลักษณะการต่อเชื่อมของโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้ผู้ใช้บริการปลายทางของโครงข่ายสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการปลายทางโครงข่ายรายอื่นๆ เป็นหลัก* ซึ่งลักษณะดังกล่าว อาจเกิดจากการที่ผู้ให้บริการรายหนึ่งได้เข้ามาใช้งานโครงข่ายของผู้ให้บริการอีกรายหนึ่ง เพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้ให้บริการรายแรกสามารถติดต่อกับผู้ใช้บริการของผู้ให้บริการรายหลังได้ (ซึ่งถือได้ว่า มีการเชื่อมต่อโครงข่ายการให้บริการในระหว่างผู้ให้บริการทั้ง 2 รายแล้ว) หรืออาจเกิดจากการที่ผู้ให้บริการทั้งสองรายต่างมีโครงข่ายโทรคมนาคมของตนนำมาเชื่อมต่อกันก็ได้

พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลการใช้ (ซึ่งตีความได้ว่าเป็นการเชื่อมต่อโครงข่ายรูปแบบหนึ่ง) และการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้แตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ

(1) "การใช้โครงข่ายโทรคมนาคม" กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. กำหนด** โดยให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวที่จะนำสืบปฏิเสธไม่ยินยอมให้มีการใช้โครงข่ายได้เฉพาะใน 3 กรณี คือ

- โครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคม
- การใช้โครงข่ายโทรคมนาคมมีปัญหาทางเทคนิคที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนกิจการโทรคมนาคมหรือเป็นเหตุขัดขวางการโทรคมนาคม
- กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด***

---

* Article 2 ของ European Commission Directive on access and interconnection ให้คำนิยาม interconnection ว่า "interconnection means the physical and logical linking of public electronic communications networks used by the same or a different undertaking in order to allow the users of one undertaking to communicate with the users of the same or another undertaking, or to access services provided by another undertaking. Services may be provided by the parties involved or other parties who have access to the network". และมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ให้คำนิยาม "เชื่อมต่อ" ว่า "การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทางเทคนิคและทางพาณิชย์เพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่ายหนึ่งสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการหรือใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมอีกฝ่ายหนึ่งได้"

** พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 25 วรรค 2

*** พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 25 วรรค 3

(2) "การเชื่อมต่อโครงข่าย" กำหนดเป็นหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนกับของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด[˙]

ในประเด็นด้านค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (interconnection charge) กฎหมายกำหนดกรอบกว้างๆ สำหรับการกำกับดูแลของ กทช. ว่า การเรียกเก็บค่าตอบแทนทั้งกรณีการใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่าย กับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย และมีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายทุกราย[¨] ซึ่งภายหลังจากการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมดังกล่าวแล้ว ผู้รับใบอนุญาตจะขอปรับปรุงอัตราดังกล่าวได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดโดยจะต้องขออนุญาตจากกทช.ก่อนด้วย[¨¨]

สำหรับการกำกับดูแลสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายนั้น กฎหมายให้ความสำคัญกับเสรีภาพของคู่สัญญาในการเจรจาต่อรองกันเองก่อนในชั้นแรก โดย กทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลจะเข้ามาแทรกแซงในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่อาจเจรจาตกลงกันได้และร้องขอให้กทช.วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งกทช. จะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการวินิจฉัยชี้ขาดในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง[|] อย่างไรก็ดี เนื่องจากสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ของผู้บริโภคประกอบกับหลัก network externality เน้นถึงประโยชน์ของการที่มีผู้ใช้งานหลายรายติดต่อสื่อสารถึงกันได้ กฎหมายจึงกำหนดข้อสัญญามาตรฐานที่จะต้อง

[˙] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 25 วรรค 1

[¨] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 25 วรรค 4

[¨¨] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 30 "ในกรณีที่สภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคมเปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้อัตราค่าตอบแทนการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่กำหนดในสัญญานั้นไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างผู้รับใบอนุญาตเป็นเหตุให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องรับภาระเกิดสมควร ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นคู่สัญญาจะขอปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนดังกล่าวต่อคณะกรรมการก็ได้ ในการอนุญาตให้คณะกรรมการคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้ใช้บริการประกอบด้วย"

[|] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 26 วรรค 1

มีการระบุลงไว้ในสัญญาเกี่ยวกับการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดย กทช.มีอำนาจสั่งให้มีการแก้ไขสัญญาดังกล่าวให้มีข้อกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดได้

นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้ผู้ขอรับใบอนุญาตรายอื่นซึ่งเป็นผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายทราบ อีกทั้งจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นนั้นไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ[¨]

หลักการสำคัญของกรอบการกำกับดูแลการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายที่สร้างขึ้นภายใต้หมวด 2 แห่งพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 คือการกำหนดให้กทช.ในฐานะองค์กรกำกับดูแลประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในรายละเอียดการกำกับดูแลนอกเหนือจากหลักเกณฑ์กว้างๆ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

[·] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 27 “สัญญาเกี่ยวกับการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะต้องมีข้อกำหนดในลักษณะดังนี้

(1) ไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์

(2) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

(3) ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องชัดเจน มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเกินสมควร

(4) มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและผู้ให้ใช้หรือผู้ให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ชัดเจน

(5) การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 25 วรรคห้า

(6) ลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมต้องจัดส่งสำเนาสัญญาให้กับคณะกรรมการภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการลงนามในสัญญา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามลักษณะในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมไม่ยินยอมแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้นำความในมาตรา 65 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นผู้ไม่ยอนยอมแก้ไขสัญญานั้น ให้ถือว่าสัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ

[¨] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 28 วรรค 1

การกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในรายละเอียดของ กทช.ดังกล่าว ย่อมต้องอาศัยฐานที่มาจากหลักกฎหมายเศรษฐกิจและทฤษฎีการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นตัวชี้นำแนวทางการสร้างกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 7

นอกเหนือจากการสร้างกรอบการกำกับดูแลการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแล้ว การบังคับใช้พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อสัญญาร่วมการงานทางด้านการประกอบการให้บริการโทรศัพท์ กล่าวคือ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ได้ยกเลิกระบบผูกขาดและอำนาจผูกขาดของรัฐในการประกอบการโทรศัพท์ที่มีอยู่เดิม โดยยกเลิก พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจผูกขาด และแทนที่ด้วยระบบการส่งเสริมการแข่งขันภายใต้การกำกับดูแลโดย กทช. ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระ

การยกเลิกระบบผูกขาดที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อรูปแบบการกำกับดูแลเดิม ซึ่งเป็นการกำกับดูแลผ่านข้อสัญญาร่วมการงานภายใต้ระบบผูกขาด ซึ่งจะต้องมีการยกเลิกไปและแทนที่ด้วยรูปแบบการกำกับดูแลแบบใหม่โดย กทช. ภายใต้ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ด้วย โดยการยกเลิกระบบการกำกับดูแลผ่านข้อสัญญาร่วมการงานนี้ ย่อมหมายถึงการยกเลิกระบบสัญญาร่วมการงานให้บริการโทรคมนาคมต่างๆ อันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลตามระบบการกำกับดูแลรูปแบบเดิม

6.5.2 พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในฐานะบทกฎหมายทั่วไปที่จะนำมาปรับใช้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

แม้พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าจะเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่นำมาปรับใช้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคมในฐานะธุรกิจบริการประเภทหนึ่งด้วยก็ตาม[1] พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ได้ให้อำนาจกทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลตลาดเฉพาะทางด้านโทรคมนาคมในการกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดเพิ่มเติมจากมาตรการทั่วไปภายใต้ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้มาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูก

---

[1] พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยาม “ธุรกิจ” ว่า “กิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การประกันภัย และการบริการ และให้หมายความรวมถึงกิจการอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง” และนิยาม “การบริการ” ว่า “การรับจัดทำการงาน การให้สิทธิใดๆ การให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงาน”

ขาดต่าง ๆ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับตลาดเฉพาะทางด้านโทรคมนาคมยิ่งขึ้น[1]

อำนาจของกทช. ในการกำหนดมาตรการส่งเสริมการแข่งขันนี้ สามารถนำมาปรับใช้กับการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้โดยตรง กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติกระบวนการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไว้อย่างชัดเจนในหมวด 2 ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม กทช.อาจอาศัยอำนาจในมาตรา 19 และมาตรา 21 กำหนดมาตรการเพิ่มเติมใด ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่มีโอกาสให้บริการโทรคมนาคมในท้องที่ใดแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรมได้[2] หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรมหรือพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันในด้านการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ตามมาตรา 21 ด้วย

---

[1] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 19 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่มีโอกาสหใบริการโทรคมนาคมในทอ้งที่ใดแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรมได้”

มาตรา 21 “การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การอุดหนุนการบริการ

(2) การถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน

(3) การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม

(4) พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน

(5) การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย”

[2] พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 19