

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต

อรุณรัตน์ เจริญศรีวงษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2560

**Legal Problems Regarding the Business of Internet Service Providing**

**Arunrat Charoensriwong**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2017**

|                   |  |
|-------------------|--|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต |
| ชื่อผู้เขียน      | อรุณรัตน์ เจริญศรีวงษ์                             |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี                       |
| สาขาวิชา          | นิติศาสตร์   |
| ปีการศึกษา        | 2560   |

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งในปัจจุบันอินเทอร์เน็ตมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ในปัจจุบันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม ตลอดจนการติดต่อสื่อสาร ดังนั้นธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตจึงเป็นหนึ่งในธุรกิจที่สำคัญที่เชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้ามาควบคุม กำกับดูแล และให้ความคุ้มครองทั้งในด้านของผู้บริโภคและผู้ให้บริการ และเนื่องจากเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตนั้นเป็นเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโดยตลอดมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่นำมาบังคับใช้ให้ก้าวทันเทคโนโลยีที่ไม่หยุดนิ่งดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต ตลอดจนการคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้ใช้บริการได้มากเพียงพอ อันเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะและการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเพียงอย่างเดียวขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องรับผิดชอบในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 อีกทั้งการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตยังมีความซับซ้อน และการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยควรมีการออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่ดูแลแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนไปกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความยินยอมของบุคคลในการจัดการ

กับข้อมูลส่วนบุคคล แก้ไขคำนิยามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางผู้ให้บริการทางเทคโนโลยี แก้ไขปรับปรุงรูปแบบการออกใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อลดความซับซ้อนของการออกใบอนุญาต ตลอดจนนำขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2556 มาปรับใช้กับการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการ โทรคมนาคมด้วยกันเอง โดยครอบคลุมถึงข้อพิพาทอื่น ๆ นอกเหนือจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย เพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภทอย่างเป็นธรรมและลดความล่าช้าในการดำเนินการระงับข้อพิพาท

|                |   |
|----------------|---|
| Thesis Title   | Legal Problems Regarding the Business of Internet Service Providing |
| Author         | Arunrat Charoensriwong  |
| Thesis Advisor | Associate Professor Pinit Tipmanee                                  |
| Department     | Law   |
| Academic Year  | 2017  |

### ABSTRACT

This thesis aims to study legal measures regarding the business of Internet service providing. At present, the internet plays a huge role in the daily life of people in the fields of economy, society, politics, education, culture and communication. Thus, the business of Internet service providing is one of the important businesses that link and impact on a large number of people. Therefore, the regulatory measures are needed to regulate and protect both consumers and service providers. And because Internet technology is a technology that is constantly evolving, there have always been improvements to the laws and regulations that apply to keep pace with the technology whether it is legal measures for the protection of personal data and the privacy of Internet users as well as the protection of Internet service providers.

The study found that current legal measures in Thailand are not able to provide adequate protection for Internet service providers and users due to the absence of specific privacy laws and the centralization of the sole authority of the Internet Service Regulatory Authority. In addition, there is a problem that Internet Service Providers are liable as intermediaries providing technology services under the Computer Crimes Act B.E. 2550 and the Amendment No. 2 B.E. 2560. Moreover, the Internet service licensings are also complex and the settlement of disputes between Internet service providers is not effective enough.

Researcher is proposing legislative guidelines related to the business of Internet service providing. There should be legislation on the protection of personal data. The Personal Data Protection Committee and a committee of experts who take care of the problem of getting a complaint for mediation should be established as well as the rules governing the consent of a person to deal with personal information. The definitions under the Computer Crimes Act B.E. 2550 and (No. 2) B.E. 2560 should be revised by giving fairness to Internet Service Providers as

the intermediary of technology providers. The licensing model for Internet services should be modified to simplify the licensing. Including applying the dispute resolution procedure of The Announcement of National Broadcasting and Telecommunication Commission on the Use and Interconnection of Telecommunications Network B.E. 2556 to the disputes between telecommunication service providers covering disputes other than disputes relating to the use and interconnection of telecommunications network to make fair decisions in all types of disputes and to reduce delays in the settlement of disputes.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไปได้หากปราศจากผู้มีพระคุณหลายท่านซึ่งได้กรุณาให้โอกาส ให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์พินิจทิพย์มณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้โอกาสผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งท่านอาจารย์ได้สละเวลามาให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อคิดต่าง ๆ เพื่อรวบรวมจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนวทางการศึกษาค้นคว้าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี ซึ่งได้กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ภาณีณี กิจพ้อคำ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง ตลอดจนให้ข้อคิด และข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครอบครัวอันเป็นที่รัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนาย สัตยญา เจริญศรีวงษ์ บิดา และนางอุบล เจริญศรีวงษ์ มารดา ผู้ให้โอกาสผู้เขียนในการศึกษาระดับปริญญาโท คอยสนับสนุน ให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ และเป็นแรงใจสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคใด ๆ จนทำให้งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาหรือในทางปฏิบัติได้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณครั้งนี้แต่ครูบาอาจารย์ทุกท่านซึ่งได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน รวมถึงผู้แต่งตำรา ผู้เขียนบทความทุกท่าน ซึ่งผู้เขียนได้ใช้เป็นข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนผู้มีพระคุณของผู้เขียนดังที่ได้กล่าวมาแล้วทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องเป็นประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ โอกาสนี้ และขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อรุณรัตน์ เจริญศรีวงษ์

## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....  | ๗    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....   | ๖    |
| กิตติกรรมประกาศ.....  | ๗    |
| บทที่   |      |
| 1. บทนำ.....  | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....   | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....  | 8    |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....  | 8    |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....  | 8    |
| 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....   | 9    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....  | 9    |
| 1.7 นิยามศัพท์.....   | 10   |
| 2. บทนำเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต.....   | 13   |
| 2.1 ความหมายของอินเทอร์เน็ต.....  | 14   |
| 2.2 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของอินเทอร์เน็ต.....   | 32   |
| 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ต.....  | 36   |
| 2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ต.....   | 39   |
| 3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ ของต่างประเทศ และของประเทศไทย..... | 45   |
| 3.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต.....                                     | 45   |
| 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของต่างประเทศ....                               | 50   |
| 3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทย....                                | 71   |
| 4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต.....                                       | 96   |
| 4.1 ปัญหาในการกำกับดูแลความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ต.....   | 96   |
| 4.2 ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยี.....                       | 103  |
| 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ต.....   | 115  |



สารบัญ (ต่อ)

| บทที่  | หน้า |
|--|------|
| 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการ<br>อินเทอร์เน็ต ..... | 117  |
| 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....   | 122  |
| 5.1 บทสรุป .....   | 122  |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ .....   | 129  |
| บรรณานุกรม .....   | 133  |
| ประวัติผู้เขียน .....  | 139  |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โทรคมนาคมถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยในปัจจุบัน หนึ่งในโทรคมนาคมที่เกิดจากพัฒนาการด้านคอมพิวเตอร์สู่ระบบการเชื่อมโยงเครือข่าย หรือที่เรียกว่า “อินเทอร์เน็ต (Internet)” ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา หรือวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการติดต่อสื่อสาร อินเทอร์เน็ตถือเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาให้ระบบการติดต่อสื่อสารของมนุษย์สามารถกระทำได้ด้วยบุคคลจำนวนมากในคราวเดียวกัน และเป็นรูปแบบที่ง่ายขึ้น สะดวกรวดเร็วขึ้น ส่งผลให้พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดด ซึ่งในปัจจุบันเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายแทนที่ระบบการรับส่งข้อมูลแบบเดิมที่ช้าและไม่เสถียร โดยที่ประชาชนจะเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตดังกล่าวได้นั้น จะต้องใช้บริการจากผู้ให้บริการ ซึ่งในที่นี้คือ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) โดย ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตมีอยู่ 2 ประเภท<sup>1</sup> คือ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเชิงพาณิชย์ (Commercial ISP) และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันการศึกษา การวิจัยและหน่วยงานของรัฐ (Non-Commercial ISP)

ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตอาจจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน โดยผู้ให้บริการจะเชื่อมโยงผู้รับบริการเข้ากับเทคโนโลยีรับ-ส่งข้อมูลที่เหมาะสมในการส่งผ่านอินเทอร์เน็ตโพรโทคอล (Internet Protocol) อย่างเช่น ไดอัล (Dial) ดีเอสแอล (DSL) เคเบิลโมเด็ม (Cable Modem) การเชื่อมต่อแบบไร้สาย (Wireless) หรือการเชื่อมต่อระบบความเร็วสูง (High Speed) ซึ่งผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตอาจให้บริการเปิดบัญชีชื่อผู้ใช้ในอีเมล ติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น โดยรับ-ส่งผ่านเซิร์ฟเวอร์ของผู้ให้บริการ ในบางครั้งผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตอาจให้บริการเก็บไฟล์ข้อมูลระยะไกล รวมถึงเรื่องเฉพาะทางอื่น เป็นต้น

ในการกำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยนั้น ปี พ.ศ. 2543 ได้มีองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างเป็น

---

<sup>1</sup> “ความหมายของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP),” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.dbdmart.com/serviceProvider>.

กรรมและบริหารทรัพยากรโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือ กทช. ที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543<sup>2</sup> โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตลอดจนและตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม<sup>3</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้ กทช. มีหน้าที่ต้องดำเนินการเปิดการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม<sup>4</sup> จึงทำให้มีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจาก กทช. ได้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีให้ผู้ที่มีศักยภาพเข้าสู่ตลาดมากขึ้นและผู้ประกอบการเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่ถูกมาก ทำให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทุกรายในประเทศไทยสามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนให้สูงที่สุดและมีราคาถูกที่สุดได้ ซึ่งผลประโยชน์จะตกแก่ประชาชนเป็นหลัก

สำหรับการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันบริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยได้รับความนิยมอย่างสูงและมีความต้องการใช้งานเพิ่มสูงขึ้นทุกวัน ทั้งปริมาณผู้ใช้และปริมาณอัตราการรับส่งข้อมูลที่มีปริมาณมากขึ้น จากที่เริ่มแรกผู้ใช้ในประเทศไทยใช้การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตผ่านสายเป็นสำคัญ (Fixed Line Access) โดยเริ่มตั้งแต่ผ่านสายโทรศัพท์พื้นฐานพัฒนาเรื่อยมาจนเป็นใยแก้วนำแสง (Fiber Optic) ในปัจจุบัน

การพัฒนาเทคโนโลยีการรับส่งข้อมูลความเร็วสูงในปัจจุบันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ความต้องการใช้งานอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการขยายตัวของจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง สำหรับทิศทางและแนวโน้มการใช้งานอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยนั้น ความต้องการส่วนใหญ่ของผู้ใช้เน็ตยังคงมุ่งไปที่การใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet) ส่งผลให้อัตราการเติบโตของผู้สมัครใช้งาน

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543, มาตรา 46.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 51.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 7.

อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทั้งแบบใช้สายและไร้สายมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพ ฯ และปริมณฑล ขณะที่แนวโน้มการใช้งานอินเทอร์เน็ตแบบธรรมดาในระบบความถี่แคบ (Narrowband) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตผ่านสายโทรศัพท์ (Dial-Up) มีปริมาณการใช้งานลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เมื่อเทียบกับปริมาณการใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งผู้ใช้งานส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้บริการผ่านการเชื่อมต่อด้วยเทคโนโลยี เอดีเอสแอล (Asymmetric Digital Subscriber Line: ADSL) ซึ่งเป็น เทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูงบนสายทองแดงหรือคู่สายโทรศัพท์ นอกจากนั้นการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นที่นิยมอย่างเห็นได้ชัด และมีปริมาณความต้องการเพิ่มสูงอย่างต่อเนื่อง คือการใช้งานอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Internet) ซึ่งได้มีการพัฒนาเทคโนโลยี 3G และ 4G เพื่อให้เครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สามารถรองรับการให้บริการภาพและเสียง และการรับส่งข้อมูลต่าง ๆ ผ่านเทคโนโลยี ไร้เลส แอปพลิเคชัน โพรโทคอล (Wireless Application Protocol: WAP) จีพีอาร์เอส (GPRS) เอจ (EDGE) และบลูทูธ (Bluetooth) เป็นต้น<sup>5</sup>

นอกจากนั้นแล้วยังมีการพัฒนาจนกระทั่งสามารถใช้เครื่องโทรศัพท์ 3G แทนการใช้โมเด็มเชื่อมต่อเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้อย่างง่ายดายอีกด้วย อย่างไรก็ตามผู้ใช้งานในต่างจังหวัดบางส่วนยังคงใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วต่ำหรืออินเทอร์เน็ตแบบธรรมดาอยู่ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเทคนิค และอัตราการคุ้มทุนของผู้ให้บริการในต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดทางการขยายโครงข่ายและเทคโนโลยีไปสู่พื้นที่ต่างจังหวัดซึ่งต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากในการวางโครงข่าย

ในปัจจุบันอินเทอร์เน็ตได้พัฒนาไปอีกขั้นโดยมีเทคโนโลยีในการรับ-ส่ง ข้อมูล ภาพ และเสียงเป็นสัญญาณแสงผ่านสายใยแก้ว (Fiber Optic) ที่เรียกว่า เอฟทีทีเอ็กซ์ (Fiber to the x: FTTx) ซึ่งคุณภาพ และความเร็วในการรับ-ส่งสัญญาณสูงกว่าสายโทรศัพท์ธรรมดาที่ใช้กันในระบบเอดีเอสแอล (ADSL) หลายร้อยหลายพันเท่า โดยมีความเร็วได้สูงเป็น กิกะบิต (Gbps) ต่อวินาที และมีรูปแบบของการให้บริการที่หลากหลาย เช่น การให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นและโทรศัพท์ทางไกล การให้บริการข้อมูลชนิดบรอดแบนด์ (Broadband) รวมทั้งการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ซึ่งถือเป็นจุดขายหลักในปัจจุบัน การแพร่กระจายสัญญาณภาพไปยังสมาชิกเช่นเดียวกับระบบเคเบิลทีวี การให้บริการโทรทัศน์แบบดิจิตอล (Digital TV) ซึ่งมีคุณสมบัติของภาพและเสียงดีกว่าระบบ อนาล็อกในปัจจุบันมาก การให้บริการวีดีโอ ออน ดีมานด์ (Video On Demand) หรือเพย์เพอร์วิว (Pay Per View) เป็นบริการที่ลูกค้าสามารถเลือกดูภาพยนตร์

<sup>5</sup> Ecommerce Magazine, “ทิศทางของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2560, จาก <http://www.thaiseoboard.com/index.php?topic=87106.0;imode>.

ที่ต้องการได้ตามวันเวลาที่ต้องการ การให้บริการระบบความปลอดภัยภายในบ้านพักอาศัย (Home Security) อาคาร สำนักงาน คอนโดมิเนียม โดยการใช้อุปกรณ์ที่วงจรปิดตรวจจับสัญญาณภายในอาคารแล้วส่งไปยังศูนย์บริการที่อยู่ห่างไกลซึ่งมีเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบความผิดปกติตลอด 24 ชั่วโมง ช่วยให้เจ้าของสถานที่นั้นหรือเจ้าของบ้านอุ่นใจในความปลอดภัยมากขึ้น การให้บริการเพลงแบบดิจิทัล (Digital Music) เกมออนไลน์ (Game Online) เป็นบริการอีกรูปแบบหนึ่งที่สามารถทำรายได้สูงมากหากเกมนั้นได้รับความนิยมในหมู่คนจำนวนมาก การให้บริการในส่วนของการศึกษาก็ไม่ว่าจะเป็นแหล่งข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตหรือระบบอีเลิร์นนิง (e-Learning) ช่วยให้เข้าถึงข้อมูลมีความสะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้ผู้เรียนสามารถศึกษาได้ด้วยตนเองอีกด้วย ตลอดจนระบบการแพทย์ทางไกล (Tele-Medicine) ช่วยให้บริการวินิจฉัยโรคและการรักษาเบื้องต้นสามารถกระทำได้เลยแม้ว่าผู้ป่วยและแพทย์ผู้เชี่ยวชาญจะอยู่ห่างไกลคนละซีกโลก

สำหรับทิศทางการเติบโตของปริมาณการใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก 2 ปัจจัยหลักคือ ปัจจัยทางด้านผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งคือ ปัจจัยทางด้านผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ได้แก่ จำนวนผู้ลงทะเบียนใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Subscribers) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และยังคงมีโอกาสในการขยายอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นได้อีกในอนาคต

เนื่องจากสภาพการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ใช้กลยุทธ์ทางด้านราคาเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดและขยายฐานลูกค้าที่มีอยู่ อีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดความต้องการใช้อินเทอร์เน็ต คือธุรกิจที่เกิดขึ้นจากการใช้อินเทอร์เน็ตทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการขายของออนไลน์ เกมออนไลน์ การให้บริการดาวน์โหลดเนื้อหาออนไลน์โดยเฉพาะเพลงและภาพยนตร์ บริการธนาคารผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet Banking) และบริการชำระเงินผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (e-Payment) รวมถึงการประชุมทางไกลผ่านวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ (Video Conference) และการให้บริการการสื่อสารทางเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต (VoIP) เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งเสริมกันและกันเป็นวงจรของการพัฒนาอินเทอร์เน็ตในประเทศ โดยยิ่งเทคโนโลยีโครงข่ายอินเทอร์เน็ตได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็จะส่งผลให้เกิดธุรกิจต่อเนื่องที่ให้บริการโดยอาศัยอินเทอร์เน็ตมีจำนวนผู้ให้บริการและประเภทบริการใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และธุรกิจเหล่านี้เองที่เป็นตัวกระตุ้นความต้องการใช้งานอินเทอร์เน็ต เมื่อมีความต้องการใช้งานในปริมาณที่สูงก็ย่อมทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายมีความพยายามในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้บริการมากขึ้นด้วย จนกระทั่งกลายเป็นวงจรของการพัฒนาอินเทอร์เน็ตในที่สุด

ปัจจุบันธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เรียกโดยย่อว่า “กสทช.”<sup>6</sup>) (Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission: NBTC) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือเรียกโดยย่อว่า กทค.<sup>7</sup> (The National Telecommunications Commission of NBTC) เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานย่อยที่ปฏิบัติการแทน กสทช. ในส่วนภารกิจที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าอินเทอร์เน็ตมีความสำคัญเป็นอย่างมากในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านทางการแพทย์ และทางด้านการศึกษา เป็นต้น อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันของมนุษย์ในปัจจุบัน ซึ่งการที่จะเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ จำต้องมีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้การให้บริการดังกล่าวย่อมต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและคุ้มครองทั้งด้านผู้บริโภคและผู้ให้บริการ ซึ่งเมื่อศึกษากฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่ายังมีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลและให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาในการกำกับดูแลความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ตขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลส่วนบุคคลทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยตรง ซึ่ง กสทช. นั้นมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ตในฐานะผู้ออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางโทรคมนาคม โดยให้ กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากมีการดักจับข้อมูลไว้ใช้ประโยชน์หรือเปิดเผยข้อความ ข่าวดสารหรือข้อมูลที่สื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงให้ กสทช. มีอำนาจ เพิกถอนใบอนุญาตหากผู้ประกอบการโทรคมนาคมทำผิด หรือรู้ว่ามีการทำผิดแต่เพิกเฉย<sup>8</sup> ซึ่งผลของการไม่มีกฎหมายดังกล่าว ทำให้ไม่มีหลักประกันและมาตรการเยียวยาที่แน่นอนในการกำกับดูแลความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวรวมทั้งคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต อีกทั้งที่ผ่านมา

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553, มาตรา 6.

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 38.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 32.

กสทช. ไม่มีจุดยืนชัดเจนในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 แต่อย่างไร ซึ่งในอนาคตอาจก่อให้เกิดความเสียหายและกระทบสิทธิของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้

2. ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยี โดยภาระรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นตัวกลางเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลหรือคู่ความที่เป็นเอกชนสามารถเอาผิดทางกฎหมายกับตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยี เช่น ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์ ในกรณีที่เนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้นั้น ๆ มีลักษณะผิดกฎหมายหรือเป็นอันตราย ความเสี่ยงนี้ส่งผลให้ตัวกลางไม่ยากที่จะให้บริการรองรับเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้ (User-Generated Content: UGC) ซึ่งเป็นเนื้อหาที่ผู้ใช้ทั่วไปผลิตหรือสร้างสรรค์ขึ้นมาตีพิมพ์เผยแพร่ผ่านเครือข่ายสื่ออินเทอร์เน็ตที่เปิดกว้างและมีส่วนร่วมจากประชาชนทั่วไป การที่ต้องมารับผิดชอบเช่นนี้ทำให้ตัวกลางปิดกั้นแม้แต่เนื้อหาที่ถูกกฎหมาย ซึ่งบั่นทอนการสร้างสรรค์นวัตกรรม ผู้ใช้ควรจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากความเสี่ยงที่ต้องมีภาระรับผิดชอบบั่นทอนตัวกลางที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตจากการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้สื่อสารได้ตั้งแต่ขั้นต้น โอกาสในการแสดงออกที่ชอบด้วยกฎหมายก็จะถูกปิดกั้นและศักยภาพของเทคโนโลยีเครือข่ายก็จะลดน้อยตามลงไป การปกป้องตัวกลางจากภาระรับผิดชอบกับบุคคลที่สามจะช่วยขยายพื้นที่สำหรับการแสดงออกในโลกออนไลน์ ส่งเสริมนวัตกรรมในการพัฒนาบริการใหม่ ๆ และสร้างพื้นที่ให้กับเนื้อหาระดับท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาสังคมสารสนเทศ ดังนั้นควรมีการกระตุ้นให้รัฐบาลใช้นโยบายที่ปกป้องตัวกลางซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับนวัตกรรมและการแสดงออกทางวัฒนธรรมและประชาสังคม

3. ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ต โดยในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงก็ถือเป็นหนึ่งในกิจการโทรคมนาคมนั้น ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวด 1 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ใน มาตรา 7 โดยให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มี 3 แบบ<sup>9</sup> และตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตไว้ต่างหากใน ข้อ 4 ใบอนุญาตการให้บริการ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 7.

อินเทอร์เน็ต<sup>10</sup> โดยให้ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตมี 3 แบบเช่นกัน การแบ่งใบอนุญาตตามประเภท และลักษณะการให้บริการดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดการซ้ำซ้อนและเกิดความแตกต่างกันในข้อกำหนดในเรื่องเดียวกัน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต ข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณา ข้อกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการชำระค่าธรรมเนียม และโดยเฉพาะกรณีผู้ให้บริการรายเดียวสามารถขอรับใบอนุญาตได้หลายแบบ ในขณะที่ใบอนุญาตแต่ละแบบมีการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้แตกต่างกัน เช่น ผู้ให้บริการได้รับใบอนุญาตโทรคมนาคมแบบที่สาม และยังได้รับใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน ในการตรวจสอบเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ว่าเป็นรายได้จากการให้บริการประเภทใด หรือแบบใด เป็นเหตุให้การคิดคำนวณค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และทำให้รัฐอาจสูญเสียรายได้จากปัญหาดังกล่าวได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ การระงับข้อพิพาทตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ที่กระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงข้อพิพาทอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมด้วย โดยวิธีการระงับข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น ยังมีข้อดีข้อเสีย และข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป อาทิ ปัญหาในการพิพาทษา หรือการตัดสินชี้ขาด ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา ความเข้าใจในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เป็นต้น

จากประเด็นปัญหาหลายประการดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและให้ความคุ้มครองทั้งในส่วนของผู้ประกอบการและผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถนำมาใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพการเจริญเติบโตของธุรกิจประเภทดังกล่าวและเทคโนโลยีด้านการเชื่อมต่อโครงข่ายที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

<sup>10</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548, ข้อ 4.



## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย วิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากในปัจจุบันกฎและระเบียบต่าง ๆ ที่คอยควบคุมให้ความคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านความปลอดภัยของข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยี ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังมีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ซ้ำซ้อนและทำให้เกิดความสับสน ตลอดจนวิธีการในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาทิ พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 นั้นอาจไม่เพียงพอในการนำมาบังคับใช้ ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันยังคงมีปัญหาร้องเรียนและข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองดังกล่าวให้มีความเป็นปัจจุบันและครอบคลุม ทำให้สามารถนำมาปรับใช้ได้ในระยะยาว ตลอดจนมีมาตรการเยียวยาและบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการอินเทอร์เน็ต ทั้งในกรณีของผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้รับบริการอินเทอร์เน็ตในฐานะผู้บริโภค ตลอดจนศึกษาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ในประเด็นการกำกับดูแลความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ตขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยี การออกใบอนุญาตประกอบกิจการ

อินเทอร์เน็ต และการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ต โดยศึกษากฎหมายไทย อาทิ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ตลอดจนประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต่าง ๆ พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน และสามารถให้ความคุ้มครองแก่ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ไปจนถึงกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ตที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมีการรวบรวมเอกสาร กฎหมายต่าง ๆ และศึกษาจากตัวบทบัญญัติบทความ และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการใช้บริการอินเทอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่มีอยู่ในต่างประเทศเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นแนวทางให้กับองค์กรกำกับดูแล ผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้บริโภค และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป การระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ต

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย วิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต
2. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

## 1.7 นิยามศัพท์

**อินเทอร์เน็ต (Internet)** หมายถึง เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มีขนาดใหญ่ มีการเชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายหลาย ๆ เครือข่ายทั่วโลก โดยใช้ภาษาที่ใช้สื่อสารกันระหว่างคอมพิวเตอร์ที่เรียกว่า โพรโทคอล (protocol) ผู้ใช้เครือข่ายนี้สามารถสื่อสารถึงกันได้ในหลาย ๆ ทาง อาทิ อีเมล เว็บบอร์ด และสามารถสืบค้นข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ รวมทั้งคัดลอกแฟ้มข้อมูลและโปรแกรมมาใช้ได้<sup>11</sup>

**อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet)** หมายถึง เทคโนโลยีการรับส่งข้อมูลที่เร็วขึ้นกว่าอินเทอร์เน็ตแบบธรรมดา โดยใช้เทคนิคคลื่นความถี่กว้าง (Wide Band) ซึ่งเมื่อมีความกว้างของช่องสัญญาณคลื่นความถี่มาก ก็จะสามารถส่งข้อมูลผ่านออกไปในปริมาณที่มากขึ้น

**ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP)** หมายถึง องค์กรที่ให้บริการด้านการเข้าถึงและการใช้อินเทอร์เน็ต<sup>12</sup>

**อินเทอร์เน็ตโพรโทคอล (Internet Protocol: IP)** หมายถึง เกณฑ์วิธีที่ใช้ในการสื่อสารในระบบอินเทอร์เน็ต โดยมีการระบุผู้รับ ผู้ส่งในเครือข่าย และแบ่งข้อมูลออกเป็นแพ็กเกจส่งผ่านไปทางอินเทอร์เน็ต<sup>13</sup>,

**ใยแก้วนำแสง (Fiber Optic)** หมายถึง สายที่มีแกนผลิตด้วยใยแก้วบริสุทธิ์ มีคุณสมบัติหลักในการนำส่งลำแสงจากต้นทางไปยังปลายทาง เช่น การนำส่งข้อมูลเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เนื่องจากการนำส่งข้อมูลด้วยแสงผ่านสายใยแก้วนำแสงนี้สามารถนำส่งได้ในระยะทางที่ไม่จำกัด และส่งข้อมูลได้ในขนาดมาก ๆ อีกทั้งยังไม่มีผลกระทบกับคลื่นสัญญาณรบกวนทางไฟฟ้า<sup>14</sup>

**ธนาคารผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet Banking)** หมายถึง ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เกี่ยวกับการให้บริการทำธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ผ่านอุปกรณ์หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โทรศัพท์มือถือ หรืออินเทอร์เน็ต<sup>15</sup> มีการ

<sup>11</sup> “ความหมายของอินเทอร์เน็ต (Internet),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/อินเทอร์เน็ต>.

<sup>12</sup> “An Internet service provider (ISP),” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Internet\\_service\\_provider](https://en.wikipedia.org/wiki/Internet_service_provider).

<sup>13</sup> “ความหมายของอินเทอร์เน็ตโพรโทคอล (Internet Protocol: IP),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก <http://www.wimut.ac.th/61/23/data.html>.

<sup>14</sup> “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสายใยแก้วนำแสง (Fiber Optic),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก <http://www.technetinfo.co.th/knowledge/78-about-fiber-optic.html>.

<sup>15</sup> ศรีศักดิ์ จามรมาน, อินเทอร์เน็ตกับการประยุกต์ทุกด้านที่ท่านควรทราบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2548).

ให้บริการเช่น การฝากเงิน ถอนเงิน โอนเงิน หรือ สอบถามยอดเงิน เป็นต้น โดยในอนาคตการให้บริการของธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ ยังสามารถพัฒนาได้อีกเรื่อย ๆ เพื่อรองรับความต้องการในการใช้บริการของผู้ใช้บริการธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ทำให้เกิดความรวดเร็วและสะดวกสบายในการทำธุรกรรมมากขึ้นและประหยัดทรัพยากร<sup>16</sup>

**การเรียนการสอนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Learning)** คือ การเรียนการสอนในลักษณะหรือรูปแบบใดก็ได้ ซึ่งการถ่ายทอดเนื้อหา นั้น กระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์<sup>17</sup>

**การประชุมทางไกลผ่านระบบวิดีโอ (Video Conference)** หมายถึง ระบบการติดต่อสื่อสารชนิดหนึ่ง ที่สามารถรับส่งข้อมูลภาพ (ผู้ร่วมประชุมและเอกสารที่นำเสนอ) และข้อมูลเสียง ระหว่างจุดต่อจุดหรือจุดต่อหลาย ๆ จุด โดยผ่านระบบสื่อสาร ซึ่งจะเป็นลักษณะของการโต้ตอบซึ่งกันและกันแบบสองทาง<sup>18</sup>

**ตัวชี้แหล่งในอินเทอร์เน็ต หรือ โปรแกรมชี้แหล่งทรัพยากรสากล<sup>19</sup> (Uniform Resource Locator หรือ Universal Resource Locator) เรียกโดยย่อว่า ยูอาร์แอล (URL)** หมายถึง ตัวระบุแหล่งทรัพยากรสากล (URI) ประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้สำหรับระบุแหล่งที่อยู่ของทรัพยากรที่ต้องการ และมีกลไกบางอย่างสำหรับดึงข้อมูลทรัพยากรนั้นมา ในการใช้ในเอกสารทางเทคนิคและการอภิปรายทั่วไป มักจะใช้ยูอาร์แอลแทนความหมายที่คล้ายกับยูอาร์ไอ<sup>20</sup> ซึ่งไม่ใช่ความหมายที่ถูกต้องและอาจทำให้เกิดความสับสน ในภาษาพูดทั่วไป ยูอาร์แอลอาจหมายถึง ที่อยู่บนเว็บ หรือ ที่อยู่อินเทอร์เน็ต ก็ได้ ซึ่งปกติแล้วมักใส่ข้อมูลยูอาร์แอลในแถบที่อยู่ของเว็บเบราว์เซอร์เพื่อเรียกข้อมูลจากเว็บไซต์<sup>21</sup>

<sup>16</sup> “ความหมายของธนาคารอิเล็กทรอนิกส์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์>.

<sup>17</sup> “ความหมายของ e-Learning,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก [www.thaiedunet.com/ten\\_content/what\\_earn.html](http://www.thaiedunet.com/ten_content/what_earn.html).

<sup>18</sup> “ความหมายของวิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก [www.conferenceeasy.com/faqs/วิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์-vdo-conference-ก/](http://www.conferenceeasy.com/faqs/วิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์-vdo-conference-ก/).

<sup>19</sup> ศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน.

<sup>20</sup> Tim Berners-Lee, Roy T. Fielding and Larry Masinter, Uniform Resource Identifier (URI) : Generic Syntax. Internet Society, RFC 3986; STD 66, (January 2005).

<sup>21</sup> “ความหมายของยูอาร์แอล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ยูอาร์แอล>.

**ADSL (Asymmetric Digital Subscribers Line)** หมายถึง เทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูง ซึ่งทำให้สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตและเครือข่ายระยะไกลได้ด้วยความเร็วสูงโดยใช้คู่สายโทรศัพท์ธรรมดา ถือเป็นเทคโนโลยีของโมเด็มที่เปลี่ยนสายโทรศัพท์ที่ทำจากลวดทองแดงธรรมดา ให้เป็นเส้นสัญญาณนำส่งข้อมูลความเร็วสูง โดย ADSL สามารถจัดส่งข้อมูลจากผู้ให้บริการด้วยความเร็วมากกว่า 6 Mbps ไปยังผู้รับบริการ หมายความว่าผู้ใช้บริการสามารถดาวน์โหลดข้อมูลด้วยความเร็วสูงมากกว่า 6 Mbps ขึ้นไปจากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือผู้ให้บริการข้อมูลทั่วไป เทคโนโลยี ADSL มีความเร็วในการรับข้อมูล (Downstream) และความเร็วในการส่งข้อมูล (Upstream) ไม่เท่ากัน โดยมีความเร็วในการรับข้อมูล สูงกว่าความเร็วในการส่งข้อมูลเสมอ<sup>22</sup>

**FTTx (Fiber to the x)** หมายถึงลักษณะ โครงสร้างของระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีการใช้งาน สายใยแก้ว (Fiber Optical) แทนสายโลหะทองแดง ส่งตรงถึงบ้านของผู้บริโภค ซึ่งคุณภาพ และความเร็วในการรับส่งสัญญาณสูงกว่าสายโทรศัพท์ธรรมดา<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> “ความหมายของ ADSL,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก [www.mindphp.com/คู่มือ/73-คืออะไร/2163-adsl-คืออะไร.html](http://www.mindphp.com/คู่มือ/73-คืออะไร/2163-adsl-คืออะไร.html).

<sup>23</sup> บริษัท เคเคซีที เน็ตเวิร์ค จำกัด, “FTTx คืออะไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.kkctnetwork.com/fttx-คืออะไร.html>.

## บทที่ 2

### บทนำเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต

เครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นเครือข่ายที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นแหล่งรวบรวมความรู้ความบันเทิงไว้จำนวนมหาศาล เปรียบเสมือนกับห้องสมุดขนาดใหญ่ที่สุดในโลก อินเทอร์เน็ตมีกำเนิดจากเหตุผลทางด้านการทหารของประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากที่กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนโครงการเครือข่ายที่มีชื่อว่า “อาร์พานีต” (Advanced Research Projects Agency Network: ARPAnet) ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) เครือข่ายดังกล่าวเป็นที่แลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ซึ่งมีประโยชน์มากทั้งทางด้านการศึกษาและการทหาร ภายหลังจากองค์กรและบริษัทต่าง ๆ ก็เล็งเห็นประโยชน์ในการใช้เครือข่ายให้เป็นประโยชน์จึงได้ขอดำเนินการเชื่อมเครือข่ายของตนเข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน ทำให้ขนาดของเครือข่ายขยายขอบเขตจนครอบคลุมทั่วโลกดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและได้เรียกชื่อเครือข่ายดังกล่าวใหม่ว่า “เครือข่ายอินเทอร์เน็ต”

อินเทอร์เน็ตเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสของแนวคิดสังคมนิยมที่แพร่หลายกว้างขวางในสังคมอุตสาหกรรมก้าวหน้า แนวคิดดังกล่าวมองว่าเทคโนโลยีเครือข่าย (Network Technology) ซึ่งต่อมารู้จักกันในนามของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology) หรือ ไอซีที (ICT) คือปัจจัยและตัวขับเคลื่อนหลักของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของมนุษยชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในทุก ๆ ด้าน เทคโนโลยีเครือข่ายถูกมองว่าเป็นเทคโนโลยีแห่งอำนาจ (Technology of Power<sup>24</sup>) ซึ่งจะปรับเปลี่ยนให้ประชาชนทั่วไปสามารถเป็นผู้สร้างเนื้อหาเพื่อสื่อสารกับมวลชน และสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับโครงสร้างสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในทุกระดับ<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Ithiel De Sola Pool, Technology of Power, (Cambridge: Harvard University, 1983), p.5.

<sup>25</sup> พริงรอน รามสูต, การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาานนโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.38.

## 2.1 ความหมายของอินเทอร์เน็ต

อินเทอร์เน็ต คือ โครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูลข่าวสารอันประกอบขึ้นจากเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มาเชื่อมต่อกันเป็นจำนวนมากจากทั่วโลก โดยเครือข่ายแห่งเครือข่าย (Network of Network) ที่ว่านี้จะอาศัยภาษาคอมพิวเตอร์กลางร่วมกัน มีมาตรฐานกลาง (Standard Protocol) ในการรับส่งข้อมูลร่วมกัน ทำให้คอมพิวเตอร์ต่าง ๆ ในเครือข่ายสามารถสื่อสารกันได้<sup>26</sup>

สำหรับการใช้อินเทอร์เน็ตแบบเดิม ๆ (Dial-Up) โดยทั่วไปจะต้องต่อสายโทรศัพท์เข้ากับโมเด็ม เข้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์ ในการใช้งานจะต้องทำการต่อเชื่อมเข้าสู่อินเทอร์เน็ต โดยการกด Dial ต่อจากนั้นก็จะสามารถใช้อินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งความเร็วของอินเทอร์เน็ตขึ้นอยู่กับโมเด็มเช่นกัน ซึ่งโมเด็มความเร็วสูงสุดที่ใช้มีความเร็วเพียง 56 Kbps แต่ถ้าใช้งานเพียงเรียกดูข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Downstream หรือ Download) ความเร็วดังกล่าวก็นับว่าดีเพียงพอแก่การใช้งาน แต่หากจะดูภาพแบบวีดีโอ (Video) หรือคลิปภาพยนตร์ (Movie Clip) ก็ควรมีความเร็วสูงที่ขึ้น และในกรณีที่ต้องการใช้แบบอัปสตรีม (Upstream) หรืออัปโหลด (Upload) ก็ควรจะใช้อินเทอร์เน็ตที่มีความเร็วสูงขึ้น

อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงหรือบรอดแบนด์ (Broadband Internet) คือเทคโนโลยีการรับ-ส่งข้อมูลที่เร็วขึ้นกว่าการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตแบบเดิม โดยทั่วไปสามารถใช้ได้ตลอด 24 ชั่วโมง ไม่ใช่การนับเป็นรายชั่วโมงแบบเดิม อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงใช้เทคนิคความถี่กว้าง (Wide Band) ซึ่งเมื่อมีความกว้างของแถบความถี่ (Bandwidth) มาก ก็จะสามารถส่งข้อมูลผ่านออกไปในปริมาณที่มากขึ้น ในอดีตนั้น การรับ-ส่งข้อมูลใช้ระบบเบสแบนด์ (Base Band) ที่มีช่องความถี่แคบ ๆ เพียง 4 กิโลเฮิร์ตซ์ ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการรับ-ส่งข้อมูลของโมเด็มธรรมดาซึ่งรับส่งได้เพียง 56 กิโลบิต (Kbps) ต่อวินาทีเท่านั้น แต่สำหรับอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในปัจจุบัน สามารถใช้ความถี่ได้กว้างมากตั้งแต่ช่วง 25.875 ถึง 1,099.6875 กิโลเฮิร์ตซ์ทำให้สามารถรับ-ส่งข้อมูลได้เร็วกว่าอินเทอร์เน็ตแบบเดิมมาก<sup>27</sup>

<sup>26</sup> เพิ่งอ้าง, น.37.

<sup>27</sup> กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, “ข่าวกระทรวง วันที่ 10 พฤษภาคม 2556,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.mict.go.th/view/1/ข่าวกระทรวง๙/86>.

นายกิติ ภัคดีวัฒนะกุล ให้ความหมายของคำว่า อินเทอร์เน็ตไว้ว่า อินเทอร์เน็ต เป็นแหล่งที่ใช้ในการเก็บข้อมูลจำนวนมากที่เราสามารถค้นคว้าและรับส่งข้อมูลไปมาระหว่างกันได้<sup>28</sup> อินเทอร์เน็ตจึงมีประโยชน์สำหรับคนเรายุคสังคมและข่าวสารในปัจจุบันอย่างมาก อินเทอร์เน็ตจะทำหน้าที่เหมือนห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่ สามารถส่งข้อมูลที่เรากำลังต้องการมาให้ถึงบ้านหรือที่ทำงาน ภายในไม่กี่วินาทีจากแหล่งข้อมูลทั่วโลก ซึ่งอินเทอร์เน็ต คือ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มีขนาดใหญ่ซึ่งเกิดจากการเชื่อมเครือข่ายย่อย ๆ จำนวนมากเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้คอมพิวเตอร์ทุกเครื่องทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็ชนิดใดก็ตามสามารถส่งผ่านและแลกเปลี่ยนข้อมูลและสารสนเทศซึ่งกันและกันได้ โดยใช้โพรโตคอลเป็นสื่อกลางในการติดต่อ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเหมือนเส้นใยแมงมุม หรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า เวิลด์ไวด์เว็บ (World Wide Web) โดยใช้ตัวย่อว่า “www”

รองศาสตราจารย์ ดร.กิดานันท์ มลิทอง ให้ความหมายของคำว่า อินเทอร์เน็ตไว้ว่า อินเทอร์เน็ต หมายถึง ระบบของการเชื่อมโยงงานคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่มาครอบคลุมไปทั่วโลก เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการสื่อสารข้อมูล<sup>29</sup> ดังนั้นอินเทอร์เน็ตจึงเป็นวิธีการเชื่อมโยงงานคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ซึ่งขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อการเข้าถึงแต่ละระบบที่มีส่วนร่วมอยู่ และ อินเทอร์เน็ตเป็นเครือข่ายคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ที่สุดในโลก โดยปัจจุบันอินเทอร์เน็ตเชื่อมโยงคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ทั่วโลกนับล้านเครื่องเข้าด้วยกัน ซึ่งคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่เหล่านี้ยังเชื่อมโยงไปยังคอมพิวเตอร์ขนาดเล็กทั่วไปอีกมากมาย ทำให้ผู้ที่เป็สมาชิกเครือข่ายอินเทอร์เน็ตอยู่ทั่วโลกหลายสิบล้านคนสามารถติดต่อถึงกันได้ ปัจจุบันอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตของคนเรามากมายจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันไปแล้ว<sup>30</sup>

### 2.1.1 ประเภทของอินเทอร์เน็ต

การเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตนั้น ขึ้นอยู่กับความต้องการในการใช้งานเป็สำคัญ เช่น ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อค้นหาข้อมูลที่บ้าน ใช้ในเชิงธุรกิจ ใช้เพื่อความบันเทิง หรือใช้ภายในองค์กร

<sup>28</sup> กิติ ภัคดีวัฒนะกุล และพนิดา พานิชกุล, การวิเคราะห์และออกแบบระบบ (Systems Analysis and Design), (กรุงเทพมหานคร: เคทีพี คอมพ์ แอนด์ คอนซัลท์, 2551), อ้างถึงใน ธนาธิป บุญปี. “รูปแบบความสำเร็จทางการตลาดบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในประเทศไทย.” คุญฉินพนธ์ ปรึญญาบริหารธุรกิจคุญฉินพนธ์: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2556, น.24.

<sup>29</sup> กิดานันท์ มลิทอง, เทคโนโลยีและการสื่อสารเพื่อการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2548).

<sup>30</sup> อ้างแล้ว เสิงอรรถที่ 28, น.25.



ขนาดใหญ่ ดังนั้นการเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตจึงมีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านความต้องการ รวมทั้งเงินทุนที่จะใช้ในการติดตั้งระบบด้วย

สำหรับเทคโนโลยีสื่อสารความเร็วสูง หรือบรอดแบนด์สำหรับโครงข่ายปลายทางที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนั้น โดยหลักการทั่วไปสามารถแบ่งประเภทของเทคโนโลยีบรอดแบนด์ตามลักษณะของสื่อ (Transmission Media) ออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>31</sup> ได้แก่ เทคโนโลยีสื่อสารแบบมีสาย (Wireline Technology) และเทคโนโลยีสื่อสารแบบไร้สาย (Wireless Technology) ซึ่งทั้งสองเทคโนโลยีนั้นมีการพัฒนาทั้งทางด้านความเร็วการใช้งานบริการบรอดแบนด์และมีการประยุกต์ใช้งาน จากการใช้งานบรอดแบนด์แบบประจำที่มาสู่การใช้งานบรอดแบนด์แบบเคลื่อนที่ หรือการใช้งานบรอดแบนด์แบบไร้สายทำให้เกิดความสะดวกสบายแก่ผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง รวมถึงการพัฒนารูปแบบการให้บริการ (Contents) ใหม่ ๆ ในอนาคต อย่างเช่น การบริการการบอกตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ (Location Based Services) โดยใช้อุปกรณ์พกพา การดูวิดีโอคอนเทนต์แบบคุณภาพสูง (HD-Video) การให้บริการถ่ายทอดสดผ่านวิดีโอสตรีมมิ่งแบบเรียลไทม์ (Real-Time Video Streaming) เป็นต้น

#### 2.1.1.1 โครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แบบมีสาย

เทคโนโลยีสื่อสารแบบมีสายได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้บริการบรอดแบนด์แบบประจำที่ (Fixed Line Service) โดยเทคโนโลยีสื่อสารประเภทนี้ได้มีวิวัฒนาการและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สำหรับการให้บริการบรอดแบนด์โดยในระยะแรกของการพัฒนาเทคโนโลยีจะเป็นการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งให้บริการโทรศัพท์แบบประจำที่ และการให้บริการสื่อสารข้อมูลความเร็วต่างจากสื่อสัญญาณสายทองแดง (Copper) และต่อมาได้พัฒนาโครงข่ายให้สามารถรองรับบริการบรอดแบนด์ผ่านสื่อสัญญาณที่มีอยู่ในปัจจุบันในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้<sup>32</sup>

- 1) บริการบรอดแบนด์ผ่านสายเคเบิลทองแดง (Digital Subscriber Line: XDSL)
- 2) บริการบรอดแบนด์เคเบิลทีวี หรือเคเบิลโมเด็ม (Hybrid Fiber Coaxial: Cable TV & Cable Modem)
- 3) บริการบรอดแบนด์ผ่านสื่อสัญญาณสายไฟฟ้า (Broadband Power Line: BPL)
- 4) บริการบรอดแบนด์ผ่านสื่อสัญญาณสายเคเบิลใยแก้วนำแสง (Fiber To The Home/Curb: FTTx)

<sup>31</sup> บริษัท ดิลอยท์ ทัช โชมัทสู ไชยชศ ที่ปรึกษา จำกัด, รายงานผลการศึกษาศาภาพตลาดและโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์ในปัจจุบันของประเทศไทย, (โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติ: กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2559), น.52.

<sup>32</sup> เพิ่งอ้าง.

โครงสร้างของการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารบรอดแบนด์แบบมีสายในประเทศไทย ได้ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตได้มีการพัฒนาในระยะต่อมา โดยการสร้างโครงข่ายสายเคเบิลใยแก้วทั้งในโครงข่ายหลัก (Backbone) และโครงข่ายเชื่อมต่อ (Backhaul) กระจายไปในทั่วภูมิภาค ภายในประเทศไปยังจังหวัด และอำเภอเมืองต่าง ๆ และมีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายเชื่อมต่อของจุดให้บริการ ไปยังสถานที่ของผู้ใช้บริการโดยตรง ทั้งในส่วนของภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน ในพื้นที่เขตเมืองที่มีความหนาแน่นสูง (Dense Urban) และในเขตชุมชนที่มีศักยภาพในการใช้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง<sup>33</sup>

สำหรับประเทศไทยในพื้นที่ห่างไกลหรือเขตชนบท (Rural Area) และในต่างจังหวัด ซึ่งไม่อยู่ในพื้นที่การให้บริการของผู้บริการส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในพื้นที่ในระดับตำบลท้องถิ่น ที่มีความหนาแน่นของประชากรเบาบางซึ่งอยู่ห่างจากโครงข่ายหลัก ทำให้การให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบประจำที่มีต้นทุนที่สูง และไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุน อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดในการรวมโครงข่ายหลักและโครงข่ายรองด้านโทรคมนาคมที่มีอยู่แล้วของภาครัฐ ได้แก่ โครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้บริการสื่อสารความเร็วสูงแก่ประชาชน ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT) และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT) และ โครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อใช้งานด้านการสื่อสารความเร็วสูงเฉพาะด้าน เช่น โครงข่ายฯ ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อใช้งานตามโรงเรียนต่าง ๆ ทั่วประเทศ และโครงข่ายฯ ของกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้งานภายในหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งโครงข่ายเคเบิลใยแก้วของการไฟฟ้า ฝ้ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่จัดสร้างตามระบบสายส่งไฟฟ้าเพื่อใช้งานขององค์กร นอกจากนี้ ล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม ปี พ.ศ. 2559 เห็นชอบในหลักการของโครงการระดับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยมอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการตามแผนงานสร้างโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมภายในประเทศครอบคลุม 30,000 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าในการลงทุนขยายโครงข่ายและโครงข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศ (Submarine Cable) โดยพิจารณาให้เกิดความสอดคล้องเชื่อมโยงและไม่เกิดความซ้ำซ้อนกับแผนงานภายใต้โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ทั้งโครงข่ายสื่อสารภาครัฐ และโครงข่ายสื่อสารภาคเอกชน เพื่อรวมโครงข่ายภาครัฐดังกล่าวเป็นโครงข่ายเดียวหรือโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติ และเป็นโครงข่ายเปิดเพื่อให้เอกชน หรือหน่วยงานท้องถิ่นที่สนใจให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสามารถสร้างโครงข่ายท้องถิ่น (Last Mile) เชื่อมกับโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติเพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้ ซึ่งเป็นแนวทางในการเพิ่มการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้นอย่าง

<sup>33</sup> เติ้งฮ้าง, น.53.

รวดเร็วกว่า และลดต้นทุนในการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงของผู้ให้บริการเนื่องจากไม่ต้องลงทุนในส่วนของการขยายหลักและโครงข่ายรอง ซึ่งจะทำให้อัตราค่าบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงถูกลงได้ เป็นการสร้างความได้เปรียบในด้านขีดความสามารถในการให้บริการเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศทั้งในด้านของการรองรับปริมาณการใช้งานที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคตอย่างรวดเร็วและคุณภาพบริการที่เป็นเลิศทั้งนี้ แนวทางการบูรณาการโครงข่ายหลักและโครงข่ายรอง ให้เป็นโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติเป็นการลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อนและเป็นการใช้ทรัพยากรโครงข่ายของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด<sup>34</sup>

ในส่วนของเทคโนโลยีที่ใช้สำหรับการให้บริการสื่อสารด้านข้อมูลในโครงข่ายแบบ มีสาย สามารถแบ่งออกเป็นการสื่อสารแบบความถี่แคบ (Narrowband) ด้วยการใช้อุปกรณ์สายทองแดง (Copper) ตัวอย่างเช่น การสื่อสารข้อมูลโมเด็ม 56k จะส่งข้อมูลอัตราความเร็ว 56 Kbps บนสายโทรศัพท์แถบความถี่ที่กว้าง 4 KHz

ซึ่งต่อมาการสื่อสารภายในประเทศได้ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็วโดยการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารบรอดแบนด์ (Broadband Communications) หรือการสื่อสารแบบแถบความถี่กว้าง เป็นคำที่ใช้ทั้งในระบบสื่อสารโทรคมนาคม และระบบสื่อสารข้อมูลคอมพิวเตอร์ เพื่อเรียกกลุ่มของเทคโนโลยีที่ใช้แถบความถี่กว้างในการสื่อสารหรือใช้ช่องสัญญาณสื่อสารข้อมูล ที่มีความสามารถในการส่งข้อมูลปริมาณมาก มีลักษณะการใช้งานช่องสัญญาณสื่อสารเพียงหนึ่งช่องหรือหลายช่องสัญญาณได้พร้อมกัน โดยทั่วไปแล้วเทคโนโลยีบรอดแบนด์มีความสามารถในการส่งข้อมูลแบบดิจิทัลด้วยอัตราการส่งข้อมูลความเร็วสูง และสามารถให้บริการสื่อสารข้อมูลได้หลายรูปแบบ เช่น ทั้งภาพและเสียงพร้อมกัน เทคโนโลยีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Hi-Speed Internet) โดยมีลักษณะการเชื่อมต่อแบบมีสาย (Cable DSL) และไร้สาย (Wireless) โดยส่วนใหญ่จะหมายถึงอินเทอร์เน็ตแบบleased line (Leased Line) ซึ่งมีใช้งานเฉพาะในองค์กรขนาดใหญ่ เนื่องจากมีราคาแพง โดยมีลักษณะแบบเช่าสายเดี่ยวจากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) วึ่งเข้าหาบริษัทโดยตรง ไม่ต้องมีการแบ่งแบนด์วิดท์เพื่อใช้งานร่วมกับผู้ใช้บริการรายอื่น ซึ่งจะทำให้การเข้าถึงเครือข่ายเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและ การใช้งานอินเทอร์เน็ตมีเสถียรภาพ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาการให้บริการโครงข่ายใยแก้วนำแสง (Fiber To The Office) เพื่อบริการให้แก่องค์กรธุรกิจต่าง ๆ เช่น นิคมอุตสาหกรรม และให้บริการตามอาคารสำนักงานต่าง ๆ นอกจากนี้ทาง CAT และ TOT ยังมีการให้ระบบสื่อสารใยแก้วนำแสงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นระบบสายใยแก้วนำแสงใต้น้ำ (Submarine Cable) เพื่อใช้ในการเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตออกไปยังโครงข่ายอินเทอร์เน็ตทั่วโลก

<sup>34</sup> เท็งฮ้าง.

สำหรับรายละเอียดรูปแบบเทคโนโลยีที่ใช้งานให้บริการโครงข่ายบรอดแบนด์ในปัจจุบันสามารถแบ่งเป็น 6 รูปแบบ<sup>35</sup> ดังนี้

#### 1) การเชื่อมต่อแบบมีสายดีเอสแอล (Digital Subscriber Line: DSL)

การติดต่ออินเทอร์เน็ตในระยะแรกนั้นมีการนำระบบดีเอสแอล (Digital Subscriber Line: DSL) มาใช้งานเพื่อส่งข้อมูลความเร็วสูงผ่านสายโทรศัพท์ที่เป็นสายทองแดง ซึ่งแตกต่างจากการสื่อสารแบบเคเบิลโมเด็ม โดยผู้ใช้แต่ละคนที่เชื่อมต่อกับเครือข่ายจะได้รับ แบนด์วิดท์ที่จำกัด ส่วนรายละเอียดของข้อดีและข้อจำกัดของการใช้งานเทคโนโลยีดีเอสแอล มีดังนี้

ข้อดีของการใช้งานดีเอสแอล คือ สามารถใช้งานโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตพร้อมกันได้ มีความเร็วสูงในการรับส่งข้อมูลเมื่อเปรียบเทียบกับการต่อสัญญาณแบบธรรมดาที่ใช้งานโมเด็มแบบไอเอสดีเอ็น (Integrated Services for Digital Network: ISDN) ผู้ใช้บริการผ่านดีเอสแอลสามารถใช้งานผ่านโทรศัพท์เดิมโดยไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนสาย

ข้อจำกัดของการใช้งานดีเอสแอล คือ คุณภาพของสัญญาณขึ้นอยู่กับระยะจากชุมสายถึงผู้ใช้บริการ (End User) ข้อจำกัดด้านแบนด์วิดท์ของสายทองแดงในการส่งสัญญาณข้อมูลและเสียง การใช้งานมีพื้นที่บริการในวงจำกัด และมีการใช้งานด้วยความเร็วในการส่งข้อมูลที่จำกัด และการรับข้อมูลมีความเร็วสูงกว่าการส่งข้อมูลในระบบอินเทอร์เน็ต

ซึ่งต่อมาการสื่อสารภายในประเทศได้ถูกพัฒนาโดยการใช้เทคโนโลยีเพื่อใช้บนสายทองแดง เพื่อให้การบริการบรอดแบนด์ในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับดีเอสแอล เป็นเทคโนโลยีบรอดแบนด์ซึ่งข้อมูลดิจิทัลจะถูกส่งผ่านช่องทางที่มีแบนด์วิดท์สูง ที่อยู่ในย่านความถี่สูงพร้อมกับช่องสัญญาณเสียงเบสแบนด์ความถี่ต่ำในกลุ่มสายเดียวกัน ดังนั้นดีเอสแอล จึงสามารถให้บริการข้อมูลและใช้งานโทรศัพท์ในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อคู่สายนั้นถูกแปลงให้เป็นสายดีกรีวามีโมโหลด (ไม่มีตัวกรองโทรศัพท์) ดีเอสแอลจะกลายเป็นสายเคเบิลที่สามารถส่งข้อมูลที่มีแถบกว้างหลายร้อยกิโลเฮิร์ตซ์ และสามารถส่งข้อมูลได้สูงถึง 100 เมกะบิต (Mbps) โดยการใช้เทคโนโลยี วีดีเอสแอลทู (Very-High-Bitrate Digital Subscriber Line: VDSL2)

#### 2) การเชื่อมต่อแบบมีสายเคเบิลโมเด็ม (Cable Modems)

ในปัจจุบันผู้ให้บริการภายในประเทศได้นำบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงบนเทคโนโลยีดีออกซิส (Data Over Cable Service Interface Specification: DOCSIS) เป็นการส่งสัญญาณข้อมูลผ่านระบบโครงข่าย โดยมีสายนำสัญญาณ คือสายเคเบิลใยแก้วนำแสง (Fiber Optic) และสายโคแอกเซียล มาทำงานร่วมกัน โดยจะเรียกระบบนี้ว่าเฮชเอฟซี (Hybrid Fiber Coaxial Network: HFC)

<sup>35</sup> เติ้งอ๋าง, น.54.

สำหรับข้อดีของด็อกซีส เมื่อเทียบกับเอดีเอสแอล ก็คือระบบเครือข่ายของสายที่เสถียรกว่าเครือข่ายในระบบเอดีเอสแอล มาก เพราะเทคโนโลยีด็อกซีสในประเทศไทยจะลากด้วยสายใยแก้วนำแสงไปยังจุดให้บริการ (Node) ในแต่ละชุมชน จากนั้นก็ลากสายเคเบิลที่มีความแข็งแรงและทนทานกว่า และมีจุดเชื่อมต่อที่เป็นช่องโหว่ที่จะทำให้สัญญาณรบกวนเกิดขึ้นได้น้อยกว่าเอดีเอสแอลด้วย โดยเฉพาะในเวลาที่สภาพอากาศแปรปรวน หรือ การลากผ่านหม้อแปลงไฟฟ้าใหญ่ ๆ สัญญาณที่มากวน (Noise) ก็จะมีผลกระทบน้อยกว่าอย่างมาก ทั้งนี้ยังรวมถึงเรื่องของค่าการตอบสนองความเร็ว (Latency) ที่จะเร็วกว่าในเทคโนโลยีเอดีเอสแอล ทำให้ผู้ใช้งานบริการแอปพลิเคชันออนไลน์ประเภทโต้ตอบ (Interactive) หรือการเรียกข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตให้มาแสดงผลทำได้อย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมากขึ้น สรุปข้อดีของการใช้งาน<sup>36</sup> เคเบิลโมเด็ม (Cable Modem) แบบ ด็อกซีส คือ สามารถใช้งานโทรศัพท์ ได้พร้อมกับการรับและส่งข้อมูล สำหรับบริการประเภทเอดีเอสแอล และใช้ พร้อมกับการชมโทรทัศน์สำหรับบริการเคเบิลโมเด็มวงจรเชื่อมต่อมีประสิทธิภาพสูง และ รองรับวิดีโอสตรีมมิ่ง (VDO Streaming) ในรูปแบบวิดีโอความละเอียดสูง (HD Video) มีความปลอดภัยของข้อมูลสูง สามารถใช้งานระบบโทรศัพท์ได้ขณะไฟฟ้าดับได้ ไม่ต้องเสียค่าเช่าคู่สาย ไม่เสียค่าโทรศัพท์ในการเชื่อมต่อแต่ละครั้ง เพราะไม่ต้องมีสายโทรศัพท์ สามารถใช้งานอัลตราไฮสปีดอินเทอร์เน็ต (Ultra Hi-Speed Internet) และทีวีเอส (TVS) ซีเอทีวี (CATV) ได้พร้อมกัน ในสายเส้นเดียวกัน มีความเสถียร ทั้งการดาวน์โหลดและอัปโหลด สามารถรับและส่งไฟล์ข้อมูลขนาดใหญ่ได้อย่างรวดเร็ว และสามารถรองรับความเร็วได้ถึง 15 ถึง 200 เมกะบิต รองรับแอปพลิเคชันที่ต้องการแบนด์วิดท์ (Bandwidth) สูง โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านมัลติมีเดียวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ (Multimedia VDO Conference) วงจรการเชื่อมต่อสื่อสารข้อมูลอินเทอร์เน็ตคงค้างตลอดเวลา (Always On) สามารถประยุกต์ใช้สำหรับการรักษาความปลอดภัย โดยใช้ไอพีแคมเรา (IP Camera)

อย่างไรก็ตามเทคโนโลยีด็อกซีสมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการให้บริการ เนื่องจากความเร็วของการให้บริการอินเทอร์เน็ต มักจะสัมพันธ์กับระยะของสายด้วย นอกจากนี้ข้อจำกัดในเรื่องแบนด์วิดท์ที่ใช้งานร่วมกัน ซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญของผู้ให้บริการในการรักษาคุณภาพความเร็วในการให้บริการ โดยการปรับปรุงเทคโนโลยีให้ทันสมัย เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้งานข้อมูลรอดแบนด์ที่สูงมากขึ้นในอนาคต

### 3) การเชื่อมต่อแบบมีสายส่งไฟฟ้า (Broadband over Power Line)

คือเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่ทำให้สามารถส่งสัญญาณเสียง ข้อมูล และมัลติมีเดีย โดยผ่านระบบนำจ่ายกระแสไฟฟ้า หรือสายไฟฟ้าที่มีใช้ตามบ้านเรือนทั่วไป ทั้งที่เป็นระบบจ่าย

<sup>36</sup> เติ้งฮ้าง, น.56.

ไฟฟ้าแรงต่ำ (LV Distribution Cable) หรือระบบจ่ายไฟฟ้าแรงปานกลาง (MV Distribution Cable) ซึ่งอาจมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นพีแอลซี (Power Line Communications: PLC) พีแอลที (Power Line Telecommunications: PLT) บีพีแอล (Broadband Over Power Line: BPL) หรือ Ethernet Over Power Line ผู้ให้บริการอาจใช้เทคโนโลยีนี้ร่วมกับโครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสง (Optical Fiber) หรือโครงข่ายไร้สายประเภทอื่น ๆ เพื่อให้สามารถเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายอินเทอร์เน็ตได้โดยทั่วไป อุปกรณ์ที่ใช้งานในระบบบีพีแอล (BPL) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ อุปกรณ์ส่วนที่รับส่งข้อมูลผ่านสายไฟฟ้าแรงต่ำซึ่งอยู่ภายในอาคารบ้านเรือน (In-Building BPL) ที่อยู่ภายหลังมาตรวัดไฟฟ้าและไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานให้บริการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า และส่วนที่รับส่งข้อมูลผ่านสายไฟฟ้าแรงปานกลางหรือแรงต่ำซึ่งอยู่นอกอาคารบ้านเรือน (Access BPL) ซึ่งมักเป็นส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานให้บริการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า<sup>37</sup>

อุปกรณ์ที่ใช้งานในลักษณะนี้จะส่งสัญญาณที่ความถี่ในช่วง 1.6 เมกะเฮิร์ตซ์ถึง 30 เมกะเฮิร์ตซ์ (อุปกรณ์บางยี่ห้ออาจสูงถึง 80 เมกะเฮิร์ตซ์) และมีอัตราการรับส่งข้อมูลแบบอสมมาตร (Asymmetry) ตั้งแต่ 256 กิโลบิต ถึง 2.7 เมกะบิต โดยที่อุปกรณ์ทวนสัญญาณ (Repeater) อาจมีความเร็วสูงถึง 40 เมกะบิต และสามารถต่อโมเด็มได้ถึง 256 จุดส่วนที่สถานีจ่ายไฟฟ้าแรงปานกลาง (MV Substation) มีความเร็วที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายอินเทอร์เน็ตอยู่ที่ 135 เมกะบิต ข้อดีของการให้บริการบีพีแอลคือทุกครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้สามารถใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้ ส่วนข้อจำกัดของการใช้งานบีพีแอลคือจำนวนผู้ใช้งานถ้ามีจำนวนมากขึ้น จะส่งผลต่อความเร็วในการรับส่งข้อมูล

#### 4) การเชื่อมต่อแบบใช้เคเบิลใยแก้วนำแสง (Fiber Optic)

ในปัจจุบันประเทศไทยมีอัตราการเติบโตของการใช้งานบรอดแบนด์ที่สูงขึ้น และมีการนำการเชื่อมต่อแบบใช้เคเบิลใยแก้วนำแสงเพิ่มมากขึ้น โดยเปรียบเทียบกับระบบสื่อสารผ่านลวดทองแดง จะต้องติดตั้งอุปกรณ์ทวนสัญญาณ (Repeater) ทุก ๆ 1 ไมล์ ขณะที่ระบบใยแก้วนำแสงใช้เพียง 1 จุดต่อระยะทางถึง 20 ไมล์ รวมทั้งยังสามารถร้อยใยแก้วจำนวนมากไว้ในท่อเดียวกัน โดยที่ไม่มีสัญญาณรบกวนซึ่งกันและกันเทคโนโลยีการรับส่งข้อมูลปลายทาง (Access Network) ในปัจจุบันเป็นการรับส่งข้อมูลความเร็วสูงบนเครือข่ายเชิงแสงแบบพาสซีฟ (Passive Optical Network: PON) โดยใช้ใยแก้วนำแสง ซึ่งเป็นอุปกรณ์แบบพาสซีฟเพียงคอร์ (Core) เดียว ซึ่งเทคโนโลยีในอดีตของ ใยแก้วนำแสงต้องใส่ 2 คอร์ต่อ 1 ผู้ใช้ปลายทาง และสวิตช์เลเวล 3 อีก 1 พอร์ต ต่อ 1 ผู้ใช้ปลายทาง ถ้ามีผู้ใช้ปลายทางเพิ่มในบริเวณเดียวกัน<sup>38</sup> ก็ต้องเพิ่มจำนวนสวิตช์มาก

<sup>37</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>38</sup> เพิ่งอ้าง, น.57.

ขึ้น เป็นเหตุให้ต้องวางใยแก้วนำแสงเพิ่ม เหตุผลสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีนี้ก็คือ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้ได้มากที่สุด และทำให้ค่าบริการถูกลงอีกด้วย ทรัพยากรที่สำคัญในการให้บริการรับส่งข้อมูลที่มีอยู่และมีความสำคัญมากก็คือใยแก้วนำแสง ถึงแม้ราคาของใยแก้วนำแสงถูกลงมาก แต่การที่จะติดตั้งเพิ่มเติมทำได้ยาก เนื่องจากสิทธิแห่งทาง (Right of Way) ในการวางโครงข่ายใยแก้วนำแสงที่มีข้อจำกัดคือ ขนาดความจุของท่อร้อยสายใต้ดินมีขนาดค่อนข้างจำกัด ในเขตเมือง และน้ำหนักที่เสาไฟฟ้าสามารถรองรับได้ที่มีอยู่ในเขตเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะเส้นทางวิกฤตนั้น ไม่มีที่ว่างเพียงพอในการขยายเส้นทางโครงข่ายใยแก้วนำแสง และไม่สามารถสร้างท่อร้อยสาย หรือปักเสาใหม่ได้อีกแล้ว ทำให้การบูรณาการ โครงสร้างท่อร้อยสายใต้ดิน และการใช้โครงข่ายใยแก้วนำแสงร่วมกันในอนาคตเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการใช้งานบรอดแบนด์ในอนาคต

ข้อดีของการใช้งานระบบสายใยแก้วนำแสงคือสามารถสื่อสารข้อมูลปริมาณมาก ๆ ได้ เนื่องจากเส้นใยแก้วนำแสงมีคุณสมบัติเหมือนท่อส่งสัญญาณขนาดใหญ่ ซึ่งการส่งข้อมูลขนาดใหญ่ให้ถึงปลายทางได้นั้นจะต้องส่งผ่านสายส่งด้วยอัตราการรับส่งข้อมูลที่สูง ซึ่งเส้นใยแก้วนำแสงสามารถรองรับการทำงานนี้ได้ดี เนื่องจากมีความเร็วกว่าระบบเอ็ดไอเอสแอลกว่าร้อยเท่า มีความยืดหยุ่นสูง หากมีการปรับปรุงระบบพาสซีฟออปติคัลเน็ตเวิร์ก (Passive Optical Network: PON) จากจีพีโอเอ็น (GPON) ไปสู่ 2.5 GPON หรือ 10 GPON เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบความเร็วและเสถียรภาพในการสื่อสารข้อมูลกับราคาการให้บริการ จะสูงกว่าระบบเอ็กซ์ดีเอสแอล (xDSL) ค่อนข้างมาก ระบบสายใยแก้วนำแสง ทำจากวัสดุที่ทำจากแก้ว ทำให้มีคุณสมบัติทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมสูง ไม่เป็นสนิม ทำให้มีอายุการใช้งานที่นานกว่าในกลุ่มสายไฟโลหะ แม้ว่าวัสดุที่ใช้หุ้มสายใยแก้วอาจจะสึกกร่อนไปก่อนเส้นใยแก้วนำแสง ดังนั้นจึงทำให้สายใยแก้วนำแสงมีอายุการใช้งานประมาณอย่างน้อย 50 ปีขึ้นไป<sup>39</sup>

ข้อจำกัดของการใช้งานระบบสายใยแก้วนำแสง คือราคาต้นทุนทั้งในส่วนของใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบใยแก้วนำแสงมีราคาสูงกว่าระบบสัญญาณผ่านสายเคเบิลธรรมดา ทำให้เป็นข้อจำกัดต่อการขยายการให้บริการ และอุปกรณ์พิเศษสำหรับการเปลี่ยนสัญญาณไฟฟ้าเป็นคลื่นแสง และจากคลื่นแสงกลับมาเป็นสัญญาณไฟฟ้า และเครื่องทวนสัญญาณเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งมีความซับซ้อน และราคาแพง นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับเทคนิคในการติดตั้งระบบ เนื่องจากใยแก้วนำแสงมีความแข็งแต่เปราะจึงยากต่อการเดินสายไฟตามที่ต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ อีกทั้งการเชื่อมต่อระหว่างสายก็ทำได้ยากมากเพราะต้องระวังไม่ให้เกิดการหักเหของแสง

<sup>39</sup> เท็งฮ้าง.

ส่วนการให้บริการผ่านเชื่อมโยงสัญญาณผ่านสายใยแก้วนำแสงในประเทศไทยมีการใช้แพร่หลายมากขึ้น ทำให้มีการลงทุนในการมีสายใยแก้วนำแสงมาเป็นสายนำสัญญาณร่วมกับสายทองแดงในโครงข่ายลาสท์ไมล์ (Last Mile) ที่มีอยู่เดิมเพิ่มมากขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน

#### 5) การเชื่อมต่อแบบบริการบรอดแบนด์ไร้สายประจำที่ (Fixed Wireless Broadband)

เทคโนโลยีไวแมกซ์ (WiMAX) เป็นชื่อย่อของ “Worldwide Interoperability for Microwave Access” ซึ่งเป็นเทคโนโลยีบรอดแบนด์ไร้สายความเร็วสูงที่ถูกพัฒนาขึ้นมาบนมาตรฐานไออีอีอี (IEEE) 802.16 ซึ่ง IEEE คือ สถาบันวิศวกรรมไฟฟ้าและวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์นานาชาติ ชื่อเต็มคือ Institute of Electrical and Electronic Engineers ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1963 ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการรวมตัวของวิศวกรไฟฟ้าและวิศวกรอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งดำเนินกิจกรรมร่วมกันวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม ระบบไฟฟ้ากำลัง และระบบแสง สถาบัน IEEE เป็นสถาบันที่กำกับ ดูแลมาตรฐานวิจัยและพัฒนาความรู้และงานวิจัยใหม่ ๆ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ โดยเน้นด้านไฟฟ้ากำลัง คอมพิวเตอร์ โทรคมนาคม ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบวัดคุม โดยนักวิจัยเหล่านี้มีอยู่ทั่วโลก และจะแบ่งกลุ่มศึกษาตามความเชี่ยวชาญของแต่ละบุคคล และต่อจากนั้นได้มีการพัฒนามาตรฐาน IEEE 802.16d ให้รองรับการทำงานแบบจุดต่อจุดขึ้น โดยมาตรฐานของไวแมกซ์ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

IEEE 802.16 ในปี พ.ศ. 2544 ได้กำหนดโปรโตคอลพื้นฐานที่ถูกออกแบบให้เป็นมาตรฐานการนำแอลเอ็มดีเอส (Local Multipoint Distribution Systems: LMDS) ไปใช้ด้วยสัญญาณความถี่สูงกว่า 11 GHz ให้ระยะทางการเชื่อมโยง 1.6-4.8 กิโลเมตร เป็นมาตรฐานเดียวที่สนับสนุนการสื่อสารแบบเส้นสายตา (Line of Sight: LoS) ซึ่งคือต้องไม่มีสิ่งกีดขวางระหว่างเครื่องรับและเครื่องส่ง

IEEE 802.16d ในปี พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรฐานสำหรับเครือข่ายไร้สายที่เครื่องลูกข่ายอยู่กับที่ (Fixed WiMAX) ตัวอย่างเช่น เดสก์ท็อป มาตรฐานนี้ได้รับการพัฒนาขึ้น โดยเน้นเรื่องความสามารถในการทำงานร่วมกัน (Interoperability) ของอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยไม่สนใจว่าจะผลิตขึ้นโดยใครหรือจากที่ใด ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญที่คิดว่าจะช่วยให้อไวแมกซ์ (WiMAX) ได้รับการยอมรับอย่างรวดเร็วและในวงกว้าง

IEEE 802.16e ในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการเพิ่มคุณสมบัติในการเคลื่อนที่เข้าไป มีแถบความถี่ที่แคบกว่าแถบความถี่ที่ใช้กว้างประมาณ 5 MHz หรือ 7 MHz หรือ 8.75 MHz และ 10 MHz ภายใต้ย่านความถี่ใช้งานที่ 2.3 GHz หรือ 2.5 GHz หรือ 3.3 GHz และ 3.4 GHz ถึง 3.8 GHz ตามลำดับ มีความเร็วในการส่งข้อมูลที่น้อยกว่าและมีสายอากาศที่เล็กลงเพื่อทำให้เคลื่อนที่ได้

<sup>40</sup> เพิ่งอ้าง, น.58.



สะดวกหรือติดตั้งบนพาหนะที่เคลื่อนที่ (ได้เร็วถึง 40 ไมล์ต่อชั่วโมง) โดยที่ยังสามารถทำงานได้สอดคล้องกับมาตรฐาน 802.16 เฉพาะที่ความถี่การทำงานที่ 3.5 GHz หรือต่ำกว่า มันสามารถเป็นคู่แข่งกับระบบเซลลูลาร์ (Cellular) โดยมีรัศมีการทำงาน 1 ถึง 3 กิโลเมตรในเมืองได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกับอุปกรณ์แบบเคลื่อนที่ (Mobile) เช่น พีดีเอ (PDA) และโน้ตบุ๊ก (Notebook) โดยมีทำการ 1.6 ถึง 4.8 กิโลเมตร สนับสนุนการเชื่อมต่อในขณะที่เคลื่อนที่โดยไม่กระทบกับคุณภาพและความเสถียรของระบบ

จากจุดเด่นข้างต้น ทำให้เทคโนโลยีตัวนี้สามารถสนองความต้องการของการเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้กับพื้นที่ที่ห่างไกลที่สายเคเบิลไม่สามารถลากไปไม่ถึงได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเพิ่มความสะดวกสบายและประหยัดสำหรับการขยายเครือข่ายในเมืองที่มีอยู่แล้ว เนื่องจากไม่ต้องลงทุนขุดถนนเพื่อวางสายเคเบิลใยแก้วใหม่ นอกจากนี้เทคโนโลยี WiMAX ยังได้รับการปรับปรุงประสิทธิภาพของคุณภาพในการให้บริการ ซึ่งสามารถรองรับการใช้งานภาพ (Video) งานเสียง (Voice) และข้อมูล (Data) ภายใต้เทคโนโลยีการบริหารจัดการทรัพยากรเครือข่ายไร้สายชื่อว่า โอเอฟดีเอ็มเอ (OFDMA) อีกทั้งในเรื่องของความปลอดภัยยังได้รับอนุญาต (Authentication) ก่อนที่จะเข้าออกเครือข่ายและข้อมูลต่าง ๆ ที่รับส่งก็จะได้รับการเข้ารหัส (Encryption) อีกด้วย ทำให้การรับส่งข้อมูลบนมาตรฐานตัวนี้มีความปลอดภัยมากขึ้น

แม้ว่าประเทศไทยได้มีการทดลองใช้งาน WiMAX ในอดีต แต่เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมามีไม่มีนโยบายการกำกับดูแลเพื่อกำหนดนิยามที่ชัดเจนเพื่อใช้งานคลื่นความถี่ที่ชัดเจน สำหรับการให้บริการ WiMAX ทั้งนี้ที่ผ่านมามีการนำมาตรฐาน WiMAX ไปพัฒนาต่อเป็นอุปกรณ์สำหรับใช้งานจริงก็มีจำนวนน้อย อุปกรณ์ก็ยังไม่หลากหลาย รวมไปถึงราคาอุปกรณ์ WiMAX ที่ค่อนข้างสูง และความถี่ของการให้บริการตามมาตรฐานของ WiMAX จะใช้ความถี่ช่วง 2 ถึง 6 GHz (802.16e) และ 11 GHz (802.16d) ซึ่งในประเทศไทยเป็นช่วงความถี่ที่มีการควบคุมและต้องมีการขออนุญาตจากทางสำนักงาน กสทช. ก่อนให้บริการ โดยเฉพาะคลื่นความถี่ย่านสูงมักถูกใช้ในการสื่อสารดาวเทียมภายในประเทศ ซึ่งทำให้ยากต่อการนำมาใช้งานจริงภายในประเทศ<sup>41</sup>

ทั้งนี้รวมถึงผู้ผลิตอุปกรณ์มือถือในเทคโนโลยี 3G (WCDMA/HSPA) มีแผนงานเป้าหมาย (Roadmap) ไปสู่เทคโนโลยี 4G/LTE อย่างชัดเจน และมีการผลิตอุปกรณ์มารองรับและหลากหลายแน่นอน อีกทั้งระบบเครือข่ายที่ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการอยู่แล้วในประเทศและหลากหลายประเทศ รวมไปถึงฐานผู้ใช้งานเดิมที่มีจำนวนมากที่พร้อมจะเปลี่ยนมาใช้มาตรฐานใหม่ นอกจากนี้รวมถึงโครงข่าย CDMA 2000 1xEV-DO เป็นระบบโครงข่ายบรอดแบนด์แบบไร้สายที่พัฒนาขึ้นมาภายในประเทศ โดยเน้นเรื่องความเร็วในการรับส่งข้อมูลที่ 2.4 Mbps หลังจากที่ได้ทาง

<sup>41</sup> เติ้งอ่าง, น.59.

บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้ตัดสินใจปรับปรุงโครงข่าย CDMA ทั้งหมดไปสู่เทคโนโลยี HSPA+ ซึ่งเทคโนโลยีที่ออกแบบมาให้มีการเพิ่มความเร็วได้ในอนาคตโดยมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอุปกรณ์บางชนิดที่สถานีฐานเพื่อให้สามารถรองรับเทคโนโลยี 4G/LTE ในอนาคต ซึ่งทำให้ต้นทุนในการขยายและปรับปรุงโครงข่าย รวมถึงค่าใช้จ่ายของการให้บริการต่ำกว่าเทคโนโลยี WiMAX ที่ต้องลงทุนใหม่หมดทุกอย่าง ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้เทคโนโลยี WiMAX ไม่เป็นที่นิยมในการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

6) การเชื่อมต่อข้อมูลบรอดแบนด์ผ่านดาวเทียม (Satellite Broadband Communication)

การเชื่อมต่อข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียม เป็นบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ผ่านทางช่องสัญญาณดาวเทียมแบบ สองทาง (Two-ways Broadband Internet) ซึ่งมีการเชื่อมต่อแบบตลอดเวลา (Always on) ทั้งนี้การใช้งานการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมในประเทศไทย มีผู้ให้บริการการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมได้เปิดให้บริการเพื่อรองรับความต้องการในการบริการด้านอินเทอร์เน็ตที่หลากหลาย และเพิ่มมากยิ่งขึ้นที่เป็นข้อมูลประเภทไฟล์ข้อมูล ภาพนิ่ง เสียง หรือข้อมูลประเภทมัลติมีเดีย อาทิเช่น วิดีโอออนดีมานด์ (Video on Demand) รายการทางด้าน การศึกษา (e-Learning) และอื่น ๆ อีกมากมายด้วยคุณสมบัติของเทคโนโลยีดาวเทียม จะทำให้บริการการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมสามารถเปิดให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet) ได้ทั่วประเทศ สามารถติดตั้งได้รวดเร็วและสะดวกในการใช้งาน แต่มีข้อจำกัดในการใช้งาน โดยเฉพาะในช่วงที่สภาวะอากาศแปรปรวน เช่น ฝนตกหนักอาจส่งผลกระทบต่อการใช้งานได้<sup>42</sup>

สำหรับข้อดีของการใช้ระบบการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียม คือ ไม่มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ เนื่องจากการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมสามารถให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้ทั้งในย่านธุรกิจ ชุมชนเมือง หรือแม้แต่พื้นที่ห่างไกลที่ทางผู้ให้บริการ โครงข่ายบรอดแบนด์ไม่สามารถเข้าถึงได้ ในขณะที่อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงระบบอื่น ๆ เช่น เอฟทีทีเอ็กซ์ (FTTx) เอดีเอสแอล (ADSL) และเคเบิลโมเด็ม (Cable Modem) สามารถให้บริการได้เฉพาะพื้นที่ในเขตเมือง และในย่านธุรกิจสำคัญของกรุงเทพ ฯ เท่านั้น จานรับสัญญาณที่ใช้ในการรับ-ส่งสัญญาณมีขนาดเล็กกะทัดรัดช่วยประหยัดเนื้อที่ในการติดตั้งโดยไม่จำเป็นต้องมีสายโทรศัพท์ มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตแบบตลอดเวลา (Always on) โดยผู้ใช้ไม่ต้องต่อสายโทรศัพท์ทุกครั้งเมื่อต้องการใช้อินเทอร์เน็ต

ลักษณะการให้บริการของการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมจะมีลักษณะการทำงานคล้ายคลึงกับการเชื่อมต่อใช้งานอินเทอร์เน็ตผ่านสัญญาณประเภทอื่น เพียงผู้ใช้บริการทำการติดตั้งชุดอุปกรณ์การสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียม และทำการเชื่อมเข้ากับอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ส่วน

<sup>42</sup> เติ้งฮ้าง, น.59.

บุคคล หรือการเชื่อมต่อเข้าสู่ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ โดยจะเป็นการรับ-ส่งข้อมูลตรงระหว่างอุปกรณ์ปลายทาง ระบบเครือข่ายได้ถูกออกแบบระบบที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบบการบริหารช่องสัญญาณ จึงทำให้สามารถให้บริการการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมมาประยุกต์ และใช้งานควบคู่กับแอปพลิเคชันต่าง ๆ หรือลักษณะการใช้งานที่ค่อนข้างหลากหลาย ทั้งในลักษณะการใช้งานในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีจำนวนผู้ใช้งาน และความต้องการในช่องสัญญาณขนาดใหญ่ องค์กรขนาดกลางที่มีการใช้งานในระดับปกติ หรือองค์กรขนาดเล็ก (SME) ที่มีความต้องการในการใช้งานอินเทอร์เน็ตเพื่อความรวดเร็วสูงเฉพาะในช่วงเวลา จะเห็นได้ว่าบริการนั้นมีความยืดหยุ่นค่อนข้างสูงในการที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในธุรกิจต่าง ๆ ภายในประเทศ

ประโยชน์ในการใช้งานด้านการศึกษา คือสามารถยกระดับมาตรฐานการศึกษาของนักเรียนและสถานบันการศึกษาทั่วประเทศ กระจายความเจริญและทรัพยากรทางด้านการศึกษาไปทุกพื้นที่ หรือจังหวัดที่ห่างไกล เปิดโลกยุคโลกาภิวัตน์ทางด้านการศึกษาของเยาวชนไทยให้กว้างขึ้น แหล่งข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจะมาจากแหล่งข้อมูลจริงและทันต่อเหตุการณ์ สร้างความเท่าเทียมกันทางการศึกษา ที่ทุกพื้นที่สามารถเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้

ประโยชน์ในการใช้งานด้านธุรกิจ คือสร้างภาพพจน์ของความเป็นผู้นำให้แก่กลุ่มธุรกิจหรือบริษัท ๆ ในเครือ และได้รับความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารขององค์กรที่จะรับ-ส่งไฟล์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว และอีเมล ข้อมูลบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีความหลากหลายและกว้างขวาง ทำให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มการให้บริการที่รวดเร็วแก่ลูกค้าขององค์กรในปัจจุบัน เพิ่มช่องทางการนำเสนอผลิตภัณฑ์แก่สาธารณชน รวมทั้งการนำเสนอเพื่อกระจายข้อมูลไปยังทั่วโลกได้ เพิ่มช่องทางการตลาดของสินค้าที่กว้างมากยิ่งขึ้น สามารถประกอบธุรกิจแบบเรียลไทม์ เช่น การตัดหักชำระค่าบริการผ่านอินเทอร์เน็ตจากบัตรเครดิตต่าง ๆ ได้ ค่าใช้จ่ายในการสื่อสารต่ำเมื่อเทียบกับการใช้โทรสารหรือโทรศัพท์ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นและประหยัดทรัพยากรที่มีคุณค่า สนับสนุนให้ประชากรมีทักษะในด้านคอมพิวเตอร์เพิ่มมากขึ้น เพิ่มทางเลือกในการนำเสนอข้อมูลและเทคโนโลยีใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา<sup>43</sup>

#### 2.1.1.2 โครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แบบไร้สาย

วิวัฒนาการเทคโนโลยีสำหรับโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แบบไร้สายในประเทศไทยในระยะแรกเริ่มต้นจากเทคโนโลยีในยุค 2G หรือจีเอสเอ็ม (GSM) ถูกพัฒนาให้บริการทางด้านเสียง และต่อมาก่อให้เกิดบริการข้อมูลอินเทอร์เน็ตความเร็วต่ำเริ่มเข้าภายในประเทศโดยถูกพัฒนาจากเทคโนโลยีจีเอสเอ็ม (GSM) มาสู่ จีพีอาร์เอส (GPRS) และเอจ (EDGE) ทำให้ความเร็วการให้บริการทางด้านข้อมูลเริ่มสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการของ

<sup>43</sup> เติ้งฮ้าง.

ผู้ให้บริการบรอดแบนด์แบบไร้สาย นอกจากนั้นด้วยข้อจำกัดของคลื่นความถี่ 900 MHz และ 1800 MHz ในขณะนั้น ได้ถูกออกแบบและเน้นการใช้งานสำหรับการให้บริการทางด้านเสียง และจำนวนแบนด์วิดท์ของโครงข่ายสื่อสารบนเทคโนโลยีจีเอสเอ็มในขณะนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการแบ่งส่วนแบนด์วิดท์คลื่นความถี่ที่ใช้งานอยู่มาให้บริการข้อมูลอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงด้วยเทคโนโลยี 3G ประกอบกับความล่าช้าของการประมูลคลื่นความถี่ 2100 MHz ซึ่งเป็นคลื่นที่ถูกพัฒนาเพื่อนำมาใช้งานสำหรับเทคโนโลยี 3G โดยเฉพาะ<sup>44</sup>

ในระยะต่อมาผู้พัฒนาอุปกรณ์โครงข่ายและผู้ให้บริการโครงข่ายบรอดแบนด์ไร้สายในต่างประเทศและในประเทศเริ่มดำเนินการให้บริการบรอดแบนด์ความเร็วสูงแบบไร้สายบนเทคโนโลยี 3G หรือ WCDMA/UMTS มากขึ้น ทำให้ต้นทุนของอุปกรณ์โครงข่ายรวมถึงราคาของอุปกรณ์ลูกข่ายหรือมือถือ 3G มีแนวโน้มที่จะถูกลง ทำให้ประชาชนสามารถใช้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงไร้สายได้มากขึ้น การให้บริการ 3G สามารถให้ความเร็วในการดาวน์โหลดและอัปโหลดสูงสุดถึง 384/128 Kbps ทำให้เกิดความคล่องตัวและสามารถเข้าถึงข้อมูลคอนเทนต์ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการให้บริการคอนเทนต์ใหม่ ๆ ในภาษาไทยมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อความต้องการใช้งานข้อมูลบนโครงข่าย 3G มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยมา

ภายหลังจากการเปิดประมูลคลื่นความถี่ 3G ในย่านความถี่ 2100 MHz ในช่วงไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 3 ใบอนุญาต ซึ่งผู้ให้บริการที่ชนะการประมูลได้แก่ AIS DTAC และ TrueMove ทำให้ผู้ให้บริการบรอดแบนด์ไร้สายทั้ง 3 รายได้ขยายพื้นที่ครอบคลุมการให้บริการโครงข่าย 3G พร้อมกับการขยายความจุโครงข่ายอย่างรวดเร็ว และพัฒนาโครงข่ายสู่เทคโนโลยี 3.5G หรือ HSPA+/DC-HSPA+ ซึ่งสามารถให้ความเร็วในการให้บริการข้อมูลในการดาวน์โหลดและอัปโหลดสูงสุดถึง 21-42/5.6-11.6 Mbps และในสิ้นปี พ.ศ. 2558 และไตรมาสที่ 1 ปี พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมามีการเปิดประมูลคลื่นความถี่สำหรับการให้บริการ 4G/LTE ในย่านความถี่ 1800 MHz จำนวน 2 ใบอนุญาต และในย่านความถี่ 900 MHz อีกจำนวน 2 ใบอนุญาต ซึ่งผู้ให้บริการที่ชนะการประมูลทั้งสองคลื่นความถี่เป็นรายเดียวกันได้แก่ AIS และ TrueMove ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้อัตราการใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงบนมือถือและบนสมาร์ตโฟนมีอัตราการใช้งานมากกว่าร้อยละ 50 รวมถึงการให้บริการคอนเทนต์ความเร็วสูง ทำให้เกิดรูปแบบการให้บริการดิจิทัลเชิงสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ในประเทศไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว<sup>45</sup>

<sup>44</sup> เพิ่งอ้าง, น.60.

<sup>45</sup> เพิ่งอ้าง, น.61.

### 2.1.2 ประโยชน์ของอินเทอร์เน็ต

ในที่นี่จะศึกษาถึงประโยชน์ของอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง หรือที่เรียกว่าบรอดแบนด์ (Broadband) ซึ่งปัจจุบันมีการใช้กันอย่างแพร่หลายมากกว่าอินเทอร์เน็ตแบบเดิม โดยอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีประโยชน์หลายประการดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

1) โดยทั่วไปอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจะมีความเร็วสูงกว่าอินเทอร์เน็ตเดิมมาก ซึ่งความเร็วที่สูงขึ้นนั้น อาจเป็น 10-20 เท่าขึ้นไป ดังเช่นถ้าเคยใช้อินเทอร์เน็ตที่ต่อด้วยโมเด็มและสายโทรศัพท์ในแบบเดิม ความเร็วสูงสุดที่ 56,000 บิตต่อวินาที หรือเรียกกันว่า 56 Kbps (Kbps มาจากคำว่า “Kilo bit per second”) แต่ในความเร็วที่จะรับได้นั้นจะประมาณ 30-50 Kbps แต่สำหรับอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงนั้นจะมีความเร็วตั้งแต่ 256,000 บิตต่อวินาที จนถึง 10 ล้านบิตต่อวินาที ขึ้นอยู่กับบริการที่เราเรียกใช้และเริ่มมีในท้องถิ่นนั้นๆ

2) ระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเปิดได้ตลอด 24 ชั่วโมง ไม่ต้องเสียเวลาโทรผ่านเข้าระบบเหมือนกับระบบอินเทอร์เน็ตตามบ้านในแบบเดิม

3) ระบบใช้สายโทรศัพท์ที่มีอยู่แล้ว สามารถใช้โทรศัพท์สายเดิมได้ตามปกติ ไม่ต้องไปติดตั้งสายโทรศัพท์เพิ่มเติม อันที่จริงระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงไม่จำเป็นต้องวางสายเพิ่มเสมอไป สายทองแดงที่มีอยู่แล้วก็สามารถใช้ได้ เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ต่อเชื่อม และการวางสายสัญญาณหลักเพิ่มขึ้น

4) สามารถต่อเชื่อมกับเครื่องคอมพิวเตอร์ได้หลายๆ ตัวในที่ทำงานและที่บ้าน ด้วยเหตุที่อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสามารถให้บริการได้ด้วยความเร็วสูง จึงสามารถใช้ระบบร่วมกันใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือการต่อเชื่อมสู่ภายนอกได้หลาย ๆ เครื่องภายในบ้าน หรือสำนักงานขนาดเล็ก กล่าวคือหากจะให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงแล้ว คนให้บริการจะต้องหาทางส่งเสริมการใช้ให้กว้างขวาง และให้มีราคาถูกให้ได้มากที่สุดเป็นหลัก

5) สามารถเลือกใช้บริการและข้อมูลที่สมัยก่อนไม่สามารถเรียกใช้ได้ เช่นสื่อประเภทภาพ เสียง ภาพเคลื่อนไหวที่ต้องใช้ความเร็วสูง ซึ่งถ้าเป็นในระบบเดิม ก็ต้องรอเรียก Download เป็นเวลานาน หรือสำหรับอินเทอร์เน็ตผ่านสายโทรศัพท์ความเร็วปกติ จะไม่สามารถกระทำได้เลย เป็นต้น

6) สามารถรับและส่งไฟล์หรือหน่วยข้อมูลขนาดใหญ่ ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งหากไม่มีระบบดังกล่าว อาจต้องใช้การบันทึกลงในแผ่นซีดีรอม (CD-ROM) แล้วส่งไปทางไปรษณีย์ ซึ่งต้องใช้เวลา และสิ้นเปลืองด้านระบบจัดส่ง แต่ถ้ามีระบบดังกล่าว งานที่มีขนาดใหญ่ก็สามารถส่งไปยัง

<sup>46</sup> “ประโยชน์ของอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง: การสื่อสารข้อมูลและเครือข่าย, 2554,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2560, จาก <http://datanetworke2-lovelovelove.blogspot.com/2011/10/blog-post.html>.

ที่ต่าง ๆ ได้ โดยใช้เป็นระบบออนไลน์ ผลประโยชน์คือการลดความยุ่งยากในการจัดส่ง และการให้บริการ

7) ทำให้คนสามารถทำงานได้ โดยไม่ต้องเดินทาง หรือที่เรียกว่าการทำงานทางไกล (Telecommuting) คือ การปฏิบัติงาน โดยพนักงานไม่ต้องเดินทางไปยังสำนักงาน แต่ใช้คอมพิวเตอร์ซึ่งอยู่ที่บ้าน หรืออยู่ที่อื่น รับ/ส่งเอกสาร จดหมาย คำสั่ง ข้อมูล กับคอมพิวเตอร์ที่อยู่สำนักงานใหญ่ เช่น อาจารย์อาจอยู่ที่บ้านแต่ส่งการบ้านผ่านระบบคอมพิวเตอร์มาให้เจ้าหน้าที่ที่โรงเรียนพิมพ์ไปแจกให้นักเรียนทำได้หากมีระบบต่อเชื่อมเข้าสู่ระบบเครือข่ายได้ การมีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทำให้คนทำงานที่ต้องใช้คอมพิวเตอร์ช่วยนั้น สามารถเลือกที่จะทำงานในจุดที่เขาสามารถติดต่อสื่อสารได้อย่างหลากหลาย สามารถติดต่อได้เป็นแบบ 2 ทาง สามารถเรียกใช้ไฟล์จากที่ต่าง ๆ ได้ไม่แตกต่างจากการไปทำงานในที่ทำงานปกติ

8) สามารถจัดทำระบบประชุมทางไกลได้ ด้วยค่าใช้จ่ายที่ถูกลง ในสมัยก่อน หากจะมีการประชุมทางไกล ก็ต้องไปเช่าบริการสถานีโทรทัศน์ ต้องมีการเช่าช่องสัญญาณ ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่ามาก แต่ถ้าเป็นระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง มีความเร็วพอระหว่าง 2 จุด หรือหลายจุดขึ้นไป ก็จะสามารถจัดการระบบการประชุมได้ทันทีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

9) สามารถใช้ระบบที่มีเซิร์ฟเวอร์ (Server) แบบส่วนกลางได้ โดยไม่ต้องกระจายเซิร์ฟเวอร์ (Server) ไปตามที่ต่าง ๆ เรื่องนี้นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ยกตัวอย่างสำหรับโรงเรียนขนาดนักเรียน 100 คน จะให้ทางโรงเรียนมีผู้ดูแลระบบที่ต้องมีความสามารถใกล้เคียงกับวิศวะคอมพิวเตอร์นั้น คงจะกระทำได้ยาก เพราะมีโรงเรียนดังกล่าวทั่วประเทศไทยกว่า 30,000 แห่ง และมีกว่าครึ่งที่มีขนาดเล็ก มีครูอาจารย์ที่ไม่สามารถฝึกฝนเพื่อให้รองรับระบบคอมพิวเตอร์เครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจะช่วยให้ไม่ต้องพึ่งความสามารถบุคคลที่ปลายทางมากนัก เพราะระบบเมื่อติดตั้งแล้ว โอกาสที่จะใช้การไม่ได้นั้นมีไม่มากและไม่บ่อยนัก และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ก็สามารถวางระบบที่ทำให้ดำเนินการแก้ไขได้ในแบบออนไลน์ได้อย่างสะดวก<sup>47</sup>

### 2.1.3 ความสำคัญของการให้บริการอินเทอร์เน็ต

ปัจจุบันบริการอินเทอร์เน็ตมีบทบาทอย่างมากต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงบริการและแหล่งข้อมูลต่างๆ อย่างมากมาย เช่น แหล่งข้อมูลในทุก ๆ ด้าน บริการเพื่อการศึกษา บริการจากภาครัฐบริการทางการเงิน หรือบริการสื่อโซเชียล (Social Media) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น และบริการอินเทอร์เน็ตที่ดียังเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการคิดค้นบริการหรือนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกสบายและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับ

<sup>47</sup> อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 31.

ประชาชน ดังนั้น การพัฒนาบริการอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพมีความเร็วสูงหรือบริการบรอดแบนด์ จึงเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยสามารถสรุปความสำคัญของบริการบรอดแบนด์ ได้ดังนี้<sup>48</sup>

1) บริการบรอดแบนด์มีส่วนช่วยในการผลักดันการเติบโตเศรษฐกิจมวลรวมภายในประเทศ หรือจีดีพี (Gross Domestic Product: GDP) ช่วยก่อให้เกิดการจ้างงานใหม่ และดึงดูดนักลงทุนทั้งในประเทศ และจากต่างประเทศเพื่อมาลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัล

2) ช่วยเสริมสร้างความรู้ด้านไอซีที (ICT) ให้กับประชาชน โดยประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงรูปแบบการให้บริการบรอดแบนด์ที่มีความหลากหลายมากขึ้นด้วยอัตราค่าบริการรวมที่ถูกลง เช่น การควบรวมบริการที่หลากหลาย (Bundling) การให้บริการวีดีโอคุณภาพสูง การให้บริการเสียง รวมถึงการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

3) ช่วยทำให้เกิดการประยุกต์ใช้บรอดแบนด์ในธุรกิจต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในการพัฒนาการให้บริการด้านการศึกษาผ่านทางไกล และการให้บริการทางการแพทย์ในพื้นที่ห่างไกลที่ยากต่อการเข้าถึง

4) ประโยชน์จากการบูรณาการข้อมูล และโครงสร้างพื้นฐานด้านไอซีทีของภาครัฐสำหรับการให้บริการประชาชน ในรูปแบบของรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) และการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านบริการให้แก่ภาคประชาชน และภาคธุรกิจ

สำหรับผลกระทบของการให้บริการบรอดแบนด์ต่อภาพรวมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ได้มีผลการศึกษาวิจัยจากหลากหลายประเทศ โดยสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยี 2G มายัง 3G เพียงร้อยละ 10 นั้นสามารถช่วยเพิ่มผลผลิตมวลรวมภายในประเทศหรือ GDP โดยรวมได้ถึงร้อยละ 0.15<sup>49</sup>
- การเติบโตของการใช้งานข้อมูลผ่านมือถือสามารถช่วยเพิ่ม GDP ได้ร้อยละ 0.5<sup>50</sup>

<sup>48</sup> บริษัท ดีลลอยท์ ทูซ โชมัทสู ไชยศ ที่ปรึกษา จำกัด, รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2559), น.33-34.

<sup>49</sup> GSMA-Deloitte: Impact of Mobile Telephony on Economic Growth, 2012, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

<sup>50</sup> GSMA-Deloitte: Impact of Mobile Telephony on Economic Growth, 2012, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

- การเพิ่มขึ้นของอัตราการเข้าถึงการใช้งาน โทรศัพท์เคลื่อนที่เพียงร้อยละ 10 สามารถช่วยเพิ่ม GDP ในระยะยาวได้ถึงร้อยละ 4.2<sup>51</sup>
- การเพิ่มขึ้นของอัตราการเข้าถึงการใช้งานบรอดแบนด์เพียงร้อยละ 10 สามารถเพิ่ม GDP ได้ร้อยละ 1 และการเพิ่มความเร็วในการให้บริการบรอดแบนด์สองเท่า สามารถเพิ่ม GDP ได้ร้อยละ 0.3<sup>52</sup>
- มีการคาดการณ์ว่า อัตราการเข้าถึงการใช้งานบรอดแบนด์เพิ่มขึ้นทุกๆร้อยละ 1 จะส่งผลให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.12<sup>53</sup>
- บริการอินเทอร์เน็ตมีส่วนในการช่วยเพิ่ม GDP ในประเทศอินโดนีเซียได้ประมาณ ร้อยละ 1.6 หรือ 13.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา<sup>54</sup>
- จากตัวอย่าง 6 ประเทศที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ มีการคาดการณ์ว่ากิจการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีส่วนช่วยเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 3.7-6.2 ของ GDP ในปี ค.ศ. 2007<sup>55</sup>
- มีการประเมินว่าการใช้งานเฟซบุ๊กใน 27 ประเทศของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2011 นั้นส่งผลต่อรายได้มวลรวมถึง 32 ล้านยูโร ซึ่งรายได้ส่วนนี้ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจได้ถึง 15.3 ล้านยูโร และช่วยเพิ่มการจ้างงานได้มากกว่า 232,000 อัตรา<sup>56</sup>

แม้ว่าการบริการบรอดแบนด์จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่การพัฒนาบริการบรอดแบนด์นั้น มีข้อจำกัดหลายประการและใช้เงินลงทุนที่สูง โดยเฉพาะการขยายพื้นที่ให้บริการ เพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายภาครัฐในการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการบรอดแบนด์อย่างทั่วถึง จึงต้องมีการสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนเงินลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยต้องคำนึงถึงแนวทางการบริหารจัดการโครงข่ายอย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รูปแบบการบริหารจัดการโครงข่ายที่เหมาะสม และการจัดหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินการขยายโครงข่ายใน

<sup>51</sup> GSMA-Deloitte: Impact of Mobile Telephony on Economic Growth, 2012, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

<sup>52</sup> Ericsson-Deloitte: The Potential Economic Impact of Mobile Communications in Myanmar, 2012, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

<sup>53</sup> Ericsson: Economic Impact of Mobile Communications in Suda, 2009, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

<sup>54</sup> Deloitte: The Connected Archipelago, December 2011, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

<sup>55</sup> Deloitte: Economic Impact of Mobile Communication, 2007, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

<sup>56</sup> Deloitte: Facebook Economic Impact, 2011, อ้างถึงใน แหล่งเดิม.



อนาคต รวมถึงการออกแบบโครงข่ายที่เหมาะสมสามารถต่อยอดในการให้บริการได้ในอนาคต และการให้บริการ broadband คุณภาพสูงด้วยเทคโนโลยีทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อสนองต่อความต้องการที่แตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ด้วย

## 2.2 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของอินเทอร์เน็ต

### 2.2.1 ความเป็นมาของอินเทอร์เน็ต

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นว่าจุดเริ่มต้นของอินเทอร์เน็ตคือ โครงการอาร์พานีต (Advanced Research Projects Agency Network: ARPANet) ของกระทรวงกลาโหมประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นโครงการทดลองเพื่อค้นหาต้นแบบของเครือข่ายทางคอมพิวเตอร์ที่สามารถจะรับส่งข้อมูลและสื่อสารกันต่อไปได้ แม้เครือข่ายบางส่วนจะล่มสลายหรือถูกทำลายจากการโจมตีทางการทหาร โดยเฉพาะจากการโจมตีของระเบิดนิวเคลียร์ บริบทของโลกในยุคสงครามเย็น (Cold War<sup>57</sup>) ที่อาวุธนิวเคลียร์คือภัยคุกคามความรู้สึกของคนในสมัยนั้น เป็นปฐมบทสำคัญแห่งการพัฒนาของอินเทอร์เน็ตเพื่อสร้างการสื่อสารแบบเครือข่ายที่คงทนและยั่งยืน

โครงการอาร์พานีตถูกพัฒนาขึ้นภายใต้บริบทดังกล่าวด้วยหลักการอันปฏิวัติโลกการสื่อสารด้วยการสื่อสารแบบเครือข่ายในรูปแบบใหม่ หลักการที่ว่านี้อาศัยการส่งต่อข้อมูลแบบแพ็กเกตสวิตซิง (Packet Switching<sup>58</sup>) ซึ่งสามารถจะแบ่งข้อมูลไม่ว่าจะอยู่ในโครงสร้างรูปแบบใด (เช่น ตัวหนังสือ รูปภาพ วิดีโอ กราฟิก เป็นต้น) ให้อยู่ในรูปของข้อมูลเล็ก ๆ (Packet) และส่งเป็น

<sup>57</sup> สงครามเย็น (Cold War) เป็นสถานะความตึงเครียดทางการเมืองและการทหารหลังสงครามโลกครั้งที่สองระหว่างประเทศในกลุ่มตะวันตก (สหรัฐอเมริกา พันธมิตรนาโต้ ฯลฯ) และประเทศในกลุ่มตะวันออก (สหภาพโซเวียตและพันธมิตรในสนธิสัญญาออร์ซอ) เป็นภาวะอย่างหนึ่งที่ประเทศมหาอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายต่างแข่งขันกัน โดยพยายามสร้างแสนยานุภาพทางการทหารของตนไว้ข่มขู่ฝ่ายตรงข้าม ซึ่งประเทศมหาอำนาจจะไม่ทำสงครามกันโดยตรง แต่จะสนับสนุนให้ประเทศพันธมิตรของตนเข้าทำสงครามแทน หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสงครามตัวแทน (Proxy War) เหตุที่เรียก สงครามเย็น เนื่องจากการต่อสู้กันระหว่างมหาอำนาจ โดยใช้จิตวิทยา ไม่ได้นำพาไปสู่การต่อสู้ด้วยกำลังทหารโดยตรง, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สงครามเย็น>.

<sup>58</sup> แพ็กเกตสวิตซิง (Packet Switching) คือวิธีการสื่อสารข้อมูลในเครือข่ายดิจิทัลที่รวมกลุ่มข้อมูลที่จะส่งทั้งหมด ไม่ว่าจะป็นเนื้อหา ชนิดหรือโครงสร้าง จัดให้เป็นบล็อกที่มีขนาดเหมาะสมเรียกว่าแพ็กเกต ถูกนำเสนอครั้งแรกสำหรับการใช้งานทางทหารในช่วงต้นทศวรรษ 1960 และนำไปใช้บนเครือข่ายขนาดเล็กในปี 1968 วิธีการส่งข้อมูลในลักษณะนี้กลายเป็นหนึ่งในเทคโนโลยีระบบเครือข่ายพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังอินเทอร์เน็ตและแลนส่วนใหญ่, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/แพ็กเกตสวิตซิง>.

กระแสข้อมูลไปในเครือข่าย โดยอุปกรณ์จัดเส้นทาง หรือ เราเตอร์ (Router<sup>59</sup>) ในเครือข่ายอัจฉริยะ ช่วยลดเสียงและกระจายข้อมูลไปตามเส้นทางต่าง ๆ โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของการจราจร ข้อมูลและความพร้อมของแต่ละเส้นทางในเครือข่าย ทำให้สามารถใช้ทรัพยากรเครือข่ายได้อย่างคุ้มค่าที่สุดและลดความล่าช้า ตลอดจนลดความเสี่ยงของการส่งข้อมูลไปไม่ถึงจุดหมายด้วยเช่นกัน

หากพูดถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ถือได้ว่าการพัฒนาอย่างต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในเรื่องการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีการให้บริการความเร็วที่สูงขึ้นอย่างมาก ปัจจุบันขั้นต่ำที่ให้บริการก็สูงถึง 5 Mbps ขึ้นไป โดยเทคโนโลยี 3G/4G ก็ถือว่าเป็นอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอย่างหนึ่งเช่นกัน

### 2.2.2 พัฒนาการและแนวโน้มของอินเทอร์เน็ตในอนาคต

ทิศทางการเติบโตของปริมาณการใช้งานอินเทอร์เน็ตที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสามารถพิจารณาได้จาก 2 ปัจจัยหลัก<sup>60</sup> คือ

1) ปัจจัยทางด้านผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ได้แก่ การขยายความเร็วในการรับ-ส่งข้อมูลหรือปริมาณการขยายแบนด์วิธ (Bandwidth) ที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง โดยในเดือนมิถุนายน 2552 ปริมาณการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศอยู่ที่ 62 Gbps และการใช้ภายในประเทศอยู่ที่ 251 Gbps ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ 28 สำหรับปริมาณการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ และร้อยละ 100 สำหรับปริมาณการใช้อินเทอร์เน็ตภายในประเทศทั้งนี้ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ในประเทศไทยปี 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 106 ราย แบ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่ 1 จำนวน 91 ราย แบบที่ 2 จำนวน 13 ราย และแบบที่ 3 จำนวน 2 ราย ดังจะเห็นได้ว่ามีเพียงผู้ให้บริการบางรายเท่านั้นที่เป็นผู้ให้บริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเกตเวย์ (IIG) แม้ว่าปัจจุบันคณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จะอนุญาตให้มีการเปิดเสรี IIG แล้วก็ตาม แต่จำนวนผู้ให้บริการก็ยังคงมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้ให้บริการแบบที่ 1 สำหรับกลุ่มของ ISP ที่มีการแข่งขันกันอย่างดุเดือดทั้งผู้ให้บริการรายใหญ่และรายย่อย

2) ปัจจัยทางด้านผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ได้แก่ จำนวนผู้ลงทะเบียนใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Subscribers) ซึ่งปี 2551 มีจำนวนผู้ลงทะเบียนใช้อินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์แล้วกว่า

<sup>59</sup> เราเตอร์ (Router) เป็นอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ทำหน้าที่หาเส้นทางและส่ง (forward) แพ็กเก็ตข้อมูลระหว่างเครือข่ายคอมพิวเตอร์ไปยังเครือข่ายปลายทางที่ต้องการ, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เราเตอร์>.

<sup>60</sup> Ecommerce Magazine, “ทิศทางของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2560, จาก <http://www.thaiseoboard.com/index.php?topic=87106.0;imode>.

9 แสนราย นอกจากนั้นจากรายงานสภาพตลาดโทรคมนาคมไตรมาส 4 ปี 2551 ของ กทช. ระบุว่า อัตราส่วนประชากรต่อจำนวนผู้ลงทะเบียนใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอยู่ที่ร้อยละ 1.6 และคาดว่า จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.3 ในปี 2556 จากอัตราส่วนที่ค่อนข้างต่ำนี้เองทำให้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงยังคงมีโอกาสในการขยายอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นได้อีกมากและกลายเป็นตลาดที่มีศักยภาพในที่สุด

สำหรับปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการช่วยผลักดันให้มีการใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยี 3G ซึ่งมีการให้บริการเชิงพาณิชย์ในหลาย ๆ พื้นที่ และนอกจากนี้ยังมีเทคโนโลยีไวแมกซ์ (Worldwide Interoperability for Microwave Access: WiMAX) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีสำหรับผู้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และโน้ตบุ๊กทั่วไป และเป็นเทคโนโลยีหลักที่เกิดมาเพื่อการใช้งานอินเทอร์เน็ตสำหรับพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่นอกเขตเมือง ที่คาดว่าจะเป็เทคโนโลยีที่ช่วยกระตุ้นการเติบโตของอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในต่างจังหวัดได้เป็นอย่างดี และเทคโนโลยีเชื่อมต่อผ่านใยแก้วนำแสง (FTTx) ที่มีศักยภาพการให้บริการสูง เนื่องจากมีความสะดวกและเข้าถึงผู้ใช้บริการได้มากที่สุด ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นความต้องการใช้งานอินเทอร์เน็ตที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้ใช้งานทั่วไป คืออัตราค่าบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีราคาถูกลงและจะยังคงมีแนวโน้มลดลงอีกเมื่อเทียบกับความเร็วในการรับ-ส่งข้อมูลที่เพิ่มขึ้น

เนื่องจากสภาพการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ใช้กลยุทธ์ทางด้านราคาเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดและขยายฐานลูกค้าที่มีอยู่อีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดความต้องการใช้อินเทอร์เน็ต คือธุรกิจที่เกิดขึ้นจากการใช้อินเทอร์เน็ตทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการขายของออนไลน์ เกมออนไลน์ การให้บริการดาวน์โหลดคอนเทนต์ออนไลน์โดยเฉพาะเพลงและภาพยนตร์ อินเทอร์เน็ตแบงก์กิ้งและอีเพย์เมนต์ รวมถึงการประชุมทางไกลผ่าน วิดีโอคอนเฟอเรนซ์ (Video Conference) และการให้บริการเสียง (VoIP) เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งเสริมกันและกันเป็นวงจรของการพัฒนาอินเทอร์เน็ตในประเทศ โดยยิ่งเทคโนโลยีโครงข่ายอินเทอร์เน็ตได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเท่าไร ก็จะส่งผลให้เกิดธุรกิจต่อเนื่องที่ให้บริการโดยอาศัยอินเทอร์เน็ตมีจำนวนผู้ให้บริการและประเภทบริการใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และธุรกิจเหล่านี้เองที่เป็นตัวกระตุ้นความต้องการใช้งานอินเทอร์เน็ต เมื่อมีความต้องการใช้งานในปริมาณที่สูงก็ย่อมทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายมีความพยายามในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้บริการมากขึ้นด้วย จนกระทั่งกลายเป็นวงจรของการพัฒนาอินเทอร์เน็ตในที่สุด<sup>61</sup>

<sup>61</sup> เติ้งฮ้าง.

### 2.2.3 ความเป็นมาของอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2530 โดยการเชื่อมต่อมินิคอมพิวเตอร์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ไปยังมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลีย แต่ในครั้งนั้นยังเป็นการ เชื่อมต่อโดยผ่านสายโทรศัพท์ ซึ่งสามารถส่งข้อมูลได้ช้าและไม่เป็นการถาวร จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ได้ทำการเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์กับมหาวิทยาลัย 6 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เข้าด้วยกันเรียกว่า “เครือข่ายไทยสาร”<sup>62</sup>

การให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยได้เริ่มต้นขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ เดือน มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยความร่วมมือของรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และสำนักงานส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) โดยให้บริการในนาม บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย (Internet Thailand) เป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเชิงพาณิชย์รายแรกของประเทศไทย<sup>63</sup>

ต่อมาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนรูปกิจการเป็น บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด และได้รับสิทธิการให้บริการอินเทอร์เน็ตในเชิงพาณิชย์อีกครั้งที่สองและเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ได้แปรรูปเป็นสถานะรัฐวิสาหกิจโดยกระจายหุ้นส่วนใหญ่ให้กับประชาชนผู้สนใจในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย<sup>64</sup>

<sup>62</sup> ไทยสาร (Thai Social/Scientific Academic and Research Network: ThaiSarn) คือเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อสังคม วิทยาศาสตร์ การศึกษาและวิจัยของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดย ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพการศึกษา และพัฒนางานวิจัยให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันทัดเทียมกับต่างประเทศ โดยการเชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานวิจัยและหน่วยงานการศึกษาเข้าหากันด้วย Internet Protocol (IP) โดยมีศูนย์กลางการเชื่อมต่ออยู่ที่ห้องปฏิบัติการเทคโนโลยีเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ ไทยสาร เป็นความร่วมมือของ อาจารย์มหาวิทยาลัย เพื่อการวิจัย ต่อมาได้รวมกันเป็นโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษา ที่ช่วยผลักดันและปฏิวัติความก้าวหน้า ระบบอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย โดยมี NECTEC เข้ามาสนับสนุน, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เครือข่ายไทยสารอินเทอร์เน็ต>.

<sup>63</sup> ประเมศวร์ กุมากรบุญ, “อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย พ.ศ. 2550,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.manager.co.th/Telecom/ViewNews.aspx?NewsID=9500000067518>.

<sup>64</sup> เพิ่งอ้าง.

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ต

กรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการกำกับดูแลโทรคมนาคมในยุคหลอมรวมใบอนุญาตโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต สมัยที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ยังคงเป็นองค์กรกำกับดูแลโทรคมนาคมอิสระของไทย (ปัจจุบันการประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช.) กรอบความคิดซึ่งประกอบด้วยแนวคิดเรื่องตลาดที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเรื่องการแยกกำกับดูแล และแนวคิดเรื่องกฎหมายไทยซึ่งอธิบายได้ดังนี้

### 2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต

แนวความคิดในให้บริการข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตมีทั้งในแง่ของการจัดการที่ผู้ประกอบการ การจัดการโดยภาครัฐ การจัดการที่ตัวผู้ใช้บริการ และการจัดการในทางระหว่างประเทศ ดังนี้

1) การจัดการที่ผู้ประกอบการ คือการจัดการที่ให้ผู้บริการโครงข่าย เนื่องจากบริการข้อมูลทุกชนิดต้องผ่านโครงข่ายดังกล่าว สำหรับการจัดการที่น่าจะเป็นที่พอใจกับทุกฝ่ายคือ มาตรการที่สามารถทำให้ผู้ประกอบการมีกำไรไปพร้อม ๆ กับการรักษาสังคมด้วย คือภาครัฐควรสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีการควบคุมกันเองระหว่างผู้ให้บริการข้อมูลและผู้ให้บริการโครงข่าย โดยอาจมีการออกกรอบกติกาหรือกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการควบคุมกันเอง ซึ่งกรอบกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น โดยผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องโดยตรงนั้น จะสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาได้ถูกจุดเนื่องมาจากความเข้าใจในปัญหาอย่างแท้จริงของผู้ประกอบการและกรอบกติกาหรือกฎเกณฑ์นี้ก็ยังสามารถพัฒนาไปเป็นจารีตประเพณีในทางปฏิบัติโดยไม่ต้องรอกการออกบทบัญญัติกฎหมายของภาครัฐได้<sup>65</sup>

2) การจัดการโดยภาครัฐ โดยรัฐควรมีบทบาทเข้าร่วมกำกับดูแลด้วยโดยให้ความร่วมมือในการใช้อำนาจของภาครัฐในการจัดการกับผู้ให้บริการข้อมูลที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ สร้างมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ให้บริการข้อมูลที่มีความประพฤติดี สร้างประโยชน์แก่สังคม โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีเพื่อลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ผู้ให้บริการข้อมูลดังกล่าวก็ได้ หรือจัดการมอบรางวัลเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการประกอบธุรกิจที่ดีต่อไป รวมถึงสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการ เพื่อแสวงหามาตรการในการแก้ปัญหาร่วมกันตามระยะเวลาที่กำหนดให้รับทราบปัญหาและทางแก้ไขแล้วนำกลับไปปฏิบัติต่อไป

<sup>65</sup> กลุ่มงานนิติการ, รวมสาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายไอที, (สำนักบริหารกลาง: สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, น.40.

3) การจัดการที่ตัวผู้ให้บริการ คือต้องสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกคนในสังคมโดยสร้างค่านิยมในการใช้บริการข้อมูลผ่าน โครงข่ายโทรคมนาคมเท่าที่จำเป็น ใช้บริการข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์จริง เพราะในปัจจุบันบริการที่เป็นที่นิยมจะเป็นบริการเพื่อความบันเทิงเป็นส่วนใหญ่ โดยโรงเรียนอาจเข้ามามีบทบาทในการปลูกฝังนิสัยในการใช้อินเทอร์เน็ตกับเด็กและเยาวชน

4) การจัดการในทางระหว่างประเทศ เนื่องจากผลกระทบบริการข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตนั้นก็มีลักษณะที่มีความเป็นระหว่างประเทศ เนื่องจากผู้กระทำความผิด การกระทำความผิด และผลที่เกิดขึ้นอาจเกิดในประเทศที่ต่างกัน การกระทำบางอย่างส่งผลกระทบต่อทั่วโลก เช่น การปล่อยไวรัส เป็นต้น ดังนั้นการจัดการจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรมีบทบาทในการเข้าร่วมการจัดการปัญหานี้ในเวทีเจรจาระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้ทั่วโลกร่วมมือกันในการจัดการปัญหา หรืออย่างน้อยที่สุดประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ของโลก เพื่อรักษามาตรฐานในการจัดการปัญหาให้อยู่ในระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในทางระหว่างประเทศ ผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องควรเข้าไปมีบทบาทในการรวมกลุ่มของภาคเอกชนระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางพัฒนาของเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีอยู่ในประเทศด้วย

### 2.3.2 แนวความคิดเรื่องตลาดที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเรื่องตลาดที่เกี่ยวข้อง (Concept of Relevant Market) ในยุคหลอมรวมโทรคมนาคมดั้งเดิมกับโทรคมนาคมไอพี โทรคมนาคมแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ โทรคมนาคมดั้งเดิม (เช่น โทรศัพท์) และโทรคมนาคมไอพี (เช่น อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง) ตลาดที่เกี่ยวข้องสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ตลาดขายปลีก (ผู้ให้บริการคือผู้บริโภค) กับตลาดขายส่ง (ผู้ให้บริการคือผู้ประกอบการ) ถ้ายังไม่มีกำกับดูแลใด ๆ (หรือโดยธรรมชาติ) แล้ว ระดับการแข่งขันของตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องอธิบายได้ดังนี้<sup>66</sup>

ในกรณีของโทรคมนาคมดั้งเดิม เนื่องจากโครงข่ายมีลักษณะผูกขาด ตลาดขายส่งของโครงข่ายโทรคมนาคมดั้งเดิมจึงเป็นตลาดไม่แข่งขัน ในขณะที่เดียวกัน แม้ว่าการใช้งานจะไม่มีลักษณะผูกขาด แต่กิจการการใช้งานโทรคมนาคมดั้งเดิม (เช่น การให้บริการโทรศัพท์) ไม่สามารถดำเนินการแยกออกจากกิจการโครงข่ายดั้งเดิมได้อย่างอิสระ ผลก็คือตลาดขายปลีกของกิจการการใช้งานโทรคมนาคมดั้งเดิมก็เป็นตลาดไม่แข่งขันด้วย

<sup>66</sup> อายุทธ์ จิรัชย์ประวีตร, การกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม ทฤษฎีการแยกกำกับ กับนโยบายอินเทอร์เน็ตของ กทช., (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น.22.

ในกรณีของโทรคมนาคมไอพี เนื่องจากโครงข่ายมีลักษณะผูกขาด ตลาดขายส่งของกิจการโครงข่ายโทรคมนาคมไอพีจึงเป็นตลาดไม่แข่งขัน ในขณะที่เดียวกัน การใช้งานไม่มีลักษณะผูกขาดและกิจการการใช้งานโทรคมนาคมไอพี (เช่น การให้บริการการใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง) ก็สามารถดำเนินการแยกออกจากโครงข่ายไอพีได้อย่างอิสระ ผลก็คือตลาดขายปลีกของกิจการการใช้งานโทรคมนาคมไอพีเป็นตลาดแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ระดับการแข่งขันของตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นกับการกำกับดูแลโทรคมนาคม ระดับการแข่งขันจะยังไม่มีเปลี่ยนแปลงถ้าเพิ่งเริ่มมีการกำกับดูแล ตลาดไม่แข่งขันจะสามารถเปลี่ยนเป็นตลาดแข่งขันได้ถ้ามีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิผล และตลาดแข่งขันจะกลายเป็นตลาดไม่แข่งขันได้ถ้ามีการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิผล

ในกรณีของโทรคมนาคมดั้งเดิม ทั้งตลาดขายส่งและตลาดขายปลีกเป็นตลาดไม่แข่งขัน เพราะกิจการการใช้งานไม่สามารถดำเนินการแยกออกจากกิจการโครงข่ายได้อย่างอิสระ แต่ในกรณีของโทรคมนาคมไอพี ตลาดขายส่งเป็นตลาดไม่แข่งขัน ส่วนตลาดขายปลีกเป็นตลาดแข่งขัน เพราะกิจการการใช้งานสามารถดำเนินการแยกออกจากกิจการโครงข่ายได้อย่างอิสระ โดยที่ระดับการแข่งขันของตลาดที่เกี่ยวข้องนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นกับประสิทธิผลของการกำกับดูแลโทรคมนาคม

### 2.3.3 แนวคิดเรื่องการแยกกำกับดูแล

โครงสร้างตลาดที่เกี่ยวข้องของโทรคมนาคมดั้งเดิมกับโทรคมนาคมไอพีมีความแตกต่างกัน นั่นคือ ตลาดที่เกี่ยวข้องของโทรคมนาคมดั้งเดิมมีแต่ตลาดไม่แข่งขัน แต่ตลาดที่เกี่ยวข้องของโทรคมนาคมไอพีมีทั้งตลาดแข่งขันและตลาดไม่แข่งขัน ดังนั้น การแยกการกำกับดูแลโทรคมนาคมออกเป็นการกำกับดูแลโทรคมนาคมดั้งเดิมกับการกำกับดูแลโทรคมนาคมไอพีจะสามารถเพิ่มประสิทธิผลของการกำกับดูแลได้

กิจการโทรคมนาคมแยกออกได้เป็นกิจการการใช้งานกับโครงข่าย ในกรณีโทรคมนาคมดั้งเดิม (เช่น โทรศัพท) ทั้งกิจการการใช้งาน (เช่น การให้บริการการใช้งานโทรศัพท) กับกิจการโครงข่าย (เช่น การให้บริการโครงข่ายโทรศัพท) อยู่ในตลาดไม่แข่งขันเหมือนกัน ส่วนในกรณีโทรคมนาคมไอพี (เช่น อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง) กิจการการใช้งาน (เช่น การให้บริการการใช้อินเทอร์เน็ต) อยู่ในตลาดแข่งขัน แต่กิจการโครงข่าย (เช่น การให้บริการโครงข่ายบรอดแบนด์) อยู่ในตลาดไม่แข่งขัน

เนื่องจากการใช้งานโทรศัพทและโครงข่ายโทรศัพทอยู่ในตลาดไม่แข่งขันเหมือนกันจึงสามารถมีการกำกับดูแลโทรศัพทที่เป็นแบบเข้มงวดอันเดียวได้ หากแต่ว่าเนื่องจากการให้บริการ

อินเทอร์เน็ตอยู่ใน 2 ตลาดที่มีระดับการแข่งขันต่างกัน นั่นคือ การใช้งานอินเทอร์เน็ตที่อยู่ในตลาดแข่งขัน กับโครงข่ายบรอดแบนด์ที่อยู่ในตลาดไม่แข่งขัน การแยกการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตออกเป็นการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตที่เป็นแบบผ่อนคลายกับการกำกับดูแลบรอดแบนด์ที่เป็นแบบเข้มงวดจะสามารถเพิ่มประสิทธิผลของการกำกับดูแลได้

การแยกการกำกับดูแลโทรคมนาคมออกเป็นการกำกับดูแลโทรคมนาคมดั้งเดิมกับการกำกับดูแลโทรคมนาคมไอพี และการแยกการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตออกเป็นการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตกับการกำกับดูแลบรอดแบนด์ จะสามารถเพิ่มประสิทธิผลของการกำกับดูแลได้<sup>67</sup>

#### 2.3.4 แนวคิดเรื่องกฎหมายไทย

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บัญญัติว่า

“... ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีสามแบบ ดังนี้

(1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี...

(3) ใบอนุญาตแบบที่สาม ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ<sup>68</sup>...”

ตามบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย ใบอนุญาตแบบที่หนึ่งมีลักษณะเป็นใบอนุญาตทั่วไปจึงต้องครอบคลุมกิจการโทรคมนาคมในตลาดแข่งขันเท่านั้น ใบอนุญาตแบบที่สามมีลักษณะเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวจึงต้องครอบคลุมกิจการโทรคมนาคมในตลาดไม่แข่งขันเท่านั้น<sup>69</sup>

## 2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ต

ทฤษฎีที่มีอิทธิพลและสามารถนำมาปรับใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคคนนั้นจะเป็นทฤษฎีของระบบเศรษฐกิจนิยม อัน ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาและทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิด ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

### 2.4.1 ทฤษฎีว่าด้วยการทำสัญญาเกี่ยวกับหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา

<sup>67</sup> เพิ่งอ้าง, น.24.

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544, มาตรา 7.

<sup>69</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 66, น.27.



ทฤษฎีว่าด้วยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) นี้ ตั้งอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล โดยการแสดงเจตนาของบุคคลนี้เองเป็นแหล่งกำเนิดและมาตรการของสิทธิ บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะผูกมัดตนเองกับผู้อื่นตามความต้องการของตนอันมีเจตนาเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ก่อเกิดสัญญา รากฐานของข้อความคิดของหลักศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา นั้น ถือว่าอำนาจบังคับทั้งหมดของสัญญาอยู่ที่เจตนาของคู่สัญญา โดยที่อำนาจบังคับที่มาผูกพันคู่สัญญานี้เปรียบเสมือน “กฎหมาย” ที่คู่สัญญาพึงต้องปฏิบัติตามโดยแนวความคิดดังกล่าวมาจากหลักปรัชญากฎหมายเรื่องของปัจเจกชนนิยม (Individualism) และหลักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) โดยหลักปัจเจกชนนิยมนี้เป็นผลจากความคิดทางการเมืองที่ต้องการยืนยันหลักปัจเจกชนนิยมต่อผู้กับรัฐ โดยมีแนวความคิดที่ว่ารัฐจะเป็นที่จะต้องรับรู้ถึงสิทธิของปัจเจกชนนิยมให้มากที่สุดได้เท่าที่จะเป็นไปได้รัฐจะต้องให้การรับรองเสรีภาพที่บุคคลอันเป็นมนุษย์ทุกคนพึงจะมีอยู่ตามธรรมชาติรัฐต้องไม่ทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล บุคคลทุกคนย่อมที่จะมีเสรีภาพเว้นแต่ในบางกรณีที่เป็นการอันสมควรเสรีภาพนั้นจึงจะถูกจำกัดได้ นอกจากนี้ การที่เสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดได้ก็แต่โดยใจสมัครของบุคคลนั้น ฉะนั้น จึงถือว่าเจตนาของบุคคลมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นอิสระ ส่วนหลักเสรีภาพในการทำสัญญามีแนวความคิดที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพ เว้นแต่ในบางกรณีที่เป็นการสมควรที่จะต้องมีจำกัดเสรีภาพกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดที่สังคมควรจะมีนั้น คือ กฎเกณฑ์ที่คู่สัญญามีความเท่าเทียมกันเป็นผู้ตกลงกันเอง โดยถือว่ากฎเกณฑ์ที่ตกลงกันเองนั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดจากเจตนาที่ใช้บังคับแก่กรณีของตน

#### 2.4.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญา

ประเทศไทยได้กำหนดให้กิจการโทรคมนาคมเป็นอำนาจผูกขาดของภาครัฐมาโดยตลอดเนื่องจากความเชื่อที่ว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมโดยรวมของประเทศรัฐจึงเป็นผู้เหมาะสมที่สุดที่จะให้บริการโทรคมนาคมดังนั้นก็กฎหมายนับแต่อดีตมาจึงกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมของเป็นอำนาจผูกขาดของภาครัฐแต่เพียงผู้เดียวแต่เนื่องจากการให้บริการสาธารณะเป็นการดำเนินกิจการเพื่อตอบสนองของคนส่วนใหญ่และรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดหาหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของคนส่วนมากอย่างไรก็ตามหากรัฐไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชากรภายในรัฐนั้นรัฐก็สามารถนำบริการ

สาธารณะนั้นเพื่อให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ ดังนั้นผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีดังต่อไปนี้<sup>70</sup>

1) รัฐ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมโดยกำหนดให้บริการสาธารณะประเภทใดควรจัดให้มีโดยทั่วถึงเพียงพอ และสม่ำเสมอตลอดจนการควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นซึ่งการจัดหาให้มีบริการสาธารณะเหล่านั้นอาจกำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การทำถนน การเดินเรือ เป็นต้น

2) รัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะบางส่วนในรูปแบบของการลงทุนแต่เพื่อความป็นอิสระและความคล่องตัว โดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหารและบริการที่ดีมีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการของเอกชนรัฐบาลจึงได้จัดตั้งวิสาหกิจให้ดำเนินการบางประเภทเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระและช่วยเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจ

3) เอกชน โดยในการจัดทำบริการสาธารณะปัจจุบันนับว่าเอกชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทภาครัฐและรัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงมีการอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐได้เช่นการอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการโทรศัพท์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535<sup>71</sup>

อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายโทรคมนาคมของประเทศไทยในอดีตได้แก่พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2479 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 ต่างก็กำหนดให้กิจการโทรคมนาคมเป็นสิทธิเด็ดขาดและเป็นอำนาจผูกขาดของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นเพื่อมิให้เป็นการขัดกับกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงเกิดความพยายามให้เอกชนเข้ามาดำเนินการโทรคมนาคมร่วมกับภาครัฐในรูปแบบของสัญญาร่วมการทำงานหรือที่เรียกว่า “สัญญาสัมปทาน” โดยใช้วิธี BTO (Build-Transfer-Operate) ซึ่งมีลักษณะที่ให้ออกชนผู้ได้รับสัมปทานสามารถเข้าร่วมให้บริการโทรคมนาคมได้แต่จะต้องสร้างและดำเนินการในนามของภาครัฐกล่าวคือเอกชนมีหน้าที่ในการรับผิดชอบสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมอุปกรณ์โทรคมนาคมรวมถึงทรัพย์สินที่

<sup>70</sup> สมพิช สาขานาญ, “ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาการสื่อสารและโทรคมนาคมศึกษากรณี : การให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ,” วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540, น.12.

<sup>71</sup> เห่งอ้าง.

เกี่ยวข้องกับทั้งหมดและจะต้องโอน โครงข่ายอุปกรณ์และทรัพย์สินเหล่านั้นให้เป็นกรรมสิทธิ์ของภาครัฐเพื่อแลกกับสิทธิในการประกอบกิจการ โทรคมนาคมของภาคเอกชนตลอดจนอายุสัญญาสัมปทานโดยทั่วไปการร่วมทุนหรือร่วมดำเนินการระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐสามารถกระทำได้หลายรูปแบบรวมถึงการร่วมดำเนินการแบบสร้าง-ดำเนินการ-โอน แบบสร้าง-โอน-ดำเนินการ แบบสร้าง-ดำเนินการ-เป็นเจ้าของ และทางเลือกอื่น ๆ อีกมากมาย

สำหรับประเทศไทยเลือกที่จะใช้วิธีการร่วมการทำงานในรูปแบบสร้าง-โอน-ดำเนินการ เนื่องจากกฎหมายโทรคมนาคมของไทยได้แก่ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ต่างกำหนดให้กิจการ โทรคมนาคมเป็นอำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดของภาครัฐเท่านั้นเอกชนจะประกอบกิจการโทรคมนาคมในนามของตนเองหรือเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมไม่ได้ดังนั้นก็ทำให้เอกชนเข้าร่วมพัฒนากิจการโทรคมนาคมโดยมิให้เป็นการแข่งขันกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการร่วมการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบสร้าง-โอน-ดำเนินการเท่านั้นเพราะกฎหมายโทรคมนาคมของไทยยังสงวนอำนาจในการประกอบกิจการของบริการ โทรคมนาคมไว้เป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐแต่เพียงผู้เดียวการร่วมการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชนจึงไม่อาจกระทำในรูปแบบสร้าง-ดำเนินการ-โอน หรือแบบสร้าง-โอน-เป็นเจ้าของ เฉกเช่นในประเทศอื่น ๆ ได้เนื่องจากวิธีการร่วมการทำงานในรูปแบบสร้าง-โอน-ดำเนินการ บริษัทเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนในการติดตั้งเครือข่ายที่จะใช้ในการให้บริการแต่เมื่อการติดตั้งสำเร็จแล้วจะโอนกรรมสิทธิ์ในเครือข่ายการให้บริการให้แก่รัฐจากนั้นบริษัทเอกชนจึงเริ่มให้บริการแก่ประชาชนตามระเบียบข้อตกลงตามสัญญาที่มีกับองค์กรของรัฐซึ่งการร่วมการทำงานในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการในนามภาครัฐ โครงข่ายโทรคมนาคมตลอดจนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องซึ่งเอกชนได้สร้างขึ้นมาเป็นกรรมสิทธิ์ของภาครัฐดังนั้นแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบสร้าง-โอน-ดำเนินการ แต่อำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดในกิจการโทรคมนาคมยังเป็นของภาครัฐตามกฎหมาย<sup>72</sup>

#### 2.4.3 ทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล

สิทธิความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy) นั้น กฎหมายของประเทศทุนนิยมเต็มรูปแบบมักจะคุ้มครองสิทธินี้อย่างเต็มที่ เนื่องจากสังคมตะวันตกมีความคิดว่า รัฐบาลเป็นสิ่งเลวร้ายที่คอย

<sup>72</sup> ชัยพร จันทร์เรืองเพ็ญ, “การแปลสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมการทำงาน โทรศัพท์พื้นฐาน,” วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, น.5.

สิทธิอันอาจของปัจเจกชน สิทธิในการอยู่เป็นส่วนตัวจึงเป็นเครื่องมือกันมิให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในชีวิตของปัจเจกชน ในยุคของการติดต่อทางอิเล็กทรอนิกส์กฎหมายได้แปรผันตามความเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ในกลุ่มสหภาพยุโรป มีการออกกฎหมายหรือมาตรการเพื่อคุ้มครองฐานข้อมูลส่วนบุคคล (Database Protection Law<sup>73</sup>) สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Communication Privacy Act of 1986<sup>74</sup>) มาเพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวของข้อมูลที่เกิดขึ้นในเครือข่าย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิความเป็นส่วนตัวนี้เป็นการที่ผู้ให้บริการทางเทคโนโลยีทั่วโลกต้องรับภาระอย่างมาก เนื่องจากมักจะมีคำร้องขอจากฝ่ายความมั่นคงหรือรัฐบาล ที่จะขอเข้าถึงข้อมูลการติดต่อระหว่างผู้ใช้อินเทอร์เน็ตบางราย หลักความเป็นส่วนตัวนี้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาส่งเสริมให้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีขอบเขตกว้างขวางมากและใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปด้วย เพราะหลักกฎหมายถือว่าเป็น สิทธิ (Right) ซึ่งใช้ยับยั้งบุคคลอื่นและรัฐได้ในขณะที่เสรีภาพการแสดงออกเป็นสิ่งซึ่งใช้ยับยั้งรัฐเท่านั้น ดังนั้นการที่เจ้าของบ้านเช่าติดโทรทัศน์วงจรปิดในห้องน้ำที่อยู่ในห้องเช่าเพื่อดูการกระทำของผู้เช่ายอมเป็นการละเมิดสิทธิของผู้เช่าที่จะอยู่ส่วนตัว หรือแอบฟังโทรศัพท์บุคคลอื่น<sup>75</sup> แอบเปิดจดหมายของบุคคลอื่น<sup>76</sup> และกฎหมายยังขยายไปคุ้มครองถึงกรณีเข้าไปดูข้อมูลของบุคคลอื่นในฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์อีกด้วย<sup>77</sup>

เนื่องจากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต รวมถึงผู้ควบคุมระบบ (System Operator) สามารถรู้ถึงข้อมูลการติดต่อของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต และอาจดูข้อมูล ข้อความ หรือกระทั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารที่ผู้ใช้บริการส่งให้แก่กันโดยผู้ใช้บริการไม่มีโอกาสรู้ได้ และการแอบดูหรือลักลอบเข้าฐานข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้บริการหรือผู้ควบคุมระบบนั้นง่ายกว่าการติดต่อด้วยเอกสารธรรมดา เนื่องจากข้อมูลสามารถเข้าถึงโดยผู้ให้บริการได้ตลอดเวลา ทำซ้ำได้ง่าย และสามารถส่งล่วงหน้าได้ โดยที่ผู้ใช้บริการไม่สามารถกีดกันหรือล่วงรู้ได้เลย ซึ่งการใช้งานเครือข่ายอินเทอร์เน็ตนั้น จะได้รับประโยชน์สูงสุดเมื่อมีผู้ใช้มาก กล่าวคือมีผลกระทบทางเครือข่าย (Network Effect<sup>78</sup>) และผู้ใช้บริการมั่นใจว่าการใช้เครือข่ายส่งผ่านข้อมูลนั้น ได้รับความคุ้มครองจากการลักลอบหรือนำเอาข้อมูลไปใช้โดยบุคคลที่สามโดยไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อสารทาง

<sup>73</sup> Directive on the Legal Protection of Database, European Parliament & EU Council, 96/9/EC.

<sup>74</sup> The Electronic Communications Privacy Act of 1986, 18 U.S.C. § 2510-252 (Amended 1994).

<sup>75</sup> Roach v. Harper, 105 S.E. 2d 504 (1958).

<sup>76</sup> Birnbaum v. U.S., 588 F. 2d 319 (1978).

<sup>77</sup> จิตตภัทร เครือวรรณ, เลอสรร ชนสุกาญจน์ และสุธรรม อยู่ในธรรม, กฎหมายสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย: กรอบ ข้อเสนอแนะ และการควบคุมดูแลการให้บริการ, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2514), น.144.

<sup>78</sup> Ithiel De Sola Pool, Technologies of Freedom, (Boston: Harvard University Press, 1983).

อิเล็กทรอนิกส์จึงควรให้ความคุ้มครอง หรือรับรองสิทธิของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่มีหรือใช้ระบบรักษาความปลอดภัย เช่น การเข้ารหัส เป็นต้น

เมื่อรู้จักความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตแล้ว บทต่อไปจะกล่าวถึงกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต ระหว่างประเทศ ของต่างประเทศ และของประเทศไทย

การให้บริการอินเทอร์เน็ต เป็นกิจการโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง ดังนั้นในการศึกษา  
กฎหมายจำเป็นต้องศึกษาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม เป็นหลัก โดย  
ในบทนี้ได้ศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ  
โทรคมนาคม และการให้บริการอินเทอร์เน็ต ประกอบกับได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อ  
ประกอบการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การให้บริการอินเทอร์เน็ต เพื่อนำ  
บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้ศึกษาไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต

3.1.1 หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง<sup>79</sup> (Manila Principles on  
Intermediary Liability)

หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางนี้ เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มภาค  
ประชาสังคมทั่วโลกได้มีประชุมและเสนอกรอบหลักประกันขั้นพื้นฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อ  
คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออก และสนับสนุนโครงสร้างเพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ที่อยู่บนความ  
สมดุลของความต้องการของภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ กลุ่มภาคประชาสังคมทั่วโลกได้มี  
ประชุมและเสนอกรอบหลักประกันขั้นพื้นฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดจัดทำขึ้นเป็นหลักการนี้ ทั้งนี้  
โดยมีที่มาจากตัวบทของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกรอบกฎหมายระหว่าง  
ประเทศอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์สนับสนุนการพัฒนาระบบความรับผิดชอบที่ใช้ได้อย่างเป็นสากลและ  
สอดคล้องกับความเป็นมนุษย์ ที่มุ่งส่งเสริมความริเริ่มสร้างสรรค์พร้อมกับการเคารพสิทธิของ  
ผู้ใช้งานอย่างสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human  
Rights - UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International  
Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และหลักการปฏิบัติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน

<sup>79</sup> เครือข่ายพลเมืองเน็ต, หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง, แปลโดย พิกพ อุดมอิทธิ  
พงศ์ และ อาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล, (15 เมษายน 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก [https://thainetizen.org/  
docs/manila-principles/](https://thainetizen.org/docs/manila-principles/).

แห่งสหประชาชาติ (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights) โดยประกอบไปด้วยหลักการในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

(1) สื่อตัวกลางควรได้รับการคุ้มครองจากความรับผิดชอบที่เป็นเนื้อหาของบุคคลที่สาม คือระเบียบกำกับดูแลความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางใด ๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องมีขอบเขตที่เฉพาะเจาะจง ชัดเจน และสามารถเข้าถึงได้ สื่อตัวกลางควรได้รับการคุ้มครองจากความรับผิดชอบที่เป็นเนื้อหาของบุคคลที่สาม โดยสื่อตัวกลางไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในแต่อย่างใด สื่อตัวกลางต้องไม่ถูกฟ้องร้องเพื่อเอาผิดกรณีที่ไม่ควบคุมเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมาย และสื่อตัวกลางต้องไม่ถูกฟ้องตามกฎหมายอย่างเข้มงวด กรณีที่เป็นตัวกลางจัดเก็บและเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่สาม และไม่ควรถูกบังคับตามนโยบายความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางให้ต้องควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดต่อเนื้อหาที่เผยแพร่<sup>80</sup>

(2) ต้องไม่กำหนดให้ควบคุมเนื้อหา เว้นแต่มีคำสั่งจากหน่วยงานศาล คือต้องไม่กำหนดให้สื่อตัวกลางควบคุมเนื้อหา เว้นแต่มีคำสั่งมาจากหน่วยงานศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง ภายหลังจากพิจารณาว่าเนื้อหาในข้อพิพาทนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งเพื่อควบคุมเนื้อหาต้องระบุหลักเกณฑ์อันเป็นเหตุให้วินิจฉัยว่าเนื้อหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเขตอำนาจศาลนั้น ระบุตัวบ่งชี้ตำแหน่งบนอินเทอร์เน็ต (Internet Identifier) และอธิบายของเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ระบุพยานหลักฐานที่เพียงพออันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อออกคำสั่งดังกล่าว และหากเป็นไปได้ ให้ระบุระยะเวลาที่ควรควบคุมเนื้อหาดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ความรับผิดชอบใด ๆ สำหรับสื่อตัวกลางต้องมีสัดส่วนเหมาะสมและเชื่อมโยงโดยตรงกับพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของสื่อตัวกลางนั้น กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อการควบคุมเนื้อหาได้อย่างเหมาะสม สื่อตัวกลางต้องไม่รับผิดชอบกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ที่ไม่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการนี้<sup>81</sup>

(3) คำขอให้ควบคุมเนื้อหาต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป็นไปตามกระบวนการอันควรตามกฎหมาย คือสอดคล้องกับหลักการข้อที่ 2 สื่อตัวกลางไม่ควรต้องควบคุมเนื้อหากรณีที่ไม่มีการสั่งจากหน่วยงานศาล หากรัฐบาลหรือภาคเอกชนที่ร้องขอให้มีการควบคุมเนื้อหา จะต้องปฏิบัติตามหลักการต่อไปนี้ คือต้องไม่กำหนดให้สื่อตัวกลางประเมินในแง่สาระบัญญัติของความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของบุคคลที่สามนั้น โดยคำสั่งให้ควบคุมเนื้อหาที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีคุณลักษณะในขั้นต่ำดังต่อไปนี้<sup>82</sup>

<sup>80</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>81</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>82</sup> เพิ่งอ้าง.

ก. ระบุตัวบทกฎหมายที่สนับสนุนว่าเนื้อหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 ข. ระบุยูอาร์แอล (URL) และคุณลักษณะของเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น  
 ค. มีเนื้อหาครอบคลุมอายุความ ช้อยกเว้น และข้อต่อสู้ทางกฎหมายกรณีที่เป็นเนื้อหาที่  
 ผู้ใช้งานเป็นผู้ผลิต (User-Generated Content)

ง. รายละเอียดการติดต่อของบุคคลหรือหน่วยงานที่ออกคำสั่ง เว้นแต่มีข้อห้ามตาม  
 กฎหมาย

จ. พยานหลักฐานมากเพียงพอเพื่อสนับสนุนการออกคำสั่งดังกล่าว

ฉ. การประกาศความสุจริตใจว่าข้อมูลที่ให้มีความเที่ยงตรง

คำสั่งให้ควบคุมเนื้อหาอันเป็นผลมาจากนโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง  
 ต้องมีคุณลักษณะในขั้นต่ำดังต่อไปนี้

ก. เหตุผลว่าทำไมเนื้อหาดังกล่าวถือเป็นการละเมิดนโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง

ข. ระบุยูอาร์แอลและคุณลักษณะของเนื้อหาที่ละเมิดนโยบายการควบคุมเนื้อหา

ค. รายละเอียดการติดต่อของบุคคลหรือหน่วยงานที่ออกคำสั่ง เว้นแต่มีข้อห้ามตามกฎหมาย

ง. การประกาศความสุจริตใจว่าข้อมูลที่ให้มีความเที่ยงตรง

สื่อตัวกลางซึ่งเป็นที่ตั้งเผยแพร่เนื้อหาที่อาจถูกกำหนดตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม  
 คำสั่งให้ควบคุมเนื้อหา กรณีที่เป็นเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการส่งต่อคำขอและคำร้องที่ชอบ  
 ด้วยกฎหมายไปยังผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหา หรือการแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงเหตุผลว่าไม่สามารถ  
 ปฏิบัติตามคำขอดังกล่าวได้ (Notice and Notice) สื่อตัวกลางไม่ควรถูกกำหนดให้ต้องประกันว่า  
 ต้องสามารถจำแนกตัวผู้ใช้งานได้ สำหรับในการส่งต่อคำขอ สื่อตัวกลางต้องระบุคำอธิบายอย่าง  
 ชัดเจนและเข้าถึงได้เพื่อให้ผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาทราบถึงสิทธิของตนเอง รวมทั้งในทุกกรณี  
 ที่สื่อตัวกลางจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อควบคุมเนื้อหา โดยต้องแจ้งให้ผู้ใช้งานทราบถึง  
 ขั้นตอนการโต้แย้งหรือกลไกการอุทธรณ์คำสั่ง ถ้าสื่อตัวกลางจำกัดเนื้อหาซึ่งอยู่ในระบบเครือข่าย  
 ของตนโดยอ้างคำสั่งให้ควบคุมเนื้อหา ต้องเป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักการข้อที่ 6 ว่าด้วยความ  
 โปร่งใสและการตรวจสอบได้ และควรกำหนดคบทลงโทษกรณีที่มีการอ้างคำสั่งให้ควบคุมเนื้อหา  
 โดยมีชอบหรือไม่สุจริตใจ<sup>83</sup>

(4) กฎหมายและคำสั่งและการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหาต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่า  
 ด้วยความจำเป็นและความได้สัดส่วน โดยกฎหมาย ระเบียบ และการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหาต้อง  
 เกิดจากเหตุจำเป็นและมีสัดส่วนเหมาะสมต่อสังคมประชาธิปไตย การควบคุมเนื้อหาใด ๆ ควร  
 จำกัดเฉพาะเนื้อหาส่วนที่เป็นปัญหา เมื่อมีการควบคุมเนื้อหา ต้องมีการนำมาตรการทางเทคนิคที่มี

<sup>83</sup> เห่งอ้าง.



ลักษณะควบคุมจำกัดน้อยสุดมาใช้ กรณีที่มีการควบคุมเนื้อหาเนื่องจากเป็นเนื้อหาที่มิชอบด้วยกฎหมายสำหรับภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง หากสื่อตัวกลางให้บริการข้ามภูมิภาค ในกรณีเช่นนั้น การควบคุมเนื้อหาจะต้องจำกัดอยู่เฉพาะภูมิภาคดังกล่าว กรณีที่เป็นการควบคุมเนื้อหาเนื่องจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งควบคุมต้องไม่มีผลเกินระยะเวลาดังกล่าว และต้องมีการต่ออายุคำสั่งควบคุมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประกันการมีผลบังคับใช้<sup>84</sup>

(5) กฎหมายและนโยบายและการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหาต้องเป็นไปตามกระบวนการอันควรตามกฎหมาย โดยก่อนจะอ้างคำสั่งหรือคำขอเพื่อควบคุมเนื้อหาใด ๆ สื่อตัวกลางและผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาต้องได้รับแจ้งถึงสิทธิของตนที่จะให้ข้อมูล เว้นแต่กรณีที่ เป็นพฤติการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งในกรณีเช่นนั้นต้องมีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวภายหลังการบังคับใช้แล้ว และการปฏิบัติต้องเกิดขึ้นทันทีที่เป็นไปได้ กฎหมายกำกับดูแลสื่อตัวกลางใด ๆ ต้องกำหนดให้ทั้งผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาและสื่อตัวกลางมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งให้ควบคุมเนื้อหานั้น สื่อตัวกลางควรกำหนดให้ผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาเข้าถึงกลไกเพื่อทบทวนคำวินิจฉัยเพื่อควบคุมเนื้อหา กรณีที่เห็นว่าเป็นการละเมิดนโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง กรณีที่ผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาชนะในการอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ หรือให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยเพื่อควบคุมเนื้อหาดังกล่าว สื่อตัวกลางควรนำเนื้อหาเหล่านั้นกลับเข้ามาในเครือข่ายเพื่อการเผยแพร่ สื่อตัวกลางไม่ควรเปิดเผยข้อมูลที่สามารถจำแนกตัวบุคคลของผู้ใช้งาน เว้นแต่มีคำสั่งจากหน่วยงานศาล ระบบที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางต้องไม่กำหนดให้สื่อตัวกลางเปิดเผยข้อมูลที่สามารถจำแนกตัวบุคคลของผู้ใช้งาน เว้นแต่มีคำสั่งจากหน่วยงานศาล และในการจัดทำและบังคับใช้นโยบายการควบคุมเนื้อหา สื่อตัวกลางควรเคารพหลักสิทธิมนุษยชน ในทำนองเดียวกันรัฐบาลมีพันธกรณีต้องประกันว่านโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน<sup>85</sup>

(6) ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ต้องเป็นองค์ประกอบของกฎหมายและนโยบาย รวมทั้งการปฏิบัติเพื่อการควบคุมเนื้อหา โดยรัฐบาลต้องเผยแพร่กฎหมาย นโยบาย การตัดสินใจ และระเบียบในรูปแบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตในเวลาที่เหมาะสมและมีรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้ รัฐบาลต้องไม่ใช่มาตรการนอกกระบวนการกฎหมายเพื่อควบคุมเนื้อหา รวมทั้งการสร้างแรงกดดันที่มีข้อแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การให้บริการ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนหรือบังคับให้เกิดการปฏิบัติที่อ้างว่าเกิดขึ้นโดย “สมัครใจ” และเพื่อให้เกิดข้อตกลงในการควบคุมการค้า หรือควบคุมการเผยแพร่

<sup>84</sup> เฟ็งอ้อาง.

<sup>85</sup> เฟ็งอ้อาง.

เนื้อหาต่อสาธารณะ สื่อตัวกลางควรเผยแพร่นโยบายการควบคุมเนื้อหาของตนผ่านอินเทอร์เน็ต โดยใช้ภาษาที่ชัดเจนและรูปแบบที่เข้าถึงได้ มีการปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยหากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ และแจ้งให้ผู้ใช้งานทราบหากมีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลต้องเผยแพร่รายงานด้านความโปร่งใส โดยระบุข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำสั่งและคำขอที่มีต่อสื่อตัวกลาง เพื่อให้ควบคุมเนื้อหาใด ๆ สื่อตัวกลางควรเผยแพร่รายงานด้านความโปร่งใส โดยระบุข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาใด ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการปฏิบัติตามคำขอของรัฐบาล ตามคำสั่งของศาล ตามคำร้องของเอกชน และตามการบังคับใช้ นโยบายการควบคุมเนื้อหา กรณีที่มีการควบคุมเนื้อหาเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของสื่อตัวกลาง และสามารถแสดงข้อความแจ้งเตือนให้ผู้ใช้งานที่เข้าถึงเนื้อหาได้ทราบ สื่อตัวกลางต้องแสดงคำเตือนที่ชัดเจนเพื่ออธิบายว่ามีการควบคุมเนื้อหาใด ๆ และเหตุใดจึงทำเช่นนั้น รัฐบาล สื่อตัวกลาง และภาคประชาสังคมควรร่วมมือทำงานเพื่อจัดทำและสนับสนุนกลไกกำกับดูแลที่เป็นอิสระ โปร่งใส และไม่ลำเอียง เพื่อประกันให้เกิดการตรวจสอบได้ ต่อ นโยบายและการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหา ตลอดจนกรอบและกฎหมายความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางควรกำหนดให้มีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบต่อระเบียบและแนวปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อประกันให้มีเนื้อหาที่เป็นปัจจุบัน เป็นผล และไม่เป็นภาระจนเกินควร การทบทวนตามวาระ เช่นนี้ควรเป็นส่วนหนึ่งของกลไกเพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติและผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ยังควรมีข้อบ่งชี้ให้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ ทั้งในแง่ต้นทุน ประโยชน์ที่ชัดเจน และผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน<sup>86</sup>

3.1.2 ประกาศการค้าอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 2000 (Electronic Commerce Directive of 2000) แห่งสหภาพยุโรป<sup>87</sup>

สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการให้การคุ้มครองกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยภายใต้ประกาศการค้าอิเล็กทรอนิกส์นี้ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางทางเทคโนโลยีใน 3 ลักษณะคือ

- (1) การให้บริการในฐานะ “ท่อเชื่อมต่อในการส่งข้อมูลเท่านั้น” (Mere Conduits<sup>88</sup>)
- (2) การให้บริการ “เก็บข้อมูลไว้เพียงชั่วคราว” (Caching<sup>89</sup>) คือให้บริการเก็บข้อมูลชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการส่งข้อมูลเท่านั้น

<sup>86</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>87</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559, จาก [http://ec.europa.eu/internal\\_market/e-commerce/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/index_en.htm), ดูประกอบ OpenNet Initiative, Europe - Regional Overview (2009), <http://opennet.net/research/regions/europe>.

<sup>88</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC, Article 12.

(3) การให้บริการ “รับฝาก” (Hosting<sup>90</sup>) สำหรับเนื้อหาที่ถูกนำขึ้นโดยผู้ใช้ (User-Submitted Content) ถ้าไอเอสพีนั้นไม่มีเจตนาที่จะทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และนำเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายลงอย่างรวดเร็วทันทีที่รับรู้การมีอยู่ของเนื้อหาเหล่านั้น

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของต่างประเทศ

บทนี้จะสำรวจประสบการณ์และองค์ความรู้ขององค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ ผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์กรกำกับดูแลในประเทศดังกล่าว ด้วยเหตุผลคือ องค์กรกำกับดูแลของประเทศที่นำมาศึกษานั้น ได้รับการจัดตั้งมาในช่วงระยะเวลาหนึ่งและผ่านกระบวนการในเชิงสถาบัน (Institutionalization) ซึ่งทำให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในองค์กรกำกับดูแลได้รับการพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นระบบและมีรายละเอียดในการศึกษา และองค์กรกำกับดูแลของประเทศที่ยกมานั้นถือเป็นองค์กรต้นแบบที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามจากองค์กรกำกับดูแลแห่งอื่นทั่วโลก จึงเหมาะสมสำหรับการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวปฏิบัติที่ดี รวมถึงเว็บไซต์ขององค์กรดังกล่าวได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์กรไว้ค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลในประเทศอื่น ๆ

3.2.1 รับบัญญัติความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 1986 (The Electronic Communications Privacy Act of 1986) แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 ของสหรัฐอเมริกา

สำหรับการกำกับดูแลความปลอดภัยของข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตในสหรัฐอเมริกานั้น กฎหมายหลักที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการกำกับดูแลการติดต่อสื่อสารผ่านเครือข่าย คือ รับบัญญัติความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 1986 (The Electronic Communications Privacy Act of 1986<sup>91</sup>) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทสำหรับการคุ้มครองการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายนี้ไม่ได้นำมาใช้เฉพาะกับบริการอินเทอร์เน็ตเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการที่ทำให้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตเจริญเติบโตในสหรัฐอเมริกา<sup>92</sup> เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้โดยรวมคือ กฎหมายกำหนดให้การลักลอบดักฟังหรือรบกวนการสื่อสารระหว่างบุคคล โดยทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและมีโทษทางอาญา<sup>93</sup> กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่นำมาใช้กับผู้ควบคุมระบบโดย

<sup>89</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC , Article 13.

<sup>90</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC , Article 14.

<sup>91</sup> The Electronic Communications Privacy Act of 1986, 18 U.S.C. § 2510-252 (Amended 1994).

<sup>92</sup> From The Internet Report, by Mary Meeker and Depecey Chris, 1996, New York: Harper Business.

<sup>93</sup> *Ibid*, Section 2511, 18 U.S.C. 2510, (1994).

เฉพาะเจาะจง โดยกฎหมายกำหนดห้ามมิให้บุคคลใด ๆ เข้าไปใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์<sup>94</sup> และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดของผู้ควบคุมระบบไว้ ในกรณีที่คุณจำเป็นต้องเห็น ดู หรืออ่านข้อความทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ส่งผ่านระหว่างบุคคลต่าง ๆ เพื่อสอดคล้องดูแลความเรียบร้อยและสภาพการปฏิบัติงานของระบบ หากเป็นการดำเนินการโดยสุ่มตัวอย่าง ไม่เฉพาะเจาะจง การสื่อสารของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Random) และเป็นการกระทำตามปกติในทางการค้า หรือเพื่อปกป้องสิทธิหรือทรัพย์สินใด ๆ ของผู้ให้บริการ<sup>95</sup> ตัวอย่างเช่น ผู้ให้บริการมีสัญญาอยู่กับผู้รับบริการว่าหากมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายของผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการสงวนสิทธิที่จะตรวจสอบข้อความและถอนข้อความนั้น ๆ จากระบบคอมพิวเตอร์ (ตามหลักสถานที่สาธารณะ) ดังนี้ เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์นี้ยังกำหนดเพิ่มเติมว่าห้ามมิให้บุคคลใดเปิดเผยข้อความที่ได้รับมาโดยเป็นการละเมิดกฎหมายฉบับนี้<sup>96</sup> และห้ามผู้ควบคุมระบบเปิดเผยข้อความที่คุณได้มาแก่ผู้อื่นนอกเหนือไปจากบุคคลที่เป็นผู้รับตามคำสั่งที่มาทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น ๆ ดังนั้นภาระหน้าที่ของผู้ควบคุมระบบจึงเกิดโดยกฎหมายในอันที่จะต้องรักษาความลับของผู้ใช้เครือข่ายของตน ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะลูกค้าของตนเท่านั้น แต่ต้องรักษาความลับของบุคคลที่สามทุกคนที่ผ่านหรือสื่อสารเข้ามาในเครือข่ายของตน กฎหมายฉบับนี้แก้ไขในปี ค.ศ.1994 โดยกำหนดหน้าที่อย่างกว้างสำหรับผู้ให้บริการเครือข่ายเนื่องจากเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตได้พัฒนาไปเร็วกว่าหลักกฎหมาย เพราะแต่เดิมนั้นกฎหมายใช้กับเทคโนโลยีการสื่อสารแบบจุดต่อจุด (Point to Point) ผู้ที่เข้าผ่านเครือข่ายจึงมักจะเป็นลูกค้าหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น แต่เมื่อเทคโนโลยีเครือข่ายอินเทอร์เน็ตพัฒนามาใช้เครือข่ายสาธารณะ (PSTN) ซึ่งไม่ได้จำกัดเส้นทาง (เพราะมีเราเตอร์ใช้โดยอัตโนมัติ) และไม่จำกัดผู้ใช้ ดังนั้นกฎหมายจึงต้องขยายภาระหน้าที่ของผู้ควบคุมระบบไปให้ต้องเก็บความลับของบุคคลที่สามทุกคนที่ผ่านเข้ามาในระบบของตน แม้ว่าจะไม่มีสัญญาผูกพันที่จะรักษาความลับแก่บุคคลที่สามก็ตาม ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักกรรมสิทธิ์ทั่วไปที่เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิขาดในการใช้ทรัพย์สินของตนเอง (หลัก Complete Dominion) แต่ในกรณีนี้ภาระของผู้ควบคุมระบบไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องจากสัญญาที่ทำกับลูกค้าเท่านั้น แต่การเกิดขึ้นกับบุคคลที่สามทุกคนที่ผ่านเข้ามาในระบบคอมพิวเตอร์ที่เป็นทรัพย์สินของคุณด้วย อาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายหลัก Common Carriage ไปยังผู้ควบคุมระบบโดยอ้อม โดยหลัก Common Carriage นี้เป็นหลักกฎหมายที่ใช้กับผู้ให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะตามกฎหมาย

<sup>94</sup> *Ibid*, Section 2701.

<sup>95</sup> *Ibid*, Section 2511.

<sup>96</sup> *Ibid*, Section 2511 (Amended 1994).

โทรคมนาคม แต่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้นำเอามาใช้บางส่วนเท่านั้นกับผู้ควบคุมระบบ

3.2.2 รัฐบาลยุติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (The Communications Act of 1934) ของสหรัฐอเมริกา สำหรับการกำกับดูแลในเรื่องการสื่อสารของสหรัฐอเมริกานั้น สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐอเมริกา (The Federal Communications Commission (FCC)) เป็นองค์กรอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐบาลยุติการสื่อสาร ค.ศ.1934 (Communications Act of 1934<sup>97</sup>) มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารในระดับระหว่างรัฐและระหว่างประเทศ งบประมาณของ FCC ทั้งหมดได้รับจากค่าธรรมเนียมการกำกับดูแล โดยมีพันธกิจหลักของ FCC ตามที่กำหนดไว้ใน รัฐบาลยุติการสื่อสาร ค.ศ.1934 และรัฐบาลยุติโทรคมนาคม ค.ศ.1996 (Telecommunication Act of 1996) คือการทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการด้านการสื่อสารที่ครอบคลุม รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและราคาสมเหตุสมผล โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ถิ่นเกิด หรือเพศสภาพ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ FCC ทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศชาติ (National Defense) และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร

FCC ถูกกำกับโดยคณะกรรมการ (Commissioners) ทั้งหมด 5 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและได้รับการรับรองโดยสมาชิกวุฒิสภาให้มีช่วงเวลาในการทำงาน 5 ปี ประธานาธิบดีมีอำนาจในการมอบหมายให้หนึ่งในคณะกรรมการทำหน้าที่ประธาน (Chairperson) คณะกรรมการห้ามมีผลประโยชน์ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ FCC กำกับ

ประธานคณะกรรมการ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของ FCC เป็นผู้มอบหมายอำนาจความรับผิดชอบในการบริหารจัดการงานภายในองค์กรให้กับกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) และคณะกรรมการทั้งหมดเป็นผู้มอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรให้กับสำนักหรือสำนักงานภายใต้โครงสร้างการทำงานของ FCC โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานทั้งหมดของ FCC

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา FCC ได้ปรับโครงสร้างการจัดรูปแบบสำนัก (Bureaus) ให้มีการแบ่งงานตามลักษณะงาน (Function) มากขึ้น จากเดิมที่แบ่งการทำงานตามภาคอุตสาหกรรมสื่อสาร (Sector) เป็นหลัก การเกิดขึ้นของ Consumer & Governmental Affairs Bureau และ Enforcement Bureau สะท้อนความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรไปตามลักษณะงานมากขึ้น

<sup>97</sup> The Communications Act of 1934.

โครงสร้างองค์กรของ FCC ประกอบด้วยสำนัก (Bureaus) ทั้งหมด 7 สำนัก และสำนักงานเจ้าหน้าที่ (Staff Offices) ทั้งหมด 10 สำนักงาน ความรับผิดชอบหลักของสำนักครอบคลุมถึงการดำเนินเรื่องใบสมัครขอใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่และจัดการกับเอกสารอื่น ๆ การตรวจสอบและสอบสวนเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้กฎระเบียบ การพัฒนาและนำนโยบายไปปฏิบัติ การรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ ส่วนสำนักงานทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการทำงานทั้งหมดขององค์กร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักและสำนักงานจะมีขอบเขตการทำงานของตน แต่บ่อยครั้งก็มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อแบ่งปันประสบการณ์และความรู้ในการจัดการกับประเด็นหรือปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานใน FCC<sup>98</sup>

ขอบเขตหน้าที่ของสำนักต่าง ๆ ใน FCC สำนักหรือ Bureaus ของ FCC แบ่งออกเป็น 7 สำนัก และมีขอบเขตความรับผิดชอบ ดังนี้

1) สำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau) มีหน้าที่หลักคือทำให้ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับสินค้าและบริการในอุตสาหกรรมสื่อสาร รวมถึงการนำข้อมูลและความคิดเห็นของผู้บริโภคมาใช้ในการทำงานของ FCC เช่น การออกแบบนโยบาย นอกจากนี้ หน่วยงานนี้รับหน้าที่ประสานงานกับภาคอุตสาหกรรมและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง รัฐ และท้องถิ่น ในการออกแบบนโยบายด้านการสื่อสารเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

2) สำนักบังคับใช้กฎ (Enforcement Bureau) ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย Communication Act รวมถึงกฎ ระเบียบ และคำสั่งที่อยู่ภายใต้อำนาจความรับผิดชอบของ FCC

3) สำนักกิจการระหว่างประเทศ (International Bureau) ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของ FCC ในการจัดการเกี่ยวกับความขัดแย้งและการสื่อสารระหว่างประเทศ

4) สำนักสื่อ (Media Bureau) รับผิดชอบกำกับดูแลสถานีวิทยุในระบบเอเอ็มและเอฟเอ็มและสถานีโทรทัศน์ระบบภาคพื้นดิน โทรทัศน์เคเบิลและดาวเทียม

5) สำนักกิจการโทรคมนาคมไร้สาย (Wireless Telecommunications Bureau) ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรศัพท์ระบบเซลลูลาร์ (Cellular) และพีซีเอส (PCS) วิทยุติดตามตัว และการสื่อสารผ่านระบบวิทยุสองทาง นอกจากนี้ สำนักยังรับผิดชอบกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่วิทยุสำหรับการสื่อสารในภาคธุรกิจ การบิน การเดินเรือ และสำหรับปัจเจกบุคคล

<sup>98</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ชรรวมวิช, การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554).

6) สำนักความปลอดภัยของสาธารณะและความมั่นคงภายในประเทศ (Public Safety & Homeland Security Bureau) รับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงภายในประเทศ การจัดการและเตรียมพร้อมด้านการสื่อสารสำหรับกรณีฉุกเฉิน การจัดการกับภัยพิบัติ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

7) สำนักงานแข่งขันในบริการสื่อสารพื้นฐาน (Wireline Competition Bureau) รับผิดชอบในการออกแบบนโยบายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ให้บริการโทรศัพท์ระหว่างรัฐ และในบางกรณีก็รวมถึงการให้บริการภายในรัฐ ผ่านระบบการส่งสัญญาณทางสาย เช่น โทรศัพท์พื้นฐาน

ขอบเขตหน้าที่ของสำนักงานต่าง ๆ ใน FCC นอกจากโครงสร้างการทำงานของสำนักงานดังกล่าว FCC มีสำนักงาน 10 แห่งที่ทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรทั้งหมด ดังนี้<sup>99</sup>

1) Office of Administrative Law Judges ทำหน้าที่เป็นประธานในการรับฟังข้อชี้แจงและทำการพิจารณาคำตัดสิน

2) Office of Communications Business Opportunities ให้คำปรึกษากับคณะกรรมการ FCC ต่อประเด็นและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโอกาสในการเป็นเจ้าของธุรกิจสื่อสารขนาดเล็ก รวมถึงกิจการที่เป็นเจ้าของโดยคนกลุ่มน้อยหรือผู้หญิง

3) Office of Engineering and Technology รับผิดชอบในการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการใช้ประโยชน์ที่อยู่นอกการใช้ของรัฐบาล และให้คำปรึกษาในประเด็นด้านเทคนิคกับคณะกรรมการ FCC

4) Office of The General Counsel ทำหน้าที่ในฐานะหัวหน้าทีมปรึกษาทางกฎหมายให้กับสำนักและสำนักงานต่าง ๆ ใน FCC

5) Office of Inspector General ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและสอบสวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ FCC

6) Office of Legislative Affairs รับผิดชอบในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดต่อกับรัฐสภา

7) Office of the Managing Director ทำหน้าที่เป็นสำนักงานหลักในการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของประธานคณะกรรมการ FCC

8) Office of Media Relations รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการตัดสินใจต่างๆ ของ FCC และเป็นสำนักงานหลักที่ทำหน้าที่ติดต่อกับสื่อ

<sup>99</sup> เพิ่งอ้าง.

9) Office of Strategic Planning & Policy Analysis สำนักงานนี้ทำงานร่วมกับประธานคณะกรรมการ สำนัก และสำนักงานต่าง ๆ เพื่อพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ที่ระบุถึงเป้าหมายทางนโยบายขององค์กร

10) Office of Work Place Diversity ทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับคณะกรรมการในประเด็นเกี่ยวกับความหลากหลายในที่ทำงาน การคัดเลือกพนักงานเข้าทำงานโดยคำนึงถึงความแตกต่าง (Affirmative Recruitment) และโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน

สำหรับโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา<sup>100</sup> นั้น ภายใต้โครงสร้างการทำงานของ FCC หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้บริโภคและการจัดการเรื่องร้องเรียนคือสำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau: CGB) และสำนักบังคับใช้กฎหมายหรือ (Enforcement Bureau) นอกจากนี้ FCC ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค (Consumer Task Force) เพื่อจัดการงานด้านผู้บริโภคแบบบูรณาการ

สำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau: CGB) มีหน้าที่นำนโยบายด้านผู้บริโภคที่รับมาจากคณะกรรมการมาพัฒนาและนำไปปฏิบัติเช่นนโยบายด้านการเข้าถึงบริการสื่อสารของผู้พิการ นอกจากนี้ CGB ทำงานเชิงรุกด้วยการจัดกิจกรรมเพื่อให้ความรู้และการศึกษากับผู้บริโภคและจัดตั้งศูนย์บริการผู้บริโภค (Consumer Center) เพื่อตอบคำถามที่ผู้บริโภคสงสัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสื่อสารรวมถึงรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค

นอกจากนั้น CGB ยังรับผิดชอบงานอีกภารกิจหนึ่งในส่วน Governmental Affairs หรือกิจการของรัฐ คือประสานงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในรัฐและท้องถิ่นและชนเผ่า (Tribal) ในประเด็นที่มีความสำคัญเช่นการเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่าย The Office of Native Affairs and Policy และ The Office of Intergovernmental Affairs รวมถึงงานเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานทางการทั้งหมดของ FCC ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของศูนย์ Reference Information Center

CGB ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบงานด้านผู้บริโภคในลักษณะงานที่แตกต่างกันแผนกนโยบายผู้บริโภค (Consumer Policy Division) ทำหน้าที่พัฒนานโยบายผู้บริโภคในอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FCC อาทิเจ้าของโครงข่าย (Common Carrier) สถานีวิทยุและโทรทัศน์ผู้ให้บริการสื่อสารผ่านเคเบิลดาวเทียมและระบบไร้สายรวมถึงกิจการหรือหน่วยงานที่ถูกกำกับภายใต้ Telephone Consumer Protection Act (TCPA) กฎหมาย CAN – SPAM

<sup>100</sup> เพิ่งอ้าง.



Act (Controlling the Assault of Non – Solicited Pornography And Marketing Act of 2003) และกฎหมายอื่น ๆ ที่ FCC ได้รับมอบอำนาจให้กำกับดูแล

แผนกนโยบายผู้บริโภคมีหน้าที่หลักคือการทำให้นโยบายของ FCC ได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบายของ FCC ไม่ว่าจะผ่านการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งหรือการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของสำนักหรือสำนักงานอื่น ๆ นอกจากนั้นแผนกนโยบายผู้บริโภคยังมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะอาทิการออกคำสั่งเพื่อจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับความยินยอมจากผู้บริโภค (Slamming) การกำหนดรายละเอียดข้อเท็จจริงในใบแจ้งค่าใช้บริการ (Truth – in – Billing<sup>101</sup>) ซึ่ง FCC กำหนดแนวทางในการให้รายละเอียดข้อเท็จจริงในใบแจ้งค่าบริการ คือใบแจ้งค่าบริการโทรศัพท์ควรจะมีการนำเสนอที่ชัดเจน และเน้นให้เห็นถึงค่าบริการที่เพิ่มเข้ามาใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงบริการของผู้บริโภคเมื่อเทียบกับใบแจ้งค่าบริการก่อนหน้านี้ ควรระบุค่าใช้จ่ายให้ครบถ้วนและชัดเจน รวมถึงระบุผู้ให้บริการที่เป็นผู้เก็บค่าใช้จ่าย และควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้บริโภคจะสามารถติดต่อสอบถามหรือส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเก็บค่าใช้จ่ายและบริการในใบแจ้งยอดได้ที่ไหนและอย่างไร นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเกี่ยวกับการขายสินค้าและบริการทางโทรศัพท์ (Telemarketing) และการโฆษณาผ่านระบบโทรสาร (Fax Advertising) รวมถึงการติดตามข้อสอบถามและเรื่องร้องเรียนเพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มหรือปัญหาที่กระทบผู้บริโภค

แผนกตอบคำถามและรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค (Consumer Inquiries & Complaints Division) ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเจรจาไกล่เกลี่ยและหาข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการให้กับข้อสงสัยหรือเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคตามอำนาจในกฎหมายและหลักปฏิบัติของ FCC

ในรายละเอียดแผนกนี้ทำหน้าที่ร้องเรียนทำการพิจารณาและวิเคราะห์เรื่องร้องเรียน จากนั้นจึงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคทำงานเชิงเอกสารด้วยการเก็บไฟล์ข้อมูลไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งช่วยในการติดตามหรือเก็บรักษาเรื่องร้องเรียนและข้อสงสัยจากผู้บริโภคช่วยเจรจาและพยายามหาข้อยุติให้กับกรณีพิพาทรวมถึงการทำงานร่วมกับสำนักและสำนักงานอื่นๆ เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์กับผู้บริโภค

แผนกกิจการผู้บริโภคและการทำงานเชิงรุก (Consumer Affair & Outreach Division) ทำหน้าที่พัฒนาวางแผนและน่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงรุกเช่นการให้ความรู้กับผู้บริโภคไปใช้ในทางปฏิบัติรวมถึงการจัดทำข้อมูลและความคิดเห็นของผู้บริโภคที่รอบด้านเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการ FCC ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ

<sup>101</sup> เพิ่งอ้าง.

นอกจากนั้นความรับผิดชอบของแผนกนี้ยังอยู่ที่การจัดระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรมเพื่อเข้าถึงผู้บริโภคในเชิงรุก รวมถึงรับผิดชอบในการจัดทำเว็บไซต์และพัฒนาฐานข้อมูลสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของ FCC

สำนักงานสิทธิของผู้พิการ (Disability Rights office) คือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้พิการในกิจการโทรคมนาคมซึ่งรวมถึง บริการที่ช่วยให้ผู้ที่มีปัญหาในการได้ยินหรือการพูดสามารถใช้บริการระบบโทรศัพท์ผ่านแป้นคีย์บอร์ดหรือเครื่องมือช่วยเหลือ (Telecommunication Relay Service) การเข้าถึงบริการและอุปกรณ์โทรคมนาคมของผู้พิการ การเข้าถึงข้อมูลในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการแสดงข้อความบทย่อโทรศัพท์หรือคอมพิวเตอร์ เพื่อเพิ่มเติมข้อมูลในการตีความสำหรับผู้มีปัญหาในการได้ยิน (Closed Captioning) นอกจากนี้หน่วยงานนี้ยังรับผิดชอบให้คำปรึกษาและช่วยเหลือกับสำนักหรือสำนักงานอื่น ๆ ใน FCC ผู้บริโภคภาคอุตสาหกรรมในประเด็นที่เกี่ยวกับผู้พิการ

หน่วยงานนี้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนา นโยบายสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการ ทบทวนวาระที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการร่วมกับสำนักและสำนักงานอื่น ๆ เพื่อพัฒนาข้อเสนอที่น่าจะช่วยให้เพิ่มอัตราการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้พิการและพัฒนาการให้บริการ และเครื่องมือสื่อสารที่รองรับความต้องการของผู้พิการ<sup>102</sup>

นอกเหนือจากหน่วยงานข้างต้นสำนัก Consumer & Governmental Affairs Bureau (CGB) ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านผู้บริโภค (Consumer Advisory Committee: CAC) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับคณะกรรมการของ FCC และสนับสนุนให้ผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆของ FCC การประชุมของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านผู้บริโภคจะเป็นการประชุมที่เปิดให้สาธารณะเข้าร่วมได้และมีการถ่ายทอดสดพร้อมคำบรรยายได้ภาพผ่านเว็บไซต์ของ FCC

ข้อมูลโครงสร้างการทำงานของสำนัก Consumer & Governmental Affairs Bureau (CGB) และรายละเอียดความรับผิดชอบงานของแต่ละแผนกสะท้อนให้เห็นว่าขอบเขตงานเกี่ยวกับผู้บริโภคที่สำนักรับผิดชอบครอบคลุมลักษณะงานที่หลากหลาย อาทิงานในการรับเรื่องและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค การทำงานเชิงรุกเพื่อให้ความรู้และข้อมูลกับสาธารณะทั้งที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลของ FCC และการรู้เท่าทันในการใช้บริการสื่อสารต่าง ๆ งานที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบายทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรงและนโยบายด้านการสื่อสารอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลผู้บริโภคในการพัฒนานโยบายนอกจากนั้นลักษณะงานของแต่ละฝ่ายยัง

<sup>102</sup> เพิ่งอ้าง.

สะท้อนให้เห็นความร่วมมือเพื่อจัดการกับงานผู้บริโภคในการพัฒนานโยบายนอกจากนั้นลักษณะงานของแต่ละฝ่ายยังสะท้อนให้เห็นความร่วมมือเพื่อจัดการกับงานผู้บริโภคที่ตัดข้ามขอบเขตการทำงานของแต่ละสำนักและสำนักงาน

หน่วยงานต่อมาคือสำนักบังคับใช้กฎ (Enforcement Bureau<sup>103</sup>) โดย FCC มีโครงสร้างองค์กรที่มอบหมายความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎระเบียบให้สำนักที่ชื่อว่า Enforcement Bureau อำนาจที่สำนักนี้บังคับใช้โดยหลักแล้วได้รับจากกฎหมาย Communication Act กฎระเบียบและคำสั่งที่ออกโดย FCC และเงื่อนไขการให้ใบอนุญาต

อำนาจในการบังคับใช้หลักของ Enforcement Bureau แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

- 1) การบังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Enforcement)
- 2) การบังคับใช้ให้เกิดการแข่งขันในระดับท้องถิ่น (Local Competition Enforcement)
- 3) การบังคับใช้เพื่อความปลอดภัยของสาธารณะและความมั่นคงภายใน (Public safety/homeland security enforcement)

โครงสร้างสำนัก Enforcement Bureau ประกอบด้วย 4 แผนกย่อยคือแผนกยุติข้อพิพาทในตลาด (Market Disputes Resolution Division) แผนกบังคับใช้เกี่ยวกับคลื่นความถี่ (Spectrum Enforcement Division) แผนกสอบสวนและพิจารณาคดี (Investigation & Hearings Division) และแผนกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Consumer Division) งานสองแผนกหลังมีความเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรง

แผนกสอบสวนและพิจารณาคดี (The Investigations & Hearings Division) มีหน้าที่ดังนี้<sup>104</sup>

1) จัดการกับการร้องเรียนและการละเมิดที่มีใช้ประเด็นทางเทคนิคเช่นการร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในวิทยุหรือโทรทัศน์ (การร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดทางเทคนิคจะเป็นหน้าที่ของ Spectrum Enforcement Division เช่นการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตการละเมิดกฎระเบียบด้านระบบการเตือนภัยในกรณีฉุกเฉินหรือการตีเสาส่งสัญญาณที่ผิดข้อห้าม)

2) สอบสวนและดำเนินมาตรการอันเหมาะสมกับเจ้าของโครงข่าย (common carriers) ที่ละเมิดข้อกำหนดใน Communication Act

3) สอบสวนและดำเนินมาตรการอันเหมาะสมในกรณีที่มีละเมิดข้อบังคับในการให้บริการครอบคลุมทั่วถึง (Universal Service Requirements)

<sup>103</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>104</sup> เพิ่งอ้าง.

4) ในกรณีของผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการสื่อสารไร้สายแผนกบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฮั้วประมูล (Auction Collusion) และการให้ข้อมูลที่ผิด (Misrepresentation)

5) ทำหน้าที่ในฐานะผู้ฟ้องคดีให้กับคดีที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์กร ต่อมาคือแผนกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (The Telecommunications Consumer Division<sup>105</sup>) ทำหน้าที่ปกป้องผู้บริโภคจากการกระทำที่ฉ้อฉลชวนให้เข้าใจผิดหรือเป็นอันตรายในกิจการโทรคมนาคมหน้าที่ของแผนกนี้คือ

1) สอบสวนการกระทำที่อาจละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบของผู้ให้บริการโทรคมนาคมซึ่งรวมถึงเจ้าของโครงข่ายผู้ผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมบริษัทขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรคมนาคมและบริษัทที่ใช้ประโยชน์จากระบบโทรคมนาคมในการโฆษณาที่ไม่ได้ร้องขอ

2) จัดการกับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโทรคมนาคมเช่นการเข้าถึงบริการและการจัดหาอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับผู้พิการ

3) จัดทำแนวปฏิบัติให้กับบริษัทเช่นบริษัทโฆษณาเพื่อสนับสนุนให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจบนข้อมูลที่ครบถ้วนในการเลือกใช้บริการโทรคมนาคม

4) ให้คำปรึกษากับองค์กรทั้งภายในและภายนอกเพื่อส่งเสริมให้ FCC กำกับดูแลโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค

คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค (The FCC Consumer Task Force<sup>106</sup>) ในปี ค.ศ. 2010 ประธานคณะกรรมการของ FCC ได้ประกาศให้มีการจัดคณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค หรือ Consumer Task Force เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนวาระเกี่ยวกับผู้บริโภคโดยตรงรวมถึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรนาย Julius Genachowski ประธานคณะกรรมการ FCC เสนอให้มีการจัดตั้ง Consumer Task Force เนื่องจากเห็นว่าบทบาทในการคุ้มครองและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคคือหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดขององค์กร โดยเฉพาะในยุคที่เครือข่ายการสื่อสารเทคโนโลยีการสื่อสารมีการพัฒนาและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคยังมีความจำเป็นมากขึ้นและถึงแม้ว่าจะมีสำนักหนึ่งที่ทำงาานด้านผู้บริโภคอยู่แล้วคือ Consumer & Governmental Affairs Bureau แต่ประธาน FCC เห็นว่างานด้านผู้บริโภคเป็นงานที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญจึงเห็นสมควรจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจในรูปแบบความร่วมมือข้ามหน่วยงานขึ้น

<sup>105</sup> เพิ่งอ้าง, น.50.

<sup>106</sup> เพิ่งอ้าง.

คณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภคนี้ประกอบด้วยหัวหน้าสำนักงานทั้ง 7 สำนักและหัวหน้าสำนักงาน Office of Engineering and Technology, General Counsel และ Managing Director โดยมีหัวหน้าของ Consumer & Governmental Affairs Bureau เป็นหัวหน้าคณะทำงานนอกจากนี้ Consumer Task Force ยังมีการจัดตั้งคณะของรองหัวหน้า (Deputies) จากสำนักและสำนักงานดังกล่าวเพื่อดูแลโครงการและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรงรวมถึงจัดตั้ง Consumer Advisors หรือคณะที่ปรึกษาด้านผู้บริโภคซึ่งทำหน้าที่ติดตามและนำเสนอข้อมูลให้กับสำนักหรือสำนักงานของหน้าที่หลักของ Consumer Task Force มีดังนี้

1) ตรวจสอบว่าการทำงานหรือการตัดสินใจของหน่วยงานต่าง ๆ ใน FCC ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคมากพอหรือไม่

2) ตรวจสอบว่านโยบายด้านการคุ้มครองและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคถูกใช้อย่างต่อเนื่องและสมเหตุสมผลในทุกเทคโนโลยีการสื่อสารและในทุกหน่วยงานของ FCC หรือไม่

3) ตรวจสอบว่าการทำงานของ FCC ได้พยายามดึงดูดการมีส่วนร่วมจากสาธารณะมากเพียงพอมัหรือไม่

4) รับผิดชอบดูแล Consumer Help Center ซึ่งเป็นศูนย์ให้บริการข้อมูลและการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและกิจการด้านการสื่อสารอย่างรอบด้าน อาทิ ข้อมูลสำหรับผู้ปกครองในการดูแลบุตรหลานจากเนื้อหาที่อันตรายหรือโฆษณาอาหารที่ก่อให้เกิดโรคอ้วน ความมั่นคงและความเป็นส่วนตัวในโลกออนไลน์ เครื่องมือในการทดสอบความเร็วของอินเทอร์เน็ต บรรดาระบบการเรียกเก็บค่าบริการเกินจริงและประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค

5) กระตุ้นให้ FCC สื่อสารให้สังคมเข้าใจลักษณะงานคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรมากขึ้น โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารใหม่ๆ ในการทำความเข้าใจกับสังคมโดยรวม

6) ประสานความร่วมมือไปยังภาคอุตสาหกรรมกลุ่มผู้บริโภคและผู้เชี่ยวชาญดังตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ.2010 ของ Consumer Task Force ส่งจดหมายไปยังผู้ให้บริการเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการยกเลิกบริการการออกโครงการวัดความเร็วอินเทอร์เน็ตบรรดาระดับประเทศและการประกาศถึงการเรียกเก็บใบเสร็จค่าใช้จ่ายที่เกินจริง

สำหรับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนการบังคับใช้และการยุติข้อพิพาทในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้น FCC สนับสนุนให้ผู้ร้องเรียนส่งคำร้องไปยังผู้ให้บริการโดยตรงก่อนหากผู้ให้บริการเพิกเฉยต่อคำร้องหรือผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับการแก้ไขปัญหของผู้ให้บริการ FCC เปิดช่องทางในการร้องเรียนทั้งแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal) และเป็นทางการ (Formal) ซึ่งแตกต่างกันที่การร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการจะเป็นกระบวนการที่ไม่ซับซ้อนทางกฎหมายไม่มีการยื่นข้อ

กล่าวหาและผู้ร้องเรียน ไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวต่อ FCC เพื่อให้การและแสดงหลักฐานขณะที่การรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นทางการนั้นผู้ร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องต้องผ่านกระบวนการทางการที่คล้ายกับกระบวนการในศาลและต้องปรากฏตัวเพื่อให้ข้อมูลกับ FCC ซึ่งมักมีทนายความหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสื่อสารเป็นตัวแทน

ในกรณีที่ต้องการร้องเรียนบริษัทโทรศัพท์ที่ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการมาที่ FCC และหาก FCC พิจารณาว่าคำร้องนั้นเป็นจริง FCC จะส่งเรื่องร้องเรียนไปที่บริษัทโทรศัพท์ที่เกี่ยวข้อง โดยที่บริษัทต้องตอบกลับไปให้ผู้ร้องเรียนรวมถึงสำเนาไปที่ FCC ซึ่ง FCC จะตรวจสอบว่าบริษัทได้ตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนได้อย่างเหมาะสมแล้วหรือไม่อย่างไรก็ตาม FCC ไม่สามารถออกคำสั่งหรือตัดสินใด ๆ ได้<sup>107</sup>

ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับปัญหาด้านอื่น ๆ เช่นการขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรคมนาคมการเข้าถึงบริการด้านการสื่อสารของผู้พิการการตรวจสอบและการให้ใบอนุญาตใช้เครื่องมือส่งสัญญาณการให้เวลากับรายการการเมือง (เช่น การให้เวลากับคู่แข่งทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน) และประเด็นเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงรายการ (เช่นการเผยแพร่เนื้อหาอนาจารไม่เหมาะสมและดูหมิ่นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ซึ่งอนุญาตให้ออกอากาศได้เฉพาะเนื้อหาช่วงเวลา 06.00 น.ถึง 22.00 น.เท่านั้น) กรณีเหล่านี้จะถูกจัดการต่างจากรื่องร้องเรียนต่อบริษัทโทรศัพท์เนื่องจากหากพบว่าเรื่องร้องเรียนต่อประเด็นเหล่านี้ละเมิดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับการจัดการผ่านกระบวนการที่ไม่เป็นทางการหรือต้องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมผู้ร้องเรียนสามารถดำเนินการตามกฎหมายไปยัง FCC หรืออาจจะฟ้องร้องไปยัง Federal District Court ได้ซึ่งไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีไหนก็ตามผู้ฟ้องร้องต้องเป็นผู้รับภาระในการหาหลักฐานมาสนับสนุนคำร้องของตนด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องร้องจึงควรปรึกษากับทนายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

3.2.3 ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (The Code of Laws of the United States of America, U.S. Code)

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในเรื่องการระบิดของตัวกลาง คือ มาตรา 230 แห่งประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา เรื่องที่ 47 การ โทรคมนาคม<sup>108</sup> หัวข้อการป้องกันสำหรับการปิดกั้นและคัดกรองเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม (Protection for private blocking and

<sup>107</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>108</sup> 47 U.S.C. § 230 - Protection for private blocking and screening of offensive material, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.law.cornell.edu/uscode/47/230.html>.

screening of offensive material) โดยสภาคอนเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายดังกล่าวเพื่อส่งผ่านเป้าหมายทางนโยบาย 3 ข้อด้วยกัน คือ

1) สนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมอินเทอร์เน็ตและสื่อปฏิสัมพันธ์อื่น ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และรวดเร็ว

2) สร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการทำการกรองเนื้อหาเองด้วยความสมัครใจ และ

3) ส่งเสริมการพัฒนาเครื่องมือ (เช่น ฟิลเตอร์) เพื่อส่งเสริมการควบคุมข้อมูลในโลกออนไลน์โดยผู้ใช้ให้มากที่สุด<sup>109</sup>

มาตรา 230 เรียกตัวกลางเหล่านี้ว่า “บริการคอมพิวเตอร์ปฏิสัมพันธ์ (Interactive Computer Services)<sup>110</sup>” เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายข้อแรก มาตรา 230 ค้ำครองตัวกลางจากภาระรับผิดชอบเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้ที่เป็นบุคคลที่สาม ซึ่งมาตรานี้ระบุว่า “ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการคอมพิวเตอร์ปฏิสัมพันธ์จะต้องไม่ถูกมองเสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณาหรือผู้กล่าวข้อมูลใดก็ตามที่มาจากผู้สร้างเนื้อหารายอื่น” โดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตใช้มาตรา 230 เพื่อป้องกันตัวเองจากข้อกล่าวหาหมิ่นประมาท รวมถึงความประมาทเลินเล่อ การฉ้อฉล การฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองสิทธิพลเมือง และการหมิ่นประมาท<sup>111</sup> การค้ำครองนี้เองที่นำไปสู่การเติบโตของเว็บไซต์ที่ให้บริการเครือข่ายสังคม เว็บไซต์ที่เปิดโอกาสให้มีการปฏิสัมพันธ์และให้ผู้ใช้ผลิตเนื้อหาได้เอง เว็บไซต์เหล่านี้กลายเป็นช่องทางสำคัญในการแสดงออกของคนในสหรัฐอเมริกาและทั่วโลก หากไม่มีมาตรา 230 แล้ว อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายใหม่ รวมถึงบริษัทผลิตซอฟต์แวร์อินเทอร์เน็ตที่ให้บริการรองรับการผลิตเนื้อหาโดยผู้ใช้ก็จะเพิ่มสูงกว่านี้มาก และนำไปสู่การบั่นทอนนวัตกรรมที่ปรากฏในสื่อปฏิสัมพันธ์

3.2.4 รับัญญัติลิขสิทธิ์แห่งสหัสวรรษดิจิทัล ค.ศ. 1998 (Digital Millennium Copyright Act of 1998) ของสหรัฐอเมริกา

นอกเหนือจากบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองตัวกลางที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว การคุ้มครองตัวกลางอาจนำบทบัญญัติว่าด้วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*, Section 230(c)(1).

<sup>111</sup> Center for Democracy & Technology, “CDT Joins Briefs Urging Courts to Properly Apply § 230 of the CDA,” Policy Post 14.4, (March 31, 2008), สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, จาก <http://www.cdt.org/policy/cdt-joins-briefs-urging-courts-properly-apply-section-230-cda>, และ Electronic Frontier Foundation, “Section 230 Protections,” Bloggers! Legal Guide, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, จาก <http://www.eff.org/issues/bloggers/legal/liability/230>.

ในรัฐธรรมนูญมาใช้ได้ และนอกจากนี้ตามรัฐบัญญัติลิขสิทธิ์แห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1998 ของสหรัฐอเมริกายังได้มีการกล่าวถึงการคุ้มครองตัวกลางโดยจำกัดภาระความรับผิดชอบของผู้ให้บริการออนไลน์ในกรณีการละเมิดลิขสิทธิ์โดยผู้ให้บริการ โดยได้มีการกำหนดพื้นที่ปลอดภัย (Safe Harbor) จากภาระความรับผิดชอบกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ สำหรับผู้ผลิตและผู้เผยแพร่ผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีในกรณีต่อไปนี้คือ

- 1) การใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวต้องไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ในสาระสำคัญ คือ ไม่ผิดกฎหมาย และ
- 2) ผู้เผยแพร่ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมิได้สนับสนุนให้ผู้บริโภคใช้ผลิตภัณฑ์นั้นในทางที่ละเมิดลิขสิทธิ์<sup>112</sup>

พื้นที่ปลอดภัย (Safe Harbor) ที่กำหนดภายใต้มาตรา 512<sup>113</sup> ได้ครอบคลุมถึงการให้บริการ 4 ประเภทดังนี้

- (ก) การสื่อสารผ่านระบบเครือข่ายแบบดิจิทัลแบบชั่วคราว
- (ข) การแคชของระบบ
- (ค) ข้อมูลที่อยู่ในระบบหรือเครือข่ายตามทิศทางของผู้ใช้
- (ง) เครื่องมือตำแหน่งข้อมูล

จากหลักในการให้ความคุ้มครองตัวกลางดังกล่าว สามารถนำไปปรับใช้กับกรณีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยีได้เช่นกัน

3.2.5 พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 2005 (Telecommunications Act of 2005)<sup>114</sup> ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ตลาดโทรคมนาคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ถูกควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติโทรคมนาคมปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) (Telecommunications Act of 2005) เป็นฉบับแก้ไขจากพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฉบับแรกในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) (Telecommunications Act of 1999) พระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงสาระสำคัญต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตของระบบโทรคมนาคม การถือครองกรรมสิทธิ์และการควบคุมด้านการบริหารของผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับการแต่งตั้ง การกระทำผิดและการลงโทษที่เกี่ยวข้องกับระบบโทรคมนาคมและบริการซึ่งการกำกับดูแลการ

<sup>112</sup> Sony v. Universal Studios, 464 U.S. 417 (1984); Metro-Goldwyn-Mayer Studios, Inc. v. Grokster, Ltd., 125 S. Ct. 2764 (2005).

<sup>113</sup> Digital Millennium Copyright Act of 1998, Section 512.

<sup>114</sup> จักรพันธ์ ก้อนผูก, “การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการประกอบกิจการโทรคมนาคม กรณีศึกษา : สัญญาการให้บริการอินเทอร์เน็ต,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.



ประกอบกิจการ โทรคมนาคมกฎหมายให้อำนาจแก่สำนักพัฒนาการสื่อสาร โทรคมนาคมกฎหมายให้อำนาจแก่สำนักพัฒนาการสื่อสารสนเทศแห่งชาติสิงคโปร์ (Infocommunications Development Authority of Singapore: IDA) เรียกโดยย่อว่า IDA ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดย IDA ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานการพัฒนาการสื่อสารสนเทศแห่งชาติประเทศสิงคโปร์ปี ค.ศ.1999 (The Infocommunications Development Authority of Singapore Act of 1999) มาจากการควบรวมกันของคณะกรรมการคอมพิวเตอร์แห่งชาติสิงคโปร์ (National computer Board : NCB) และองค์การโทรศัพท์ของสิงคโปร์ (Telecoms Authority Singapore : TST)

กฎหมายที่ใช้บังคับ ภายใต้พระราชบัญญัติโทรคมนาคมปี 1999 (Telecommunications Act of 1999) นั้นกำหนด IDA มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- 1) การออกใบอนุญาตสำหรับการให้บริการและโครงข่ายโทรคมนาคม
- 2) การอนุมัติในเรื่องอุปกรณ์ที่ใช้ในการโทรคมนาคม
- 3) การติดตั้งและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานของการโทรคมนาคม (โทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์เคลื่อนที่)
- 4) การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน
- 5) การประกาศประมวลหลักการปฏิบัติงาน (Code of Practices)
- 6) การตรวจสอบสายเคเบิลที่ใช้ในการโทรคมนาคมก่อนมีการก่อสร้าง
- 7) การตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายและการลงโทษ
- 8) สัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาบริการทางด้านโทรคมนาคมและ
- 9) อำนาจในการบังคับใช้และขั้นตอนต่างๆ

IDA เป็นผู้ออกกฎหมายทั้งหมดเกี่ยวกับการสื่อสาร โทรคมนาคมและอุตสาหกรรมไอทีในประเทศสิงคโปร์ โดยเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้กระทรวงสารสนเทศการสื่อสารและศิลปะ (Ministry of Information communications and Arts : MICA) ซึ่ง MICA มีหน้าที่พัฒนาและจัดทำนโยบายเชิงกว้างสำหรับการโทรคมนาคมในประเทศสิงคโปร์ อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการบัญญัติกฎหมายที่กำกับดูแลตลาดโทรคมนาคม โดยในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้นจะเป็นการกำกับดูแลโดยการใช้กฎระเบียบข้อบังคับประมวลหลักการปฏิบัติงาน (Code of Practice) มาตรฐานในการทำงานคำสั่งและแนวทางการให้คำปรึกษาต่างๆที่บัญญัติขึ้นบังคับใช้โดย IDA สำหรับกฎหมายทางด้านโทรคมนาคมฉบับล่าสุดและฉบับพื้นฐานคือพระราชบัญญัติการโทรคมนาคม ค.ศ. 2005 (พ.ศ.2548) ซึ่งกำหนดโครงสร้างของ IDA เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎ

ดังกล่าวอย่างเช่นการบริหารจัดการด้านการแข่งขันการให้ใบอนุญาตการบริหารคลื่นความถี่การบริหารเลขหมายและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม<sup>115</sup>

สำหรับการออกใบอนุญาต ลิงคโพร้เป็นผู้ริเริ่มในการใช้การให้ใบอนุญาตผสมผสาน (Convergent Licensing) รูปแบบใบอนุญาตของประเทศลิงคโพร้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประกอบการที่อิงตามสิ่งอำนวยความสะดวกและอิงตามการให้บริการโทรคมนาคมโดยรูปแบบใบอนุญาตของลิงคโพร้เป็นรูปแบบการให้ใบอนุญาตที่มีความเป็นกลางทางเทคโนโลยีรุ่นแรก ๆ และมีการคัดลอกนำไปใช้ทั่วโลกดังนั้นจึงไม่มีข้อแตกต่างระหว่างโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่และดาวเทียมแต่การให้ใบอนุญาตแตกต่างกันตามการดำเนินการให้บริการระบบโทรคมนาคมนั้นคือการดำเนินการอิงตามสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities – Based Operations: FBO) หรือการดำเนินการอิงตามการบริการ (Services – Based Operations: SBO)

ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการที่อิงตามสิ่งอำนวยความสะดวก (FBO) บุคคลที่ลงนามในสัญญาว่าจะจัดโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมที่เหมาะสมเพื่อให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตทางด้านการโทรคมนาคมรายอื่น ๆ หรือผู้ใช้จะต้องได้รับใบอนุญาตแบบ FBO โดยเป็นการดำเนินการตามหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยีอีกกล่าวคือการตั้งรูปแบบการควบคุมระบบที่นำมาใช้และ Platform ของทางเทคโนโลยี (ใช้สายหรือไร้สาย) ถูกละไว้ให้เป็นทางเลือกของผู้รับใบอนุญาตผู้ขอรับใบอนุญาตแบบ SBO ไม่จำเป็นต้องขอรับใบอนุญาตแบบ FBO นั่นคือผู้ได้รับใบอนุญาตแบบ FBO ก็มีสิทธิเช่นเดียวกันกับผู้รับใบอนุญาตแบบ SBO แต่จะไม่ใช้ทางกลับกันระบบโทรคมนาคมและการให้บริการที่ต้องการใบอนุญาตแบบ FBO มีรายละเอียดอยู่ในพระราชบัญญัติโทรคมนาคมปี 2005 (พ.ศ.2548) พร้อมกับค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการอิงตามการบริการ (SBO) ใบอนุญาตนี้มีไว้สำหรับผู้ประกอบการที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานเป็นของตนเองแต่จะต้องไปเช่าส่วนประกอบของโครงข่ายโทรคมนาคม (เช่น โครงข่ายนำสัญญาณ) หรือเป็นการขายการบริการโทรคมนาคมต่อให้แก่ผู้รับใบอนุญาตทางโทรคมนาคมรายอื่นใบอนุญาตชนิดนี้ออกง่ายกว่าแบบ FBO โดยการบริการต่าง ๆ ของ SBO สามารถได้รับอนุญาตเป็นแบบเฉพาะราย (การออกใบอนุญาตให้แก่การบริการต่างๆตามประเภทที่กำหนด) หรืออนุญาตเป็นแบบกลุ่ม (ใบอนุญาตเพียงใบเดียวสำหรับบริการต่างๆที่กำหนดไว้ทุกประเภท) ผู้ประกอบการที่เช่าโครงข่ายนำสัญญาณระหว่างประเทศจะได้รับอนุญาตเป็นแบบเฉพาะรายใบอนุญาตเป็นแบบเฉพาะรายและแบบกลุ่มเริ่มมีขึ้นในพระราชบัญญัติโทรคมนาคมปี ค.ศ.2005 (พ.ศ.2548) พร้อมกับค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมโดยปกติแล้ว SBO จะออกให้ได้ภายใน 4 สัปดาห์ (ใบอนุญาตแบบเฉพาะราย) หรือ 2 สัปดาห์ (ใบอนุญาตแบบกลุ่ม) เนื่องจาก

<sup>115</sup> เพิ่งอ้าง.

IDA และ MDA มีการออกใบอนุญาตร่วมกันและมีขอบเขตอำนาจกำกับดูแลในการบริการต่าง ๆ ที่แน่นอน (การบริการ Audio text/Video text บริการการกระจายข้อมูลบริการเสริมในโครงข่ายคอมพิวเตอร์ออนไลน์การบริการคอมพิวเตอร์ออนไลน์) การบริการเหล่านี้ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นการบริการการกระจายเสียงแบบมีใบอนุญาตซึ่งอยู่ภายใต้การให้ใบอนุญาตแบบกลุ่มของ SBO<sup>116</sup>

3.2.6 พระราชบัญญัติการติดต่อสื่อสาร ค.ศ. 2003 (Communications Act of 2003) ของประเทศอังกฤษ<sup>117</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น มี Office of Communications หรือ Ofcom เป็นองค์กรอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล โครงสร้างพื้นฐานและเนื้อหาของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด Ofcom จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Office of Communications Act of 2002 และใช้อำนาจกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย Communications Act of 2003 เป็นหลักนอกจากนั้น Ofcom ยังทำงานภายใต้อำนาจกำกับของกฎหมายหลายฉบับอาทิ Enterprise Act Broadcasting Act Competition Act Wireless Telegraphy Act และ Digital Economy Act

วัตถุประสงค์หลักของ Ofcom ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (1) ของ Communications Act of 2003 คือการคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในอังกฤษทั้งในฐานะผู้บริโภค (Consumer) และพลเมือง (Citizen) จากการประกอบกิจการสื่อสารกล่าวคือพันธะหน้าที่หลักของ Ofcom คือ

- 1) เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้บริโภค (Consumers) ในตลาดการสื่อสาร
- 2) เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะพลเมือง (Citizens) เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากการสื่อสารได้อย่างเท่าเทียมซึ่งเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการทำงานของตลาดและผลประโยชน์สาธารณะ

หน้าที่หลักของ Ofcom แบ่งออกเป็น 6 ส่วนหลักคือ

- 1) การกำกับดูแลเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด
- 2) การกำกับดูแลให้ตลาดบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์มีความหลากหลายและครอบคลุมทั่วอังกฤษซึ่งรวมถึงการให้บริการข้อมูลความเร็วสูง (High Speed Data Service)
- 3) การกำกับดูแลให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงมีคุณภาพสูงและตอบสนองต่อความสนใจของคนหลากหลายกลุ่ม

<sup>116</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>117</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98.

- 4) การสร้างตลาดบริการสื่อสารที่มีความหลากหลายและมีความเป็นพหุนิยม
- 5) การบังคับใช้มาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ชมผู้ฟังเข้าถึงเนื้อหาที่อันตรายหรือไม่เหมาะสม
- 6) การบังคับใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้ผู้ชมผู้ฟังถูกรุกล้ำความเป็นส่วนตัวอย่างไม่เป็นธรรม

หน้าที่หลักทั้ง 6 ส่วนของ Ofcom ล้วนสะท้อนให้เห็นบทบาทในการคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้บริโภคหรือในฐานะพลเมืองโดยเฉพาะในส่วนของ การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการแพร่กระจายเสียงเช่นการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว การให้บริการที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal Service) การกำกับเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดอันตรายทางวัฒนธรรมและสังคมการเมืองหรือกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความหลากหลายของผู้ให้บริการและเนื้อหารายการในตลาดสื่อสารนอกจากหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นหลักการทำงานของ Ofcom ยังคงคำนึงถึงกระบวนการพูดคุยและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียรอบด้านรวมถึงการศึกษาและประเมินผลที่น่าจะเกิดขึ้นกับผู้บริโภคจากการใช้นโยบายหรือกฎระเบียบของ Ofcom

แผนงาน Consumer Policy Action Plan อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะการทำงานด้านผู้บริโภคของ Ofcom ที่ครอบคลุมงานใน 3 แนวทาง<sup>118</sup> คือ

- 1) นโยบายด้านผู้บริโภคที่สอดคล้องกับนโยบายด้านการแข่งขันกล่าวคือ นโยบายด้านการแข่งขันควรถูกออกแบบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และพฤติกรรมผู้บริโภค
- 2) การคุ้มครองผู้บริโภค นั่นคือการคุ้มครองผู้บริโภคจากอันตรายความน่ารำคาญใจ และความกังวลที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บริการสื่อสาร (โดยหลักการแล้ว Ofcom จะไม่เข้าแทรกแซงการทำงานของตลาดแต่ก็พร้อมที่จะทำเช่นนั้นหากมีการกระทำที่อาจสิ้นเปลืองเป้าหมายสาธารณะบางอย่างเช่นการคุ้มครองผู้เยาว์หรือการให้บริการครอบคลุมทั่วถึงซึ่งตลาดอาจไม่สามารถทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้)
- 3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคกล่าวคือการทำงานเชิงรุกด้วยการติดตั้งเครื่องมือและความรู้ให้กับผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกบริการที่ดีที่สุดในราคาที่สมเหตุสมผล

<sup>118</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98.

3.2.7 พระราชบัญญัติการสื่อสารและสื่อมวลชน ค.ศ. 2005 (Communications and Media Authority Act of 2005) ของเครือรัฐออสเตรเลีย

สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียนมี The Australian Communications and Media Authority (ACMA)<sup>119</sup> เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นในปี 2005 ภายใต้มาตรา 6 ของ Australian Communications and Media Authority Act of 2005 เพื่อทำหน้าที่แทนองค์กรกำกับดูแลด้านการสื่อสาร 2 องค์กรคือ Australian Broadcasting Authority (ABA) และ Australian Communications Authority (ACA) ครอบคลุมกิจการด้านการสื่อสารเกือบทั้งหมดทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง วิทยุสื่อสาร โทรคมนาคมรวมถึงอินเทอร์เน็ตหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของ ACMA คือ

- 1) สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมการสื่อสารขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค
- 2) สนับสนุนให้มีการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพขณะเดียวกันก็กำกับดูแลเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตหลักปฏิบัติมาตรฐานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 3) ช่วยสร้างสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ทำงานด้วยความเคารพมาตรฐานชุมชนและสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค
- 4) บริหารการใช้คลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพและไม่รบกวนกัน
- 5) เป็นตัวแทนผลประโยชน์ด้านการสื่อสารของเครือรัฐออสเตรเลียนในเวทีโลก

ACMA อธิบายถึงหน้าที่การกำกับดูแลในแต่ละอุตสาหกรรมสื่อดังนี้ คือด้านการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ACMA ทำหน้าที่พัฒนาแผนการจัดสรรคลื่นความถี่จัดประเภทการให้ใบอนุญาตและออกและต่อใบอนุญาต และกำกับดูแลเนื้อหาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดแนวปฏิบัติและมาตรฐานด้านเนื้อหา พร้อมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ควบคุมการเป็นเจ้าของและการควบคุมสื่อ ตลอดจนวางแผนและกำกับดูแลการเปลี่ยนผ่านไปสู่การถ่ายทอดสัญญาณในระบบดิจิทัล<sup>120</sup>

ด้านการกำกับดูแลเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตขอบเขตการกำกับดูแลของ ACMA ครอบคลุมไปถึงเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตรวมถึงเนื้อหาในโทรศัพท์มือถือ (ซึ่งเป็นหน้าที่ที่องค์กรกำกับดูแลหลายแห่งไม่มีอำนาจในส่วนนี้เช่น Ofcom ของอังกฤษหรือ CRTC ของแคนาดา) และการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านสแปม

ด้านการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ACMA มีอำนาจออกใบอนุญาตและกำกับดูแลระบบโทรคมนาคมพื้นฐานและเคลื่อนที่

<sup>119</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>120</sup> เพิ่งอ้าง.

ด้านการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ ACMA วางแผนและจัดการใช้คลื่นความถี่วิทยุในเครือรัฐออสเตรเลียทั้งหมดรวมถึงทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขการให้ใบอนุญาตและสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการที่มีคลื่นรบกวนกัน

โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กรการกำกับและบริหาร ACMA จะทำในรูปแบบของคณะกรรมการ (Authority) ที่ประกอบด้วยประธานรองประธานสมาชิกประจำ 1 ตำแหน่งสมาชิกไม่ประจำ 6 ตำแหน่งและสมาชิกสมทบอีก 1 ตำแหน่งการบริหารงานทั้งหมดขององค์กรเป็นความรับผิดชอบของคณะผู้บริหาร (Executive team) ซึ่งประกอบไปด้วยประธาน (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) รองประธานสมาชิกประจำผู้จัดการทั่วไป 6 คน (ดูแลกลุ่มงาน) และผู้จัดการฝ่ายอีก 15 คน (ดูแลแผนกต่าง ๆ ในกลุ่มงาน)

โครงสร้างการทำงานของ ACMA แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มงาน คือ

1) การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิทัล (Digital Transition) ประกอบด้วยแผนกย่อย 2 แผนกคือการวางแผนทางเทคนิคและประเมิน (Technical Planning and Evaluation) และแผนกจัดสรรประสานงานและนโยบาย (Allocation, Coordination and Policy)

2) โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร (Communications Infrastructure) ประกอบด้วยแผนกย่อย 3 แผนกคือแผนกโครงสร้างพื้นฐานคลื่นความถี่ (Spectrum Infrastructure) แผนกปฏิบัติงาน (Operations) และแผนกกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Regulation)

3) เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ประกอบด้วยแผนกย่อย 3 แผนกคือแผนกติดตามเครือข่าย broadband แห่งชาติและอุตสาหกรรม (NBN and Industry Monitoring) แผนกความมั่นคงความปลอดภัยและการศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ (Security, Safety and e – Education) และแผนกอนาคตการกำกับดูแล (Regulatory Futures)

4) เนื้อหาผู้บริโภคและพลเมือง (Content, Consumer and Citizen) ประกอบด้วย 3 แผนกย่อยคือคือแผนกพลเมืองและชุมชน (Citizen and Community) แผนกเนื้อหาและผู้บริโภค (Content and Consumer) และแผนกการสื่อสารที่ไม่ได้ร้องขอ (Unsolicited Communications)

5) การให้บริการและการประสานงานองค์กร (Corporate Services and Coordination) ประกอบด้วย 3 แผนกย่อยคือแผนกการเงินและสิ่งอำนวยความสะดวก (Finance and Facilities) แผนกบริการข้อมูลข่าวสาร (Information Services) และแผนกบุคคลและประสานงาน (People and Coordination)

6) การให้บริการทางกฎหมาย (Legal Service) มีแผนกย่อย 1 แผนกคือแผนกนโยบายและการปฏิบัติตามกฎหมาย (Legal Policy and Practice)

โครงสร้างองค์กรของ ACMA ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการจัดรูปแบบองค์กรตามลักษณะงาน (Function) มากกว่าตามภาคอุตสาหกรรมสื่อสาร (Sector) เช่นเดียวกับลักษณะการจัดองค์กรของ Ofcom ลักษณะการจัดองค์กรเช่นนี้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่เริ่มหลอมรวมกันมากขึ้น<sup>121</sup>

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มงานด้านเนื้อหาผู้บริโภคและพลเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหารายการอีกทั้งรับผิดชอบการรับเรื่องและสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่ไม่ใช่ประเด็นทางเทคนิค

และนอกเหนือจากงานผู้บริโภคที่อยู่ภายใต้การบริหารของ ACMA ข้างต้นแล้ว มาตรา 59 ของกฎหมาย Australian Communications and Media Authority Act กำหนดให้ ACMA จัดตั้ง Consumer Consultative Forum (CCF) หรือเวทีที่ปรึกษาหารือด้านผู้บริโภค ซึ่งทำงานเป็นอิสระจาก ACM ทำหน้าที่หลักของ CCF คือการให้คำปรึกษากับ ACMA ในประเด็นที่มีผลกระทบกับผู้บริโภคซึ่งคล้ายกับบทบาทหน้าที่ของ Ofcom Consumer Panel ของอังกฤษ โดยเป้าหมายหลักของ CCF คือ

1) ให้คำปรึกษาที่อยู่บนฐานของข้อมูลและสะท้อนความเห็นของผู้บริโภคจากหลายภาคส่วนกับ ACMA โดยเฉพาะประเด็นที่กระทบผู้บริโภคอย่างมาก

2) สนับสนุนให้เกิดเวทีในการพูดคุยถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคในอุตสาหกรรมสื่อสารโดยผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย (รวมถึงช่วยเหลือ ACMA ในการจัดประชุมผู้บริโภคประจำปี)

3) ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของผู้บริโภคที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสตามข้อกำหนดและขอบเขตงาน (Term of Reference) CCF มีหน้าที่ให้ข้อมูลและคำปรึกษากับ ACMA โดยครอบคลุมรายละเอียดดังนี้

(1) วิเคราะห์และให้ข้อมูลที่สะท้อนความต้องการของผู้บริโภคในอุตสาหกรรมสื่อสารทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(2) การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่มีผลกระทบกับผู้บริโภค

(3) การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับผู้บริโภคโดยคำนึงถึงการกำกับดูแลร่วม

(4) การสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลที่จำเป็นกับผู้บริโภค

(5) การให้คำปรึกษาเฉพาะกิจเมื่อได้รับการร้องขอจาก ACMA เช่นการทบทวนและตรวจสอบว่ากิจกรรมที่ ACMA กำลังปฏิบัติอยู่มีผลกระทบกับผู้บริโภคอย่างไรบ้าง<sup>122</sup>

<sup>121</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>122</sup> เพิ่งอ้าง.

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทย

บทนี้จะเป็นการศึกษาภาพรวมของกฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ต โดยจะศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการประกอบการและการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและของผู้ใช้บริการตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

3.3.1 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

ในอดีตก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 นั้น ประเทศไทยเคยบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาก่อน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไว้ในมาตรา 51 (10) ดังนี้

“มาตรา 51 ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...

(10) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้บริโภค...<sup>123,</sup>”

คือให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หรือผู้บริโภค และกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ หรือผู้บริโภค ซึ่งในเวลาต่อมา กทช. ได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ขึ้น โดยเป็นสถาบันอิสระภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) โดยมีคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (คบท.) ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภคและนักวิชาการ เป็นผู้กำกับนโยบาย เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543, มาตรา 51.



นอกเหนือจากการจัดตั้ง สบท. แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามที่ พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 กำหนด กสทช. ยังได้จัดทำประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำกับการคุ้มครอง ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการในกิจการ โทรคมนาคม เช่น ประกาศเรื่องกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ มาตรฐานของสัญญาให้บริการ โทรคมนาคม กรอบอัตรา ค่าธรรมเนียมค่าบริการ มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคม เป็นต้น

เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการเพียงหนึ่งชุดเรียกว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แต่ยังคงรักษาเจตนารมณ์ในการคุ้มครอง ผู้บริโภคไว้ โดยมาตรา 27 และมาตรา 31 ของ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 27 ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...

(10) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการ กระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์กิจการ โทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม...<sup>124</sup>” และ

“มาตรา 31 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบ กิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม ให้ กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบการ ดำเนินการของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม มิให้มีการ ดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยให้ กสทช. แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์อันเป็น ประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและ กิจการ โทรทัศน์ และในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการ โทรคมนาคมโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ตามที่ กสทช. กำหนด

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ หรือกิจการ โทรคมนาคม ดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการ โฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการ ใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้<sup>125</sup>”

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553, มาตรา 27(10).

<sup>125</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 31.

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายได้มีการกำหนดให้ กสทช. แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้น โดยแบ่งเป็นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ และในด้านกิจการโทรคมนาคม คณะอนุกรรมการทั้งสองชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ กสทช. กำหนด การ ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม จะส่งผลต่อการจัดโครงสร้างองค์กรภายในของ กสทช. ในด้านที่เกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภคที่จะต้องครอบคลุมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติตามมาตรา 32 ที่บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของ บุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิ ของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพใน การสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยการดักจับไว้ใช้ประโยชน์ หรือเปิดเผยข้อความ ข่าวสารหรือข้อมูลอื่นใดที่มีการสื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นผู้กระทำความผิดตาม วรคสอง หรือรู้ว่ามีการกระทำความผิดตามวรคสอง แต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ภายในเวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมได้<sup>126</sup>,

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ดังกล่าวก็มีบทบัญญัติที่ คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเชิงสารบัญญัติบ้าง ตามมาตรา 32 ข้างต้น โดยกำหนดให้ กสทช. มี อำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิ ในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมโดยในกรณีที่มีการ กระทำความผิดโดยการดักจับไว้ใช้ประโยชน์หรือเปิดเผยข้อความข่าวสารหรือข้อมูลอื่นใดที่มีการ สื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็น ผู้กระทำความผิดดังกล่าวหรือรู้ว่ามีการกระทำความผิดนั้น แต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตาม

<sup>126</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 32.

กฎหมายภายในเวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้<sup>127</sup>

3.3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560

มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)<sup>128,</sup>

และมาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ให้บริการผู้ใดจงใจสนับสนุนหรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 14 ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 14<sup>129,</sup>”

ซึ่งนิยามคำว่า “ผู้ให้บริการ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ดังนี้คือ

“ผู้ให้บริการ หมายความว่า

<sup>127</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ชรรวมณิข, การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554), น.33.

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, มาตรา 14.

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, มาตรา 15.

(1) ผู้ให้บริการแก่บุคคลอื่นในการเข้าสู่อินเทอร์เน็ต หรือให้สามารถติดต่อถึงกันโดยประการอื่น โดยผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการในนามของตนเอง หรือในนามหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น

(2) ผู้ให้บริการเก็บรักษาข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น<sup>130</sup>”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ให้บริการร่วมรับผิดชอบในเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อตีความโดยจากมาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แล้วนั้น ผู้มีสถานะเป็น “ผู้ให้บริการ” ตามมาตรา 15 จึงต้องตีความโดยกว้างรวมถึงกลุ่มผู้ให้บริการอย่างน้อยสี่จำพวก<sup>131</sup> คือ

1) ผู้ประกอบการโทรคมนาคมไม่ว่าโดยระบบโทรศัพท์ ระบบดาวเทียม ระบบวงจรเช่า หรือบริการสื่อสารไร้สาย

2) ผู้ให้บริการเข้าถึงเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์ไม่ว่าโดยอินเทอร์เน็ตทั้งผ่านสายและไร้สาย หรือในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในเรียกว่า อินทราเน็ต ที่จัดตั้งขึ้นในเฉพาะองค์กรหรือหน่วยงาน

3) ผู้ให้บริการเช่าระบบคอมพิวเตอร์ หรือให้เช่าบริการ โปรแกรมประยุกต์ (Host Service Provider)

4) ผู้ให้บริการเก็บรักษาข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่นตาม มาตรา 3(2) นั้นย่อมหมายถึงผู้ให้บริการข้อมูลคอมพิวเตอร์ผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่เรียกว่าผู้ให้บริการเนื้อหา หรือ Content Provider เช่น ผู้ให้บริการ Web board หรือ Web service เป็นต้น

วันที่ 24 มกราคม 2560 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา โดยได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ดังนี้

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน<sup>132</sup>

“มาตรา 15 ผู้ให้บริการผู้ใดให้ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 14 ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 14

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, มาตรา 3.

<sup>131</sup> อัททพล รัตนานันท์, “ปัญหาทางกฎหมายของผู้ดูแลเว็บไซต์ตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559, จาก <https://ilaw.or.th/node/4129>.

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560, มาตรา 9.

ให้รัฐมนตรีออกประกาศกำหนดขั้นตอนการแจ้งเตือน การระงับการทำให้แพร่หลายของข้อมูลคอมพิวเตอร์ และการนำข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นออกจากระบบคอมพิวเตอร์ถ้าผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าตนได้ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามวรรคสอง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมีผลดังนี้

1) การยกเลิกคำว่า “จงใจ” และแก้ไขเพิ่มเติมเป็นคำว่า “ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจกัน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติใหม่นี้ยังไม่ได้ใช้คำว่า “เจตนา” ให้ชัดเจน แต่ใช้คำว่า “ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจกัน” ซึ่งย่อมเกิดความชัดเจนในการตีความ และปรับใช้มากกว่าคำว่าจงใจ เพราะทั้งคำว่า ร่วมมือ ยินยอม รู้เห็นเป็นใจล้วนเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายอาญาหลักทั่วไป มีการตีความในเชิง ตัวการร่วมหรือผู้สนับสนุน ในหมวดที่ 6 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 (ตัวการ) และมาตรา 86 (ผู้สนับสนุน) ฉะนั้นร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นการแก้ไขปัญหาได้ดีในระดับหนึ่งในแง่ปัญหาการบัญญัติถ้อยคำสำนวนในมาตรา 15<sup>133</sup>

2) ให้รัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดขั้นตอนการแจ้งเตือนตามหลัก Notice and Takedown จากกฎหมายเดิมเกิดปัญหาว่าผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจะถือว่ามีความรับผิดชอบที่ หากเป็นผู้บริการตามที่กฎหมายกำหนด และเข้าเงื่อนไข จงใจ ยินยอมหรือสนับสนุน ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้นำหลัก Notice and Takedown มาใช้ หลักดังกล่าวนี้คือ หากพบข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายปรากฏอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ให้รีบลบออกภายในเวลาอันเหมาะสมนับแต่วันที่รู้หรือได้รับแจ้ง หรือภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หากลบออกภายในเวลาที่กำหนดแล้วก็จะไม่ต้องรับโทษ หากผู้ให้บริการมิได้ดำเนินการแก้ไขหรือระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าว ก็จะต้องระวางโทษ โดยหลัก Notice and Takedown ที่กฎหมายใหม่จะนำเข้ามาใช้จึงเป็นการลดภาระการควบคุมดูแล และลดภาระความเสี่ยงของตัวกลางได้บ้าง เพราะมีการแจ้งเตือนจากฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสมือนรัฐเข้ามามีบทบาทคัดกรองข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคู่ไปกับผู้ให้บริการ หลักการดังกล่าวจึงมีประโยชน์และช่วยลดภาระต่อ ผู้ให้บริการได้

3) เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าปฏิบัติตามขั้นตอนแจ้งเตือน พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ได้มีการบัญญัติวรรคสามเพิ่มเติมขึ้นมาว่า “...ถ้าผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าตนปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามวรรคสอง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ” หลักนี้สืบเนื่องมาจากวรรคสองที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้หลักการ Notice and Takedown หรือการแจ้งเตือนผู้ให้บริการว่า มีข้อมูลในการควบคุมดูแลของตนกำลังฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ ต้องนำข้อมูลนั้นออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ตาม

<sup>133</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 131.

ขั้นตอนที่รัฐมนตรีประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรองออกมา และหากยังมีข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย “ผู้ให้บริการ” จึงมีความผิด แต่มาตรา 15 วรรคสาม บัญญัติเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการ พิสูจน์ว่าตน ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่แจ้งแล้ว เพียงแต่ข้อมูลฝ่าฝืนกฎหมายนั้นยังปรากฏอยู่ภายใต้การดูแลของตน ตนย่อมพ้นความรับผิด ซึ่งต่างจากมาตรา 15 เดิมอันปราศจากการพิสูจน์ใด ๆ ทั้งสิ้น เมื่อปรากฏข้อมูลฝ่าฝืนกฎหมาย ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ให้บริการ กฎหมาย “ถือว่า” มีความรับผิดทันที ฉะนั้นการเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสม และเป็นธรรมมากขึ้นต่อผู้ให้บริการ<sup>134</sup>

### 3.3.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็น เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเฉพาะในส่วนของกิจการโทรคมนาคม โดยหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้แก่การยกเลิกการผูกขาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 หากพิจารณาเจตนารมณ์ตามกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมผ่านกลไกตามกฎหมายเดิมไม่สนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเนื่องจากให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการผูกขาดประกอบกิจการโทรคมนาคมนอกจากนี้การบริหารคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาตินั้นรัฐจะต้องไม่เป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ในคลื่นความถี่อีกต่อไปดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว กสทช. จะต้องมีการกำกับดูแลโดยวางกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นฐานของการใช้อำนาจในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว<sup>135</sup>

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังนี้

#### 1) การอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

เดิมการประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ 2477 แต่เมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 จึงได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เป็นผลให้รัฐไม่มีอำนาจในการผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังเช่นในอดีตอีกต่อไปและให้การอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. ภายใต้

<sup>134</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>135</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98.

ระบบของการได้รับอนุญาตโดยหากผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการ โทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่ กสทช. ประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแล้วจะต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสทช.

## 2) ประเภทใบอนุญาต

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวด 1 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมไว้ว่า

“มาตรา 7 ใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมให้มีสามแบบ<sup>136</sup> ดังนี้

(1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

(2) ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้ ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

(3) ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมากหรืออาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการเห็นสมควรให้ออกใบอนุญาตแล้ว จึงจะประกอบกิจการได้

ผู้รับใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง แบบที่สอง หรือแบบที่สาม จะมีสิทธิประกอบกิจการ โทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทใด รวมทั้งมีขอบเขตการให้บริการเพียงใด ให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับลักษณะการประกอบกิจการของใบอนุญาตแต่ละแบบที่กำหนดตามวรรคสองและต้องคำนึงถึงการพัฒนากิจการให้บริการ โทรคมนาคมที่หลากหลายรวมทั้งความเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการด้วย

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 7.

ในการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องระบุว่าเป็นการขอรับใบอนุญาตแบบใดพร้อมทั้งต้องแจ้งลักษณะหรือประเภทกิจการ โทรคมนาคมที่ประสงค์จะดำเนินการด้วย และถ้าประสงค์จะเพิ่มการประกอบกิจการในลักษณะหรือประเภทอื่นภายหลังจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ ในกรณีเช่นว่านี้ คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติด้วยก็ได้<sup>137</sup>”

จากบทบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมมีสามแบบดังนี้

(1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่งได้แก่ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองและเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี โดยเมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้แจ้งให้ กสทช. ทราบแล้ว กสทช. ต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

(2) ใบอนุญาตแบบที่สองได้แก่ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมหรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค โดยเมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว กสทช. ต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

(3) ใบอนุญาตแบบที่สามได้แก่ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมากหรืออาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมหรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ทั้งนี้เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้รับการพิจารณาจาก กสทช. เห็นสมควรให้ออกใบอนุญาตแล้วจึงจะประกอบกิจการได้

สำหรับบริการลักษณะหรือประเภทใดจะต้องได้รับใบอนุญาตแบบใดนั้นปัจจุบัน กสทช. ได้ประกาศกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการ โทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมซึ่งเป็นไปตามประกาศ กสทช. เรื่องลักษณะและประเภทของกิจการ โทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2548 โดยสิทธิในการประกอบกิจการ โทรคมนาคมสำหรับผู้รับใบอนุญาตแบบที่หนึ่งแบบที่สองหรือแบบที่สามแล้วแต่กรณีจะมีสิทธิประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่ไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของบริการ โทรคมนาคมแต่ละประเภทรวมทั้งมีขอบเขตการให้บริการที่

<sup>137</sup> เพิ่งอ้าง.



กสทช. ประกาศกำหนดซึ่งต้องสอดคล้องหรือต้องคำนึงถึงลักษณะการประกอบกิจการของใบอนุญาตแต่ละแบบรวมถึงการพัฒนาให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่หลากหลายรวมทั้งความเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายด้วย

ระยะเวลาในการประกอบกิจการของใบอนุญาตแต่ละประเภทไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับพิจารณาของ กสทช. ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาตามแผนการลงทุนขอขเขตการให้บริการแนวทางการพัฒนากิจการของผู้รับใบอนุญาตการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้รับการบริการ โดยต่อเนื่องและผลการประเมินการประกอบกิจการเป็นต้นนอกจากนี้หากกิจการโทรคมนาคมที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตประกอบกิจการนั้นมีการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติไม่ว่าจะเป็นคลื่นความถี่หรือเลขหมายโทรคมนาคมด้วยผู้รับใบอนุญาตจะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่หรือเลขหมายโทรคมนาคมด้วยเช่นเดียวกันเช่นบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำเป็นจะต้องใช้เลขหมายโทรคมนาคมในการบริการผู้รับใบอนุญาตนั้นจะต้องขอรับการจัดสรรเลขหมายต่อ กสทช. อีกส่วนหนึ่งซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้เลขหมายโทรคมนาคมเพื่อนำไปให้บริการมากหรือน้อยอย่างไรขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ผู้ขอรับการจัดสรรแจ้งให้ กสทช. ทราบแต่สำหรับในส่วนของคลื่นความถี่นั้นหากผู้รับใบอนุญาตถูกเพิกถอนการใช้คลื่นความถี่ใดให้ถือว่าถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วนที่ประกอบกิจการโดยใช้คลื่นความถี่นั้นด้วยเช่นเดียวกัน<sup>138</sup>

ปัจจุบัน กสทช. ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่งแบบที่สองและแบบที่สามจำนวนสามฉบับตามลำดับเพื่อให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการได้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตวิธีการขอรับใบอนุญาตหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลที่เป็นต้องใช้ในการอนุญาตวิธีการพิจารณาในการออกใบอนุญาตระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตขอขเขตการอนุญาตให้ประกอบกิจการกรอบระยะเวลาขั้นสูงและขั้นต่ำที่จะอนุญาตให้ประกอบกิจการรวมทั้งเงื่อนไขอื่นที่จำเป็นสำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งมีผลบังคับใช้ทั้งหมดเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2548<sup>139</sup>

### 3) ความหมายของการประกอบกิจการโทรคมนาคมและเลขหมายโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดความหมายของการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้โดยความหมายว่า “การประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการให้บริการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไป” และกำหนดความหมายของเลขหมาย

<sup>138</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98.

<sup>139</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่งแบบที่สองและแบบที่สาม.

โทรคมนาคมไว้หมายความว่า “ตัวเลขตัวหนังสือหรือสัญลักษณ์อื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันซึ่งใช้ระบุที่หมายในโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อการโทรคมนาคม”

#### 4) หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต

เนื่องจากบริการโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตที่จะต้องให้บริการอย่างต่อเนื่องมิให้หยุดการบริการอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้บริการรวมถึงการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องให้บริการในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์หรือไม่มีกำไรเนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐดังนั้นพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตไว้หลายประการดังนี้

(1) หน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ<sup>140</sup>

(2) หน้าที่ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมและตามเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด

(3) หน้าที่ในการจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

(4) หน้าที่ในการรายงานให้เลขาธิการทราบโดยไม่ชักช้าเมื่อมีเหตุการณ์<sup>141</sup>

(5) หน้าที่ในการจัดให้มีระบบบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับหลักฐานการใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ใช้บริการเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถตรวจสอบได้<sup>142</sup>

(6) หน้าที่ในการยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมสำหรับผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม<sup>143</sup>

#### 5) สิทธิของผู้ใช้บริการ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมไว้ดังนี้

(1) สิทธิร้องเรียนต่อ กสทช. ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต<sup>144</sup>

(2) สิทธิขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้รับใบอนุญาตได้<sup>145</sup>

<sup>140</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544, มาตรา 11.

<sup>141</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 22.

<sup>142</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 23.

<sup>143</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 25.

<sup>144</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 45.

(3) สิทธินำเครื่องโทรคมนาคมของตนมาใช้ในการรับบริการจากผู้รับใบอนุญาตได้<sup>145</sup>

6) สัญญาให้บริการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสัญญาให้บริการโทรคมนาคมโดยสัญญาให้บริการโทรคมนาคมระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมที่ผู้รับใบอนุญาตจะกำหนดขึ้นรวมทั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก กสทช. ก่อนจึงนำมาใช้เป็นสัญญาให้บริการต่อผู้ให้บริการได้โดยอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญที่จะต้องจัดให้มีดังนี้

(1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการที่ชัดเจนและเป็นธรรม

(2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต

(3) ข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทและขอบเขตค่าใช้จ่ายในการให้บริการอย่างครบถ้วนเป็นธรรมและจะต้องมีข้อกำหนดรับรองการไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้

(4) ไม่มีข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์ของผู้ให้บริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(5) ไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกหรือกีดกันผู้ให้บริการหรือไม่เป็นธรรมฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

7) ค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม

ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมนั้น กสทช. มีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการตามลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยกรอบอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการจะต้องมีวิธีการคำนวณที่ชัดเจนเป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกหรือกีดกันผู้ให้บริการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยผู้รับใบอนุญาตแต่ละรายจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงที่ กสทช. กำหนดดังกล่าวข้างต้นไม่ได้และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราในลักษณะที่เป็นการกีดกันทางการค้าซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมโดยจะต้องเรียกเก็บจากผู้ให้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับ

<sup>145</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 47.

<sup>146</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 4.

บริการโทรคมนาคมลักษณะหรือประเภทเดียวกันรวมถึงการห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บล่วงหน้าด้วย<sup>147</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจตีความได้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้ กสทช. สามารถกำกับดูแลอัตราค่าบริการได้ตามหลักการที่กล่าวมาแล้วเช่นสามารถกำหนดประเภทของบริการ (Service) พร้อมทั้งกำหนดเพดานอัตราค่าบริการ (Price Cap) ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 53 มาตรา 56 และมาตรา 57 รวมถึงให้มีการปรับอัตราค่าบริการให้สมดุลกับต้นทุน (Rate Rebalancing) ตามมาตรา 60

#### 8) สิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มีสิทธิหลายประการดังนี้<sup>148</sup>

ประการแรก สิทธิร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต โดยต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงานและถ้ามีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ส่งพร้อมหนังสือร้องเรียน

ประการที่สอง สิทธิร้องขอให้ กทช. พิจารณากำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการใดเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ กทช. อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจาก กทช. ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ กทช. ได้รับหนังสือร้องเรียน โดยต้องให้คู่กรณี (ผู้รับใบอนุญาต) มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อ กทช.

ประการที่สี่ สิทธิขอทราบข้อมูลการใช้บริการของตนจากผู้รับใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ใช้บริการเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสูงกว่าอัตราขั้นสูงที่ กทช. ประกาศกำหนด หรือสูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการรายอื่นที่ใช้บริการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทเดียวกัน หรือเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการไม่ถูกต้อง

ประการที่ห้า สิทธิร้องเรียนต่อ กทช. ในกรณีที่ผู้ใช้บริการมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามสิทธิในข้อ 4 โดยให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ

<sup>147</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98.

<sup>148</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, หมวด 5 มาตรา 45-50.

ประการที่หก สิทธิที่จะนำเครื่องโทรคมนาคมของตนเองมาใช้ในการรับบริการจากผู้รับใบอนุญาตได้

ประการที่เจ็ด สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

3.3.4 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตไว้ ดังนี้

“ข้อ 4 ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต<sup>149</sup>

ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตมี 3 แบบ ดังต่อไปนี้

4.1 ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตประเภทที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคม เป็นของตนเอง เช่น บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service) และบริการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควร

4.2 ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่มีหรือไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค เช่น บริการสายเช่า (Leased Line) บริการระบบเครือข่ายข้อมูล (Switched Data Service) บริการแบนด์วิธ (Bandwidth Service) บริการศูนย์ข้อมูล (Data Center) และบริการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควร

4.3 ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมากหรืออาจมีผลกระทบต่อแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ เช่น บริการเกตเวย์ออกต่างประเทศ (International Gateway) บริการชุมสายอินเทอร์เน็ต (Internet Exchange) บริการเครือข่ายสื่อสารบรอดแบนด์ (Broadband Network Service) บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านโทรศัพท์ บริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล (Integrated Service Digital Network : ISDN) บริการ

<sup>149</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548, ข้อ 4.

เข้าถึงเครือข่ายบรอดแบนด์ (Broadband Network Access Service) บริการวงจรเช่าระหว่างประเทศ (International Private Leased Circuit : IPLC) และบริการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ในการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สองที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และแบบที่สาม ถ้าการประกอบกิจการนั้นต้องมีการใช้คลื่นความถี่ หรือใช้ทรัพยากรโทรคมนาคม เช่น เลขหมายโทรคมนาคม ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และได้รับอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมนั้นตามเกณฑ์เฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการประกาศกำหนดด้วย และต้องอยู่ภายใต้พันธกรณีการจัดให้มีบริการโดยทั่วถึงตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย

การยื่นขอใบอนุญาตการให้บริการเกตเวย์ออกต่างประเทศ (International Gateway) บริการวงจรเช่าระหว่างประเทศ (International Private Leased Circuit : IPLC) และบริการชุมสายอินเทอร์เน็ต (Internet Exchange) แบบที่สาม ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเป็นการเฉพาะคราวต่อไป<sup>150</sup>”

3.3.5 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

เนื่องจากตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ได้บัญญัติให้ กสทช. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่จะต้องได้รับใบอนุญาตต่อมา กทช. ในสมัยนั้นจึงได้กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมโดยยึดถือหลักโครงข่ายโทรคมนาคมหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคม (Network of Facility Base) ประเภทหนึ่งและบริการโทรคมนาคม (Service Based) อีกประเภทหนึ่งซึ่งแบ่งได้ดังนี้<sup>151</sup>

1) ลักษณะของกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมคือเกณฑ์การกำหนดลักษณะกิจการโทรคมนาคมโดยพิจารณาจากหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิการครอบครองโครงข่ายโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมสามารถจำแนกลักษณะกิจการโทรคมนาคมได้ 4 ลักษณะกล่าวคือ การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เช่าใช้และเพื่อให้บริการโทรคมนาคม (Network Provider and Service Provider) การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เช่าใช้ (Network Provider Only) การเช่าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้บริการโทรคมนาคม (Leasing the Network

<sup>150</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>151</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544, มาตรา 7.

for Service Provider Only) และการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคม (Telecommunications Facility)

2) ประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่เป็นการให้บริการโทรคมนาคม (Service Based) ถือเป็นเกณฑ์กำหนดประเภทกิจการโทรคมนาคมตามสารสนเทศ (Information Based) ที่ให้บริการแก่ผู้ใช้บริการโทรคมนาคมปลายทาง (End User) สามารถจำแนกประเภทกิจการโทรคมนาคมสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมได้ 3 ประเภทกล่าวคือการให้บริการเสียง (Voice) การให้บริการข้อมูล (Data) และการให้บริการพหุสื่อหรือสื่อผสม (Multimedia)

3.3.6 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ได้มีการกำหนดกระบวนการรับข้อพิพาทไว้ เป็นการเฉพาะแต่อย่างไรก็ตามประกาศดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับกรณีพิพาทในเรื่องการเจรจาที่เกี่ยวกับสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเท่านั้น โดยการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมสามารถพิจารณาจากนิยามตามประกาศดังกล่าวดังนี้

“ข้อ 3 ในประกาศ<sup>152</sup> นี้

“เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม” หมายความว่า การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทางเทคนิคทางพาณิชย์เพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่ายหนึ่งสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกฝ่ายหนึ่งได้

“ใช้โครงข่ายโทรคมนาคม” หมายความว่า การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคม โดยผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทางเทคนิคและทางพาณิชย์เพื่อใช้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมหรือให้บริการโทรคมนาคมผ่านเครือข่ายโทรคมนาคมได้ และให้หมายความรวมถึงการให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมสำหรับรับ-ส่งสัญญาณโทรคมนาคมแบบไร้สายเพื่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายอื่น (Roaming) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดด้วย”

<sup>152</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549, ข้อ 3.

### 3.3.7 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติสิทธิที่ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง 5 ประการ โดยมีสาระสำคัญในแต่ละสิทธิดังต่อไปนี้<sup>153</sup>

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลจากการโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจ โดยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นไปตามความเป็นจริง เพียงพอต่อการตัดสินใจ ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ และต้องได้รับทราบสิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการใช้สินค้าหรือบริการ ไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือแตกแยกต่อสังคมส่วนรวม นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดวิธีการโฆษณาว่าจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจ หรือต้องไม่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคด้วย

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการตามความสมัครใจของผู้บริโภค

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ในกรณีที่เป็นสินค้าที่ผู้บริโภคใช้แล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้นซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคให้นำสินค้าไปใช้งานได้อย่างเหมาะสม หรือมีความระมัดระวังต่อการใช้สินค้าหรือบริการนั้น

4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ในกรณีที่เป็นการซื้อสินค้าหรือบริการที่ต้องมีสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ สิทธิข้อนี้มีความสำคัญมากต่อผู้บริโภคในกิจการด้านโทรคมนาคม ซึ่งส่วนมากเป็นสัญญาสำเร็จรูป โดยที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมากว่าสัญญาสำเร็จรูปที่ผู้ประกอบการเป็นฝ่ายจัดทำมีลักษณะเอาเปรียบผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องสัญญา โดยมีหลักการสำคัญคือ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร และต้องมีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ที่ผ่านมา ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้ปรากฏว่ากระบวนการเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคต้องใช้เวลาอันยาวนาน และผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเนื่องจากภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นของผู้บริโภค มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง รัฐจึงแก้ไข โดยมี พระราชบัญญัติ

<sup>153</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 98, น.35.



วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค ช่วยให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยความเสียหาย หรือเยียวยาได้รวดเร็วขึ้น

### 3.3.7 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้สินค้าและบริการมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องคุณภาพของสินค้า หรือได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ ไม่รู้เท่าทันเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจนเกิดคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากหลายหมื่นคดี ซึ่งแต่เดิมศาลกำหนดให้พิจารณาคดีผู้บริโภคตามวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งมีความล่าช้าและไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค

เพื่อแก้ปัญหาข้างต้น ภาครัฐจึงตรากฎหมายขึ้น 2 ฉบับ เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ภายใต้งบเงินที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น ฉบับแรกคือพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2552 เป็นกฎหมายสารบัญญัติซึ่งกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตและผู้ที่อยู่ในฐานะเสมือนเป็นผู้ผลิต พระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัย แต่ พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ไม่ครอบคลุมสินค้าบางชนิด เช่น อสังหาริมทรัพย์ และไม่ครอบคลุม “บริการ”

กฎหมายฉบับที่สองคือ พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2551 เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งกำหนดระบบวิธีพิจารณาคดีแบบใหม่ที่จะทำให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมากยิ่งขึ้นกว่าระบบวิธีพิจารณาคดีทั่วไปตามปกติ<sup>154</sup> และเป็นการต่อยอดจาก พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ให้มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายได้กว้างขึ้นมากคือครอบคลุมสินค้าบางชนิดที่กฎหมายฉบับแรกไม่ครอบคลุม และครอบคลุมไปถึง “บริการ” ด้วย นอกจากนี้ยังครอบคลุมทั้งกรณีที่ผู้บริโภคเป็นผู้เสียหายและผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้คดีผู้บริโภค หมายถึง

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทน กับผู้ประกอบการซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

<sup>154</sup> นนวัชร นวตระกูลพิสุทธ์, “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551: กฎหมายวิธีสบัญญัติที่บัญญัติเกินกรอบของหลักกฎหมายสารบัญญัติ,” กฎหมายใหม่, ฉบับที่ 99, ปีที่ 6, (กันยายน 2551).

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตาม พระราชบัญญัติ<sup>155</sup>

ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 8 กำหนดให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบถึงกระบวนการพิจารณาใดๆ ที่ได้กระทำไปก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น

ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบใหม่สำหรับคดีผู้บริโภคตามที่ พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนด มีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งประเภทอื่น และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค พอสรุปได้ดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสนอคำฟ้องผู้บริโภค ให้ฟ้องได้เฉพาะต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว เพื่อมิให้ผู้บริโภคต้องมีความยากลำบากในการเดินทางไปสู้คดีในหลายเขตศาล

2) กระบวนการในชั้นก่อนฟ้อง ศาลจะแต่งตั้ง “เจ้าพนักงานคดี” ทำหน้าที่ที่ศาลมอบหมายได้แก่ ไกล่เกลี่ย ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน บันทึกคำพยาน คຸ້ມครองสิทธิของคู่ความทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา เป็นต้น โดยเจ้าพนักงานคดีมีอำนาจในการนัดพิจารณาและเลื่อนนัดเพื่อไกล่เกลี่ย การพิจารณาคดีจึงทำได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องรอวันว่างของศาล ต่อเมื่อการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ เจ้าพนักงานคดีจะเป็นผู้จัดการแทนศาลให้จำเลยยื่นคำให้การและรวบรวมข้อเท็จจริง ศาลจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อเริ่มต้นการสืบพยาน โดยมีเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ช่วยด้วยระบบวิธีพิจารณาคดีแบบใหม่นี้ ถ้าคู่ความตกลงกันได้ คดีจะจบลงโดยเร็ว เฉพาะคดีที่ตกลงกันไม่ได้จึงเข้าสู่กระบวนการสืบพยานของศาลตามปกติ

3) การยื่นคำให้การจะให้การเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และผู้บริโภคสามารถฟ้องได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ไม่ต้องมีทนายความ ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และง่ายต่อผู้บริโภคต่อการเข้าถึงคดี

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ยังมีบทบัญญัติที่สำคัญซึ่งเอื้อต่อผู้บริโภคอีกหลายประการ ดังนี้<sup>156</sup>

<sup>155</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 3.

<sup>156</sup> เมธี ศรีอนุสรณ์, “รายงานพิเศษ แนวปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค,” กฎหมายใหม่, ฉบับที่ 97, ปีที่ 6, (กรกฎาคม 2551).

## 1) ลดการเอาเปรียบผู้บริโภครตั้งแต่ก่อนฟ้อง

มาตรา 10 วรรคแรกของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นิติกรรมใดที่ต้องมีสัญญาลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่สามารถนำมาใช้บังคับแก่ผู้บริโภคได้ เนื่องจากศาลเห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจเป็นฝ่ายกำหนดสัญญา ซึ่งกรณีนี้ประชาชนผู้บริโภครเป็นฝ่ายเสียเปรียบตั้งแต่ต้น

มาตรา 10 วรรคสอง ถ้ากฎหมายบังคับให้สัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างผู้บริโภครกับผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องทำตามแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง ถึงแม้สัญญาดังกล่าวยังมีได้ทำให้ถูกต้องตามแบบนั้น แต่หากผู้บริโภครได้วางมัดจำหรือชำระหนี้บางส่วนแล้ว ให้ผู้บริโภครมีอำนาจฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจจัดทำสัญญาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้ผู้ประกอบการธุรกิจชำระหนี้เป็นการตอบแทนได้

มาตรา 10 วรรคสาม การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้นำมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในเรื่องที่ยกเว้นมิให้สืบพยานบุคคลหลักข้างพยานเอกสาร มาใช้บังคับแก่ผู้บริโภครในการฟ้องคดีผู้บริโภครและการพิสูจน์ถึงนิติกรรมหรือสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างผู้บริโภครกับผู้ประกอบการธุรกิจ

มาตรา 11 กำหนดให้ประกาศ การโฆษณา คำรับรอง หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจ ที่ทำให้ผู้บริโภครเข้าทำสัญญาเพราะเชื่อว่าจะได้สิ่งนั้น มาตรานี้ให้ถือว่าข้อความนั้นหรือข้อตกลงนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาระหว่างผู้บริโภครกับผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งผู้บริโภครสามารถนำ สืบพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานถึงข้อตกลงนั้นได้ แม้ว่าสัญญานั้นกฎหมายจะกำหนดว่าต้องทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่ไม่ปรากฏข้อตกลงในหนังสือที่สร้างขึ้นก็ตาม

## 2) คุ้มครองเรื่องอายุความ

ผู้บริโภครที่ไม่รู้กฎหมายเรื่องอายุความจะถูกเอาเปรียบเมื่อมีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของผู้ประกอบการธุรกิจ โดยมักจะถูกหลอกให้เจรจาและยืดเวลาการเจรจาออกไปเรื่อยๆ จนหมดอายุความฟ้องร้อง เพื่อแก้ปัญหานี้ มาตรา 14 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การนับอายุความสะดุดหยุดลงในระหว่างที่มีการเจรจาค่าเสียหายที่พึงจ่ายระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคร จนกว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะบอกเลิกการเจรจา จึงเริ่มนับอายุความต่อ

ในกรณีปกติ การฟ้องทางแพ่งให้รับผิดชอบกรณีละเมิดจะมีอายุความ 1 ปี แต่มาตรา 13 ระบุว่า ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคร หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครต้องฟ้องภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย และรู้ตัวผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย

### 3) กำหนดมาตรการชั่วคราว ก่อนฟ้องคดีต่อศาลและในระหว่างพิจารณาคดีของศาล

ในคดีตามปกติ หากคดียังไม่ถึงศาล ศาลจะไม่ดำเนินการใดๆ และหากมีคำพิพากษาก็จะให้ความคุ้มครองผูกพันเฉพาะคู่ความ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค โดยมาตรา 56 ถึงมาตรา 62 กำหนดให้โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจัดให้มีวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาเพื่อป้องกันมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปในการละเมิดหรือผิดสัญญา หรือขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมผู้ที่เป็นโจทก์อาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องเพื่อขอใช้วิธีการชั่วคราวดังกล่าวก่อนฟ้องได้

หลังจากที่ฟ้องแล้ว ในระหว่างการพิจารณา มาตรา 63 บัญญัติไว้ว่า หากมีความจำเป็นศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความหรือผู้บริโภคเป็นส่วนรวมเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี<sup>157</sup>

### 4) ผ่อนคลายกฎ ให้เกิดความยุติธรรมและลดการแพ้ชนะด้วยเทคนิค

เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคมาติดต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีทนายความ ให้คดีเสร็จสิ้นได้โดยเร็วและเกิดความยุติธรรมตามเนื้อหาที่แท้จริง มิให้แพ้ชนะกันด้วยเทคนิคทางกฎหมาย มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่อนคลายนวาระเบียบของศาลลงในกรณีที่น่าจะปรากฏว่ามีข้อผิดระเบียบหรือผิดหลงในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของคู่ความฝ่ายใด ให้ศาลสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดระเบียบหรือผิดหลงนั้นทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดที่เกิดจากความไม่สุจริตของคู่ความ

ผ่อนคลายนวาระอายุความในการฟ้องร้อง ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อข้างต้น โดยที่อายุความนับเป็นเทคนิคทางกฎหมายข้อหนึ่ง

### 5) เรื่องอื่น ๆ

ปลดภาระผู้บริโภคที่เสียเปรียบ โดยให้ภาระการพิสูจน์อยู่ที่ผู้ประกอบการในการดำเนินคดี ถ้ามีประเด็นพิพาทเกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้าการให้บริการ หรือการดำเนินการใดๆ มาตรา 29 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ภาระในการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้ประกอบการ

กำหนดให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริง โดยมีผู้ช่วยเนื่องจากการพิจารณาคดีผู้บริโภคจะมีลักษณะเป็นการไต่สวน ซึ่งตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัตินี้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมา

<sup>157</sup> เพิ่งอ้าง.

สืบได้เองตามที่เห็นสมควร และเพื่อแบ่งเบาภาระของศาล มาตรฐานนี้จึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่ง เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยศาล โดยกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ผู้พิพากษาสามารถพิพากษาเกินคำขอเพื่อให้การแก้ไขเยียวยาเพียงพอต่อความเสียหาย หรือมีมาตรการบังคับที่เหมาะสมแม้โจทก์ไม่ได้ขอมาก็ตาม แต่ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39

ในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกาย สุขภาพหรืออนามัย ซึ่งขณะมีคำพิพากษาเป็นการพ้นวิสัยที่จะรู้ได้ว่าความเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด ศาลอาจกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 10 ปี แต่ก่อนจะแก้ไขต้องให้อีกฝ่ายความอีกฝ่ายคัดค้านได้ ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 40

ในกรณีที่มีการฟ้องร้องจากผู้บริโภครายอื่นหรือกลุ่มอื่นที่ได้รับความเสียหายในลักษณะเดียวกันจากสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจที่ศาลมีคำพิพากษาไปแล้ว ศาลอาจใช้ ข้อเท็จจริงในคดีเดิมมาประกอบการตัดสินได้<sup>158</sup>

### 3.3.8 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การให้บริการอินเทอร์เน็ตมีลักษณะเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่งตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>159</sup> ขณะเดียวกันสัญญาระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตกับผู้ใช้บริการย่อมอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาเช่นเดียวกันแต่เป็น “สัญญาไม่มีชื่อ” กล่าวคือสัญญาอื่นใดนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญาแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้ทำถูกต้องสมบูรณ์ตามหลักทั่วไปในเรื่องนิติกรรมสัญญาและกฎหมายยอมรับบังคับให้ตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญานั้น

### 3.3.9 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

กทช. ในสมัยนั้นได้ออกประกาศเรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2549 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) ลักษณะของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม

<sup>158</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>159</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 149.

สัญญาให้บริการโทรคมนาคมจะมีผลผูกพันและใช้บังคับได้ต้องเป็นไปตามแบบสัญญาที่ กทช. ได้ให้ความเห็นชอบแล้วหรือที่กำหนดแบบของสัญญาไว้เป็นการเฉพาะเว้นแต่สัญญาลักษณะหรือประเภทที่ได้รับความนิยมไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช.<sup>160</sup>

แบบสัญญาที่ กทช. ได้ให้ความเห็นชอบแล้วหากต่อมาผู้ให้บริการมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการอันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่หรือประโยชน์อันพึงได้รับของผู้ใช้บริการผู้ให้บริการต้องเสนอให้ กทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบล่วงหน้าเว้นแต่เป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการที่ กทช. ประกาศยกเว้นให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบ<sup>161</sup>

## 2) มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม<sup>162</sup>

ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดของการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละบริการอย่างชัดเจนและครบถ้วนเพื่อให้ผู้บริโภคทราบและใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเข้าทำสัญญาและเลือกใช้บริการได้อย่างถูกต้องโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อที่ตั้งสำนักงานใหญ่สำนักงานสาขาของผู้ให้บริการ
- (2) ลักษณะและประเภทบริการ
- (3) มาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ
- (4) อัตราค่าบริการและวิธีการเรียกเก็บค่าบริการยกเว้นกรณีการให้บริการเครือข่ายร่วมระหว่างประเทศ (International Roaming) ซึ่งผู้ให้บริการมิได้เป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการโดยตรง
- (5) ข้อจำกัดตลอดจนเงื่อนไขในการให้บริการ
- (6) เหตุแห่งการปฏิเสธการให้บริการ

โดยแบบสัญญาให้บริการโทรคมนาคมต้องเป็นข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ชัดเจนโดยใช้ข้อความภาษาไทยที่เข้าใจง่ายและสามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจนมีขนาดของตัวอักษรไม่เล็กกว่าสองมิลลิเมตรและผู้ให้บริการต้องจัดให้มีการเผยแพร่แบบสัญญาและเงื่อนไขดังกล่าวให้ประชาชนได้ทราบผ่านสื่อที่ผู้ใช้บริการเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายเป็นการทั่วไป<sup>163</sup> โดยสัญญายอมเกิดขึ้นเมื่อคู่สัญญาได้แสดงเจตนาเสนอและสนองถูกต้องตรงกันในกรณีที่ผู้ใช้บริการมิได้ปฏิเสธข้อเสนอกับบริการใดของผู้ให้บริการได้แสดงเจตนาตกลงใช้บริการนั้นของผู้ให้บริการได้

<sup>160</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ.2549, ข้อ 3.

<sup>161</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 5.

<sup>162</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 3.

<sup>163</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 7.

เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการได้ให้บริการนั้นอยู่แล้วและประสงค์จะใช้บริการนั้นต่อไปนอกจากนี้ในการพิจารณาคำขอใช้บริการผู้ให้บริการจะกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกหรือกีดกันผู้ขอใช้บริการรายหนึ่งรายใดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้และการปฏิเสธมิให้ผู้ให้บริการรายหนึ่งรายใดเข้าทำสัญญาใช้บริการ โทรคมนาคมจะต้องเป็นเหตุตามที่ได้แจ้งรายละเอียดแห่งการปฏิเสธให้ผู้ให้บริการทราบแล้วเท่านั้น<sup>164</sup>

สัญญาให้บริการ โทรคมนาคมอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ<sup>165</sup> ข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของบริการข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของผู้ให้บริการข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการที่ชัดเจนและเป็นธรรมรวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการอย่างครบถ้วนเป็นธรรมและจะต้องมีข้อกำหนดรับรองการไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้สัญญาดังกล่าวจะต้องไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกกีดกันหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการ

### 3) หน้าที่ของผู้ให้บริการ<sup>166</sup>

ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องให้บริการ โทรคมนาคมตามมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการตามที่ได้โฆษณาหรือแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบในกรณีที่เกิดเหตุขัดข้องขึ้นกับการให้บริการ โทรคมนาคมของผู้ให้บริการจนเป็นเหตุให้ผู้ให้บริการไม่สามารถให้บริการได้ตามปกติผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการ โทรคมนาคมได้โดยเร็วโดยผู้ให้บริการไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการในช่วงเวลาที่เกิดเหตุขัดข้องดังกล่าวได้เว้นแต่ผู้ให้บริการจะพิสูจน์ได้ว่าเหตุขัดข้องดังกล่าวเกิดขึ้นจากความผิดของผู้ให้บริการ

### 4) การเรียกเก็บและการชำระค่าบริการ โทรคมนาคม<sup>167</sup>

ผู้ให้บริการต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการไม่เกินอัตราขั้นสูงที่ กสทช. ประกาศกำหนดและต้องเป็นอัตราตามที่ได้มีการตกลงไว้ในสัญญาโดยต้องเรียกเก็บจากผู้ให้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการ โทรคมนาคมที่มีลักษณะหรือประเภทเดียวกันโดยอัตราค่าบริการนั้นต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกหรือกีดกันผู้ให้บริการรายหนึ่งรายใดและต้องจัดส่งใบแจ้งรายการใช้บริการ โทรคมนาคมของผู้ให้บริการเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการให้ผู้ให้บริการทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันครบกำหนดชำระ

<sup>164</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 8.

<sup>165</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 10.

<sup>166</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 13, 14.

<sup>167</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 16 - 24.

ซึ่งใบแจ้งดังกล่าวจะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมอัตราค่าบริการและการคำนวณค่าธรรมเนียมและค่าบริการในลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าใจถึงที่มาของค่าใช้จ่ายที่ปรากฏอยู่ในใบแจ้งรายการนั้นได้นอกจากนี้ผู้ใช้บริการจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญามิได้หรือกำหนดให้ผู้ใช้บริการต้องวางเงินประกันหรือต้องชำระเงินอื่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเงินประกันเพื่อใช้บริการโทรคมนาคมหรือกำหนดให้ผู้ใช้บริการต้องชำระดอกเบี้ยเบี้ยปรับหรือเงินอื่นใดในลักษณะดังกล่าวโดยผู้ใช้บริการมีสิทธิขอข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้ให้บริการซึ่งผู้ใช้บริการมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการดังกล่าวหากผู้ใช้บริการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเกินกว่าจำนวนที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการจริงผู้ใช้บริการจะต้องคืนเงินส่วนต่างของค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เรียกเก็บเกินให้แก่ผู้ใช้บริการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ข้อเท็จจริงยุติและผู้ให้บริการต้องชำระดอกเบี้ยในส่วนต่างในอัตราเท่ากับที่ได้กำหนดไว้ว่าจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการในกรณีที่ผู้ใช้บริการผิดนัด

#### 5) การร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน<sup>168</sup>

ผู้ใช้บริการต้องจัดทำและแจ้งให้ผู้ใช้บริการได้ทราบถึงหลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการซึ่งต้องมีความชัดเจนในเรื่องขั้นตอนการดำเนินการระยะเวลาดำเนินการและผลของการดำเนินการทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการตามที่ กทท. กำหนด

จากการศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศข้างต้น บทต่อไปจะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่ใช้บังคับและผลของการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งนี้เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

<sup>168</sup> เพิ่งอ้าง, ข้อ 13, 14.



## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต

ตามที่ได้เกริ่นไว้ก่อนหน้าในบทที่ 1 การให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยยังคงมีปัญหากฎหมายในการบังคับใช้และปฏิบัติอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งในบทต่อไปนี้จะได้วิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาและความบกพร่องของกฎหมายไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในกรณีที่มีกฎหมายต่างประเทศในประเด็นดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาและหามาตรการในการกำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยต่อไป

#### 4.1 ปัญหาในการกำกับดูแลความปลอดภัยของข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต

พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการดูแลความปลอดภัยของข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ในบทบัญญัติมาตรา 27 และมาตรา 32 แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจของ กสทช. เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลซึ่งในที่นี้คือผู้ให้บริการ โทรคมนาคมในกรณีศึกษาอยู่นี้คือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต โดย กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ให้บริการ โทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม และในกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยการดัก รับไว้ใช้ประโยชน์หรือเปิดเผยข้อความข่าวสารหรือข้อมูลอื่นใดที่มีการสื่อสารทางโทรคมนาคม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย อีกทั้งในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมเป็นผู้กระทำความผิด หรือรู้ว่าการกระทำความผิดตามข้างต้น แต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายภายในเวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมได้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ กสทช. กับการคุ้มครองความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตว่าการกำกับดูแล ควบคุม และให้ความ

คุ้มครองความเป็นส่วนตัวตามบทบัญญัติดังกล่าวของ กสทช. ไม่เพียงพอและเกิดความเสียหายและข้อร้องเรียนหลายประการ ซึ่งจะทำการศึกษาประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะกล่าวถึงต่อไป

## 2) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 50 แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้รัฐมีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางโทรคมนาคม และให้ผู้รับใบอนุญาตซึ่งในกรณีศึกษานี้คือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว และเมื่อพบว่ามิบุคคลใดกระทำการละเมิดสิทธิของผู้ใช้บริการ ให้ผู้รับใบอนุญาตหรือคณะกรรมการดำเนินการเพื่อระงับการกระทำดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบโดยเร็ว

ในส่วนของมาตรการบังคับเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น ได้มีระบุไว้ในมาตรา 64 และมาตรา 66 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับกรณีผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคมหรือในที่นี้คืออินเทอร์เน็ต หรือกระทำการละเมิดสิทธิของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น เป็นมาตรการบังคับที่ไม่เพียงพอในการบังคับใช้ เนื่องจากการปล่อยให้ข้อมูลของผู้ใช้บริการรั่วไหล อาจหมายถึงข้อมูลสำคัญอย่างข้อมูลทางการเงิน ข้อมูลส่วนตัวที่เป็นความลับ หรือข้อมูลในเชิงพาณิชย์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใช้บริการในทันทีที่มีการละเมิด ดังนั้นควรมีมาตรการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ยังมีประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 10, 15, 16 และ 19 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งผลของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น ในการประชุมรายงานการศึกษาเรื่อง “บทบาทของ กสทช. กับการคุ้มครองความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ต” จัดโดย โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch) ร่วมกับเครือข่ายพลเมืองเน็ต เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ระบุว่าจากการสำรวจของเครือข่ายพลเมืองเน็ตจาก 50 เว็บไซต์ พบว่า กว่าครึ่งไม่ได้มีการเข้ารหัสตั้งแต่ต้นทาง และระบบเครือข่ายที่ไม่ปลอดภัยทำให้ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจะเกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยแบบ

ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ เมื่อดูจากใบสมัครใช้บริการอินเทอร์เน็ตพบว่า บางรายไม่ได้บอกเงื่อนไขที่ชัดเจนในกรณีที่เกิดการรั่วไหลของข้อมูล<sup>169</sup>

นางสาวธิตติมา อูร์พีพัฒนพงศ์ นักวิจัยจากเครือข่ายพลเมืองเน็ต กล่าวว่า ภาพรวมสถานการณ์ของปัญหาความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ตว่ามีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะ เว็บไซต์ไทยส่วนใหญ่ไม่เข้ารหัสการเชื่อมต่อระหว่างต้นทางถึงปลายทาง ทำให้ผู้ไม่หวังดีสามารถดักข้อมูลกลางทางได้ เว็บไซต์จำนวนมากไม่ปกป้องข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้บริการที่มอบให้กับเว็บไซต์เพื่อสมัครเข้าใช้บริการต่างๆ โดยมีรายงานวิจัยที่ระบุถึงการตรวจข้อมูลในระดับสูงในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตโดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตของไทย รวมถึงความพยายามในการสอดส่องการสื่อสารของประชาชนโดยหน่วยงานด้านความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตพบความผิดปกติในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ตนเองใช้ แล้วโพสต์ข้อมูลที่ตรวจพบบนเว็บไซต์พร้อมส่งไปยังผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต แต่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตปฏิเสธว่าระบบไม่ได้ถูกแฮก ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นตัวกลางพิจารณา ทั้งนี้หากเกิดปัญหาจริง ก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตรายนี้ทั้งหมด<sup>170</sup>

ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลส่วนบุคคลทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาจากบทบาทของ กสทช. พบว่า แม้จะมีการออกมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมปี พ.ศ.2553 ตามมาตรา 32 ของ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม แต่ที่ผ่านมา ก็ยังพบว่ายังไม่ได้แสดงถึงการกำกับดูแลในมาตรการดังกล่าวตามที่ได้ออกมาตรการไว้

ดร.สุพจน์ เตชวรอุทัย ผู้อำนวยการความร่วมมือระหว่างคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรม กล่าวว่า กสทช. ควรทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ให้ผู้บริการส่งมาเพื่อตรวจสอบ โดยเฉพาะ รวมทั้งต้องหาลงมือตรวจสอบ และตัดสินใจในเรื่องนี้ให้ชัดเจน ที่สำคัญต้องให้ความรู้กับประชาชนต่อประเด็นนี้ พร้อมกันนี้ควรนำเรื่องนี้เสนอเป็นวาระในสภาปฏิรูปแห่งชาติด้วย เพราะเป็นเรื่องสำคัญและจะได้มีการดำเนินการอย่าง

<sup>169</sup> “จี กสทช. คุ้มครองความปลอดภัย-ความเป็นส่วนตัวในเน็ต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.tcijthai.com/news/2014/15/scoop/5192>.

<sup>170</sup> เพิ่งอ้าง.

เป็นรูปธรรมต่อไป ในขณะที่ กสทช. เอง ก็ควรจัดแบ่งหน่วยงานดูแลอย่างชัดเจน ไม่ใช่การรวมทั้งหมดไว้ที่เดียวซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและยุ่งยากในการดำเนินการ<sup>171</sup>

ขณะที่นางสาวสุกัญญา กลางณรงค์ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กล่าวยอมรับว่า ที่ผ่านมา กสทช. เองทำงานแบบนำทุกอย่างรวมไว้ที่ส่วนกลางเป็นเหตุให้การทำงานเกิดความล่าช้า ทั้งที่จริงแล้วควรมีการกระจายการทำงานแทนการบริหาร โดยบอร์ดอย่างเดียวเท่านั้น<sup>172</sup>

ทั้งนี้กรณีของการกำกับดูแลเรื่องอินเทอร์เน็ตนั้น มีปัจจัยหลายอย่าง และเป็นเรื่องใหม่ ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ โดย เห็นว่า ทางออกที่ดีคือการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมดูแลกันเอง ให้ใช้มาตรฐานการทำงานที่สอดคล้องตามหลักสากล โดย กสทช. ต้องเป็นผู้ออกกฎควบคุมการทำงาน นอกจากนี้ ยังต้องใช้พระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ควบคุมผู้กระทำผิดอย่างแท้จริง แล้วให้กระทรวงไอซีทีเป็นผู้ดำเนินการสั่งฟ้องแฮกเกอร์ หรือผู้กระทำผิดจากการฉ้อโกงทางอินเทอร์เน็ต ไม่ใช่ใช้ พระราชบัญญัติดังกล่าวจัดการต่อพวกหมิ่นประมาทเพียงอย่างเดียว และที่สำคัญต้องสอนให้ผู้ใช้งานรู้เท่าทันอินเทอร์เน็ต และเทคโนโลยี โดยต้องเริ่มตั้งแต่การสอนนักเรียนนักศึกษาให้รู้ตั้งแต่เริ่มใช้งานคอมพิวเตอร์

จากรายงานสำรวจพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ต<sup>173</sup> พ.ศ. 2556 ของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) พบว่า ร้อยละ 12.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามทำธุรกรรมทางการเงินออนไลน์ และร้อยละ 10.2 ซื้อสินค้าและบริการออนไลน์ ผู้ใช้บริการจำเป็นต้องมอบข้อมูลของตนเองให้กับผู้ให้บริการเหล่านี้ เช่น ชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน หมายเลขโทรศัพท์ อีเมล เป็นต้น ปัญหาส่วนใหญ่ที่พบเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บและจัดการข้อมูลส่วนตัวจำนวนมากของผู้ใช้บริการ เช่น

(1) การเผยแพร่อีเมลของลูกค้าโดยไม่ได้ตั้งใจ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2556 เว็บไซต์ paybuy.com ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรับชำระเงินออนไลน์ของประเทศไทย ได้เปิดเผยรายชื่ออีเมลของลูกค้าผ่านอีเมลประชาสัมพันธ์ ด้วยการส่งอีเมลไปยังลูกค้าจำนวนหนึ่งโดยใช้ช่อง To:

<sup>171</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>172</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>173</sup> ธิติมา อรุณพิพัฒน์พงศ์, “คน อินเทอร์เน็ต และความเป็นส่วนตัว: สำรวจสถานการณ์การละเมิดความเป็นส่วนตัวออนไลน์ในสังคมไทยช่วงครึ่งปีแรก พ.ศ. 2556,” (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, รายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย, สิงหาคม 2556), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2013/08/privacy-thailand-201308.pdf>.

ของอีเมล ปัญหาที่เกิดขึ้นคือทำให้ข้อมูลอีเมลของลูกค้ารั่วไหล และทำให้มีอีเมลส่งย้อนหากันไปมาในกลุ่มอีเมลผู้ใช้ของเพย์สบาย ต่อมาผู้ใช้ได้รับอีเมลขยะซึ่งเป็นผลจากข้อมูลอีเมลที่รั่วไหลจากเพย์สบายด้วย<sup>174</sup>

(2) การส่งต่อข้อมูลให้กับบุคคลที่สาม

ปัจจุบันมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการนำข้อมูลส่วนตัวของลูกค้าไปใช้โดยบุคคลที่สามเป็นจำนวนมากซึ่งผู้ใช้บริการรู้สึกว่าคุณเองถูกคุกคาม ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่ง นำหมายเลขโทรศัพท์ของลูกค้าต่อไปยังบริษัทประกัน ซึ่งได้ติดต่อกับลูกค้าเหล่านั้นจนพวกเขา รู้สึกว่าถูกรบกวน เมื่อมีการสอบถามกับห้างสรรพสินค้าก็ได้รับคำตอบว่ามีการส่งข้อมูลของลูกค้าไปยังบริษัทที่เป็นคู่สัญญาจริงๆ

(3) การขโมยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากความบกพร่องของระบบความปลอดภัยของผู้ให้บริการ การให้บริการธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบออนไลน์เป็นนิยามมากขึ้น พร้อมกับการร้องเรียนปัญหามากขึ้นด้วย โดยเฉพาะการถูกขโมยรหัสผ่านไปใช้ การโจรกรรมข้อมูล ความบกพร่องของระบบการยืนยันตัวตนของธนาคาร เป็นต้น ตัวอย่างเช่น มีผู้ใช้บริการธนาคารทางอินเทอร์เน็ตรายหนึ่งโพสต์ในเว็บบอร์ด พบว่ามีผู้เข้ามาใช้บัญชีส่วนตัวของเขาถอนเงินออกไป เขาตั้งข้อสังเกตว่าเป็นเพราะคำถามที่ให้เพื่อระบุตัวตนเป็นคำถามพื้นฐานที่เราสามารถค้นเจอคำตอบได้จากในอินเทอร์เน็ต ดังนี้

“สิ่งหนึ่งที่ผมตั้งข้อสังเกตคือทำไมบุคคลอื่นสามารถยืนยันตัวตนเป็นผมได้เพื่อเปลี่ยนแปลงการรับ OTP เป็นทางอีเมลได้ง่าย โดยตอบคำถามเพียงสองสามคำถามซึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้ง่ายอยู่แล้วทางอินเทอร์เน็ต คำถามที่ถูกถามคือ เบอร์โทรศัพท์แล้วก็บัญชีออมทรัพย์ในระบบ Cyber Banking ผมได้แจ้งไปทางคอลเซ็นเตอร์ของธนาคารเรียบร้อยแล้วแต่ทางธนาคารก็บอกว่าทำเป็นมาตรฐานเพียงพอแล้ว ซึ่งหมายความว่าจะไม่มีการปรับปรุงใด ๆ เกิดขึ้นซึ่งถ้าทางธนาคารมีมาตรการที่ดีพอจะต้องถามคำถามในเชิงลึกมากขึ้นเช่น รหัสบัตรเอทีเอ็ม เลขบัตรเอทีเอ็ม สาขาที่เปิดบัญชี ซึ่งไม่สามารถหาได้ตามอินเทอร์เน็ตแล้วทุกคนต้องรู้หรือคิดตัวและซึ่งจะทำให้การดำเนินการยากยิ่งขึ้น ผมไม่รู้ว่าจะสามารถทำให้ทราบว่าทางธนาคารจะมีส่วนรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผมได้อย่างไรและจะมีวิธีการป้องกันได้อย่างไร เพราะถ้าทางคนร้ายไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนการรับ OTP ได้ผมก็ไม่เสียหายมากขนาดนี้<sup>175</sup>”

<sup>174</sup> “เพย์สบายเผลอเปิดเผยรายชื่ออีเมลลูกค้าผ่านอีเมลประชาสัมพันธ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.blognone.com/node/46054>.

<sup>175</sup> “K-Cyber Banking ไม่ปลอดภัยเสียหาย 78,324 บาท โดยมีผู้ไม่ประสงค์ดีโทรไปเปลี่ยนแปลงการรับ OTP ทางมือถือไปเป็นทางอีเมลได้ง่าย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <http://pantip.com/topic/30656253>.

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของข้อมูลส่วนตัวที่จัดกระจายอยู่ในธุรกิจออนไลน์ต่าง ๆ หลายด้าน ในแง่หนึ่งข้อมูลส่วนตัวคือทรัพย์สินของผู้ใช้บริการซึ่งยินยอมมอบให้กับผู้ให้บริการ ขณะเดียวกันข้อมูลส่วนตัวก็กลายเป็นทุนสำหรับเจ้าของธุรกิจในการแสวงหากำไรต่อไป คำถามที่ตามมาคือ สิทธิความเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนตัวนี้ยังเป็นของเจ้าของข้อมูลนี้หรือไม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นยังแสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการไม่เข้าใจระบบการจัดการข้อมูลส่วนตัวที่จัดเก็บไว้ ซึ่งอาจจะมาจากการที่ผู้ให้บริการไม่ชี้แจงต่อผู้ให้บริการ ไม่ว่าจะเป็วิธีการจัดเก็บข้อมูล การควบคุม ความปลอดภัย ผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลนี้ได้ รวมถึงอำนาจในการส่งต่อข้อมูลให้กับบุคคลที่สาม นอกจากนี้เรายังเห็นว่าแม้การรั่วไหลของข้อมูลส่วนตัวจะไม่ส่งผลกระทบต่อทางร่างกาย แต่ผู้ให้บริการก็รู้สึกว่าคุณเองไม่ปลอดภัยในระดับที่แตกต่างกันออกไป เช่น ราคายู่อู้สึกว่าถูกรบกวน หรือสูญเสียทรัพย์สิน

จากบทบัญญัติของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ได้ยกมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการที่มีอยู่นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะให้ความปลอดภัยและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตของผู้ให้บริการ เนื่องจากบทบาทของ กสทช. ไม่ได้เป็นไปในเชิงรุก ไม่มีหลักเกณฑ์ประเมินระดับความปลอดภัยของเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สำหรับโครงสร้างการทำงานของสำนักบริหารเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการคมนาคมก็ไม่มีหน่วยงานที่รับมือกับปัญหาด้านความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวโดยเฉพาะ<sup>176</sup> ตลอดจนไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบังคับใช้ในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน

เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรกำกับดูแลกิจการทางโทรคมนาคมคือ รัฐบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (The Communications Act of 1934) ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐอเมริกา (The Federal Communications Commission (FCC)) โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้บริโภคและการจัดการเรื่องร้องเรียนคือสำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau: CGB) และสำนักบังคับใช้กฎ (Enforcement Bureau) นอกจากนี้ FCC ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านผู้บริโภค (Consumer Task Force) เพื่อจัดการงานด้านผู้บริโภคแบบบูรณาการ โดย CGB จะประกอบด้วยหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบงานด้านผู้บริโภคในลักษณะงานที่แตกต่างกัน และมีแผนกนโยบายผู้บริโภค (Consumer Policy Division) ทำหน้าที่พัฒนานโยบายผู้บริโภคในอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FCC อาทิเจ้าของโครงข่าย (Common

<sup>176</sup> โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม, “บทบาทของ กสทช. กับการคุ้มครองความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเครือข่ายพลเมืองเน็ต,” (พฤศจิกายน 2557).

Carrier) สถานีวิทยุและโทรทัศน์ผู้ให้บริการสื่อสารผ่านเคเบิลดาวเทียมและระบบไร้สาย รวมถึงกิจการหรือหน่วยงานที่ถูกลงโทษภายใต้กฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคทางโทรศัพท์ 1991 และกฎหมายอื่น ๆ ที่ FCC ได้รับมอบอำนาจให้กำกับดูแล เป็นต้น

ข้อดีของการมีแผนกนโยบายผู้บริโภค (Consumer Policy Division) คือการทำให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภคจะได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบายของ FCC ไม่ว่าจะผ่านการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งหรือการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของสำนักหรือสำนักงานอื่น ๆ นอกจากนี้แผนกนโยบายผู้บริโภคยังมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะอาทิจการออกคำสั่งเพื่อจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค การเปลี่ยนผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับความยินยอมจากผู้บริโภค การกำหนดรายละเอียดข้อเท็จจริงในใบแจ้งค่าใช้จ่ายบริการการขายสินค้าและบริการทางโทรศัพท์ ตลอดจนการโฆษณาผ่านระบบโทรสาร รวมถึงการติดตามข้อสอบถามและเรื่องร้องเรียนเพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มหรือปัญหาที่กระทบผู้บริโภค

นอกจากนี้ยังมีแผนกตอบคำถามและรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค (Consumer Inquiries & Complaints Division) ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเจรจาไกล่เกลี่ยและหาข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการให้กับข้อสงสัยหรือเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคตามอำนาจในกฎหมายและหลักปฏิบัติของ FCC โดยในรายละเอียดแผนกนี้จะทำหน้าที่ร้องเรียนทำการพิจารณาและวิเคราะห์เรื่องร้องเรียน จากนั้นจึงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคทางเชิงเอกสารด้วยการเก็บไฟล์ข้อมูลไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งช่วยในการติดตามหรือเก็บรักษาเรื่องร้องเรียนและข้อสงสัยจากผู้บริโภคช่วยเจรจาและพยายามหาข้อยุติให้กับกรณีพิพาทรวมถึงการทำงานร่วมกับสำนักและสำนักงานอื่น ๆ เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์กับผู้บริโภค

แผนกกิจการผู้บริโภคและการทำงานเชิงรุก (Consumer Affair & Outreach Division) ทำหน้าที่พัฒนาวางแผนและนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงรุกเช่นการให้ความรู้กับผู้บริโภคไปใช้ในทางปฏิบัติรวมถึงการจัดทำข้อมูลและความคิดเห็นของผู้บริโภคที่รอบด้านเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการ FCC ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ความรับผิดชอบของแผนกนี้ยังอยู่ที่การจัดระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรมเพื่อเข้าถึงผู้บริโภคในเชิงรุกรวมถึงรับผิดชอบในการจัดทำเว็บไซต์และพัฒนาฐานข้อมูลสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของ FCC จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานซึ่งปฏิบัติการในเชิงรุก มีการเก็บข้อมูลและติดตามผล

นอกจากนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ รัฐบาลบัญญัติความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 1986

(The Electronic Communications Privacy Act of 1986) แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 ของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2701 ถึงมาตรา 2712 ยังได้มีการกำหนดให้ผู้ควบคุมระบบมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองข้อมูลของผู้ใช้บริการ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นลูกค้าของตนหรือไม่ และแม้ว่าจะไม่มีสัญญาระหว่างกันให้ต้องรักษาความลับดังกล่าวก็ตาม พร้อมกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นให้แน่ใจว่าข้อมูลในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ผู้ใช้บริการใส่เข้าไปในระบบจะไม่รั่วไหลซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใช้บริการได้

#### 4.2 ปัญหาความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยี

มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ไว้ และมาตรา 15 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ให้บริการ ซึ่งมีการให้นิยามของคำว่า “ผู้ให้บริการ” ไว้ในมาตรา 3 ไว้ว่า โดยเมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ให้บริการร่วมรับผิดในเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อตีความโดยจากมาตรา 3 ของ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แล้วนั้น ผู้มีสถานะเป็น “ผู้ให้บริการ” ตามมาตรา 15 จึงต้องตีความโดยกว้างรวมถึงกลุ่มผู้ให้บริการอย่างน้อยสี่จำพวก<sup>177</sup> คือ

- 1) ผู้ประกอบการโทรคมนาคมไม่ว่าโดยระบบโทรศัพท์ ระบบดาวเทียม ระบบวงจรเช่า หรือบริการสื่อสารไร้สาย
- 2) ผู้ให้บริการเข้าถึงเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์ไม่ว่าโดยอินเทอร์เน็ตทั้งผ่านสายและไร้สาย หรือในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในเรียกว่า อินทราเน็ต ที่จัดตั้งขึ้นในเฉพาะองค์กรหรือหน่วยงาน
- 3) ผู้ให้บริการเช่าระบบคอมพิวเตอร์ หรือให้เช่าบริการโปรแกรมประยุกต์ (Host Service Provider)
- 4) ผู้ให้บริการเก็บรักษาข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่นตาม มาตรา 3(2) นั้นย่อมหมายถึงผู้ให้บริการข้อมูลคอมพิวเตอร์ผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่เรียกว่าผู้ให้บริการเนื้อหา หรือ Content Provider เช่น ผู้ให้บริการ Webboard หรือ Web Service เป็นต้น

จากการตีความดังกล่าวจะเห็นว่าความหมายของผู้ให้บริการตามกฎหมายนั้น หมายรวมถึงผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะผู้ให้บริการแก่บุคคลอื่นในการเข้าสู่อินเทอร์เน็ตตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะมีผลให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องมีความรับ

<sup>177</sup> อัททพล รัตนานติ, “ปัญหาการทางกฎหมายของผู้ดูแลเว็บไซต์ตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <https://ilaw.or.th/node/4129>.



ผิดต่อเนื้อหาที่ผู้ใช้บริการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์โดยผิดกฎหมายตามมาตรา 14 เช่นเดียวกับ ผู้กระทำความผิด ซึ่งการที่กฎหมายระบุไว้เช่นนี้ และส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจ โทรคมนาคมของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยทำให้ผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตต้องร่วมรับผิดชอบใน เนื้อหาที่มีขอบด้วยกฎหมายที่ถูกโพสต์หรือส่งโดยบุคคลที่สาม (เช่น ผู้ใช้) ผ่านบริการของผู้ ให้บริการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้ใช้บริการแล้ว ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ ผู้ให้บริการด้วยเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลมีโอกาสสูงที่จะสามารถควบคุมเนื้อหาหรือพฤติกรรมที่ผิด กฎหมาย และอินเทอร์เน็ตที่เป็นอยู่ตอนนี้เปิดโอกาสให้ผู้ใช้สามารถโพสต์ข้อความนิรนามหรือใช้ นามแฝง จึงเป็นเรื่องค่อนข้างยากหรือกินเวลาที่จะหาตัวผู้ใช้ที่โพสต์เนื้อหาที่ผิดกฎหมายหรือเป็นที่ รังเกียจ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจทางกฎหมาย ในทางตรงข้าม เป็นเรื่อง ง่ายกว่าที่จะระบุตัวกลางที่ให้บริการฝากหรือส่งเนื้อหาอย่างผู้ใช้บริการ เพราะตัวกลางเหล่านี้ จะต้องผ่านขั้นตอนการลงทะเบียนหรือข้อกำหนดในการให้ใบอนุญาต ดังนั้นการที่รัฐบาลโยน ภาระรับผิดชอบทางกฎหมายให้กับตัวกลางเพื่อควบคุมเนื้อหาหรือแก้ไขปัญหาพฤติกรรมไม่เหมาะสม ในโลกออนไลน์ นโยบายเช่นนี้เป็นการโยนหน้าที่ในการเฝ้าตรวจสอบเนื้อหาให้กับตัวกลางที่เป็น เอกชน และหากต้องแบกรับภาระรับผิดชอบทางกฎหมายต่อเนื้อหาที่ถูกฝาก ส่ง หรือกระจายผ่านบริการ ตัวกลางก็จะถูกบังคับให้คอยตรวจตราและจำกัดเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้ไปโดยปริยาย

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่า คำว่า “ผู้ใช้บริการ” ตามนิยามแห่ง มาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อนำมาบังคับใช้กับ มาตรา 15 จะมีความหมายกว้างเกินไป โดยรวมไป ถึงผู้ประกอบการ โทรคมนาคมที่ดูแลระบบดาวเทียม ระบบวงจรเช่า หรือบริการสื่อสารไร้สาย อย่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งโดยธรรมชาติผู้ใช้บริการกลุ่มนี้จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเนื้อหา ที่สื่อสารกันระหว่างผู้ใช้บริการ แต่กลับต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สร้างความ ไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต

ประเด็นต่อมาคือปัญหาจากการบัญญัติถ้อยคำตาม มาตรา 15 ประการแรก คือ การใช้คำ ว่า “จงใจสนับสนุนหรือยินยอม” ในมาตราดังกล่าวขัดต่อหลักเกณฑ์กฎหมายอาญา เนื่องจาก พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายมุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงมีลักษณะเป็นกฎหมาย อาญาประเภทหนึ่ง การบัญญัติถ้อยคำจึงต้องชัดเจน และการตีความจึงต้องเคร่งครัด จะตีความ นอกเหนือจากถ้อยคำมิได้ นอกจากนี้การบัญญัติถ้อยคำในกฎหมายว่า “จงใจ” มิใช่การบัญญัติ ถ้อยคำตามลักษณะของกฎหมายอาญา เนื่องจากกฎหมายอาญา การจะลงโทษผู้กระทำความผิดต้อง มีโครงสร้างองค์ประกอบภายในประกอบด้วย คือ “เจตนา” การใช้คำว่า “จงใจ” ซึ่งเป็นคำที่มัก ปรากฏในกฎหมายแพ่ง จึงอาจทำให้เกิดการตีความที่ผิดพลาดไปได้ว่า การจงใจ กับเจตนา เหมือนกันหรือไม่อย่างไร และขอบเขตเท่าใดจึงถือว่า มีเจตนาแล้ว

นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาการสร้างภาระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการ ในเรื่องของขอบเขตเนื้อหาที่เข้าข่ายเป็นความผิด ส่งผลให้ผู้ให้บริการต้องนำข้อมูลนั้นออกจากระบบของตนทั้ง ๆ ที่ยังไม่ทราบแท้จริงว่าข้อความนั้นขัดกับกฎหมายตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติดังกล่าวจริงหรือไม่ ปัญหาข้อนี้ทำให้ผู้ให้บริการต้องทำหน้าที่คล้ายศาลที่ตัดสินล่วงหน้าว่าข้อความใดผิดมาตรา 14 เมื่อมีการนำข้อมูลออกจากระบบ ย่อมส่งผลโดยตรงให้ผู้ให้บริการลดน้อยถอยลง กระทบต่อเศรษฐกิจดิจิทัลต่อไป

จากปัญหาเรื่องขอบเขตของเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาคือเมื่อปรากฏข้อความที่ยังกำกวมระหว่าง ผิดกฎหมายกับไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีการแจ้งเตือนจากเจ้าหน้าที่รัฐให้นำข้อมูลนั้นออก ในที่นี้เรียกว่าหลักการ “แจ้งเตือนและเอาออก (Notice and Takedown)” คือการกำหนดเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการไม่ต้องมีภาระรับผิด หากได้รับการเผยแพร่เนื้อหาที่อาจผิดกฎหมาย (ละเมิดลิขสิทธิ์) หลังจากได้รับการแจ้งจากผู้ที่เกี่ยวข้องละเมิดสิทธิ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากหยุดเผยแพร่ได้ภายในกำหนด จะถือว่าไม่มีความผิด แต่หากเกินกำหนด ก็อาจถูกฟ้องร้องได้ แต่การที่ไม่มีการแจ้งเตือนดังกล่าวและกลับถูกตีความว่า “จงใจหรือยินยอม” ให้มีข้อความที่ผิดกฎหมาย ผู้ให้บริการจึงต้องรับความผิดตามมาตราที่ 14 นี้ทันที ประกอบกับไม่มีกำหนดระยะเวลาว่าเมื่อผู้ให้บริการพบข้อความฝ่าฝืนกฎหมายต้องนำออกภายในกี่วัน จึงเป็นความไม่แน่นอนของ “ผู้ให้บริการ” ที่เป็นคนกลางอยู่ระหว่างรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล กับประชาชนที่เป็นผู้ให้บริการ ภาระหนักทั้งหมดจึงตกกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทันที และมาตราดังกล่าวยังเป็นการเน้นการลงโทษผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทั้ง ๆ ที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเป็นเพียง “ตัวกลาง” ในการให้บริการอินเทอร์เน็ตเท่านั้น แทนที่จะเน้นไปที่การสืบหาผู้กระทำผิดแท้จริงมากกว่า โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการมีโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดเอง

และเนื่องมาจากปัญหาหลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นจึงได้มีการพยายามแก้กฎหมายดังกล่าว จนล่าสุดได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2560 และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป<sup>178</sup>

ซึ่งประเด็นที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พัฒนารู้นจากกฎหมายเดิมมีดังนี้

1) การยกเลิกคำว่า “จงใจ” และแก้ไขเพิ่มเติมเป็นคำว่า “ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจกัน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติใหม่นี้ยังไม่ได้ใช้คำว่า “เจตนา” ให้ชัดเจน แต่ใช้คำว่า “ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจกัน” ซึ่งย่อมเกิดความชัดเจนในการตีความ และปรับใช้

<sup>178</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 2.

มากกว่าคำว่าจงใจ เพราะทั้งคำว่า ร่วมมือ ยินยอม รู้เห็นเป็นใจล้วนเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายอาญาหลักทั่วไป มีการตีความในเชิง ตัวการร่วมหรือผู้สนับสนุน ในหมวดที่ 6 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 (ตัวการ) และมาตรา 86 (ผู้สนับสนุน) ฉะนั้นร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นการแก้ไข ปัญหาได้ดีในระดับหนึ่ง ในแง่ปัญหาการบัญญัติล้อยคำสำนวนในมาตรา 15

2) รัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดขั้นตอนการแจ้งเตือนตามหลัก Notice and Takedown จากกฎหมายเดิมเกิดปัญหาว่าผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจะถือว่ามีความรับผิดชอบที่ หากเป็นผู้บริการตามที่กฎหมายกำหนด และเข้าเงื่อนไข จงใจ ยินยอมหรือสนับสนุน ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้นำหลัก Notice and Takedown มาใช้ หลักดังกล่าวนี้คือ หากพบข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายปรากฏอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ให้รีบลบออกภายในเวลาอันเหมาะสมนับแต่วันที่รู้หรือได้รับแจ้ง หรือภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หากลบออกภายในเวลาที่กำหนดแล้วก็จะไม่ต้องรับโทษ หากผู้ให้บริการมิได้ดำเนินการแก้ไขหรือระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าว ก็จะต้องระวางโทษ โดยหลัก Notice and Takedown ที่กฎหมายใหม่จะนำเข้ามาใช้จึงเป็นการลดภาระการควบคุมดูแล และลดภาระความเสี่ยงของตัวกลางได้บ้าง เพราะมีการแจ้งเตือนจากฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสมือนรัฐเข้ามามีบทบาทคัดกรองข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคู่ไปกับผู้ให้บริการ หลักการดังกล่าวจึงมีประโยชน์และช่วยลดภาระต่อ ผู้ให้บริการ ได้

แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนวิธีการตามมาตรา 15 วรรคสอง ของร่างแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้น ยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองถึงวิธีการแจ้งเตือนว่า มีขั้นตอนอย่างไร ระยะเวลาเท่าใดในการนำข้อมูลออกจากระบบของผู้ให้บริการ ซึ่งก็ยังเป็นปัญหาต่อไป หากร่างใหม่ดังกล่าวมีประกาศใช้ ออกมา ย่อมต้องมีกฎหมายลำดับรองออกตามมารับรองหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและคุ้มครองสิทธิของประชาชนเช่นกัน

3) เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าปฏิบัติตามขั้นตอนแจ้งเตือน พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ได้มีการบัญญัติวรรคสามเพิ่มเติมขึ้นมาว่า “...ถ้าผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าตนปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามวรรคสอง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ” หลักนี้สืบเนื่องมาจากวรรคสองที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้หลักการ Notice and Takedown หรือการแจ้งเตือนผู้ให้บริการว่า มีข้อมูลในการควบคุมดูแลของตนกำลังฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ ต้องนำข้อมูลนั้นออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ตามขั้นตอนที่รัฐมนตรีประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรองออกมา และหากยังมีข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย “ผู้ให้บริการ” จึงมีความผิด แต่มาตรา 15 วรรคสาม บัญญัติเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการ พิสูจน์ว่าตนได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่แจ้งแล้ว เพียงแต่ข้อมูลฝ่าฝืนกฎหมายนั้นยังปรากฏอยู่ภายใต้การดูแลของตน ตนย่อมพ้นความรับผิด ซึ่งต่างจากมาตรา 15 เดิมอันปราศจากการพิสูจน์ใด ๆ ทั้งสิ้น

เมื่อปรากฏข้อมูลฝ่าฝืนกฎหมาย ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ให้บริการ กฎหมาย “ถือว่า” มีความรับผิดชอบที่ ฉะนั้นการเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสม และเป็นธรรมมากขึ้นต่อผู้ให้บริการ แต่การบัญญัติดังกล่าวถูกตั้งข้อสังเกตจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาวตรี สุขศรี ดังคำสัมภาษณ์จากเว็บไซต์เครือข่ายพลเมืองเน็ตดังนี้

“...ทว่าในร่างพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ วรรคดังกล่าวกลับ “กลับกัน” คือแทนที่จะให้ผู้ให้บริการ “ไม่ต้องรับผิดชอบไว้ก่อน” เว้นแต่จะมีส่วนรู้เห็นกับเนื้อหา นั้น ร่างกฎหมายไทยกลับให้ “รับผิดชอบไว้ก่อน” เว้นแต่ผู้ให้บริการจะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนรู้เห็นกับเนื้อหา นั้นหรือ ได้ทำตามขั้นตอนการแจ้งเตือนและเอาออกแล้ว ซึ่งนี่จะเป็นภาระแก่ผู้ให้บริการไทย...”<sup>179</sup>”

ซึ่งการตั้งข้อสังเกตดังกล่าว ผู้วิจัยมีความคิดเห็นสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ เนื่องจากในกฎหมายอาญา จำเลย ย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์จากฝ่ายโจทก์จนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดจริง อันเป็นภาระการพิสูจน์ที่ต้องตกแก่ฝ่ายโจทก์ แต่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวกลับ ผลักภาระการพิสูจน์ไปยังจำเลย ซึ่งเป็นการบัญญัติขัดต่อหลักการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉะนั้นแม้กฎหมายใหม่จะบัญญัติบทยกเว้นความผิดไว้เพื่อประโยชน์แก่ผู้ให้บริการ แต่การบัญญัตินั้นนอกจากขัดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในอีกแง่หนึ่งยังเพิ่มภาระเรื่องการพิสูจน์เพื่อยกเว้นความผิดให้แก่ผู้ให้บริการได้เช่นกัน

4) ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาเช่นเดิมคือคำว่า “ผู้ให้บริการ” ยังกว้างและขาดการแยกประเภทผู้ให้บริการเช่นเดิม มิได้มีการระบุลงไปเฉพาะเจาะจง ในอนาคตอาจเกิดปัญหาการตีความกว้างเกินกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นผลร้ายกับคนที่ไม่ควรจะต้องรับผิดชอบไปด้วย นอกจากนี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาชัดเจนว่าหลังการแจ้งเตือนต้องนำข้อมูลออกจากระบบภายในกี่วัน ปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการที่รัฐออกคำสั่งทางปกครอง ประการใดประการหนึ่งมายังประชาชน ในที่นี้คือ ผู้ให้บริการ ว่าต้องนำข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมายออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ที่ตนควบคุมดูแล อันเป็นการกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจึงต้องกระทำโดยมีเหตุผลรองรับ และชั่งน้ำหนักตามหลักสัดส่วน จึงสามารถออกคำสั่งเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้ และที่สำคัญ นอกจากนั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังต้อง มีความชัดเจน แน่นนอน ของเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐจะล่งล้าสิทธิ เสรีภาพนั้น ๆ กรณีเรื่อง คำสั่งของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ผู้ให้บริการนำข้อมูลออกจากระบบ จึงต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น ต้องนำข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมายออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ภายใน 3 วันนับแต่ได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่กระทรวงไอซีที เป็นต้น มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้

<sup>179</sup> “หวั่น ร่างพ.ร.บ.คอมฉบับใหม่ เปิดช่องให้เลี่ยงมาตรา 20 สั่งปิดเว็บไซต์” (19 ตุลาคม 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <https://thainetizen.org/2015/10/digital-economy-laws-update-sawatree/>.

เป็นช่องโหว่ในการดำเนินคดีต่อผู้ให้บริการ โดยใช้มาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันเอง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ ปัญหาดังกล่าวจึงยังต้องรอดูกฎหมายลำดับรอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐมนตรีว่าจะกำหนดวิธีการ ขั้นตอนการแจ้งเตือนอย่างไร ซึ่งหากกำหนดเวลาไว้ให้น้อยเกินสมควร เช่น 1 วัน หลักการดังกล่าวนี้ก็จะสร้างปัญหาอื่นตามมาอีกก็ได้

เมื่อเปรียบเทียบนโยบายคุ้มครองตัวกลางจากภาระความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตของต่างประเทศ สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

#### 1) สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย 2 ฉบับที่ครอบคลุมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภาระรับผิดชอบของตัวกลาง นั่นคือ มาตรา 230 แห่งประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา เรื่องที่ 47 การโทรคมนาคม หัวข้อการป้องกันสำหรับการปิดกั้นและคัดกรองเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม (Protection for private blocking and screening of offensive material<sup>180</sup>) และมาตรา 512 ในรัฐบัญญัติลิขสิทธิ์แห่งสหัสวรรษดิจิทัล ค.ศ. 1998 (Digital Millennium Copyright Act of 1998 - DMCA<sup>181</sup>) ให้การคุ้มครองตัวกลางจากภาระรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้ซึ่งเป็นบุคคลที่สาม และผู้ให้บริการสื่อปฏิสัมพันธ์ออนไลน์ได้ใช้มาตรานี้เพื่อป้องกันตนเองจากข้อกล่าวหา รวมถึงความประมาทเลินเล่อ การฉ้อฉล การฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองสิทธิพลเมือง และการหมิ่นประมาท

บทบัญญัติในรัฐบัญญัติลิขสิทธิ์ของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างจากมาตรา 230 แห่งประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกาเล็กน้อย แต่ก็ยังจำกัดขอบเขตการรับผิดชอบต่อการละเมิดลิขสิทธิ์โดยมาตรา 512 ในกฎหมาย DMCA กำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตมี “พื้นที่ปลอดภัย” (Safe Harbor) และเพื่อให้เข้าข่ายในการได้รับความคุ้มครองจากพื้นที่ปลอดภัย ผู้ให้บริการต้องนำเอาเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์ออกเมื่อได้รับคำเตือนจากเจ้าของลิขสิทธิ์

#### 2) สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปก็ให้การคุ้มครองกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเช่นเดียวกัน ภายใต้ประกาศการค้าอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 2000 (Electronic Commerce Directive of 2000) แห่งสหภาพยุโรป<sup>182</sup>

<sup>180</sup> 47 U.S.C. § 230 - Protection for private blocking and screening of offensive material, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.law.cornell.edu/uscode/47/230.html>.

<sup>181</sup> 17 U.S. Code § 512 - Limitations on liability relating to material online, สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2559, จาก <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/17/512>.

<sup>182</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559, จาก [http://ec.europa.eu/internal\\_market/e-commerce/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/index_en.htm), ดูประกอบ OpenNet Initiative, Europe - Regional Overview (2009), <http://opennet.net/research/regions/europe>.

ประกาศนี้ให้ความคุ้มครองกับตัวกลางใน 3 ลักษณะคือ

- (1) การให้บริการในฐานะ “ท่อเชื่อมต่อในการส่งข้อมูลเท่านั้น” (Mere Conduits<sup>183</sup>)
- (2) การให้บริการ “เก็บข้อมูลไว้เพียงชั่วคราว” (Caching<sup>184</sup>) คือให้บริการเก็บข้อมูลชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการส่งข้อมูลเท่านั้น
- (3) การให้บริการ “รับฝาก” (Hosting<sup>185</sup>) สำหรับเนื้อหาที่ถูกนำขึ้นโดยผู้ใช้ (User-Submitted Content) ถ้าไอเอสพีนั้นไม่มีเจตนาที่จะทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และนำเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายลงอย่างรวดเร็วทันทีที่รับรู้การมีอยู่ของเนื้อหาเหล่านั้น

จะเห็นได้ว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปตระหนักถึงประโยชน์จากการคุ้มครองตัวกลาง และการใช้นโยบายเหล่านี้ในช่วงนี้ช่วยกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรคนวัตกรรมและขยายโอกาสไปสู่การค้าอิเล็กทรอนิกส์และการแสดงออกอย่างเสรี ซึ่งช่วยสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารอย่างกว้างขวางมากขึ้น

### 3) หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง

เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออก และสนับสนุนโครงสร้างเพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ที่อยู่บนความสมดุลของความต้องการของภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ กลุ่มภาคประชาสังคมทั่วโลกได้มีประชุมและเสนอรอบหลักประกันขั้นพื้นฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด จัดทำขึ้นเป็น หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง (Manila Principles on Intermediary Liability<sup>186</sup>) ทั้งนี้โดยมีที่มาจากคัวของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกรอบกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์สนับสนุนการพัฒนาระบบความรับผิดชอบที่ใช้ได้อย่างเป็นสากลและสอดคล้องกับความเป็นมนุษย์ ที่มุ่งส่งเสริมความริเริ่มสร้างสรรค์พร้อมกับการเคารพสิทธิของผู้ใช้งานอย่างสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และหลักการปฏิบัติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights) โดยประกอบไปด้วยหลักการในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

<sup>183</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC, Article 12.

<sup>184</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC, Article 13.

<sup>185</sup> E-Commerce Directive, 2000/31/EC, Article 14.

<sup>186</sup> เครือข่ายพลเมืองเน็ต, หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง, แปลโดย พิกพ อุดมอิทธิพงศ์ และ อาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล, (15 เมษายน 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2560, จาก <https://thainetizen.org/docs/manila-principles/>.

(1) สื่อตัวกลางควรได้รับการคุ้มครองจากความรับผิดชอบที่เป็นเนื้อหาของบุคคลที่สาม คือระเบียบกำกับดูแลความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางใด ๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องมีข้อบทที่เฉพาะเจาะจง ชัดเจน และสามารถเข้าถึงได้ สื่อตัวกลางควรได้รับการคุ้มครองจากความรับผิดชอบที่เนื้อหาเป็นของบุคคลที่สาม โดยสื่อตัวกลางไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงเนื้อหานั้นแต่อย่างใด สื่อตัวกลางต้องไม่ถูกฟ้องร้องเพื่อเอาผิดกรณีที่ไม่ควบคุมเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมาย และสื่อตัวกลางต้องไม่ถูกฟ้องตามกฎหมายอย่างเข้มงวด กรณีที่เป็นตัวกลางจัดเก็บและเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่สาม และไม่ควรถูกบังคับตามนโยบายความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางให้ต้องควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดต่อเนื้อหาที่เผยแพร่<sup>187</sup>

(2) ต้องไม่กำหนดให้ควบคุมเนื้อหา เว้นแต่มีคำสั่งจากหน่วยงานศาล คือต้องไม่กำหนดให้สื่อตัวกลางควบคุมเนื้อหา เว้นแต่มีคำสั่งมาจากหน่วยงานศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง ภายหลังจากพิจารณาว่าเนื้อหาในข้อพิพาทนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งเพื่อควบคุมเนื้อหาต้องระบุหลักเกณฑ์อันเป็นเหตุให้วินิจฉัยว่าเนื้อหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเขตอำนาจศาลนั้น ระบุตัวบ่งชี้ตำแหน่งบนอินเทอร์เน็ต (Internet Identifier) และอธิบายของเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ระบุพยานหลักฐานที่เพียงพออันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อออกคำสั่งดังกล่าว และหากเป็นไปได้ ให้ระบุระยะเวลาที่ควรควบคุมเนื้อหาดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ความรับผิดชอบใด ๆ สำหรับสื่อตัวกลางต้องมีสัดส่วนเหมาะสมและเชื่อมโยง โดยตรงกับพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของสื่อตัวกลางนั้น กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อการควบคุมเนื้อหาได้อย่างเหมาะสม สื่อตัวกลางต้องไม่รับผิดชอบที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ ที่ไม่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการนี้<sup>188</sup>

(3) คำขอให้ควบคุมเนื้อหาต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป็นไปตามกระบวนการอันควรตามกฎหมาย คือสอดคล้องกับหลักการข้อที่ 2 สื่อตัวกลางไม่ควรต้องควบคุมเนื้อหากรณีที่ไม่มีการสั่งจากหน่วยงานศาล หากรัฐบาลหรือภาคเอกชนที่ร้องขอให้มีการควบคุมเนื้อหา จะต้องปฏิบัติตามหลักการต่อไปนี้ คือต้องไม่กำหนดให้สื่อตัวกลางประเมินในแง่สาระบัญญัติของความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของบุคคลที่สามนั้น โดยคำสั่งให้ควบคุมเนื้อหาที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีคุณลักษณะในขั้นต่ำดังต่อไปนี้<sup>189</sup>

- ก. ระบุตัวบทกฎหมายที่สนับสนุนว่าเนื้อหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ข. ระบุยูอาร์แอล (URL) และคุณลักษณะของเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

<sup>187</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>188</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>189</sup> เพิ่งอ้าง.

ค. มีเนื้อหาครอบคลุมอายุความ ข้อยกเว้น และข้อต่อสู้ทางกฎหมายกรณีที่เป็นเนื้อหาที่  
ผู้ใช้งานเป็นผู้ผลิต (User-Generated Content)

ง. รายละเอียดการติดต่อของบุคคลหรือหน่วยงานที่ออกคำสั่ง เว้นแต่มีข้อห้ามตาม  
กฎหมาย

จ. พยานหลักฐานมากเพียงพอเพื่อสนับสนุนการออกคำสั่งดังกล่าว

ฉ. การประกาศความสุจริตใจว่าข้อมูลที่ทำให้มีความเที่ยงตรง

คำสั่งให้ควบคุมเนื้อหาอันเป็นผลมาจากนโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง  
ต้องมีคุณลักษณะในขั้นต่ำดังต่อไปนี้

ก. เหตุผลว่าทำไมเนื้อหาดังกล่าวถือเป็นการละเมิดนโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง

ข. ระบุยูอาร์แอลและคุณลักษณะของเนื้อหาที่ละเมิดนโยบายการควบคุมเนื้อหา

ค. รายละเอียดการติดต่อของบุคคลหรือหน่วยงานที่ออกคำสั่ง เว้นแต่มีข้อห้ามตามกฎหมาย

ง. การประกาศความสุจริตใจว่าข้อมูลที่ทำให้มีความเที่ยงตรง

สื่อตัวกลางซึ่งเป็นที่ตั้งเผยแพร่เนื้อหาที่อาจถูกกำหนดตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม  
คำสั่งให้ควบคุมเนื้อหา กรณีที่เป็นเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการส่งต่อคำขอและคำร้องที่ชอบ  
ด้วยกฎหมายไปยังผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหา หรือการแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงเหตุผลว่าไม่สามารถ  
ปฏิบัติตามคำขอดังกล่าวได้ (Notice and Notice) สื่อตัวกลางไม่ควรถูกกำหนดให้ต้องประกันว่า  
ต้องสามารถจำแนกตัวผู้ใช้งานได้ สำหรับในการส่งต่อคำขอ สื่อตัวกลางต้องระบุคำอธิบายอย่าง  
ชัดเจนและเข้าถึงได้เพื่อให้ผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาทราบถึงสิทธิของตนเอง รวมทั้งในทุกกรณี  
ที่สื่อตัวกลางจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อควบคุมเนื้อหา โดยต้องแจ้งให้ผู้ใช้งานทราบถึง  
ขั้นตอนการโต้แย้งหรือกลไกการอุทธรณ์คำสั่ง ถ้าสื่อตัวกลางจำกัดเนื้อหาซึ่งอยู่ในระบบเครือข่าย  
ของตนโดยอ้างคำสั่งให้ควบคุมเนื้อหา ต้องเป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักการข้อที่ 6 ว่าด้วยความ  
โปร่งใสและการตรวจสอบได้ และควรกำหนดคบทลงโทษกรณีที่มีการอ้างคำสั่งให้ควบคุมเนื้อหา  
โดยมิชอบหรือไม่สุจริตใจ<sup>190</sup>

(4) กฎหมายและคำสั่งและการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหาต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่า  
ด้วยความจำเป็นและความได้สัดส่วน โดยกฎหมาย ระเบียบ และปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหาต้อง  
เกิดจากเหตุจำเป็นและมีสัดส่วนเหมาะสมต่อสังคมประชาธิปไตย การควบคุมเนื้อหาใด ๆ ควร  
จำกัดเฉพาะเนื้อหาส่วนที่เป็นปัญหา เมื่อมีการควบคุมเนื้อหา ต้องมีการนำมาตรการทางเทคนิคที่มี  
ลักษณะควบคุมจำกัดน้อยสุดมาใช้ กรณีที่มีการควบคุมเนื้อหาเนื่องจากเป็นเนื้อหาไม่ชอบด้วย  
กฎหมายสำหรับภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง หากสื่อตัวกลางให้บริการข้ามภูมิภาค ในกรณีเช่นนั้น การ

<sup>190</sup> เพิ่งอ้าง.



ควบคุมเนื้อหาจะต้องจำกัดอยู่เฉพาะภูมิภาคดังกล่าว กรณีที่เป็นการควบคุมเนื้อหาเนื่องจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งควบคุมต้องไม่มีผลเกินระยะเวลาดังกล่าว และต้องมีการต่ออายุคำสั่งควบคุมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประกันการมีผลบังคับใช้<sup>191</sup>

(5) กฎหมายและนโยบายและการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหาต้องเป็นไปตามกระบวนการอันควรตามกฎหมาย โดยก่อนจะอ้างคำสั่งหรือคำขอเพื่อควบคุมเนื้อหาใด ๆ สื่อตัวกลางและผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาต้องได้รับแจ้งถึงสิทธิของตนที่จะให้ข้อมูล เว้นแต่กรณีที่เป็นการปฏิบัติที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งในกรณีเช่นนั้นต้องมีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวภายหลังการบังคับใช้แล้ว และการปฏิบัติต้องเกิดขึ้นทันทีที่เป็นไปได้ กฎหมายกำกับดูแลสื่อตัวกลางใด ๆ ต้องกำหนดให้ทั้งผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาและสื่อตัวกลางมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งให้ควบคุมเนื้อหานั้น สื่อตัวกลางควรกำหนดให้ผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาเข้าถึงกลไกเพื่อทบทวนคำวินิจฉัยเพื่อควบคุมเนื้อหา กรณีที่เห็นว่าเป็นการละเมิดนโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง กรณีที่ผู้ใช้งานซึ่งเป็นผู้ผลิตเนื้อหาขณะในการอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ หรือให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยเพื่อควบคุมเนื้อหาดังกล่าว สื่อตัวกลางควรนำเนื้อหาเหล่านั้นกลับเข้ามาในเครือข่ายเพื่อการเผยแพร่ สื่อตัวกลางไม่ควรเปิดเผยข้อมูลที่สามารถจำแนกตัวบุคคลของผู้ใช้งาน เว้นแต่มีคำสั่งจากหน่วยงานศาล ระบบที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางต้องไม่กำหนดให้สื่อตัวกลางเปิดเผยข้อมูลที่สามารถจำแนกตัวบุคคลของผู้ใช้งาน เว้นแต่มีคำสั่งจากหน่วยงานศาล และในการจัดทำและบังคับใช้นโยบายการควบคุมเนื้อหา สื่อตัวกลางควรเคารพหลักสิทธิมนุษยชน ในทำนองเดียวกันรัฐบาลมีพันธกรณีต้องประกันว่านโยบายการควบคุมเนื้อหาของสื่อตัวกลาง เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน<sup>192</sup>

(6) ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ต้องเป็นองค์ประกอบของกฎหมายและนโยบาย รวมทั้งการปฏิบัติเพื่อการควบคุมเนื้อหา โดยรัฐบาลต้องเผยแพร่กฎหมาย นโยบาย การตัดสินใจ และระเบียบในรูปแบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตในเวลาที่เหมาะสมและมีรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้ รัฐบาลต้องไม่ใช้มาตรการนอกกระบวนการกฎหมายเพื่อควบคุมเนื้อหา รวมทั้งการสร้างแรงกดดันที่มีข้อแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การให้บริการ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนหรือบังคับให้เกิดการปฏิบัติที่อ้างว่าเกิดขึ้นโดย “สมัครใจ” และเพื่อให้เกิดข้อตกลงในการควบคุมการค้า หรือควบคุมการเผยแพร่เนื้อหาต่อสาธารณะ สื่อตัวกลางควรเผยแพร่ นโยบายการควบคุมเนื้อหาของตนผ่านอินเทอร์เน็ต โดยใช้ภาษาที่ชัดเจนและรูปแบบที่เข้าถึงได้ มีการปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยหากมีการ

<sup>191</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>192</sup> เพิ่งอ้าง.

เปลี่ยนแปลงใด ๆ และแจ้งให้ผู้ใช้งานทราบหากมีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลต้องเผยแพร่รายงานด้านความโปร่งใส โดยระบุข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำสั่งและคำขอที่มีต่อสื่อตัวกลาง เพื่อให้ควบคุมเนื้อหาใด ๆ สื่อตัวกลางควรเผยแพร่รายงานด้านความโปร่งใส โดยระบุข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาใด ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการปฏิบัติตามคำขอของรัฐบาล ตามคำสั่งของศาล ตามคำร้องของเอกชน และตามการบังคับใช้นโยบายการควบคุมเนื้อหา กรณีที่มีการควบคุมเนื้อหาเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของสื่อตัวกลาง และสามารถแสดงข้อความแจ้งเตือนให้ผู้ใช้งานที่เข้าถึงเนื้อหาได้ทราบ สื่อตัวกลางต้องแสดงคำเตือนที่ชัดเจนเพื่ออธิบายว่ามีการควบคุมเนื้อหาใด ๆ และเหตุใดจึงทำเช่นนั้น รัฐบาล สื่อตัวกลาง และภาคประชาสังคมควรร่วมมือกันเพื่อจัดทำและสนับสนุนกลไกกำกับดูแลที่เป็นอิสระ โปร่งใส และไม่ลำเอียง เพื่อประกันให้เกิดการตรวจสอบได้ ต่อนโยบายและการปฏิบัติเพื่อควบคุมเนื้อหา ตลอดจนกรอบและกฎหมายความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางควรกำหนดให้มีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบต่อระเบียบและแนวปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อประกันให้มีเนื้อหาที่เป็นปัจจุบัน เป็นผล และไม่เป็นภาระจนเกินควร การทบทวนตามวาระเช่นนี้ควรเป็นส่วนหนึ่งของกลไกเพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติและผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ยังควรมีข้อบ่งชี้ให้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ ทั้งในแง่ต้นทุน ประโยชน์ที่ชัดเจน และผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน<sup>193</sup>

จากการพิจารณาหลักการมะนิลาดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดกฎหมายที่ให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะที่เป็นตัวกลางทางเทคโนโลยีไว้หลายประการ หนึ่งในนั้นคือการนำหลัก “แจ้งเตือนและแจ้งเตือน (Notice and Notice<sup>194</sup>)” มาใช้ ซึ่งหลักการนี้พยายามจะตอบโจทย์ที่เปลี่ยนไปของอินเทอร์เน็ต โดยให้ผู้เผยแพร่เนื้อหาตัดสินใจได้เองว่าจะดำเนินการต่ออย่างไรหลังได้รับการแจ้งเตือน โดยการตัดสินใจจะไม่อยู่ที่ผู้ให้บริการ เนื่องจากเจ้าของเนื้อหาลิขสิทธิ์นั้น มักไม่ใช่ตัวผู้ให้บริการ (เนื้อหาจำนวนมากเป็นเนื้อหาที่ผู้ใช้สร้าง) หลักการนี้กำหนดว่าเมื่อผู้ให้บริการได้รับคำแจ้งเตือนจากเจ้าของลิขสิทธิ์ ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องส่งต่อการแจ้งเตือนไปให้ผู้ให้บริการที่เผยแพร่เนื้อหา เพื่อให้ผู้ใช้ตัดสินใจว่าจะทำอะไรต่อไป เมื่อมีเหตุอันควรให้เชื่อว่าผู้ให้บริการมีพฤติกรรมที่อาจจะละเมิดลิขสิทธิ์ ผู้ให้บริการอาจบันทึกกิจกรรมออนไลน์ของผู้ใช้ดังกล่าวไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีต่อไปหากมีการฟ้องคดี แต่ในระหว่างนั้นผู้ให้บริการยังไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้ให้กับเจ้าของลิขสิทธิ์ และไม่มี

<sup>193</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>194</sup> เครือข่ายพลเมืองเน็ต, “รู้จักหลักการ “Notice and Notice” สำหรับการกำกับเนื้อหาออนไลน์,” (15 พฤษภาคม 2559), สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2559, จาก <https://thainetizen.org/2016/05/notice-and-notice-content-regulation/>.

หน้าที่ลบเนื้อหาออก หากผู้ใช้บริการเห็นว่าเนื้อหาที่ตนเผยแพร่อาจจะละเมิดลิขสิทธิ์ดังที่คำร้องระบุ ก็อาจตัดสินใจลบเนื้อหาออกด้วยตัวเอง หรือหากเห็นว่าไม่น่าจะละเมิดลิขสิทธิ์ก็ไม่จำเป็นต้องลบเนื้อหาออก โดยเจ้าของลิขสิทธิ์สามารถดำเนินการตามกฎหมายฟ้องร้องได้ต่อไป ถ้าเจ้าของลิขสิทธิ์ตัดสินใจฟ้องคดีในที่สุด ศาลสามารถสั่งให้ผู้ให้บริการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนได้ หลักการนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายลิขสิทธิ์ของแคนาดาซึ่งถูกแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงลิขสิทธิ์สมัยใหม่ ค.ศ. 2012 (Copyright Modernization Act of 2012<sup>195</sup>) และประกาศใช้ในปี 2555

สรุปได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยตอนนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติต่างประเทศและหลักการสากลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่ายังไม่ได้ให้ความคุ้มครองตัวกลางอย่างเพียงพอ เห็นได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ที่ไม่มีการแยกประเภทของผู้ให้บริการไว้ จึงอาจทำให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องร่วมรับผิดชอบในความผิดที่ตนไม่ได้ก่อ โดยในความเป็นจริงแล้ว ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น ทำหน้าที่คล้าย “ท่อ” ที่ลำเลียงข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งกฎหมายลิขสิทธิ์ของอเมริการะบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ให้บริการที่ทำหน้าที่เป็นท่อไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ใช้บริการที่ไปละเมิดลิขสิทธิ์คนอื่นบนอินเทอร์เน็ต กฎหมายของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ก็กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 15 ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ของไทย ที่กำหนดบทลงโทษให้ผู้ให้บริการต้องรับโทษเท่ากับผู้โพสต์ข้อความที่ผิดกฎหมายเอง ยิ่งไปกว่านั้น หากเปรียบเทียบกับความผิดอื่น ตามประมวลกฎหมายอาญาเขียนให้การเป็นผู้สนับสนุนไม่ต้องรับผิดชอบเท่ากับผู้กระทำความผิดเอง (ผู้สนับสนุนรับโทษ 2 ใน 3 ของผู้กระทำความผิด) การที่กฎหมายเขียนไว้เช่นนี้ ทำให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องวางมาตรการตั้งรับเพื่อไม่ให้ตัวเองมีความผิดไปด้วย เช่น ต้องจัดทีมคอยตรวจสอบ ต้องใช้เงินลงทุนอีกจำนวนหนึ่ง แทนที่จะเอาเงินไปลงทุนกับการพัฒนางานบริการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างระบบ 5G ได้

หากพิจารณาในมุมมองของเศรษฐกิจดิจิทัล ในอนาคตอันใกล้นี้ ต้องมีการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดดทั้งเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร หรือเทคโนโลยีทางคอมพิวเตอร์ในรูปแบบต่าง ๆ และเมื่อการสื่อสารทั้งหมดถูกรวบรวมโดยระบบคอมพิวเตอร์ สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาคือ เว็บไซต์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่างเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีผู้ให้บริการเพิ่มมากขึ้น ปัญหาของมาตรา 15 ย่อมเกิดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ฉะนั้นหากยังมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับปัจจุบันอยู่ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการที่ต้องรับภาระความเสี่ยงในการควบคุมดูแลเว็บไซต์ของตนโดยเจ้าหน้าที่มิได้มีส่วนช่วยควบคุมดูแลอย่างเต็มกำลัง และเมื่อผู้ให้บริการต้องคอย

<sup>195</sup> Copyright Modernization Act of Canada (SC 2012, c. 20).

ควบคุมดูแล จนเกินกำลังที่ตนจะรับภาระไว้ จึงตัดปัญหาโดยการลบ บล็อก ผู้ใช้บริการออกจากเว็บไซต์ของตนเอง ในทางกลับกันผู้ให้บริการย่อมรู้สึกไม่เสรีในการใช้สื่อผ่านสังคมออนไลน์และหลบเลี่ยงเข้าสู่เว็บไซต์ตนได้รับความรู้สึกเช่นนั้น สุดท้ายสภาวะเช่นนี้จะทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ในโลกดิจิทัลเป็นไปอย่างจำกัด ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างแน่นอน

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ต

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวด 1 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ในมาตรา 7 โดยได้มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีสามแบบ<sup>196</sup> และตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตไว้ต่างหากอีกสามแบบ<sup>197</sup> ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดแบบใบอนุญาตไว้เพียง 3 แบบ และกำหนดให้บริการอินเทอร์เน็ตอยู่ภายใต้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม แต่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ชุดที่แล้ว ได้ออกประกาศ กทช. กำหนดให้แยกใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตออกจากใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ส่งผลทำให้ประกาศ กทช. ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตจึงสร้างความยุ่งยากในการ กำกับดูแลของ กทช. เนื่องจากใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันมีรวมกันถึง 11 แบบ กล่าวคือ กลุ่มใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ประกอบด้วย ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม ทั้งนี้ ขณะที่กลุ่มใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต มีแบบใบอนุญาตที่ประกอบด้วย ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 7.

<sup>197</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548, ข้อ 4.

ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและ บริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศ และบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม

แม้ว่าประเทศไทยจะมีประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548 เพื่อจำแนกประเภทของกิจการโทรคมนาคมก็ตาม แต่พบว่าในทางปฏิบัตินั้น การแยกประเภทใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตออกจากบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ ยังก่อให้เกิดความสับสนอยู่มาก

การแบ่งใบอนุญาตตามประเภท และลักษณะการให้บริการดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดความแตกต่างกันในข้อกำหนดในเรื่องเดียวกัน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต ข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณา ข้อกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการชำระค่าธรรมเนียม และโดยเฉพาะกรณีผู้ให้บริการรายเดียวสามารถขอรับใบอนุญาตได้หลายแบบ ในขณะที่ใบอนุญาตแต่ละแบบมีการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้แตกต่างกัน เช่น ผู้ให้บริการได้รับใบอนุญาตโทรคมนาคมแบบที่สาม และยังได้รับใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน ในการตรวจสอบเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ว่าเป็นรายได้จากการให้บริการประเภทใด หรือแบบใด เป็นเหตุให้เกิดการคิดคำนวณค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และทำให้รัฐอาจสูญเสียรายได้จากปัญหาดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่า สิงคโปร์มีการให้ใบอนุญาตผสมผสาน (Convergent Licensing) รูปแบบใบอนุญาตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประกอบการที่อิงตามสิ่งอำนวยความสะดวกและอิงตามการให้บริการโทรคมนาคม โดยรูปแบบใบอนุญาตของสิงคโปร์เป็นรูปแบบการให้ใบอนุญาตที่มีความเป็นกลางทางเทคโนโลยีรุ่นแรก ๆ และมีการคัดลอกนำไปใช้ทั่วโลกดังนั้นจึงไม่มีข้อแตกต่างระหว่างโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่และดาวเทียม แต่การให้ใบอนุญาตแตกต่างกันตามการดำเนินการให้บริการระบบโทรคมนาคมโดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการอิงตามสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities – Based Operations: FBO) และใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการอิงตามการบริการ (Services – Based Operations: SBO)

ใบอนุญาตประเภทการดำเนินการอิงตามสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities – Based Operations: FBO) จะครอบคลุมถึงการใช้งานและการดำเนินงานของเครือข่ายระบบ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคมใด ๆ โดยบุคคลใดเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านการสื่อสารโทรคมนาคมและ/หรือออกอากาศนอกเขตแดนของตนเองต่อบุคคลที่สามซึ่งอาจรวมถึง

ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายอื่นที่ได้รับอนุญาต ลูกค้าทางธุรกิจหรือประชาชนทั่วไป ฝ่ายที่ประสงค์ดำเนินการให้บริการดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาต FBO จากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเครือข่ายระบบและสิ่งอำนวยความสะดวกโทรคมนาคมดังกล่าวนั้นรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมใด ๆ สำหรับการขนส่งทางโทรคมนาคมหรือการออกอากาศ โดยอาจอยู่ในรูปแบบข้ามพรมแดนหรือในท้องถิ่น และเครือข่ายอาจครอบคลุมทั่วประเทศหรือจำกัดเฉพาะพื้นที่ในลิงค์โปร่ง ระบบเหล่านี้อาจรวมถึงระบบการสื่อสารเคลื่อนที่ (เช่น สถานีฐานสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่) ที่ใช้สำหรับให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ วิทยุสื่อสารหรือบริการข้อมูลมือถือ และระบบสื่อสารโทรคมนาคมแบบดาว (เช่น ระบบใยแก้วนำแสง ระบบท่อใต้ดิน ระบบเคเบิลใต้น้ำ เคเบิลระหว่างประเทศ และเคเบิลดาวเทียม) สำหรับให้บริการด้านเสียงและข้อมูลในประเทศและระหว่างประเทศ

สำหรับใบอนุญาตอีกประเภทคือใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการอิงตามการบริการ (Services – Based Operations: SBO) จะใช้สำหรับกรณีให้ผู้ให้บริการประสงค์จะให้เข้าโครงข่ายโทรคมนาคม (เช่น บริการเชื่อมโยงเครือข่าย และบริการสลับเปลี่ยนเครือข่าย) จากผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาต FBO จากหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำมาให้บริการด้านโทรคมนาคมของตนเอง หรือเพื่อขายบริการด้านโทรคมนาคมของ FBO ให้แก่บุคคลที่สาม โดยผู้ให้บริการที่ติดตั้งระบบเครือข่ายระบบและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคมภายในเขตแดนของตนเอง แต่ต้องการให้บริการด้านโทรคมนาคมแก่บุคคลที่สามซึ่งอาศัยอยู่ในเขตทรัพย์สินของตนต้องยื่นขอใบอนุญาต SBO เช่นกัน การแบ่งประเภทใบอนุญาตเป็นสองประเภทดังกล่าวเช่นนี้ทำให้ง่ายต่อการกำกับดูแลมากกว่า ไม่สับสน และไม่มีความทับซ้อนกันอย่างคลุมเครือของประเทศไทย

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่ากระบวนการการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยจะมีความชัดเจนรัดกุม และการกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และต่อผู้ประกอบการ ตลอดจนประชาชนผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ควรนำรูปแบบการออกใบอนุญาตของลิงค์ โปร่งและพิจารณาประกอบกับหลักการกำหนดให้ผู้ประกอบการ 1 รายได้รับใบอนุญาต 1 ใบ ซึ่งครอบคลุมบริการที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด (One Operator One License) เพื่อลดความทับซ้อนกันของกฎหมาย

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ต

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ได้มีการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ เป็นการเฉพาะ

แต่อย่างไรก็ตามประกาศดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับกรณีพิพาทในเรื่องการเจรจาที่เกี่ยวกับสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเท่านั้น โดยการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมสามารถพิจารณาจากนิยามตามประกาศในมาตรา 3 ซึ่งเมื่อศึกษาประกาศดังกล่าวจะเห็นว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงข้อพิพาทอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมด้วย ซึ่งข้อพิพาทอื่น ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันเช่นข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการละเมิด เป็นต้น

ซึ่งจากข้อเท็จจริงมีการก่อนติดสัมพันธ์กับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การใช้โครงข่ายโทรคมนาคม การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection) การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Telecom Infrastructure Sharing) บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน (MVNO) หรือการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ (National Roaming) เป็นต้น และเมื่อเกิดข้อพิพาทที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการบังคับใช้ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ดังกล่าว ก็จะต้องนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามปกติ เช่น การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ โดยการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามปกตินั้น จะขาดผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าใจธรรมชาติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ทำให้อาจเกิดคำชี้ขาดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของธุรกิจโทรคมนาคมได้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในความล่าช้าของกระบวนการพิจารณา ซึ่งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (The International Telecommunication Union : ITU) ได้เคยทำการศึกษาพบว่าความล่าช้าในการระงับข้อพิพาทสามารถส่งผลกระทบต่อตลาดโทรคมนาคมเนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เงินทุนในภาคธุรกิจไม่มีความคล่องตัวซึ่งอาจก่อให้เกิดการชะงักงันทางการลงทุน ในขณะที่เทคโนโลยีวิ่งไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการระงับข้อพิพาทในทางศาลซึ่งตามปกติจะต้องใช้ระยะเวลาอันนาน จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจอินเทอร์เน็ตถึงเป็นกิจการทางโทรคมนาคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

และแม้ในกรณีของข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่จะมีการตกลงให้ใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการในการตัดสิน แต่ทั้งนี้การที่คู่พิพาทจะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการได้นั้น ข้อพิจารณาอย่างแรกคือข้อพิพาทดังกล่าวต้องมีสัญญาอนุญาโตตุลาการเพื่อเป็นการมอบอำนาจในการระงับข้อพิพาทให้แก่อนุญาโตตุลาการ<sup>198</sup> ดังนั้นข้อพิพาททาง

<sup>198</sup> เสาวนีย์ อัสวโรจน์, คำอธิบายวิชากฎหมายว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางธุรกิจ โดยอนุญาโตตุลาการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

โทรคมนาคมอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากสัญญาที่มีข้อสัญญาอนุญาตตุลาการจะไม่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการอนุญาตตุลาการได้ และแม้ว่าระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทในทางอนุญาตตุลาการจะสั้นกว่ากระบวนการทางศาล แต่ก็มีขั้นตอนกระบวนการที่กินเวลาโดยที่ผ่านประมาณ 1-2 ปีขึ้นไป ซึ่งตามข้อเท็จจริงนั้น คู่พิพาทสามารถควบคุมระยะเวลาได้ด้วยวิธีการพิจารณา เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยชี้ขาดไว้แน่นอน ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่ออนุญาตตุลาการได้ทำคำชี้ขาดแล้ว คู่พิพาทสามารถขอเพิกถอนคำชี้ขาดได้โดยยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และเนื่องจากมีการคัดค้านอนุญาตตุลาการที่บางครั้งไปดำเนินการต่อที่ศาลชั้นต้นแล้วไม่สิ้นสุดมีการอุทธรณ์ต่อศาลสูง<sup>199</sup> ซึ่งข้อพิพาทโทรคมนาคมส่วนใหญ่ นั้น มีความเกี่ยวข้องกับการให้บริการต่อประชาชนทำให้เข้าเหตุแห่งการเพิกถอนตามมาตรา 40 (2) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 กล่าวคือ การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหากเป็นสัญญาทางแพ่งก็จะมีการยื่นเพิกถอนที่ศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจ หากเป็นสัญญาทางปกครองก็จะมีการเพิกถอนต่อศาลปกครอง เมื่อผลคดีออกมาเป็นอย่างไรก็จะมีการยื่นอุทธรณ์ฎีกาต่อ ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุดต่อไป

โดยกรณีปัญหาเกี่ยวกับการใช้วิธีการอนุญาตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาททางโทรคมนาคมนั้น รัฐบาลได้มีแนวนโยบายในเรื่องดังกล่าว โดยมีพัฒนาการจากการกำหนดในสัญญาโทรคมนาคมให้ใช้วิธีการอนุญาตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาท แต่จากข้อเท็จจริงการใช้วิธีการอนุญาตตุลาการนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านความล่าช้าและไม่มีผลบังคับเด็ดขาดเช่นวิธีการทางศาลดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีการพยายามปรับปรุงกฎหมายดังต่อไปนี้

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 กำหนดให้สัญญาสัมปทานในกฎหมายปัจจุบันเป็นสัญญาทางปกครอง จึงควรรำคาดีพิพาทส่งศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมกรณีที่เป็นสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนในไทยหรือต่างประเทศ ไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญาให้มอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาตตุลาการชี้ขาด แต่หากมีความจำเป็นหรือเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่าย ให้เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2547 เห็นชอบให้คำว่า สัญญาที่รัฐทำกับเอกชนไทยหรือต่างประเทศ ให้หมายถึง “สัญญาสัมปทาน” เท่านั้น

<sup>199</sup> ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, “การอนุญาตตุลาการไทย : ปัญหาและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ,” รวมบทความ ข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างเทศ กฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับอนุญาตตุลาการ, (2549).



3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2547 มีมติยกเว้นให้นำอนุญาโตตุลาการมาใช้กับประเทศที่ทำสัญญาคุ้มครองการลงทุน และเขตการค้าเสรี (FTA) ซึ่งได้รับการเสนอโดยกระทรวงการต่างประเทศ

4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 มีมติเห็นควรให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 ในส่วนของข้อ 1 จากคำว่า “สัญญาสัมปทาน” เป็น “สัญญาทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนในไทยหรือต่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญาให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด แต่หากมีปัญหาหรือความจำเป็นหรือเป็นข้อเรียกร้องของกลุ่มสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป”

5) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553 มีมติให้กระทรวงยุติธรรมรับไปพิจารณาหาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดจากการทำสัญญา การบริหารสัญญาและการตั้งอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายใน 2 เดือน แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

6) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 มีมติให้ในส่วนของ การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเร่งรัดดำเนินการหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทของสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนให้แล้วเสร็จ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวพบว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยการอนุญาโตตุลาการ โดยห้ามใช้วิธีอนุญาโตตุลาการในสัญญาภาครัฐ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดีการมีมติดังกล่าวได้ทำให้เกิดการตีความว่า รัฐบาลไม่สนับสนุนการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทและส่งผลให้เกิดทัศนคติเชิงลบต่อการใช้ออนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาททั้งในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงผลกระทบเชิงลบต่อบรรยากาศการลงทุน ตลอดจนความเชื่อมั่นของนักลงทุน รวมถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือความตกลงต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้ใช้วิธีอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท อีกทั้งการที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องขออนุมัติเป็นรายกรณีไปนั้นทำให้ใช้ระยะเวลาานมากขึ้นและเป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้แก่งานหน่วยงานภาครัฐ และอาจส่งผลให้เสียโอกาสในทางธุรกิจได้ ปัจจุบันในประเด็นนี้จึงยังมีการปรับปรุงแก้ไข โดยที่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน

จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาหลัก ๆ คือ ข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทที่สามารถระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมได้เพียงบางประเภท หรือมีเงื่อนไขเฉพาะ ความเข้าใจในสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของผู้ระงับข้อพิพาท และความล่าช้าในการระงับข้อพิพาท โดยปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย และวินิจฉัยข้อพิพาทโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วยกันเองเป็นการเฉพาะ ที่มีทั้งคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย และผู้วินิจฉัยรวมไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยให้ถือว่าคำชี้ขาดดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยอาจนำขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตาม ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2556 มาปรับใช้ โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย และถึงแม้ว่าในท้ายที่สุดบางส่วนจะมีการขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาล แต่คำชี้ขาดดังกล่าวก็จะมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในทางพิจารณาคดีของศาลว่า คำชี้ขาดดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องทั้งในทางเทคนิค และกฎหมายโทรคมนาคม

จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตหลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ให้บริการและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่เพียงพอในการให้ความคุ้มครอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยจะสรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในบทต่อไป

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทย ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในด้านความปลอดภัยของข้อมูล และความเป็นส่วนตัวของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และวิธีการในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศแล้ว มีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

เนื่องจากอินเทอร์เน็ตมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ในปัจจุบันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม ตลอดจนการติดต่อสื่อสาร โดยปัจจุบันมีผู้บริโภคที่ใช้บริการอินเทอร์เน็ตเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของผู้บริโภคดังกล่าวนี้ต้องทำผ่านตัวกลางทางเทคโนโลยีคือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ดังนั้นธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตจึงเป็นหนึ่งในธุรกิจที่สำคัญที่เชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้ามาควบคุม กำกับดูแล และให้ความคุ้มครองทั้งในด้านของผู้บริโภคและผู้ให้บริการ และเนื่องจากเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตนั้นเป็นเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่อินเทอร์เน็ตแบบเชื่อมต่อผ่านสายเป็นตัวนำโดยผ่านสายโทรศัพท์พื้นฐาน พัฒนาเรื่อยมาจนเป็นใยแก้วนำแสง ตลอดจนอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายในปัจจุบัน ซึ่งตลอดมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่นำบังคับใช้ให้ก้าวทันเทคโนโลยีที่ไม่หยุดนิ่งดังกล่าว โดยตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 และมาตรา 32 ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลซึ่งในที่นี้คือครอบคลุมถึงผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต และตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมไว้ใน มาตรา 50 ให้ผู้รับใบอนุญาตซึ่งในกรณีศึกษานี้คือผู้ให้บริการ

อินเทอร์เน็ตมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อพบว่ามีบุคคลใดกระทำการละเมิดสิทธิของผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ยังมีประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ที่กำหนดการให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจัดทำมาตรการป้องกันและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้ให้บริการได้มากเพียงพอ อันเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะและการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเพียงอย่างเดียวขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องรับผิดชอบในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 อีกทั้งการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตยังมีความซ้ำซ้อน และการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1. การกำกับดูแลความปลอดภัยของข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีความหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะ โดยจากการที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) นั้นมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว ในอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้บริการในฐานะผู้ออกใบอนุญาต ตามมาตรา 32 และตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยให้ผู้ให้บริการเป็นผู้จัดให้มีมาตรการป้องกันและจัดทำหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล และส่งให้ กสทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กสทช. ยังไม่ได้แสดงถึงการกำกับดูแลในมาตรการดังกล่าวตามที่ได้ออกมาตรการไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะปัญหาการรวมอำนาจการกำกับดูแลไว้ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ไม่มีคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่รับมือกับปัญหาด้านความปลอดภัยของข้อมูลและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะ บทบัญญัติในส่วนที่เป็นสภาพบังคับไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริง เนื่องจากการทำงานจากหน่วยงาน กสทช. ที่เป็นส่วนกลางเพียงอย่างเดียวมีความล่าช้า และตรวจสอบได้ไม่ทั่วถึง โดยในความเป็นจริงนั้น การให้ผู้ให้บริการเป็นผู้กำหนด

หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้บริการด้วยตนเองดังกล่าวไม่สามารถคุ้มครองผู้ให้บริการได้เพียงพอ ดังจะเห็นได้จากว่าปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเกิดขึ้นมากมาย ยกตัวอย่างเช่น การเผยแพร่อีเมลของลูกค้าโดยไม่ได้ตั้งใจ การส่งต่อข้อมูลให้กับบุคคลที่สาม การขโมยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตพบความผิดปกติในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ตนเองใช้ และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตปฏิเสธถึงความผิดปกติดังกล่าว ซึ่งผู้ให้บริการไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหลายนี้ ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นตัวกลางพิจารณา จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตได้

2. ความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ต้องมีความรับผิดชอบในฐานะตัวกลาง ที่ให้บริการทางเทคโนโลยี โดยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีการออก ฉบับที่ 2 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2560 มาตรา 14 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ให้บริการที่นำเข้าสู่ข้อมูลที่ผิดกฎหมายสู่ระบบคอมพิวเตอร์ไว้ และมาตรา 15 ได้บัญญัติให้ผู้ให้บริการที่ให้ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจ ให้กระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ให้บริการ” ตามนิยามแห่งมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อนำมาบังคับใช้กับ มาตรา 15 จะมีความหมายกว้างเกินไป โดยรวมไปถึงผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ดูแลระบบดาวเทียม ระบบวงจรเช่า หรือบริการสื่อสารไร้สาย อย่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งโดยธรรมชาติผู้ให้บริการกลุ่มนี้จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่สื่อสารกันระหว่างผู้ใช้บริการ แต่กลับต้องรับผิดชอบบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และแม้ว่า ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 จะมีการแก้ไข จากเดิมที่บัญญัติให้ผู้ให้บริการจะถือว่ามีความรับผิดชอบทันที เมื่อปรากฏว่ามีเนื้อหาที่ผิดกฎหมายอยู่ภายใต้การควบคุมของตน เปลี่ยนเป็นเพิ่มเติมวรรคสองว่า ให้รัฐมนตรีออกประกาศกำหนดขั้นตอนการแจ้งเตือน การระงับการทำให้แพร่หลายของข้อมูลคอมพิวเตอร์ และการนำข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ถ้าผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าตนได้ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเป็นการนำหลักการการแจ้งเตือนและระงับ (Notice and Takedown) มาใช้ กล่าวคือ หากผู้ให้บริการได้รับแจ้งว่ามีข้อมูลที่ผิดกฎหมายในระบบของตน ก็ให้รีบลบออกจากระบบ หากลบออกภายในเวลาที่กำหนดก็จะไม่ต้องรับโทษ แต่ทั้งนี้ยังเห็นว่าการใช้หลักดังกล่าวเป็นการผลักภาระแก่ผู้ให้บริการ โดยกฎหมายได้กำหนดในลักษณะที่ว่า ผู้ให้บริการย่อมมีความผิดไว้ก่อน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนรู้เห็นหรือได้ทำตามขั้นตอนการแจ้งเตือนและเอาออกแล้ว ทำให้ผู้ให้บริการต้องรับภาระเรื่องการพิสูจน์เพื่อยกเว้นความผิดของตน

3. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่มีความซ้ำซ้อนของประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม ไว้ใน มาตรา 7 โดยให้ใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม ให้มี 3 แบบ ซึ่งได้มีการแบ่งเป็นประเภทย่อย และประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548 ก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ ให้บริการอินเทอร์เน็ต ไว้ต่างหากใน ข้อ 4 โดยให้ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตมี 3 แบบ เช่นกัน ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วการให้บริการอินเทอร์เน็ตก็ถือเป็นหนึ่งในการให้บริการ โทรคมนาคมด้วย ซึ่งการกำหนดให้มีประเภทใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตแยกย่อยออกมานี้ สร้างความยุ่งยากในการ กำกับดูแลของ กสทช. เนื่องจากใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมและใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันมีรวมกันถึง 11 แบบ การแบ่งใบอนุญาตตามประเภท และลักษณะการให้บริการดังกล่าวทำให้เกิดความแตกต่างกันในข้อกำหนดในเรื่องเดียวกัน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาต ข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณา ข้อกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการชำระค่าธรรมเนียม โดยแต่ละประเภทของใบอนุญาตได้มีการกำหนดไว้แตกต่างกัน และโดยเฉพาะกรณีผู้ให้บริการรายเดียวสามารถขอรับใบอนุญาตได้หลายแบบ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน ในการตรวจสอบเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ว่าเป็นรายได้จากการให้บริการประเภทใด หรือแบบใด เป็นเหตุให้การคิดคำนวณค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และทำให้รัฐอาจสูญเสียรายได้จากปัญหาดังกล่าวได้

4. การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ล่าช้าและส่งผลกระทบกับการดำเนินธุรกิจการ ให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้ให้บริการ โดยตามประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ได้มีการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทในเรื่อง การเจรจาที่เกี่ยวกับสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ไว้แต่ทั้งนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงข้อพิพาทอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน เช่น ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการละเมิด ซึ่งจากข้อเท็จจริงเมื่อเกิดข้อพิพาทที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการบังคับใช้ประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติดังกล่าว ก็จะต้องนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามปกติ เช่น การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ โดยสำหรับการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามปกติ นั้น จะขาดผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าใจธรรมชาติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ทำให้อาจเกิดคำชี้ขาดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของธุรกิจ

โทรคมนาคมได้ ดังนั้นโดยส่วนใหญ่ในกรณีของข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วยกันเองนั้น จะมีการตกลงให้ใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการในการตัดสิน และแม้ว่าระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทในทางอนุญาโตตุลาการจะสั้นกว่ากระบวนการทางศาล แต่ก็มีขั้นตอนกระบวนการที่กินเวลาโดยที่ผ่านประมาณ 1-2 ปีขึ้นไป ซึ่งตามข้อเท็จจริงนั้น คู่พิพาทสามารถควบคุมระยะเวลาได้ด้วยวิธีการพิจารณา เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยชี้ขาดไว้แน่นอน และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือเมื่ออนุญาโตตุลาการได้ทำคำชี้ขาดแล้ว คู่พิพาทสามารถขอเพิกถอนคำชี้ขาดได้โดยยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการยื่นคัดค้านดังกล่าว เพราะข้อพิพาทโทรคมนาคมส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการให้บริการต่อประชาชนทำให้เข้าเหตุแห่งการเพิกถอนตามมาตรา 40 (2) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 กล่าวคือ การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหากเป็นสัญญาทางแพ่งก็จะมีกรณียื่นเพิกถอนที่ศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจ หากเป็นสัญญาทางปกครองก็จะมีกรณียื่นเพิกถอนต่อศาลปกครอง เมื่อผลคดีออกมาเป็นอย่างไรก็จะมีกรณียื่นอุทธรณ์ฎีกาต่อ ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุดต่อไป ทำให้จุดประสงค์ในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการเพื่อความรวดเร็วของกระบวนการระงับข้อพิพาทนั้นไม่เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังล่าช้ากว่าเดิม ซึ่งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (The International Telecommunication Union : ITU) ได้เคยทำการศึกษาพบว่า ความล่าช้าในการระงับข้อพิพาทสามารถส่งผลกระทบต่อตลาดโทรคมนาคม ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาหลักๆ คือ ข้อจำกัดที่ว่าประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 นั้น สามารถในการระงับข้อพิพาทที่สามารถระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมได้เพียงบางประเภทเท่านั้น และมีปัญหาในเรื่องความเข้าใจในสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของผู้ระงับข้อพิพาท และความล่าช้าในการระงับข้อพิพาท โดยปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย และวินิจฉัยข้อพิพาทโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วยกันเองเป็นการเฉพาะ ทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศในประเด็นปัญหาตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นพบว่า กรณีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบนอินเทอร์เน็ตของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ รัฐบาลบัญญัติความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 1986 (The Electronic Communications Privacy Act of 1986) แก้ไขเพิ่มเติม ปี 1994 ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองข้อมูลและรับรอง

สิทธิส่วนบุคคลของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตซึ่งมีการกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้างขวางเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยตาม มาตรา 2511 ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมระบบมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองข้อมูลของผู้ให้บริการ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นลูกค้าของตนหรือไม่ และแม้ว่าจะไม่มีสัญญาระหว่างกันให้ต้องรักษาความลับดังกล่าวก็ตาม ทั้งนี้เพื่อเป็นการยืนยันว่าข้อมูลในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ผู้ให้บริการใส่เข้าไปในระบบจะไม่วุ่นไหวโหล่งซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้บริการได้ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศ (Federal Communications Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ.1934 (Communications Act of 1934) ที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะ เพื่อรับเรื่องร้องเรียน และมีสำนักบังคับใช้กฎ สำหรับจัดการกับเรื่องร้องเรียน โดยมีการทำงานในเชิงรุก มีการเข้าสอบสวนและดำเนินมาตรการอันเหมาะสมกับเจ้าของโครงข่ายในกรณีที่มีการกระทำละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ทำให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลของผู้ให้บริการจะปลอดภัย และมีมาตรการทางกฎหมายที่รองรับและให้ความคุ้มครองรวมถึงเยียวยาผู้ให้บริการอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

สำหรับกรณีการให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางผู้ให้บริการทางเทคโนโลยีนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมาย 2 ฉบับที่ครอบคลุมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบของตัวกลาง นั่นคือ มาตรา 230 แห่งประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ให้การคุ้มครองตัวกลางจากภาระรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้ซึ่งเป็นบุคคลที่สาม และผู้ให้บริการสื่อปฏิสัมพันธ์ออนไลน์ ก็ใช้มาตรานี้เพื่อป้องกันตัวเองจากข้อกล่าวหาหมายรวมถึงความประมาทเลินเล่อ การฉ้อฉล การฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองสิทธิพลเมือง และการหมิ่นประมาท นอกจากนี้ยังมีมาตรา 512 ในรัฐบัญญัติลิขสิทธิ์แห่งสหัสวรรษดิจิทัล ค.ศ. 1996 (Digital Millennium Copyright Act of 1996) ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตมี “พื้นที่ปลอดภัย (Safe Harbor)” และเพื่อให้เข้าข่ายในการได้รับความคุ้มครองจากพื้นที่ปลอดภัย ผู้ให้บริการต้องนำเอาเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์ออกเมื่อได้รับคำเตือนจากเจ้าของลิขสิทธิ์ นอกจากนี้เมื่อศึกษาในมุมมองของ สหภาพยุโรป ซึ่งให้การคุ้มครองกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ภายใต้ประกาศการค้าอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Commerce Directive) ประกาศนี้ให้ความคุ้มครองกับตัวกลางใน 3 ลักษณะ โดยมองว่าการให้บริการอินเทอร์เน็ต เป็น การให้บริการในฐานะ “ท่อเชื่อมต่อในการส่งข้อมูลเท่านั้น” เป็นการให้บริการ “เก็บข้อมูลไว้เพียงชั่วคราว” หรือการให้บริการ “รับฝาก” ผู้ให้บริการ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในการนำเข้าสู่ซึ่งข้อมูลที่ผิดกฎหมายโดยระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด เหมือนกฎหมายของประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีหลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบสื่อตัวกลาง ซึ่งเป็นหลักการที่จัดทำขึ้นโดย กลุ่มภาคประชาสังคมทั่วโลก ซึ่งกำหนดเกณฑ์ที่ให้



ความคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะที่เป็นตัวกลางทางเทคโนโลยีไว้หลายประการ หนึ่งในนั้นคือการนำหลัก “แจ้งเตือนและแจ้งเตือน (Notice and Notice)” มาใช้ ซึ่งหลักการนี้กำหนดว่าเมื่อผู้ให้บริการได้รับการแจ้งเตือนการกระทำผิดแล้ว ให้ทำการแจ้งเตือนต่อไปยังผู้เผยแพร่เนื้อหา และให้ผู้เผยแพร่เนื้อหานั้นตัดสินใจได้เองว่าจะดำเนินการต่ออย่างไรหลังได้รับการแจ้งเตือน โดยการตัดสินใจจะไม่อยู่ที่ผู้ให้บริการ และเมื่อมีเหตุอันควรให้เชื่อว่าผู้ให้บริการมีพฤติกรรมที่อาจจะเป็นการละเมิด ผู้ให้บริการอาจบันทึกกิจกรรมออนไลน์ของผู้ใช้ดังกล่าวไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีต่อไปหากมีการฟ้องคดีได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าให้เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยีอย่างแท้จริง

กรณีปัญหาความซ้ำซ้อนของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต พิจารณาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการให้ใบอนุญาตผสมผสาน (Convergent Licensing) รูปแบบใบอนุญาตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประกอบการ โดยประเภทแรกคือใบอนุญาตที่อิงตามการอำนวยความสะดวก (Facilities – Based Operations: FBO) โดยผู้ได้รับใบอนุญาต FBO นี้จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้ กล่าวคือเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต และใบอนุญาตอีกประเภทคืออิงตามการให้บริการ (Services – Based Operations: SBO) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่ผู้ใช้บริการโดยตรง ซึ่งเป็นผู้ใช้โครงข่ายจาก FBO อีกทอดหนึ่ง การกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้ง่ายต่อการกำกับดูแลมากกว่า ไม่สับสน และไม่มีความทับซ้อนกันอย่างกฎเกณฑ์ของประเทศไทย

สำหรับกรณีความล่าช้าและปัญหาในการบังคับตามคำชี้ขาดในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทที่มีทั้งคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย และผู้วินิจฉัยรวมไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และมีสภาพบังคับเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายในการควบคุม กำกับดูแลและคุ้มครองอันเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยนั้นยังไม่ครอบคลุมและให้ความคุ้มครองได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตได้รับการคุ้มครองและเยียวยาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยยังมีปัญหาในการใช้บังคับในด้านต่าง ๆ รวมทั้งยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ ได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและป้องกันความเสียหาย รวมถึงเพื่อให้มีการขยายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนและครอบคลุม ซึ่งประเด็นที่ทำการแก้ไข และเนื้อหากฎหมายที่ทำการแก้ไข และกำหนดมาตรการที่เพิ่มขึ้น มีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 ออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งครอบคลุมถึงข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตและคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย โดยเน้นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ทำให้สามารถระบุตัวตนได้ โดยกฎหมายนี้จะระบุให้ต้องมี คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ที่จะออกประกาศกำหนดข้อปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย และมี คณะกรรมการชุดเล็กคือ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่จะมาดูแลแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนใกล้เคียงข้อพิพาท ระงับความเสียหายเมื่อมีการละเมิดต่อบุคคลหรือต่อข้อห้ามที่กำหนดไว้ โดยการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งระงับการกระทำการ สั่งปรับได้ รวมถึงริเริ่มในการตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยนำต้นแบบมาจากคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐอเมริกา (The Federal Communications Commission (FCC)

หลักในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลบนอินเทอร์เน็ตควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมของบุคคล โดยต้องได้รับความยินยอมตั้งแต่ขั้นการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล รวมไปถึงการใช้การเปิดเผย โดยต้องมีการแจ้งวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเก็บใช้เท่าที่จำเป็น จากเจ้าของข้อมูลโดยตรง แต่ทั้งนี้ควรมีข้อยกเว้นเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย การเก็บสถิติและวิจัยที่เก็บเป็นความลับ การดำเนินการตามความจำเป็นรีบด่วนเพื่อระงับอันตรายที่จะเกิดแก่เจ้าของข้อมูล แต่หากเป็นข้อมูลที่อ่อนไหวจะยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะการต้องเปิดเผยตามกฎหมายและการดำเนินการเพื่อระงับอันตรายแก่เจ้าของข้อมูล นอกจากนี้ควรกำหนดสิทธิตามกฎหมายของเจ้าของข้อมูลที่จะขอตรวจสอบขอให้แก้ไขปรับปรุงและให้ลบข้อมูลออก รวมถึงให้สิทธิถอนความยินยอมได้ตลอดเวลา ยกเว้นแต่มีกฎหมายหรือสัญญาสงวนสิทธิ์ไว้ โดยนำหลักตามมาตรา 2511 แห่งรัฐธรรมนูญคดีความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. 1986 (The Electronic Communications Privacy Act of 1986) แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 มาเป็นต้นแบบ

นอกจากนี้ควรกำหนดคำนิยามสำหรับคำว่า “ความยินยอมในการเข้าถึงข้อมูล” ว่าต้องเป็นการยินยอมโดยไม่มีอคติและตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในสิ่งที่ทำ ยินยอมโดยชัดแจ้ง เพื่อป้องกันการให้ความยินยอมโดยไม่มีเจตนา เนื่องจากตามสภาพของระบบข้อมูลอินเทอร์เน็ตนั้น การให้ความยินยอมเป็นเรื่องง่าย จึงอาจเกิดการให้ความยินยอมโดยไม่เข้าใจหรือการให้ความยินยอมในขณะที่อยู่ในภาวะกดดันได้ และควรให้คำนิยามถึง “การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล” โดยให้รวมถึงการเข้าถึงโดยไม่ได้รับอนุญาตด้วย ทั้งนี้ข้อยกเว้นในกรณีตามความจำเป็นรีบด่วนตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น

สำหรับกรณีการใช้สิทธิการถอนความยินยอมนั้น ควรมีการระบุให้มีการทำความเข้าใจเรื่องการถอนความยินยอมระหว่างคู่สัญญาคือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้ใช้บริการ เนื่องจากการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการไว้นั้นมีความแตกต่างกันตามแต่กรณี บางกรณีอาจมีธุรกรรมต่อกันอยู่จนไม่อาจทำให้ถอนความยินยอมได้ทันที หรือบางกรณีหากไม่สามารถถอนความยินยอมได้ทันทีอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อข้อมูลได้ ทั้งนี้ จึงเห็นว่าการตกลงกันเป็นรายกรณีไป เพื่อให้สอดคล้องกับประเภทของธุรกรรมและนิติสัมพันธ์ระหว่างกันของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต

5.2.2 แก้ไขคำนิยาม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งนิยามคำว่า “ผู้ให้บริการ” ไว้ในมาตรา 3 (1) ดังนี้คือ

“ผู้ให้บริการ หมายความว่า

(1) ผู้ให้บริการแก่บุคคลอื่นในการเข้าสู่อินเทอร์เน็ต หรือให้สามารถติดต่อถึงกันโดยประการอื่น โดยผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการในนามของตนเอง หรือในนามหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น...”

โดยเพิ่มข้อความว่า “ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ประกอบการ โทรคมนาคมที่ดูแลระบบดาวเทียม ระบบวงจรถ่าย หรือบริการสื่อสารไร้สาย” เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางทางเทคโนโลยี ซึ่งโดยธรรมชาติผู้ให้บริการกลุ่มนี้จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่สื่อสารกันระหว่างผู้ให้บริการ

แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 15 วรรคสาม โดยนำข้อความที่กำหนดว่า “...ถ้าผู้ให้บริการพิสูจน์ได้ว่าตนปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามวรรคสอง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ” ออก เนื่องจากข้อความดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระเรื่องการพิสูจน์เพื่อยกเว้นความผิดให้แก่ผู้ให้บริการ ซึ่งจะถือว่าผู้ให้บริการมีความผิดไว้ก่อนเว้นแต่จะได้พิสูจน์เพื่อยกเว้นความผิด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางผู้ให้บริการทางเทคโนโลยี โดยควรแก้ไขข้อความให้อยู่บนหลักที่ว่า

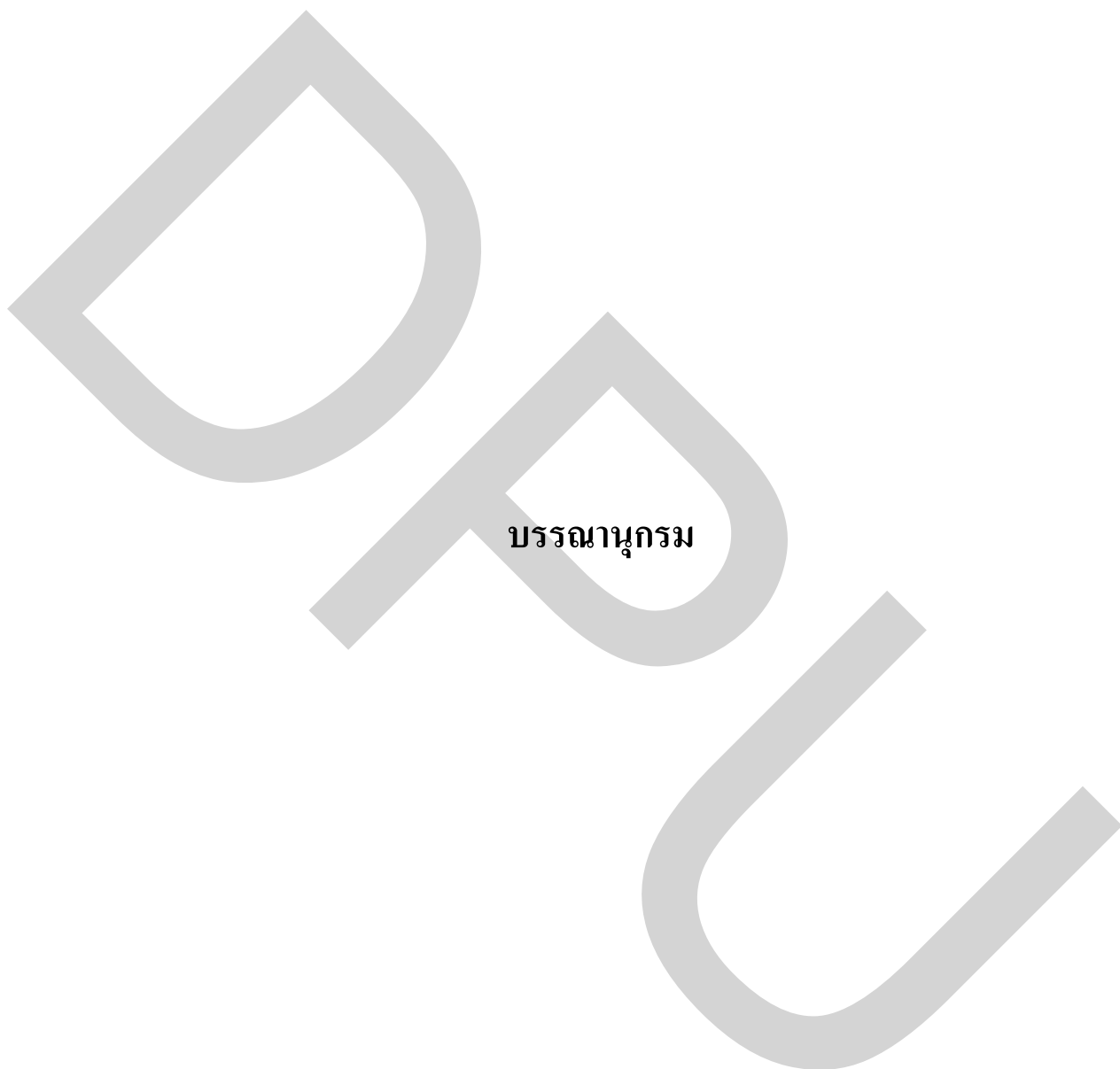
ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่ต้องรับผิดชอบไว้ก่อน เว้นแต่จะมีส่วนรู้เห็นกับเนื้อหานั้น นอกจากนี้ควรนำหลัก “แจ้งเตือนและแจ้งเตือน (Notice and Notice)” ตามหลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลางมาใช้ ซึ่งหลักการนี้กำหนดว่า เมื่อผู้ให้บริการได้รับการแจ้งเตือนการกระทำผิดแล้ว ให้ทำการแจ้งเตือนต่อไปยังผู้เผยแพร่เนื้อหา และให้ผู้เผยแพร่เนื้อหานั้นตัดสินใจได้เองว่าจะดำเนินการต่ออย่างไรหลังได้รับการแจ้งเตือน โดยการตัดสินใจจะไม่อยู่ที่ผู้ให้บริการ และเมื่อมีเหตุอันควรให้เชื่อว่าผู้ให้บริการมีพฤติกรรมที่อาจจะเป็นการละเมิด ผู้ให้บริการอาจบันทึกกิจกรรมออนไลน์ของผู้ใช้ดังกล่าวไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีต่อไปหากมีการฟ้องคดีได้

นอกจากนี้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยออกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีความชัดเจน แน่นนอนของเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิ เสรีภาพนั้น ๆ กรณีเรื่อง คำสั่งของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ผู้ให้บริการนำข้อมูลออกจากระบบ จึงต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น ต้องนำข้อมูลที่ฝ่าฝืนกฎหมายออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ภายใน 3 วันนับแต่ได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่เป็นต้น มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้เป็นช่องโหว่ในการดำเนินคดีต่อผู้ให้บริการ โดยใช้มาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันเอง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้

5.2.3 แก้ไขปรับปรุงรูปแบบการออกใบอนุญาตแบบเก่า โดยแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมวด 1 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม และยกเลิกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2548 ทั้งนี้เพื่อรวมการกำกับดูแลในเรื่องใบอนุญาตไว้ให้ครอบคลุม ไม่ซับซ้อน โดยใช้หลักการกำหนดให้ผู้ประกอบการ 1 รายได้รับใบอนุญาต 1 ใบ ซึ่งครอบคลุมบริการที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด (One Operator One License) โดยไม่มีข้อแตกต่างระหว่างโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และดาวเทียม แต่ออกใบอนุญาตให้แตกต่างกันตามการดำเนินการให้บริการระบบโทรคมนาคมคือ ใบอนุญาตประเภทอิงตามสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities – Based Operations: FBO) หรือใบอนุญาตประเภทอิงตามการบริการ (Services – Based Operations: SBO) โดยผู้ประกอบการแต่ละรายอาจยื่นขอใบอนุญาตประเภทการให้บริการต่าง ๆ เพิ่มเติมได้ ซึ่งรวมถึงการให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วย นอกจากนี้ควรมีหลักการคำนวณค่าธรรมเนียมที่แน่นอนสำหรับใบอนุญาตประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ว่าเป็นรายได้จากการให้บริการประเภทใด หรือแบบใด เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และลดความทับซ้อนกันของกฎหมาย ทั้งนี้นำต้นแบบมาจากการออกใบอนุญาตโทรคมนาคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์

5.2.4 ออกกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางโทรคมนาคมระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมถึงข้อพิพาททุกประเภทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาทางโทรคมนาคม โดยนำขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตาม ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2556 มาปรับใช้ ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะอย่างข้อพิพาททางโทรคมนาคมไม่จำกัดเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายเท่านั้น โดยให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ซึ่งควรมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการให้มีความเชี่ยวชาญตามลักษณะและพฤติการณ์ของข้อพิพาททางโทรคมนาคม ทั้งนี้ต้องมีการกลั่นกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับข้อพิพาทต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อให้มีความเป็นกลาง รัดกุม และสามารถตรวจสอบได้ โดยให้ถือว่าคำชี้ขาดของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายโทรคมนาคมอย่างถ่องแท้ และสามารถให้ความยุติธรรมแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่เป็นผู้พิพาททั้งสองฝ่าย และเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินการของศาลเนื่องจากคำชี้ขาดดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในทางพิจารณาคดีของศาลต่อไป

อนึ่งหากมีการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันนั้น เห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบกฎ หรือข้อบังคับอนุญาโตตุลาการในประเทศไทยให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอ เช่น มีกฎหมายรับรองการใช้อำนาจของอนุญาโตตุลาการที่จะกำหนดกระบวนการพิจารณาของตนเองโดยคู่พิพาททุกฝ่ายยอมรับในคำชี้ขาดที่เกิดจากกระบวนการพิจารณานั้น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสัญญา กฎหมายเกี่ยวกับการชี้สองสถานในคดีอนุญาโตตุลาการ หรือการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้วิธีอนุญาโตตุลาการเป็นช่องทางในการประวิงเวลาให้หมดสัญญา เป็นต้น



## บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

- \_\_\_\_\_. (2556, 27 มิถุนายน). “K-Cyber Banking ไม่ปลอดภัย เสียหาย 78,324 บาท โดยมีผู้ไม่ประสงค์ดีโทรไปเปลี่ยนแปลงการรับ OTP ทางมือถือไปเป็นทางอีเมลได้ง่าย.” สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://pantip.com/topic/30656253>.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). “ทิศทางของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย.” สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.thaiseoboard.com/index.php?topic=87106.0;imode>.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). “ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP).” บริการอินเทอร์เน็ต/โดเมนเนม/เว็บโฮสติ้ง. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.dbdmart.com/serviceProvider>.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). “อินเทอร์เน็ตโปรโตคอล (Internet Protocol).” สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/อินเทอร์เน็ตโปรโตคอล>.
- \_\_\_\_\_. (2554). “อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง.” สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2560, จาก <http://datanetwork2-lovelovelove.blogspot.com/2011/10/blog-post.html>.
- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2556). ข่าวกระทรวง. 10 พฤษภาคม 2556, จาก <http://www.mict.go.th/view/1/ข่าวกระทรวง๗86>.
- กลุ่มงานนิติการ ผู้รวบรวม. (ม.ป.ป.). รวมสารนํ้ารู้เกี่ยวกับกฎหมายไอที. สำนักบริหารกลาง: สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- กิดานันท์ มลิทอง. (2548). เทคโนโลยีและการสื่อสารเพื่อการศึกษา. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.
- กิตติ ภัคดีวัฒนะกุล และพนิดา พานิชกุล. (2551). การวิเคราะห์และออกแบบระบบ (Systems Analysis and Design). กรุงเทพฯ: เคทีพี คอมพ์ แอนด์ คอนซัลท์.
- เครือข่ายพลเมืองเน็ต. (2557). บทบาทของ กสทช. กับการคุ้มครองความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเครือข่ายพลเมืองเน็ต. โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม: มุขนิธิเพื่ออินเทอร์เน็ตและวัฒนธรรมพลเมือง.
- เครือข่ายพลเมืองเน็ต. (2558, 19 ตุลาคม). “หวั่น ร่าง พ.ร.บ. คอมฉบับใหม่ เปิดช่องให้เลี่ยงมาตรา 20 สั่งปิดเว็บไซต์,” จาก <https://thainetizen.org/2015/10/digital-economy-laws-update-sawatree/>.

เครือข่ายพลเมืองเน็ต. (2559, 15 พฤษภาคม). “รู้จักหลักการ Notice and Notice สำหรับการกำกับเนื้อหาออนไลน์,” จาก <https://thainetizen.org/2016/05/notice-and-notice-content-regulation/>.

จักรพันธ์ ก้อนผูก. (2555). การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการประกอบกิจการโทรคมนาคม: กรณีศึกษาสัญญาการให้บริการอินเทอร์เน็ต. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จิตตภัทร เครือวรรณ, เลอสรุ ธนสุกาญจน์ และสุธรรม อยู่ในธรรม. (2514). กฎหมายสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย: กรอบ ข้อเสนอแนะ และการควบคุมดูแลการให้บริการ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ชนาธิป บุญปี. (2556). รูปแบบความสำเร็จทางการตลาดบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธัญพร จันทร์เรืองเพ็ญ. (2545). การแปลสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมการงานโทรศัพท์พื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธิดิมา อรุณีพัฒน์พงศ์. (2556). “คน อินเทอร์เน็ต และความเป็นส่วนตัว: สาระวจสถานการณ์การละเมิดความเป็นส่วนตัวออนไลน์ในสังคมไทยช่วงครึ่งปีแรก พ.ศ. 2556,” จาก <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2013/08/privacy-thailand-201308.pdf>.

นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์. (2551, กันยายน). “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551: กฎหมาย วิธีสบัญญัติ ที่บัญญัติ เกินกรอบ ของหลักกฎหมาย สารบัญญัติ.” วารสารกฎหมายใหม่. ปีที่ 6. ฉบับที่ 99.

บริษัท เคเคซีที เน็ตเวิร์ค จำกัด. (ม.ป.ป.). “FTTx คืออะไร.” สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.kkctnetwork.com/fttx-คืออะไร.html>.

บริษัท ดีลอยท์ ทัช โรมัทสึ ไชยยศ ที่ปรึกษา จำกัด. (2559). รายงานผลการศึกษาสภาพตลาดและโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์ในปัจจุบันของประเทศไทย. โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติ: กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

บริษัท ดีลอยท์ ทัช โรมัทสึ ไชยยศ ที่ปรึกษา จำกัด. (2559). รายงานฉบับสมบูรณ์. โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมโครงข่ายสื่อสารบรอดแบนด์แห่งชาติ: กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.



ปรเมศวร์ กุมารบุญ. (2550). “อินเทอร์เน็ต ในประเทศไทย พ.ศ. 2550.” สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.manager.co.th/Telecom/ViewNews.aspx?NewsID=950000067518>.

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2549). “การอนุญาตตุลาการไทย: ปัญหาและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ.” รวมบทความ ข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างเทศ กฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับ อนุญาตตุลาการ.

พิภพ อุดมอิทธิพงศ์ และอาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล ผู้แปล. (2558, 15 เมษายน). “หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง,” จาก <https://thainetizen.org/docs/manila-principles/>.

พิรงรอง รามสูต. (2556). การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เมธี ศรีอนุสรณ์. (2551, กรกฎาคม). “แนวปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค.” วารสารกฎหมายใหม่. ปีที่ 6. ฉบับที่ 97.

ศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2557, 15 ธันวาคม). “จี กสทช. คุ้มครองความปลอดภัย-ความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ต,” จาก <http://www.tcijthai.com/news /2014/15/scoop/5192>.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์: การศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภคคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมพิธ สาขานานู. (2540). ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาการสื่อสารและโทรคมนาคมศึกษากรณี: การให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2556). รายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2556. กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

เสาวนีย์ อัสวโรจน์. (2554). คำอธิบายวิชากฎหมายว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางธุรกิจโดยการอนุญาตตุลาการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัทธพล ธนสานติ. (2559, 30 พฤษภาคม). “ปัญหาการระงับข้อพิพาทของสื่อออนไลน์ตาม พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ,” จาก <https://ilaw.or.th/node/4129>.

อายุทธ์ จิรัชย์ประวีตร. (2550). การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ทฤษฎีการแยกกำกับ กับนโยบายอินเทอร์เน็ตของ กทช. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาอังกฤษ

A Global Civil Society Initiative. (2015). Manila Principles on Intermediary Liability, from <https://www.manilaprinciples.org/>.

Birnbaum v. U.S. (1978). 588 F. 2d 319.

Center for Democracy & Technology. (2008, March 31). “CDT Joins Briefs Urging Courts to Properly Apply § 230 of the CDA.” Policy Post 14.4.

Deloitte Touche Tohmatsu Jaiyos Co., Ltd - Ericsson. (2012). **The Potential Economic Impact of Mobile Communications in Myanmar.**

Deloitte Touche Tohmatsu Jaiyos Co., Ltd - GSMA. (2012). **Impact of Mobile Telephony on Economic Growth.**

Deloitte Touche Tohmatsu Jaiyos Co., Ltd. (2007). **Economic Impact of Mobile Communication.**

Deloitte Touche Tohmatsu Jaiyos Co., Ltd. (2011). **Facebook Economic Impact.**

Deloitte Touche Tohmatsu Jaiyos Co., Ltd. (2011, December). **The Connected Archipelago.** E-Commerce Directive. 2000/31/EC.

Ericsson. (2009). **Economic Impact of Mobile Communications in Suda.**

European Parliament & EU Council. **Directive on the Legal Protection of Database.** 96/9/EC.

Internet Service Provider. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2559, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Internet\\_service\\_provider](https://en.wikipedia.org/wiki/Internet_service_provider).

Ithiel De Sola Pool. (1983). **Technologies of Freedom.** Boston: Harvard University Press.

Ithiel De Sola Pool. (1983). **Technology of Power.** Cambridge: Harvard University.

Mary Meeker and Depecy Chris. (1996). **The Internet Report.** New York: Harper Business.

Metro-Goldwyn-Mayer Studios, Inc. v. Grokster, Ltd. (2005). 125 S. Ct. 2764.

Roach v. Harper. (1958). 105 S.E. 2d 504.

Sony v. Universal Studios. (1984). 464 U.S. 417.

The Code of Laws of the United States of America. Title 17. Chapter 5. § 512 - **Limitations on liability relating to material online.**

The Code of Laws of the United States of America. Title 47. Chapter 5. Subchapter II. Part I. § 230 - **Protection for private blocking and screening of offensive material.**

The Digital Millennium Copyright Act of 1998 of the United State of America.

The Electronic Communications Privacy Act of 1986, 18 U.S.C. § 2510-252 (Amended 1994).

The Manila Principles on Intermediary Liability.

The Telecommunications Act of 1999 of the Republic of Singapore.

Tim Berners-Lee, Roy T. Fielding, Larry Masinter. (2005). **Uniform Resource Identifier (URI) : Generic Syntax. Internet Society.** (RFC 3986; STD 66).

**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ นามสกุล  
ประวัติการศึกษา

อรุณรัตน์ เจริญศรีวงษ์  
พ.ศ. 2554 นิติศาสตรบัณฑิต  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ. 2556 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่นที่ 39  
สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ

