



วารสารวิชาการ

กสทช.

ประจำปี 2562

NBTC
JOURNAL
2019

บทความพิเศษ



กำกับดูแลยุคดิจิทัล : จากลงทะเบียนซิม สู่ มือถือ “แทนบัตร” ประชาชน

REGULATION IN THE DIGITAL AGE : FROM PREPAID REGISTRATION TO MOBILE ID

ก่อกิจ ด่านชัยวิจิตร
Korkij Danchaivichit

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
กรุงเทพฯ 10400
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission,
Bangkok 10400 Thailand

Corresponding E-mail : nbtjournal@gmail.com

บทคัดย่อ

แม้อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลเป็นฝ่ายกำหนดกฎระเบียบโดยมีผู้ให้บริการที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลเป็นฝ่ายปฏิบัติตาม แต่ในยุคดิจิทัลที่ภาคเศรษฐกิจและบริการต่าง ๆ หลอมรวมเข้าด้วยกัน ประกอบกับพฤติกรรมและความต้องการของผู้ใช้บริการที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อให้เป็นการกำกับดูแลเชิงบวก คำนึงถึงผลกระทบและประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการกำกับดูแล ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการ ผู้ใช้บริการ หน่วยงานกำกับดูแลเอง หรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ลดอำนาจหน่วยงานกำกับดูแล เพิ่มอำนาจให้ประชาชนในการดูแลและควบคุมสิทธิประโยชน์และการรักษาสิทธิของตนเอง บทความนี้กล่าวถึงความจำเป็นในการดำเนินการของสำนักงาน กสทช. เพื่อให้มีการลงทะเบียนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อย่างครบถ้วนเรียบร้อยและถูกต้องมากที่สุด ซึ่งนอกจากการใช้มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแลผู้ให้บริการแล้ว สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคม ยังได้พิจารณาถึงผู้ใช้บริการและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างแรงจูงใจให้การกำกับดูแลเป็นไปโดยสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์โดยได้ออกแบบเครื่องมือเช่น “2 แซะ” “2 แซะอัตลักษณ์” “3 ชั้น” และ “แทนบัตร์” เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากการลงทะเบียนผู้ใช้บริการที่ครบถ้วน ถูกต้อง ปลอดภัย สามารถใช้ในการยืนยันตัวตนและปกป้องคุ้มครองผู้ใช้บริการได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : ลงทะเบียน เลขหมาย 2 แซะ 3 ชั้น 2 แซะอัตลักษณ์ แทนบัตร์ ดิจิทัล ยืนยัน

Abstract

Legal framework which stipulates duties and authority of the regulator tends to imply that the regulator must set the rules while licensees (regulated service providers) must comply. However, in the digital age where various economic and service sectors converge, together with changes in consumers' behaviour and preferences, the regulator must adapt its approaches towards positive regulation. Impacts and benefits to all parties involved: service providers, consumers, the regulator, and other related sectors, must be considered. In addition, some regulatory power and roles must shift from the regulator to consumers so that the latter have more control regarding their rights and privileges from using telecom services.

This article describes the background of prepaid mobile phone user registration in Thailand, and the Office of the NBTC's approaches to improve both the number of registered prepaid mobile and the accuracy of registration information. Looking beyond the licensees' obligations into incentives for users and other possibly related sectors, the Office of the NBTC came up with tools such as "2 Snaps", "2 Snaps Identity", "3 Steps", and "Mobile ID" to ensure all sectors benefit from mobile phone user registration which is complete, correct, safe, and can truly verify and protect the users.

Keywords : Register / registration, Number (s), 2 Snaps, 3 Steps, 2 Snaps Identity, Mobile ID, Digital, Verify / verification

ส่วนที่ 1 แนวคิดและวิธีการในการกำกับดูแลปัจจุบันจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไป

ภารกิจในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของสำนักงาน กสทช. ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรเช่น คลื่นความถี่และเลขหมาย การกำกับดูแลตลาดและการแข่งขันของผู้ให้บริการ การรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้บริการ การตรวจสอบรับรองมาตรฐานเครื่องวิทยุคมนาคม และการกิจการกำกับดูแลด้านอื่นๆ ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการสร้างและธำรงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดกับประชาชนผู้ให้บริการและประเทศชาติโดยรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. แล้วพบว่า มีลักษณะเป็นการกำกับดูแล "การประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาต" โดยมุ่งกำหนดสิ่งที่ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม อาทิ ต้องไม่มีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน ต้องเปิดเผยข้อมูลอัตราค่าบริการ ต้องให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคที่ สำนักงาน กสทช. กำหนด ต้องจัดให้มีการลงทะเบียนผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอื่น ๆ

ในความเป็นจริงแล้ว ภาคอุตสาหกรรมการสื่อสารโทรคมนาคมได้ขับเคลื่อนได้ด้วยเพียงผู้ให้บริการ โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้ดูแลกฎกติกา แต่เป็นการประสานกันระหว่างผู้ให้บริการในฝั่งอุปทาน ผู้ใช้บริการในฝั่งอุปสงค์ และ สำนักงาน กสทช. ในฐานะผู้กำกับดูแลกฎระเบียบเพื่อความเรียบร้อยและส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม เป็นเช่นนี้มาโดยตลอด ตั้งแต่ภาคอุตสาหกรรมการสื่อสารโทรคมนาคมไทยเคลื่อนจากยุคสัมปทานสู่การเปิดเสรีในระบอบใบอนุญาต นอกจากนี้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมผู้บริโภคในสังคมดิจิทัลยังทำให้ภาคอุตสาหกรรมการสื่อสารโทรคมนาคมมีความเกี่ยวเนื่องกับภาคอื่น ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข การค้า โลจิสติกส์ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ภาคการเงิน เนื่องจากความสามารถของบริการโทรคมนาคมที่สามารถรองรับสนับสนุนบริการภาคอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถและความสะดวกสบายของโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งกลายเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ประกอบกับเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ยังนิยมใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการแสดงตัวบุคคลด้วย เมื่อพิจารณาในมิติของการกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคมแล้ว หน่วยงานกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยสอดคล้องกับภาคอุตสาหกรรม ลักษณะการกำกับดูแลแบบทางเดียวคือ สำนักงาน กสทช. ออกกฎระเบียบให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามย่อมต้องมีการทบทวนเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์การกำกับดูแลนั้น ตัวอย่างเช่น ในอดีตมีการพูดถึง Incentive regulation อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎระเบียบโดยเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับ แต่ในปัจจุบัน Incentive regulation ต้องพูดถึงประโยชน์ที่ผู้ให้บริการ ผู้ใช้บริการ ตลอดจนภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องจะได้รับจากการกำกับดูแลร่วมด้วย

ส่วนที่ 2 วิวัฒนาการของการลงทะเบียณผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 โดยข้อ 38 แห่งประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า หรือที่เรียกว่าแบบเติมเงิน มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ กทช. กำหนด ซึ่งรวมถึงชื่อ ที่อยู่ สำเนาบัตรประจำตัวหรือเอกสารประจำตัวอื่นใดที่ออกโดยราชการ และข้อมูลอื่น ๆ ต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคมโดยยังคงเล็งเห็นความสำคัญในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงินมีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดผู้ใช้บริการในลักษณะเดียวกับประกาศ กทช. ฉบับเดิม

การกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีหน้าที่ต้องจัดเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการ (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า “ลงทะเบียน”) ดูเหมือนไม่น่าจะซับซ้อนและเป็นไปด้วยเจตนาคณะกรรมการ กทช. (ซึ่งต่อมาเป็นคณะกรรมการ กสทช.) ในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน อาทิ ให้สามารถขอเงินคืนได้กรณีที่ประสงค์จะเลิกใช้บริการแต่มีเงินคงเหลือค้างอยู่ในระบบ สามารถยืนยันยืนยันความเป็นเจ้าของเลขหมายผู้ใช้งานสำหรับการดำเนินการลงทะเบียนนั้นเมื่อผู้ใช้บริการซื้อซิมการ์ดมือถือแบบเติมเงิน ทางผู้ให้บริการหรือตัวแทนจำหน่ายที่เป็นผู้ขายซิมก็จัดให้มีการลงทะเบียนก่อนจะขายซิมให้ เท่านั้นที่ดำเนินการได้เรียบร้อย อย่างไรก็ตาม

ในปี 2551 ประเทศไทยมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รวมทั้งสิ้นราว 61.85 ล้านเลขหมาย ในจำนวนนั้นเป็นผู้ใช้บริการแบบเติมเงินถึง 55.35 ล้านเลขหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา, 2552) ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นคือ เมื่อคณะกรรมการ กทช. (คณะกรรมการ กสทช.) กำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการลงทะเบียนซิมการ์ดแล้วจะอย่างไรกับซิมที่ได้ขายไปแล้วก่อนหน้านี้ ตามกฎหมายแล้วเป็นหน้าที่ผู้ให้บริการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ กทช. (คณะกรรมการ กสทช.) กำหนด แต่ในทางปฏิบัติจะให้ผู้ให้บริการดำเนินการอย่างไร? แน่นอนว่าผู้ให้บริการไม่สามารถยุติการให้บริการสำหรับซิมที่ไม่ได้ลงทะเบียนได้โดยพลการเพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ใช้บริการ แต่การจะให้ผู้ใช้บริการกว่าห้าสิบล้านเลขหมายมาลงทะเบียนด้วยความสมัครใจของตนเองก็ดูจะเป็นเรื่องยากเหลือเกิน ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เองไม่ได้เคร่งครัดกับช่องทางการจำหน่ายของตนโดยปล่อยให้มีการขายซิมมือถือแบบเติมเงินโดยไม่ลงทะเบียนแม้ว่าประกาศจะมีผลใช้บังคับแล้ว

ลงทะเบียนด้วย “2 แซะ”

การที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ไม่สามารถดำเนินการลงทะเบียนมือถือแบบเติมเงินได้ตามที่คณะกรรมการ กทช. (คณะกรรมการ กสทช.) กำหนด นำมาสู่การมีคำสั่งทางปกครอง การกำหนดค่าปรับทางปกครอง และการฟ้องร้องต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับผู้ให้บริการ แต่กระบวนการทางปกครองและคดีความต่าง ๆ ก็ไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้ตรงวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลคือ ให้มีการลงทะเบียนซิมมือถือแบบเติมเงินได้โดยครบถ้วนสมบูรณ์ สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคม จำเป็นต้องคิดหาวิธีและมาตรการใหม่ ขณะนั้นเวลาได้ล่วงเลยมาถึงปี 2557 จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นเป็น 100 ล้านเลขหมาย และเป็นจำนวนผู้ใช้บริการในระบบเติมเงินถึง 90 ล้านเลขหมาย (ก่อกิจ ด้านชัยวิจิตร และจิตสถา ศรีประเสริฐสุข, 2558) ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงไม่มีการลงทะเบียน สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคม จึงได้ออกแบบเครื่องมือเพื่อลดช่องว่างของปัญหาซิมการ์ดที่ไม่ได้ลงทะเบียนแต่ใช้งานอยู่ในระบบ โดยได้พัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับการลงทะเบียนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงิน มีชื่อว่า “2 แซะ” มาจากเสียงของการถ่ายรูป แซะแรกคือถ่ายรูปซิมการ์ดที่จะลงทะเบียน และแซะที่สองคือการถ่ายรูปบัตรประชาชนของผู้ลงทะเบียน ข้อมูลในการลงทะเบียนจะถูกส่งตรงไปจัดเก็บที่สำนักงาน กสทช. และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยตรงทันทีจึงมั่นใจได้ว่าข้อมูลของผู้ใช้บริการจะถูกเก็บรักษาอย่างปลอดภัย

เรื่องแอปพลิเคชัน 2 แซะ ผมได้กล่าวถึงในรายละเอียดแล้วในวารสาร กสทช. ประจำปี 2557 แต่สิ่งที่ต้องการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในบทความนี้คือ แนวคิดที่มาของการทำแอปพลิเคชันและสิ่งที่ทำให้แอปพลิเคชันใช้งานได้ ปัญหาในขณะนั้นคือ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ไม่สามารถจัดให้มีการลงทะเบียนซิมการ์ดที่จำหน่ายไปแล้วได้อย่างเป็นระบบครบถ้วนเรียบร้อยเนื่องจากมีช่องทางการจำหน่ายที่ไม่ใช่ศูนย์บริการของผู้ให้บริการโดยตรง เช่น ร้านชำ ลูกตู้ตามห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ การมีช่องทางการจำหน่ายเยอะและหลากหลายเป็นสิ่งดีในแง่ที่ผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกสบายในการเข้าถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ร้านชำและลูกตู้ไม่มีศักยภาพและความน่าเชื่อถือในการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าเพื่อลงทะเบียนซิมการ์ด นอกจากนี้ในมุมมองของผู้ใช้บริการ การที่ต้องเดินทางไปลงทะเบียนซิมมือถือของตนเองที่ศูนย์บริการมือถือค่ายต่าง ๆ

ช่างดูเป็นภาระ เสียเวลา และดูเหมือนจะไม่ได้ประโยชน์อะไร แอปพลิเคชัน 2 แชะจึงถูกออกแบบโดยคำนึงถึงความสะดวกและความปลอดภัยในกระบวนการลงทะเบียนชิมมือถือ คือ ให้ร้านชำและลูกค้าต่าง ๆ สามารถรับลงทะเบียนชิมได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้บริการแต่ละค่าย กระบวนการในการลงทะเบียนเหมือนกันหมดทุกค่าย ข้อมูลถูกส่งไปจัดเก็บที่ค่ายมือถือและที่สำนักงาน กสทช. โดยตรง ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ยังได้ร่วมกับร้านสะดวกซื้อเครือข่ายใหญ่ของประเทศเพื่อเพิ่มจำนวนจุดลงทะเบียนมือถือผ่านแอปพลิเคชัน 2 แชะ ให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้นด้วย การเพิ่มช่องทางลงทะเบียนชิมการ์ดช่วยลดอุปสรรคและเพิ่มความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการในการสมัครใจลงทะเบียนโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้มีการดำเนินการด้านอื่นควบคู่กันไป อาทิ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ “สังคมปลอดภัย ร่วมใจลงทะเบียน” ผ่านทางสื่อต่างๆ และเมื่อมั่นใจว่าได้สร้างช่องทางการลงทะเบียนได้อย่างเหมาะสมเพียงพอแล้วก็ได้มีประกาศเพื่อให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ดำเนินการตัดสัญญาสมัครใจที่ค้างชำระที่ไม่ได้ลงทะเบียนภายในระยะเวลาที่กำหนด



ภาพที่ 1 2 แชะ: อัตลักษณ์

หากในปี 2557 สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคมไม่ได้เปลี่ยนแนวคิดในการกำกับดูแล โดยคำนึงถึงมุมมองผู้ใช้บริการ พิจารณาถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่อาจมีบทบาท (ในกรณีนี้ได้แก่ลูกค้า ที่ไม่ใช่ผู้รับใบอนุญาตจาก กสทช. โดยตรงแต่เป็นช่องทางสำคัญในการกระจายชิมมือถือให้เข้าถึงได้ง่าย และภาคส่วนที่ดูเหมือนจะไม่เกี่ยวข้อง เช่น ร้านสะดวกซื้อ ที่มีบทบาทเพิ่มช่องทางการลงทะเบียนมือถือได้ในวงกว้าง) ตลอดจนดำเนินการมาตรการอื่นควบคู่ไปด้วย แต่ใช้กระบวนการทางราชการแบบเดิมคือการมีคำสั่งทางปกครอง การกำหนดค่าปรับ ซึ่งนำมาสู่การต่อสู้และคดีความต่าง ๆ แม้ว่าท้ายที่สุดสำนักงาน กสทช. จะชนะคดีความเหล่านั้น วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลคือทุกเลขหมายต้องมีการลงทะเบียนผู้ใช้งานก็ยังไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้ นอกจากนั้น จากการร่วมมือกันระหว่างสำนักงาน กสทช. และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่นำมาสู่การปรับเปลี่ยนระบบการลงทะเบียนครั้งสำคัญคือ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2558 ชิมการ์ดใหม่ที่ไม่ได้มีการลงทะเบียนจะไม่สามารถเปิดใช้งานได้ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงจากก่อนหน้านี้ที่สามารถซื้อชิมเดิมเงินแล้วเปิดใช้งานได้ทันที ความสำเร็จในเรื่องการลงทะเบียนผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ของสำนักงาน กสทช. ยิ่งทวีความสำคัญในยุคดิจิทัลดังที่ได้กล่าวในส่วนที่ 1 แล้วว่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้กลายเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าถึงบริการในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคการเงิน และสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญสูงสุดในการใช้บริการภาคการเงินคือการยืนยันตัวตน

3 ชั้น “ตรวจ-แจ้ง-ล็อก”

ในส่วนของแอปพลิเคชัน 2 แชะเองนั้นเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการปกป้องและรักษาสิทธิผู้ใช้บริการ ซึ่งช่วยในการลงทะเบียนผู้ใช้มือถือแบบเติมเงินที่ยังไม่เคยลงทะเบียนมาก่อนจำนวนมากได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่ในบางกรณี 2 แชะ ก็อาจประสบปัญหาบ้างในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลโดยเฉพาะการที่ยังไม่ได้ดำเนินการลงทะเบียนโดยตรวจสอบอัตลักษณ์ของผู้ใช้งานในทุกเลขหมาย ในขณะที่สำนักงาน กสทช. ดำเนินการทางปกครองกับผู้ให้บริการที่ไม่สามารถจัดให้มีการลงทะเบียนได้อย่างถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ประเด็นปัญหานี้ได้นำมาสู่การคิดต่อยอดของสำนักงาน กสทช. ในการสร้างเครื่องมือให้ผู้ให้บริการสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของตนมีการลงทะเบียนถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และในขณะเดียวกันมีเลขหมายแปลกปลอมลงทะเบียนมาแอบอ้างลงทะเบียนโดยที่เจ้าตัวไม่รู้ตัวหรือไม่

สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคม ได้ริเริ่มแนวคิดให้มีระบบการรักษาสิทธิการใช้เลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในรูปแบบของแอปพลิเคชันสมาร์ตโฟนชื่อว่า “3 ชั้น” ผู้ใช้บริการจะต้องดาวน์โหลดแอปพลิเคชันและนำไปเปิดใช้งาน เพื่อยืนยันตัวตน ณ ศูนย์ให้บริการค่ายมือถือที่ใช้บริการ (กรณีมีหลายซิมสามารถเปิดใช้งานที่ค่ายใดก็ได้ที่ใช้งาน) เมื่อพร้อมใช้งานแล้ว แอปพลิเคชัน 3 ชั้น จะสามารถทำการการได้ดังนี้

- 1) “ตรวจ” คือ การตรวจเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการลงทะเบียนในชื่อผู้ใช้บริการทั้งหมด โดยระบบจะตรวจสอบเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ลงทะเบียนในชื่อผู้ใช้บริการจากฐานข้อมูลของทุกค่ายและดึงข้อมูลมาแสดงในแอปพลิเคชัน (ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างผู้ให้บริการ)
- 2) “แจ้ง” คือ การแจ้งข้อมูลผ่านแอปพลิเคชันกรณีพบว่าเลขหมายซิมแปลกปลอมลงทะเบียนในชื่อผู้ใช้บริการ หรือกรณีพบว่าเลขหมายซิมที่ใช้งานอยู่ขาดหายไปจากการตรวจสอบ โดยระบบจะแจ้งข้อมูลเบื้องต้นไปยังค่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ จากนั้นผู้ให้บริการจะต้องไปยืนยันที่ศูนย์บริการค่ายนั้น ๆ อีกครั้ง
- 3) “ล็อก” คือ การล็อกการเปิดเลขหมายใหม่เพื่อป้องกันผู้อื่นนำบัตรประชาชนของเราไปแอบอ้างเปิดเบอร์ใหม่ หากผู้ใช้บริการตั้งค่าแอป 3 ชั้น ให้อยู่ในสถานะ “ล็อก” ก็จะไม่สามารถเปิดใช้เลขหมายใหม่ได้ ทั้งนี้ หากต้องการเปิดเบอร์ใหม่ก็สามารถทำการ “ปลดล็อก” จากแอปพลิเคชันได้ด้วยตนเอง



ภาพที่ 2 แอปพลิเคชัน 3 ชั้น

แอปพลิเคชัน 3 ชั้น ออกแบบภายใต้แนวคิดให้ประชาชนมีเครื่องมือในการตรวจสอบและปกป้องตนเองจากการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยเป็นการดำเนินงานร่วมกันกับผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือทุกค่าย และสอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลและการให้บริการประชาชนในยุคดิจิทัลโดยสามารถนำข้อมูลของผู้ใช้บริการที่กระจายอยู่กับทุกค่ายมาบูรณาการเป็นหนึ่งเดียวในมือผู้ให้บริการ แอปพลิเคชัน 3 ชั้น เปิดใช้งานตั้งแต่วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 และในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 จะมีการอัปเดต 3 ชั้นให้รองรับการใช้งานที่ทันสมัยมากขึ้น

ส่วนที่ 3 Mobile ID มือถือใช้ยืนยันตัวตนได้ => แคนบิต

ในยุคดิจิทัล ความสำเร็จของการลงทะเบียนโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้เพิ่มขอบเขตความสามารถในการเข้าถึงบริการในภาคอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น บริการพร้อมเพย์ (PromptPay) ร่วมกับภาคการเงิน ช่วยให้สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้โดยไม่ต้องใช้เลขบัญชีธนาคาร กล่าวคือ สามารถใช้เลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่แทนเลขบัญชีในการรับโอนเงินได้ หลายบริการมีแอปพลิเคชันให้ผู้ให้บริการสามารถใช้งานได้ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ และหลายบริการต้องมีการยืนยันตัวตนผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (2-step verification เช่น การส่งรหัสไปทาง SMS ตามเลขหมายที่ผู้ให้บริการแจ้งไว้เพื่อยืนยันว่าเป็นคนเดียวกันกับผู้ที่กำลังจะเข้าใช้บริการ) จึงเห็นได้ว่าเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่มีความผูกพันกับตัวตนผู้ให้บริการเป็นอย่างมากและจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต

เมื่อได้ดำเนินการลงทะเบียนผู้ให้บริการส่วนใหญ่ผ่านทางแอปพลิเคชัน 2 แชะ ไปแล้ว สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคม จึงมีความพยายามในการยกระดับการลงทะเบียนผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยการยืนยันอัตลักษณ์ เช่น สแกนนิ้วหรือสแกนใบหน้า ควบคู่ไปกับการใช้บัตรประชาชน เพื่อให้ข้อมูลผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีความสมบูรณ์แม่นยำมากขึ้นและลดปัญหาการแอบอ้างนำบัตรประชาชนผู้อื่นมาลงทะเบียนซิมมือถือซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมของทุจริตชน โดยการเพิ่มความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลการลงทะเบียนเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลงทะเบียนผู้ให้บริการเพื่อการกำกับดูแลและการคุ้มครองผู้บริโภคและยังสามารถสนับสนุนภารกิจด้านอื่นของภาครัฐ เช่น ด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการลงทะเบียนด้วยอัตลักษณ์ไม่ใช่เรื่องง่าย นอกเหนือจากประเด็นการลงทุนอุปกรณ์เครื่องอ่านข้อมูลบัตรประชาชนสมาร์ทการ์ด เครื่องสแกนใบหน้าหรือลายนิ้วมือ ประเด็นทางเทคนิคและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการ ปัจจัยสำคัญยังคงเป็นความร่วมมือจากภาคผู้ให้บริการ คำถามคือ สำนักงาน กสทช. จะทำอย่างไรให้ผู้ให้บริการเห็นประโยชน์ของการลงทะเบียนด้วยอัตลักษณ์ ผู้ให้บริการจะต้องอะไรเป็นสิ่งที่จูงใจแก่กับการเสียเวลา (และค่าใช้จ่าย) เดินทางไปลงทะเบียนด้วยอัตลักษณ์ ณ จุดรับลงทะเบียน สำนักงาน กสทช. สามารถ “ให้” สิ่งใดกับประชาชนได้ และเรื่องนี้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนสนับสนุนภาคบริการอื่นอย่างไร

กำเนิด “แทนบัตร”

สำนักงาน กสทช. สายงานกิจการโทรคมนาคม พิจารณาถึงบทบาทของโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการใช้ยืนยันตัวตนเพื่อเข้าใช้บริการต่าง ๆ จึงได้มีแนวความคิดว่าน่าจะมีแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ใช้ระบุยืนยันตัวตนแทนการแสดงบัตรประชาชนได้ซึ่งจะมีความปลอดภัยกว่าการใช้บัตรประชาชน ลดความเสี่ยงจากการถูกแอบอ้างหรือสวมรอยโดยบุคคลอื่นในการกระทำความผิดกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากมีโอกาสที่บัตรประชาชนจะถูกนำไปทำสำเนาหรือใช้ในทางมิชอบโดยที่เจ้าของบัตรไม่รู้ตัว โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องทิ้งบัตรประชาชนไว้กับคนแปลกหน้า เช่น การแลกบัตรเข้าอาคารต่าง ๆ จึงเป็นที่มาของแอปพลิเคชัน “แทนบัตร”¹



ภาพที่ 3 แอปพลิเคชันแทนบัตร

ที่มา : สำนักงาน กสทช. (2562)

รูปแบบของบริการแทนบัตร

ตารางที่ 1

การสมัครใช้บริการ	ผู้ใช้บริการมือถือทั้งแบบรายเดือนและแบบเติมเงินติดต่อศูนย์บริการเครือข่ายที่ใช้งานเพื่อลงทะเบียนระบบอัตลักษณ์พร้อมทั้ง activate “3 ชั้น” และขอมี “แทนบัตร” ได้ในคราวเดียวกัน
การใช้งาน	- ในการติดต่อกับหน่วยงานที่รองรับ “แทนบัตร” ผู้ใช้บริการสามารถเปิดแอปพลิเคชันในมือถือให้สร้าง QR Code ให้ทางหน่วยงานสแกนเพื่อตรวจสอบ » ระบบจะส่งสัญญาณไปยังเครือข่ายผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่จะทำการยืนยันตัวตนและส่งข้อมูล อาทิ ชื่อนามสกุล ภาพถ่ายใบหน้า การยินยอมการใช้งาน และระยะเวลาการใช้งานกลับมาถึงหน้าจอแอปในรูปแบบ QR Code เพื่อแสดงต่อหน่วยงานผู้ให้บริการ » QR Code จะมีระยะเวลาการใช้งานจำกัดในแต่ละครั้ง และจะเปลี่ยนไปทุกครั้งที่มีการใช้งานแอปพลิเคชันแทนบัตร - เมื่อหน่วยงานสแกนอ่าน QR Code จะพบข้อมูลชื่อ สกุล ใบหน้า และอื่น ๆ ที่สามารถใช้ยืนยันตัวตนของผู้มาติดต่อได้โดยไม่ต้องแสดงหรือแลกบัตรประชาชน และอาจดึงข้อมูล on-mobile data ไปใช้งานต่อในระบบ back-end ของหน่วยงานได้แล้วแต่กรณี โดยเป็นไปตามที่ผู้ใช้บริการให้ความยินยอม

¹ ณ ปัจจุบัน (สิงหาคม 2562) “แทนบัตร” อยู่ระหว่างการเตรียมการ คาดว่าจะเริ่มให้บริการได้ในช่วงปลายปี 2562 โดยในระยะแรกจะเป็นการให้บริการโดยผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เครือข่าย AIS (บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด) และธนาคารกรุงเทพ

ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการ “แทนบัตร” จำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หน่วยงานผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่ต้องมีการยืนยันตัวตนก่อนเข้าใช้บริการ และสำนักงาน กสทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มจะได้จาก “แทนบัตร” มีดังนี้

1) ผู้ให้บริการ สามารถมีบัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์บนมือถือ นำไปใช้ยืนยันตัวตนเพื่อติดต่อ หรือทำธุรกรรมต่าง ๆ โดยไม่ต้องใช้บัตรประจำตัวประชาชน ประโยชน์ที่จะได้รับคือความปลอดภัยของข้อมูล ส่วนบุคคลและความสะดวกสบาย

2) ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้ประโยชน์จากการที่ลูกค้าลงทะเบียนด้วยการยืนยันอัตลักษณ์ ทำให้มีการลงทะเบียนผู้ใช้บริการที่ต้องสมบูรณ์อันเป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่จะต้อง ดำเนินการ นอกจากนี้ยังสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลผู้ใช้บริการในการสร้างประสบการณ์การให้บริการ ที่ดีขึ้นเพื่อรักษาฐานลูกค้า และมีโอกาสขยายช่องทางธุรกิจใหม่ ๆ โดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องอาศัยความเชื่อมั่น ในการพิสูจน์และยืนยันตัวบุคคลของผู้ใช้บริการ

3) หน่วยงานผู้ให้บริการอื่น จะมีช่องทางการตรวจสอบยืนยันตัวตนผู้ใช้บริการที่น่าเชื่อถือในการทำ ธุรกรรมต่าง ๆ และมีโอกาสขยายช่องทางธุรกิจ โดยจะสามารถเพิ่มความมั่นใจในกระบวนการพิสูจน์และยืนยัน ตัวบุคคลได้มากขึ้น ทั้งการให้บริการที่ศูนย์บริการ และบริการออนไลน์ สำนักงาน กสทช. คาดว่าจะมีหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนมากให้ความสนใจในเรื่องนี้และแสดงความประสงค์ใช้บริการแทนบัตรกับสำนักงาน กสทช.

4) สำนักงาน กสทช. สามารถดำเนินการให้มีการลงทะเบียนผู้ใช้บริการโดยมีข้อมูลถูกต้องครบถ้วน เป็นไปตามวัตถุประสงค์การกำกับดูแล ส่งเสริมกระบวนการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการและข้อมูลผู้ใช้บริการ ในการดำเนินธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้มีความทันสมัย สามารถใช้เลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ได้ อันเป็นการส่งเสริม การพัฒนาภาคโทรคมนาคมในยุคเศรษฐกิจหลอมรวม

“2 แซะ” “3 ชั้น” “2 แซะอัตลักษณ์” และ “แทนบัตร” เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของการกำกับดูแล ที่เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนมุมมองและวิธีการในการทำงานของสำนักงาน กสทช. ซึ่งนอกจากนี้ยังมีงาน ด้านอื่น เช่น MoCheck (แอปพลิเคชันสำหรับตรวจสอบโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ผ่านการตรวจสอบรับรองมาตรฐาน จากสำนักงาน กสทช.) “กันกวน” (แอปพลิเคชันในการคัดกรองสายเรียกเข้าและการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์) และ “NetCare” (แอปพลิเคชันที่ช่วยในการควบคุมการใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่สำหรับครอบครัว) เป็นต้น เมื่อมีการปรับเปลี่ยนมุมมองวิธีการทำงานควบคู่ไปกับการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ สำนักงาน กสทช. จึงสามารถสร้างสรรค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในเชิงรุกได้ดีขึ้น

บทสรุป

เมื่อภาคเศรษฐกิจและสังคมขับเคลื่อนด้วยพลังดิจิทัล หน่วยงานกำกับดูแลอย่างสำนักงาน กสทช. ก็มีความจำเป็นต้องปรับตัว นอกจากจะต้องเท่าทันภาคอุตสาหกรรมที่กำกับดูแลแล้วยังต้องสามารถส่งเสริมและกำหนดทิศทางของการพัฒนาและการเจริญเติบโตให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์และยั่งยืน จึงจะเรียกว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลที่แท้จริง ที่สำคัญการปรับตัวที่วันนี้ไม่ใช่เพียงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ปรับปรุงกระบวนการทำงาน แต่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนมุมมองและวิธีการทำงานจากรูปแบบ “กสทช. สั่ง - ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตาม” เป็นการกำกับดูแลในเชิงบวก คำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจรวมถึงภาคบริการอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. ด้วย ทั้งนี้ โดยมีประโยชน์สาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญสูงสุด

บรรณานุกรม

ก่อกิจ ด้านชัยวิจิตร และ จิตสลา ศรีประเสริฐสุข. (2558). “2 แห่ง” ก้าวสำคัญสู่ความสำเร็จของการลงทะเบียนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงิน. *วารสาร กสทช. ประจำปี 2557*, 209-217.

สำนักงาน กสทช. (2562). *โครงการบัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์บนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (“แทนบัตร”) ระยะทดสอบ “Sandbox”*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา. (2552). *รายงานสภาพตลาดโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการอินเทอร์เน็ต ประจำปี 2551*. กรุงเทพฯ: บริษัท อีซี จำกัด

