

## การกำกับดูแลการแข่งขันดิจิทัลในอาเซียน: การปรับตัวตามแนวโน้มการกำกับดูแลระดับโลก

แพลตฟอร์มดิจิทัลได้กลายเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและนวัตกรรม อย่างไรก็ตาม การสร้างสมดุลระหว่างการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม นโยบายการแข่งขันและนวัตกรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมและการแข่งขันในตลาดดิจิทัลยังคงเป็นประเด็นถกเถียงกันและยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน รัฐบาลทั่วโลกกำลังเสนอกฎหมายรูปแบบใหม่ในเชิงรุกที่มุ่งเป้าไปที่แพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีอำนาจควบคุม หรือที่เรียกว่า **Gatekeeper** โดยการกำกับรูปแบบดังกล่าวมักจะอ้างอิงมาจากกฎหมาย **Digital Markets Act** หรือ **DMA** ของสหภาพยุโรป ในบทความนี้ นาย ภัฏจัน จิระวุฒิพงศ์ นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จะสำรวจแนวโน้มของการออกกฎหมายกำกับดูแลการแข่งขันดิจิทัลในประเทศต่างๆ พัฒนาการในภูมิภาคอาเซียน และข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์สำหรับผู้กำหนดนโยบายในการปรับตัวต่อภูมิทัศน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว



โดย ภัฏจัน จิระวุฒิพงศ์ นักศึกษาระดับปริญญาเอกที่ UC Berkeley School of Law และนักวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

## กฎหมายการแข่งขันทางการค้าดิจิทัลคืออะไร

กฎหมายการแข่งขันการค้าดิจิทัล (Digital Competition Regulations) เป็นการกำกับดูแลและตอบสนองต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นในตลาดดิจิทัล ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่ได้รับผลกระทบจากระบบเครือข่าย (network effects) โมเดลธุรกิจที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล ธุรกิจที่ไม่คิดค่าบริการโดยตรง ส่งผลให้แพลตฟอร์มมีอำนาจในตลาดดิจิทัล โดยกฎหมายการแข่งขันทางการค้าดิจิทัลแตกต่างจากกฎหมายการแข่งขันทางค้าแบบดั้งเดิม ซึ่งจัดการกำกับดูแลหลังเกิดเหตุการณ์ (Ex-post) โดยหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันจะตรวจสอบและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเมื่อเกิดพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันขึ้นแล้ว ในขณะที่กฎหมายการแข่งขันทางการค้าดิจิทัลมีการกำกับดูแลการแข่งขัน (Ex-ante) ซึ่งมีความใกล้เคียงกับกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดแพลตฟอร์มที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและกำหนดกฎเกณฑ์บางประเภทเพื่อป้องกันพฤติกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน พร้อมกลไกการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

การพิจารณาออกกฎหมายการแข่งขันทางการค้าดิจิทัลมาใช้เกิดขึ้นในหลายประเทศในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา และมีหลักฐานสะท้อนให้เห็นว่าแต่ละประเทศมีแนวทางการเลือกใช้ที่แตกต่างกันออกไป กฎหมาย Digital Markets Act ของสหภาพยุโรปซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2566 ถูกพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของแนวคำพิพากษาและประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายของยุโรป นับตั้งแต่เริ่มบังคับใช้ DMA ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในแนวปฏิบัติและโมเดลธุรกิจของแพลตฟอร์มยักษ์ใหญ่อย่าง Google และ Apple ในขณะเดียวกัน กฎหมาย Digital Markets, Competition, and Consumer Bill หรือ DMCC ของสหราชอาณาจักรซึ่งเริ่มบังคับใช้ในปี 2568 ได้เสนอแนวทางที่แตกต่างในด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ โดยหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันจะร่วมปรึกษากับแพลตฟอร์มเพื่อกำหนด "ข้อกำหนดด้านการปฏิบัติและมาตรการส่งเสริมการแข่งขัน" ส่วนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ประเทศอย่างญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมาย Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software ซึ่งมุ่งเน้นกำกับดูแลประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศของมือถือ เช่น ระบบปฏิบัติการ (OS) และร้านค้าแอปพลิเคชัน ส่วนประเทศออสเตรเลียได้เสนอร่างกฎหมายใหม่ในเดือนธันวาคม 2567 และกำลังอยู่ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ราบรื่นเสมอไป ประเทศเกาหลีใต้ได้มีความพยายามที่จะออกกฎหมายประเภทนี้ โดยรัฐบาลได้เสนอกฎหมายแต่ก็ได้รับการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและต่างประเทศ จนนำไปสู่การยกเลิกการออกกฎหมายและหันกลับไปปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแบบดั้งเดิมแทน ในทำนองเดียวกัน อินเดียได้จัดทำรายงาน ร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แต่จากรายงานข่าวล่าสุดอาจมีการพิจารณาใหม่อีกครั้ง

## อาเซียน: เอกลักษณะเฉพาะสำหรับการกำกับดูแลการแข่งขันดิจิทัล

ประเทศในอาเซียนมีภูมิทัศน์ดิจิทัลที่มีเอกลักษณ์เฉพาะในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ ชีตความสามารถในการกำกับดูแล และประสบการณ์ของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ความแตกต่างนี้ อาจส่งผลกระทบต่อพิจารณาการออกกฎหมายการแข่งขันดิจิทัลในภูมิภาค โดยพัฒนาการล่าสุดในแต่ละประเทศ มีดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยได้ประกาศร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม พ.ศ.... โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นและศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกำกับดูแล โดยรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. ประเทศอินโดนีเซียได้แสดงความสนใจที่จะใช้ DMA เป็นต้นแบบการพัฒนากฎหมายกำกับดูแลแพลตฟอร์ม โดยรัฐบาลตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบริบทของอินโดนีเซียและสหภาพยุโรป นอกจากนี้ มีคำแนะนำให้แพลตฟอร์มพิจารณากฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรปเป็นแนวทางในการดำเนินธุรกิจอินโดนีเซีย
3. ประเทศฟิลิปปินส์ หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันของฟิลิปปินส์ได้กล่าวว่ายังไม่ได้พิจารณาการออกกฎหมายประเภทนี้

4. สิงคโปร์ ซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทเทคโนโลยีระดับโลกและระดับภูมิภาคจำนวนมาก ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการดำเนินงานเชิงรุกและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลและภาคธุรกิจ คณะกรรมการคุ้มครองการแข่งขันและผู้บริโภค (CCCS) ได้ออกแนวทางปฏิบัติและจัดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะหลายครั้งเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายแข่งขันทางการค้าในตลาดดิจิทัล และยังสามารถเพิ่มความเข้มแข็งของหน่วยงานโดยจัดตั้งฝ่ายข้อมูลและดิจิทัลที่กำกับดูแลตลาดดิจิทัลและมีความเชี่ยวชาญด้านข้อมูล นอกจากนี้ สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาข้อตกลงการค้าดิจิทัล เช่น การลงนามในข้อตกลงเศรษฐกิจดิจิทัล (DEA) กับออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป

ภูมิภาคอาเซียนมีความท้าทายด้านการกำกับดูแลเนื่องจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและอัตราการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลที่หลากหลาย รวมถึงพลวัตตลาดดิจิทัลที่แตกต่าง ลักษณะเหล่านี้เพิ่มความซับซ้อนในการหากฎเกณฑ์การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสม ในภาพรวมมีการพิจารณาว่าควรจะดำเนินตามแนวทางของสหภาพยุโรปหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในภูมิภาคค่อนข้างใหม่และหน่วยงานหลายแห่งดำเนินงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลายหน่วยงานได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแพลตฟอร์มดิจิทัล ดังนั้น ท่ามกลางความท้าทายเหล่านี้ หน่วยงานต่างๆ ต้องปรับตัวไม่เพียงแต่กับประเด็นทางเทคนิคที่ซับซ้อน แต่ยังรวมถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากร ผู้กำหนดนโยบายบางส่วนอาจมองว่าระเบียบใหม่เป็นส่วนเสริมกฎหมายการแข่งขันที่มีอยู่ โดยให้เหตุผลว่าอาจช่วยให้การบังคับใช้ในกรณีดิจิทัลมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมี ความกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงของการใช้ดุลพินิจที่กว้างเกินไปและการขาดมาตรการคุ้มครองด้าน กระบวนการดำเนินงาน นอกจากนี้ การกำกับดูแลที่แตกต่างของอาเซียนที่อาจทำให้กฎระเบียบเข้าใจได้ยากขึ้น สร้างความท้าทายในการปฏิบัติตามกฎระเบียบสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ลักษณะเฉพาะของระบบนิเวศดิจิทัลในอาเซียนจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากแพลตฟอร์มและบริการในภูมิภาคมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากตลาดในสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ความหลากหลายนี้จำเป็นต้องมีการศึกษาเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจสภาพตลาดและภูมิทัศน์การแข่งขันในปัจจุบัน รวมถึงข้อกังวลและความท้าทายที่เฉพาะเจาะจงกับเศรษฐกิจดิจิทัลของอาเซียน แม้ว่าจะสามารถนำข้อมูลและความคิดเห็นจากรายงานผู้เชี่ยวชาญและการวิเคราะห์ของประเทศอื่นมาประยุกต์ใช้ได้ นั่น แต่ผู้กำหนดนโยบายในอาเซียนกำลังเผชิญกับความท้าทายในการระบุประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันความร่วมมือในด้านกฎหมายแข่งขันทางการค้าของอาเซียน เช่น แนวทางระดับภูมิภาคว่าด้วยนโยบายการแข่งขันของอาเซียน (ASEAN Regional Guidelines on Competition Policy) สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือแบบไม่มีผลผูกพัน (soft-law) ที่สามารถปรับให้เข้ากับบริบทของประเทศสมาชิกได้ อย่างไรก็ตาม กรอบความตกลงเศรษฐกิจดิจิทัลอาเซียน (ASEAN Digital Economy Framework Agreement: DEFA) ที่เพิ่งเกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความสนใจในการกำกับดูแลการแข่งขันดิจิทัลที่มากขึ้น โดยนโยบายการแข่งขันเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญที่ DEFA มุ่งหวังสำหรับตลาดดิจิทัลที่เป็นธรรมและมีการแข่งขัน นอกจากนี้ การศึกษาเกี่ยวกับกรอบ DEFA ได้ระบุถึง "การปรับปรุงนโยบายการแข่งขัน" และความเป็นไปได้ของ "การออกกฎหมายกำกับดูแลแพลตฟอร์มขนาดใหญ่เพื่อให้การมีเข้าถึงตลาดดิจิทัลอย่างเป็นธรรม" ในขณะที่การเจรจา DEFA ยังคงดำเนินต่อไป ดังนั้น รายละเอียดและแนวทางการดำเนินการจึงต้องติดตามกันต่อไป

ข้อเสนอแนะต่อผู้กำหนดนโยบายอาเซียน

### 1. เรียนรู้จากประสบการณ์การบังคับใช้ในระดับโลก

การบังคับใช้กฎหมาย Digital Market Act ของสหภาพยุโรปชี้ให้เห็นถึงความท้าทายในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายรวมถึงความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างนวัตกรรมกับการกำกับดูแล งานวิจัยใหม่จำนวนหนึ่งกำลังศึกษากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่งการกำหนดสถานะแพลตฟอร์ม และข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายในอาเซียนควรศึกษาประสบการณ์เหล่านี้เพื่อพัฒนานโยบายที่อิงหลักฐานเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ ควรคำนึงการหลีกเลี่ยง

ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ความเสี่ยงจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และรวมถึงการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

## 2. ส่งเสริมการตลาดและการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ด้วยลักษณะของตลาดดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อาเซียนสามารถเปิดรับและทดลองแนวทางการกำกับดูแลจากประเทศต่างๆ โดยคำนึงถึงเอกลักษณ์ของระบบนิเวศดิจิทัล และระบบประเด็นสำคัญที่ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากการตรวจสอบที่เข้มงวดมากขึ้น การสื่อสารทิศทางนโยบายที่ชัดเจนและความโปร่งใสในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายจะช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลที่มีคุณภาพและร่วมกันหาหรือแนวทางที่เหมาะสมอย่างสร้างสรรค์

## 3. การเสริมสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค

ด้วยระบบนิเวศดิจิทัลที่มีความคล้ายคลึงกัน ประเทศสมาชิกอาเซียนมีสิ่งที่สามารถเรียนรู้จากกันมากมาย การบังคับใช้และการประสานงานด้านการแข่งขันข้ามพรมแดนจึงมีความจำเป็นอย่างมาก หากต้องการประสิทธิผลจากกฎหมายแข่งขันทางการค้าและกฎหมายเฉพาะ นอกจากนี้ ประเทศที่กำลังพิจารณากฎหมายในรูปแบบ DMA สามารถเป็นตัวกลางที่ช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการเรียนรู้และปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับบริบทประเทศอาเซียนได้

ความเปลี่ยนแปลงของการกำกับดูแลการแข่งขันในเศรษฐกิจดิจิทัลนำมาซึ่งโอกาสและความท้าทายสำหรับผู้กำหนดนโยบายในอาเซียน ในขณะที่แนวโน้มของประเทศพัฒนาแล้วจะมีอิทธิพลต่อประเทศกำลังพัฒนา ประเทศในอาเซียนต้องสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรม การคุ้มครองการแข่งขันที่เป็นธรรม และหาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจดิจิทัลของตนเอง ด้วยการเรียนรู้จากประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายจากทั่วโลก การส่งเสริมความยืดหยุ่นในการกำกับดูแล และการเสริมสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค อาเซียนสามารถพัฒนานโยบายที่สร้างตลาดดิจิทัลที่มีการแข่งขันและมีพลวัต แนวทางในการดำเนินการต่อไปควรอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ พร้อมส่งเสริมการทำงานร่วมกันเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางดิจิทัลที่ยั่งยืนและการแข่งขันที่เป็นธรรม

### เกี่ยวกับผู้เขียน

กัญจน์ จิระวุฒิพงศ์ เป็นนักศึกษาระดับปริญญาเอกที่ UC Berkeley School of Law และนักวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

### เกี่ยวกับองค์กร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบันวิจัยนโยบายสาธารณะในปี 2527 มีสถานะเป็นมูลนิธิเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยมีเป้าหมายเพื่อนำเสนอความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการวิเคราะห์และนำเสนอแนะนโยบาย (โดยเฉพาะนโยบายทางเศรษฐกิจ) ต่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคมของประเทศไทย

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของ Tech for Good Institute