



บทที่ 3

กิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงการดำเนินกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศที่สำคัญ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น โดยเน้นที่ระบบการให้บริการและการกำกับดูแล ซึ่งทั้ง 3 ประเทศมีรูปแบบการให้บริการโทรคมนาคมตลอดจนการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน การศึกษาในส่วนนี้จะเปรียบเทียบต่อประเทศไทยในแง่ที่ประเทศไทยกำลังที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการให้บริการโทรคมนาคมในเวลาอันใกล้ ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีลักษณะคล้ายกับบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และอังกฤษที่เดิมมีการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม โดยมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีนโยบายที่แน่ชัดแล้วที่จะเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการให้บริการโทรคมนาคม โดยจะมีการยกเลิกการผูกขาดการให้บริการของหน่วยงานของรัฐไปสู่การเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม¹ จึงสมควรที่จะศึกษารูปแบบการให้บริการโทรคมนาคมของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย ตลอดจนรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

โครงสร้างอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1877 เมื่อ Bell Telephone Company ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำธุรกิจให้บริการโทรศัพท์ โดยมีคู่แข่งที่สำคัญคือ Speaking Telephone Company ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ Western Union โดยในปี ค.ศ. 1879 Western Union ได้เลิกดำเนินธุรกิจโทรศัพท์ Bell Telephone Company จึงได้ซื้อกิจการโทรศัพท์ของ Western Union มาดำเนินการ การดำเนินการให้บริการโทรศัพท์ของ Bell Telephone Company ได้มีการขยายตัวไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วจนอาจจะ

¹ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2540), หน้า 1.

กล่าวได้ว่า Bell Telephone Company เป็นผู้ผูกขาดกิจการโทรศัพท์แต่เพียงผู้เดียวในประเทศสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งปี ค.ศ.1894 สิทธิในการดำเนินกิจการโทรศัพท์ของ Bell Telephone Company ได้สิ้นสุดลง²

ต่อมาในปี ค.ศ.1910 ได้มีการก่อตั้ง American Telephone and Telegraph หรือ AT&T และบริษัทในเครือขึ้นเพื่อดำเนินกิจการโทรศัพท์ในระบบเดียวกับที่ Bell Telephone Company เป็นผู้ดำเนินการ ในช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมกันอย่างสูง ทั้งในแง่ของการศึกษาวิจัย พัฒนา การผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นต้น แต่ AT&T จะเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุดในขณะนั้น ซึ่งมีบริษัทในเครือมากมายทำให้ได้เปรียบผู้ให้บริการรายอื่นๆ ในแง่ที่ AT&T เป็นเจ้าของโครงข่าย จึงสามารถที่จะปฏิเสธการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายอื่นเข้ากับโครงข่ายของ AT&T ความเป็นเจ้าตลาดโทรคมนาคมของ AT&T ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องเข้ามาแทรกแซงกิจการของ AT&T โดยในปี ค.ศ.1956 ได้มีข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกากับ Western Electric Company ซึ่งเป็นบริษัทผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมของ AT&T ผลของการระงับข้อพิพาทผ่านคำตัดสินที่เรียกว่า Consent Decree ทำให้ AT&T ถูกจำกัดอยู่เฉพาะการให้บริการโทรศัพท์เท่านั้น ส่วน Western Electric ถูกจำกัดให้ผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับระบบเดียวกับบริษัท AT&T เท่านั้น³

3.1.1 ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาแยกการให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (basic services) ซึ่งหมายถึงบริการรับส่งสัญญาณระหว่างจุดสองจุด โดยไม่มีการเพิ่มเติมแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือบันทึกไว้บนตัวกลางใดๆ และบริการเสริม (enhanced services) ซึ่งได้แก่บริการอื่นๆ นอกเหนือจากบริการหลัก⁴ สำหรับการแบ่งประเภทผู้ให้บริการ

² APEC Telecommunication Working Group, The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economies Volume 1 November 1993 (Singapore: Viva Lithography Pte., , 1993), p.302.

³ Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standard: The Stakes, The Players & The Process (Boston: Artech House, INC. , 1990), p.147.

⁴ สิริพันธ์ ปิยะนนทลี, "การเปลี่ยนแปลงนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทยจากการผูกขาดเข้าสู่การเปิดแข่งขันเสรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 110.

โทรคมนาคมในประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ผู้ให้บริการรายใหญ่ (dominant carriers) และผู้ให้บริการปกติ (common carriers)⁵

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดรูปแบบการปกครองแยกเป็นมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐ จะมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมรับผิดชอบการให้บริการภายในมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐจะมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (local basic services) และผู้ให้บริการเสริม (enhanced services) ในระดับโทรคมนาคมทางไกลก็มีการแบ่งแยกเป็นบริการพื้นฐาน และบริการเสริมเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงแยกบริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกาออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. บริการโทรคมนาคมพื้นฐานภายในท้องถิ่น (local basic services)
2. บริการเสริมภายในท้องถิ่น (local enhanced services)
3. บริการโทรคมนาคมพื้นฐานทางไกล (long distance basic services)
4. บริการเสริมทางไกล (long distance enhanced services)

การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานภายในท้องถิ่น (local basic services) ดำเนินการโดย Bell Operating Company (BOCs) โดยเมื่อ AT&T ได้แยกตัวเองออกจาก BOCs ในปี ค.ศ.1984 BOCs ซึ่งมีจำนวน 22 บริษัทได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น Regional Holding Company (RHC) จำนวน 7 บริษัท เพื่อรับผิดชอบการให้บริการระดับภาค โดยในระดับมลรัฐจะมี BOCs เป็นผู้ดำเนินการให้บริการ โทรคมนาคมพื้นฐาน ทั้งนี้การดำเนินการของ BOCs จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการระดับมลรัฐ (state utility commissions)⁶

การให้บริการเสริมภายในท้องถิ่น (local enhanced services) ก่อนหน้าที่จะเกิดคำว่า "บริการเสริม" หรือ "enhanced services" ประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่ได้มีการแยกระหว่างโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เนื่องจากทั้งสองสิ่งเป็นสิ่งที่มีความใกล้เคียงกัน ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีโทรคมนาคมและคอมพิวเตอร์ทำให้เกิดการรวมตัวกันของทั้งสองสิ่งนี้ ทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างระบบโทรคมนาคมและคอมพิวเตอร์ โดยเฉพาะการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการรับส่งข้อมูล ดังนั้นในปี ค.ศ.1980 จึง

⁵ เจริญชัย เรียววิไลสุข, "ถ้าธุรกิจโทรคมนาคมยังพอมีความหวัง," ใน วิสัยทัศน์โทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย, 2540), หน้า 49.

⁶ Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, The Players & The Process. p.146-147.

ได้มีการยกเลิกความแตกต่างระหว่างสองสิ่งนี้ แล้วกำหนดขอบเขตของบริการทั้งสองชั้น เรียกว่า บริการพื้นฐาน (basic services) และบริการเสริม (enhanced services)⁷

สำหรับตลาดการให้บริการเสริมภายในท้องถิ่นนี้เป็นตลาดเปิด สามารถแข่งขัน การให้บริการได้ โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องทำให้การเชื่อมต่อระบบสื่อสารของผู้นับบริการราย อื่นๆ เป็นไปโดยสะดวกและยุติธรรมต่อการแข่งขัน นอกจากนี้ BOCs ยังได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ให้ บริการประเภทนี้ได้อีกด้วย⁸

การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานทางไกล (long distance basic services) ตลาด การให้บริการโทรคมนาคมประเภทนี้เป็นตลาดเปิด มีการแข่งขันกันให้บริการ โดยมี AT&T เป็นผู้ ให้บริการรายใหญ่ (dominant carriers) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของ The Federal Communications Commission (FCC) นอกจากนี้จะมี AT&T เป็นผู้ให้บริการที่สำคัญแล้ว ในตลาด การให้บริการประเภทนี้ยังมีผู้ให้บริการปกติ (common carriers) ซึ่งได้แก่ MCI, Sprint, Metromedia/ITT, Cable & Wireless, Advanced Telecommunications (ATC), Allnet และผู้ให้ บริการอื่นๆ อีกกว่า 400 ราย⁹

การให้บริการเสริมทางไกล (long distance enhanced services) ตลาดการให้ บริการประเภทนี้ค่อนข้างหลากหลายมากและมีจำนวนผู้ให้บริการประเภทนี้หลายร้อยราย บริการ เสริมทางไกลนี้ปราศจากการกำกับดูแลขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ว่าในระดับประเทศหรือ ระดับมลรัฐ¹⁰

3.1.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

การดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของ The Federal Communications Commission (FCC) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1934 ภายใต้บทบัญญัติของ

⁷ Ibid. , p.145.

⁸ Ibid. , p.148-149.

⁹ APEC Telecommunications Working Group, The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economies Volume 1 November 1993. p.300.

¹⁰ Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, The Players & The Process. p.148.

The Communication Act of 1934 FCC เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (independent regulatory agency) รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา¹¹ FCC มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมระหว่างมลรัฐ (interstate) และกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (foreign) ที่ใช้สาย (wire) และคลื่นวิทยุ (radio) เป็นระบบสื่อสารสัญญาณ ซึ่งรวมทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) และกิจการโทรทัศน์ทางสาย (cable television)¹²

FCC เป็นองค์กรของรัฐในรูปแบบองค์กรคณะ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา (senate) ในการแต่งตั้งกรรมการ FCC ประธานาธิบดีจะคัดเลือกบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คนไม่ได้ ดังนั้นโดยปกติแล้ว FCC จึงประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน 3 คน (ฝ่ายรัฐบาล) และจากพรรคการเมืองอื่น 2 คน (ฝ่ายค้าน) โดยหนึ่งในคณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการมอบหมายจากประธานาธิบดีให้เป็นประธานกรรมการ¹³ สมาชิกของ FCC มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยมีกาแต่งตั้งสมาชิกใหม่เหมือนกันไปทุก 1 ปี ดังนั้นในแต่ละปีจะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกของ FCC ที่หมดวาระเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ 1 คน¹⁴

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า FCC ถูกสถาปนาขึ้นโดย The Communication Act of 1934 แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าประธานาธิบดีมีอำนาจถอดถอนสมาชิก FCC ได้หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณารูปแบบองค์กร FCC ซึ่งจัดเป็นองค์กรอิสระ (ในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งองค์กรของรัฐเป็น 2 ประเภท คือ executive agencies ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี และอาจถูกประธานาธิบดีถอดถอนสมาชิกได้โดยไม่ต้องให้เหตุผล และ independent agencies

¹¹ APEC Telecommunication Working Group, The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economy Volume 1 November 1993, p. 280.

¹² Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, The Players & The Process, p.147.

¹³ APEC Telecommunication Working Group, The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economy Volume 1 November 1993, p. 281.

¹⁴ เจริญชัย เรียววิไลสุข, "เราจะควบคุม กำกับ ดูแลกิจการโทรคมนาคมกันอย่างไร ?" ใน วิสัยทัศน์โทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย, 2540), หน้า 32.

ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีน้อยมาก) แล้ว จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีจะใช้อำนาจเหนือ FCC ได้น้อยมาก ดังนั้นหากประธานาธิบดีจะถอดถอนสมาชิก FCC ก็จะต้องให้เหตุผลที่สมควร อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีก็ไม่เคยใช้อำนาจถอดถอนสมาชิกของ FCC เลย

FCC มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจการโทรคมนาคมที่ใช้สาย (wire) เป็นสื่อ เช่น เคเบิลใต้น้ำ (submarine cable) และที่ใช้คลื่นวิทยุ (radio) เป็นสื่อ เช่นระบบสื่อสารโทรคมนาคมด้วยดาวเทียม (satellite communications) โดย FCC มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมระหว่างมลรัฐ (interstate) และกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (foreign) นอกจากนี้ FCC ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจการให้บริการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ (broadcast service) และธุรกิจการให้บริการโทรทัศน์ทางสาย (cable television services) อีกด้วย

แม้ว่า FCC จะเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอื่นๆ¹⁵ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การดำเนินการของ FCC จะถูกคานอำนาจจากรัฐสภา (congress)¹⁶ เริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (senate) นอกจากนี้รัฐสภายังเป็นผู้กำหนดและอนุมัติจำนวนเงินงบประมาณให้ FCC และเป็นผู้อนุมัติร่างกฎ ข้อบังคับ งานด้านกฎหมายที่ออกโดย FCC¹⁷ ดังนั้นจากการที่ FCC มีที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันขึ้นระหว่างสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และจากการคานอำนาจระหว่าง FCC กับฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการควบคุม

¹⁵ FCC ถูกจัดอยู่ในประเภทองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีความเป็นอิสระ (autonomous telecom regulatory agencies) มากที่สุด ซึ่งมีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่มีองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีความเป็นอิสระเช่นนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอาร์เจนตินา โปรดดู International Telecommunication Union, The changing role of government in an era of deregulation (Geneva: International Telecommunication Union, 1993), p.29.

¹⁶ APEC Telecommunication Working Group, The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economy Volume I November 1993. p. 282.

¹⁷ Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, The Players & The Process, p. 147.

ทางด้านงบประมาณของ FCC ผ่านทางรัฐสภา จึงทำให้รูปแบบการดำเนินงานของ FCC เป็นไปด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการคานอำนาจกันเช่นนี้

นอกจากนี้กระบวนการในการตัดสินใจของ FCC ยังอาจถูกทบทวนได้โดยผ่านทางองค์กรตุลาการของสหรัฐอเมริกา โดยคำวินิจฉัยสั่งการของ FCC สามารถที่จะอุทธรณ์ไปยังศาลสหพันธรัฐ (the federal courts) ได้ โดยศาลจะทำการทบทวนคำวินิจฉัยของ FCC บนพื้นฐานสองประการ คือ ประการแรก คำวินิจฉัยของ FCC ได้ดำเนินไปโดยอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ที่ FCC มีอยู่ตามกฎหมายหรือไม่ และประการที่สอง คือ คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ดำเนินไปด้วยความยุติธรรมตามพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในขณะที่มีคำวินิจฉัยหรือไม่¹⁸ หากคำวินิจฉัยของ FCC ไม่เป็นไปตามหลักทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นศาลก็สามารถที่จะยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยของ FCC ได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า FCC เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมระหว่างรัฐและระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สำหรับการดำเนินกิจการโทรคมนาคมในแต่ละมลรัฐก็จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับมลรัฐ (state regulatory agency) แยกต่างหาก ซึ่งได้แก่ the state utility commissions โดยคณะกรรมการระดับมลรัฐนี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายในมลรัฐ (intrastate communication) ของสหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ.1984 ได้มีการแยก AT&T ออกจากมาจากรวม 22 บริษัทที่เรียกว่า Bell Operating Company (BOCs) ซึ่งต่อมา BOCs ทั้ง 22 บริษัทได้ร่วมกันจัดตั้ง Regional Holding Company (RHC) ขึ้น 7 บริษัท¹⁹ ซึ่งเป็นการแยกพื้นที่การให้บริการออกเป็น 7 ส่วน โดยแต่ละ RHC ก็จะดูแล BOCs ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตน the state utility commissions มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในแต่ละมลรัฐ โดย BOCs ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมภายในมลรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ the state utility commissions ในระดับที่มีความเข้มงวด²⁰

คำวินิจฉัยสั่งการใดๆ ที่ the state utility commissions ได้สั่งการไปสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลมลรัฐ (state courts) เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่ได้ นอกจากนี้คำตัดสิน

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid. , p.146.

²⁰ Ibid. , p.147.

ของศาลมลรัฐยังอาจถูกทบทวนได้โดยศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Supreme Court) ได้ด้วย²¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม 2 ระดับ คือในระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ โดยมี FCC เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมระหว่างรัฐ และระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมระดับสหพันธรัฐ และในระดับมลรัฐมี the state utility commission ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายในมลรัฐ จากการศึกษารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมพบว่า FCC จัดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก โดยมีความเป็นอิสระจากอำนาจควบคุมของฝ่ายบริหาร (independent from central executive control) หรือจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง (political influence)²²

3.2 ประเทศอังกฤษ

ประวัติความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษมีลักษณะคล้ายกับหลายประเทศที่เดิมมีองค์กรของรัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะของการผูกขาด (monopoly) ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านโทรคมนาคม มีการแปรรูปองค์กรผู้ให้บริการโทรคมนาคมจากองค์กรของรัฐไปเป็นเอกชนในปี ค.ศ.1984 และเริ่มเปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมโดยเสรีในรูปของรัฐกิจโทรคมนาคม โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมขึ้น เพื่อให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

3.2.1 ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ

กิจการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษก่อนปี ค.ศ.1981 ดำเนินการโดยสำนักงานไปรษณีย์ (Post office) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริการด้านไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท์ (Post, Telegraph & Telephone Administration) ซึ่งเป็นที่รู้จักในนาม PTT อันเป็นรูปแบบขององค์กรให้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคมของประเทศในภาคพื้นยุโรป สำนักงานไปรษณีย์ได้ดำเนินการให้บริการไปรษณีย์, โทรเลข, โทรศัพท์ และโทรคมนาคมอื่นๆ มาตั้งแต่ปี

²¹ APEC Telecommunications Working Group, The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economies Volume 1 November 1993. p.284.

²² Ibid. , p.281.

ค.ศ.1912-1981 เดิมสำนักงานไปรษณีย์มีฐานะเป็นกระทรวง (department) ภายใต้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ ค.ศ.1912 และที่แก้ไขอีกหลายครั้ง จนกระทั่งกฎหมายซึ่งได้แก้ไขครั้งสุดท้ายใน ค.ศ. 1969²³

ในปี ค.ศ.1981 ได้มีการแยกกิจการด้านโทรคมนาคมและกิจการด้านไปรษณีย์ ออกจากกัน²⁴ โดยได้รับอิทธิพลจากรายงานการศึกษาของ C.F. Carter และ Professor Beeley แนวความคิดในการแยกกิจการด้านโทรคมนาคมออกจากกิจการด้านไปรษณีย์เริ่มปรากฏชัดตั้งแต่ปี ค.ศ.1977 เป็นต้นมาเมื่อรัฐบาลอังกฤษ โดยกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) หรือ DTI ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาวิธีการและแนวทางในการแปรรูปกิจการโทรคมนาคม โดยในปีนั้น DTI ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาทบทวนการดำเนินกิจการไปรษณีย์ (Post office Review Committee) ซึ่งแต่งตั้งให้ C.F. Carter เป็นประธานคณะกรรมการ รายงานการศึกษาดังนี้นิยมเรียกว่า Carter Report ได้เสนอแนะว่ากิจการไปรษณีย์ ควรที่จะแยกออกจากกิจการโทรคมนาคมเป็นเอกเทศ ทั้งนี้จะส่งผลให้กิจการโทรคมนาคมเกิดการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ ขึ้น และเพิ่มพูนประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมและบริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าบริการเพิ่มคุณค่า (value added service) อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติ²⁵

ต่อมาในปี ค.ศ.1980 DTI ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อศึกษาหาแนวทางในการแปรรูปกิจการโทรคมนาคม โดยมี Professor Beeley เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอรายงานในปี ค.ศ.1981 ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะว่า

1. รัฐบาลไม่ควรมีข้อจำกัดการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศ ยิ่งกว่านั้น ควรจะให้นุคคลอื่นเข้ามาร่วมแข่งขันการให้บริการ

²³ จันทรลักษณ์ ไชตรีตนดิลก, “นโยบายการแปรรูปการโทรคมนาคมและการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร,” ใน 4 สิงหาคม วันสื่อสารแห่งชาติ 2536 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิสคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2536), หน้า 42.

²⁴ Gred Wallenstein, *Setting global telecommunication standards: the stakes, the players, and the process* (Boston : Artech House, INC. ,1990), p.174.

²⁵ จันทรลักษณ์ ไชตรีตนดิลก, “นโยบายการแปรรูปการโทรคมนาคมและการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร,” หน้า 42-43.

2. รัฐบาลควรจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการที่ได้รับอันเนื่องมาจากลักษณะตลาดที่มีการแข่งขันกัน ดังนั้นผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการจึงควรมีความสำคัญมากกว่าการคำนึงถึงรายได้สุทธิของสำนักงานไปรษณีย์

3. อัตราค่าบริการที่สำนักงานไปรษณีย์ (โดยส่วนโทรคมนาคม) ได้กำหนด ได้แก่ อัตราค่าเช่าวงจรภายในประเทศ (domestic leased circuits) ควรให้ดำเนินการต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขว่าจะกำหนดปรับอัตราค่าบริการที่เหมาะสม และไม่จำกัดว่าผู้เช่าใช้วงจรจะนำไปใช้เองเท่านั้น หรือจะนำไปให้เช่าช่วงต่อไป (resale private circuits)

4. รัฐบาลควรให้ส่วนโทรคมนาคมมีอิสระในการดำเนินการแข่งขันในตลาดของการสื่อสารประเภทที่ไม่ใช่เสียง (non-voice service market) ทั้งนี้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดโดย DTI และกลไกส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าของสหราชอาณาจักรและกลุ่มประชาคมยุโรป

จากรายงานการศึกษาดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาลอังกฤษมีนโยบายในเชิงพาณิชย์มากขึ้น ดังนั้นในปี ค.ศ.1981 รัฐสภาอังกฤษจึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1981 (The Telecommunication Act 1981) เพื่อกำหนดให้มีการแยกกิจการด้านโทรคมนาคมและกิจการด้านไปรษณีย์ออกจากกัน โดยกำหนดให้สำนักงานไปรษณีย์รับผิดชอบงานด้านบริการไปรษณีย์ต่อไป และโอนสิทธิและหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมให้แก่ British Telecommunications (BT) ซึ่งเป็นบริษัทที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 51

BT เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1981 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกกิจการด้านโทรคมนาคมออกจากสำนักงานไปรษณีย์ ดังนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1981 เป็นต้นมากิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษจึงอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ BT นอกจาก BT จะมีบทบาทในการเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษแล้ว BT ยังเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นด้วย²⁶

²⁶ Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, The Players & The Process, p.174.

ในปี ค.ศ.1982 ได้มีผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหม่เกิดขึ้นในอังกฤษ²⁷ โดยในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1982 รัฐบาลอังกฤษได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้แก่ Mercury Communications Ltd. ในการให้บริการ basic switched services ที่มีลักษณะแข่งขันกับ BT ซึ่ง Mercury เป็นบริษัทที่ก่อตั้งขึ้นในลักษณะของกิจการร่วมค้า (joint venture) โดยบริษัท Cable and Wireless, British Petroleum และ Barclays Bank แต่ในปัจจุบัน Mercury เป็นบริษัทลูกของบริษัท Cable and Wireless²⁸ ในปี ค.ศ.1983 รัฐบาลอังกฤษได้ออกใบอนุญาตให้ Mercury แข่งขันกับ BT ในการให้บริการในตลาดระหว่างประเทศเพิ่มเติมจากการแข่งขันการค้าบริการโทรคมนาคมในประเทศ

ในปี ค.ศ.1984 ได้มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในวงการโทรคมนาคมของอังกฤษ คือมีการแปรรูป BT ซึ่งแต่เดิมเป็นองค์กรของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 51 โดยในการดำเนินการแปรรูป BT ได้มีการเสนอขายหุ้นของ BT ให้แก่สาธารณชนร้อยละ 51 เพื่อให้ BT มีสถานะเป็นองค์กรเอกชน ความเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นจากการที่ BT ไม่สามารถลงทุนในการติดตั้งเครือข่ายชุมสายในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ดังนั้นในปี ค.ศ.1982 รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษาและตีพิมพ์เอกสารราชการซึ่งรู้จักกันในนามของ White Paper (On Telecommunications Policy 1982) เอกสารฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่ากรรมสิทธิ์ของ BT ในลักษณะวิสาหกิจของรัฐ (public ownership) ได้จำกัดความสามารถในการกู้ยืมเงินของ BT จากสถาบันการเงินและจากมหาชน และมีได้มีบทบาทงูใจก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการ White Paper ได้เสนอแนะให้ดำเนินการ 3 ประเด็น คือ

1. แปรรูป BT ให้เป็นรูปของบริษัทเอกชน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและคล่องตัวอย่างแท้จริง
2. ให้อิสระและเสรีภาพแก่ตลาดเพื่อให้มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง
3. ผ่อนปรนกฎเกณฑ์ กฎหมายสำหรับการดำเนินการโทรคมนาคม

²⁷ M.E. Beesley and B. Laidlaw, "The British Telecom/Mercury interconnect determination an exposition and commentary" Privatization, regulation and deregulation (London: Mackays of Chatham Plc, Chatham, Kent, 1992), p.291.

²⁸ จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถก, "นโยบายการแปรรูปการโทรคมนาคมและการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร," หน้า 43.

จากข้อเสนอแนะของ White Paper รัฐสภาอังกฤษจึงได้มีการพิจารณาทบทวน
แก้ไขพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1981 โดยพิจารณาแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติโทรคมนาคม
ค.ศ.1984

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 คือการยกเลิกอำนาจ
จำเพาะ (exclusive) ในการให้บริการโทรคมนาคมของ BT ซึ่งได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติ
โทรคมนาคม ค.ศ.1981 และกำหนดให้ BT ต้องจำหน่ายหุ้นให้แก่สาธารณชนเป็นอัตราร้อยละ 51
นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ผู้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมทุกราย รวมทั้ง BT จะ
ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการดำเนินการ กฎหมายฉบับนี้ได้เพิกถอนอำนาจของ BT ในการเป็นผู้
ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายอื่นดังที่ได้กำหนด
ไว้ในพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1981²⁹

ในปัจจุบัน BT และ Mercury เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมหลักที่สำคัญใน
ประเทศอังกฤษ โดยมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายอื่นๆ เช่นผู้ให้บริการคมนาคมเคลื่อนที่ (mobile
communication) 2 ราย ได้แก่ Callnet ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่าง BT กับ Securicor และ
Vodafone ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ Racal Telecom ส่วนบริการโทรคมนาคมประเภทอื่นๆ ซึ่งได้รับ
ใบอนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่ กิจการวิทยุติดตามตัว (radio paging) วิทยุสื่อสารเคลื่อนที่
เฉพาะกลุ่ม (trunked mobile radio) และบริการสื่อสารเฉพาะบุคคลชนิดต่างๆ (personal
communication services)³⁰ เป็นต้น

3.2.2 องค์การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย

ประเทศไทยมีรูปแบบการจัดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม
เป็นประเภทองค์กรกลางที่ประกอบด้วยคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่าย
บริหาร (independent commission) ได้แก่สำนักงานโทรคมนาคม (Office of Telecommunications)
หรือที่เรียกว่า OFTEL

²⁹ จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถ, “นโยบายการแปรรูปการโทรคมนาคมและการ
ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร,” หน้า 44.

³⁰ International Telecommunication Union, World Telecommunication Development
Report 1994: Globalisation, Technology, Restructuring, Development (Geneva: International
Telecommunication Union, 1994), p.60.

OFTEL เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศ อังกฤษสถาปนาขึ้นเมื่อ ค.ศ.1984 โดยพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 จากแนวความคิดว่า ในการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านโทรคมนาคมจากลักษณะการผูกขาดมาสู่การแข่งขันการให้บริการ นั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ดำเนินการรายใหม่ ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านเครือข่าย และระบบการให้บริการ ทั้งนี้เพราะ BT อยู่ในสถานะที่เหนือกว่า รัฐสภาอังกฤษได้ตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้ตราพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 กำหนดให้จัดตั้ง OFTEL ขึ้น

OFTEL เป็นองค์กรในรัฐบาล (government department) แต่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานใดในรัฐบาล ในการดำเนินงานของ OFTEL จะมีอธิบดีโทรคมนาคม (Director General of Telecommunications) หรือ DG OFTEL เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย DG OFTEL ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (The Secretary of State for Trade and Industry) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี OFTEL ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภา แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกือบทั้งหมดของ OFTEL ได้มาจากค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคม

ในการจัดองค์กรของ OFTEL มีการแบ่งออกเป็นสาขาต่างๆ 10 สาขา ได้แก่

1. Network Competition มีหน้าที่ดูแลในเรื่องโครงข่ายโทรคมนาคม เช่นการเชื่อมโยงโครงข่ายของผู้ประกอบการโทรคมนาคมต่างๆ
2. Consumer Affairs ทำหน้าที่ดูแลผู้ใช้บริการในเรื่องของคุณภาพบริการ ราคา และพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ใช้บริการ
3. Licensing ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ เช่นใบอนุญาตสร้างโครงข่ายส่วนตัว (private network licences) ใบอนุญาตโทรศัพท์เคลื่อนที่ ใบอนุญาตวิทยุติดตามตัว เป็นต้น
4. Licence Enforcement and Fair Trading ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทเคลื่อนที่ (mobile operators) พิจารณาสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับใบอนุญาตของผู้ประกอบการโทรคมนาคม
5. Technical Affair ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในเรื่องเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบโทรคมนาคม
6. Economic, Accountancy and Statistics Advice ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในเรื่องเศรษฐกิจ การบัญชี และสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวกับโทรคมนาคม
7. Legal Advice ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย

8. Administration ทำหน้าที่ธุรการ การเงิน บุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศ

9. Press Relations and Reserch and Intelligence Unit ทำหน้าที่จัดพิมพ์รายงาน ข้อมูลข่าวสารต่างๆ

10. Services Competition and International Affairs ทำหน้าที่กำกับดูแลพหุสื่อ (multimedia services) และงานด้านต่างประเทศ

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของ DG OFTEL ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษา โทรคมนาคม (Advisory Committees on Telecommunications) เพื่อให้คำปรึกษาในเรื่องโทรคมนาคมที่เป็นเรื่องเฉพาะ 6 คณะ ได้แก่

1. Advisory Committee on Telecommunications for Disabled and Elderly People (DIEL) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมแก่ผู้พิการและผู้สูงอายุ

2. Business Advisory Committee on Telecommunications (BACT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับธุรกิจขนาดเล็ก

3. English Advisory Committee on Telecommunications (ENACT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในอังกฤษ

4. North Ireland Advisory Committee on Telecommunications (NIACT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในไอร์แลนด์เหนือ

5. Scottish Advisory Committee on Telecommunications (SACOT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในสก๊อตแลนด์

6. Welsh Advisory Committee on Telecommunications (WACT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในเวลส์

ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้ง OFTEL กิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) เมื่อได้มีการจัดตั้ง OFTEL ขึ้นแล้ว กิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษได้โอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ OFTEL ปัจจุบัน OFTEL เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยมีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการค้าอุปกรณ์และบริการโทรคมนาคม กำหนดระเบียบ กฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเปิดตลาดการแข่งขันอย่างเสรี

ในการดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบการจาก OFTEL ในระยะต้นของการใช้พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการหรือใช้ระบบโทรคมนาคมภายหลังที่ได้ปรึกษากับ DG OFTEL แล้ว ต่อมารัฐมนตรีได้มอบหมายอำนาจในการ

ออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้แก่ DG OFTEL โดย DG OFTEL จะต้องปรึกษากับรัฐมนตรีก่อน แต่อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีอาจเพิกถอนใบอนุญาตหรือข้อวินิจฉัยชี้ขาดที่ DG OFTEL ได้ส่งการไป ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโทรคมนาคม

OFTEL มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่

1. ออกใบอนุญาต แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขตามที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต บังคับการ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

2. อนุมัติให้ผู้ดำเนินการสามารถจัดซื้อและติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคม อันเป็นการดำเนินการไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

3. จัดทำและควบคุมทะเบียนใบอนุญาต

4. พิจารณาทบทวนกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม

5. จัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและให้คำแนะนำแก่ผู้ใช้บริการ

6. ตรวจสอบการร้องทุกข์ อุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคม

นอกจากนี้พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 ยังได้กำหนดหน้าที่ของ DG OFTEL ไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 8 ให้มีหน้าที่

7. จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการ ทั้งในด้านความต้องการของผู้ใช้บริการเพื่อใช้เอง ผู้โทรศัพท์สาธารณะ การให้บริการ ในถิ่นทุรกันดาร บริการเร่งด่วน เช่นบริการรับแจ้งเหตุเพลิงไหม้ บริการรับแจ้งเหตุด่วนเหตุร้าย เป็นต้น โดยผู้ขอใบอนุญาตดำเนินการจะต้องมีขีดความสามารถในด้านการเงินของตนเองในการดำเนินการให้บริการ

8. ส่งเสริมการค้าบริการโทรคมนาคม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแข่งขัน การให้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ประสิทธิภาพของการให้บริการ ระบบ เศรษฐกิจ การวิจัยและพัฒนากิจการโทรคมนาคม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อุตสาหกรรม โทรคมนาคมอยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ทั้งภายในประเทศ และการค้าบริการระหว่างประเทศ

โดยที่ BT อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าผู้ประกอบการรายอื่น กฎหมายจึงกำหนดให้ DG OFTEL มีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมดูแล BT ทั้งในด้านระบบบัญชี นโยบายการกำหนดอัตรา ค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้รับอนุญาตรายอื่นสามารถดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมแข่งขันกับ BT ได้ นอกจากนี้ตามมาตรา 55 ยังได้กำหนดให้ DG OFTEL มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานประจำปีแก่ รัฐมนตรี โดยในรายงานนี้จะต้องชี้แจงว่า DG OFTEL ได้ดำเนินการอย่างไรในการส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ และวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้า ประจำปีในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคม โดยพิจารณาจากใบอนุญาตให้

บริการโทรคมนาคมสาธารณะ ใบอนุญาตให้ดำเนินการโทรคมนาคมเพื่อใช้เองหรือกรณีเฉพาะ การอนุมัติเครื่องและอุปกรณ์โทรคมนาคม ทั้งทางด้านเทคนิคและทางด้านผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ DG OFTEL ยังมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการควบคุมการผูกขาดและรวมตัวกัน (Monopolies and Mergers Commission) ด้วย³¹

นอกจากจะมี OFTEL เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแล้ว ประเทศอังกฤษยังมีคณะกรรมการตรวจสอบอนุมัติอุปกรณ์โทรคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักร (The British Approvals Board for Telecommunications) หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า BABT

BABT เป็นองค์กรเอกชนอิสระ (independent private sector)³² ที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ทดสอบเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อระบบของ เครือข่ายสาธารณะ (public network) BABT เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1981

ก่อนที่พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1981 จะมีผลใช้บังคับ BT เคยเป็นผู้ จัดหาและติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคมให้แก่ผู้ใช้บริการ ดังนั้น BT จึงอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบหาก BT ยังมีสิทธิพิเศษในการติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคม และอาจสามารถใช้กลยุทธ์ที่ไม่เป็นธรรมใน การกำหนดเงินอุดหนุนและการกำหนดอัตราค่าบริการ (cross subsidization and predatory pricing) ซึ่งจะเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการแข่งขันทางการค้า ดังนั้นพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1981 ซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่มีการส่งเสริมการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมจึงได้กำหนดให้มี องค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบและอนุมัติมาตรฐานเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคม โดยรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนี้ได้เมื่อได้ปรึกษาหารือกับ BT โดยกำหนดให้สถาบันมาตรฐาน แห่งสหราชอาณาจักร (The British Standard Institute) หรือ BSI พิจารณากำหนดมาตรฐานที่ จำเป็นให้แก่กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม และให้ BABT มีหน้าที่ปฏิบัติการด้านทดสอบ เครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคม

การดำเนินการของ BABT ในระยะเริ่มแรกไม่ค่อยราบรื่นเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะ ผู้ผลิตอุปกรณ์บางรายเกรงว่า BT จะให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรฐานเครื่องอุปกรณ์ โทรคมนาคมที่เป็นประโยชน์ต่อการแข่งขันของ BT เอง ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ.1984 กระทรวง การค้าและอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดวิธีการตรวจสอบอนุมัติเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมขึ้นใหม่

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

³² Gred Wallenstein, *Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, The Players & The Process*, p.174.

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเปิดตลาดการแข่งขัน โดยในขั้นตอนแรกการพิจารณาอนุมัติ เครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมจะเป็นการอนุมัติแบบมีเงื่อนไขชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการขาย อย่างไรก็ตามเครื่องอุปกรณ์ที่ได้ผ่านการอนุมัตินั้นต้องไม่มีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายต่อเครือข่ายชุมสาย ในขั้นต่อไปจะต้องนำเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมมาผ่านการทดสอบใหม่ในขั้นตอนที่สอง เพื่อตรวจสอบว่าถูกต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ การตรวจสอบตามวิธีการใหม่นี้ได้กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยผู้ผลิตและจำหน่ายเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมให้สามารถจำหน่ายอุปกรณ์ได้ การตรวจสอบในขั้นตอนที่สองนี้เพื่อติดตามและค้นหาสาเหตุของข้อขัดข้องในการเปิดตลาดแข่งขันเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมต่อไป

กล่าวโดยสรุป ประเทศอังกฤษมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบขององค์กรกลางที่ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ได้แก่ OFTEL โดยมี DG OFTEL เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมี BABT ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระเอกชนเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานอุปกรณ์โทรคมนาคม

3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการให้บริการโทรคมนาคมที่คล้ายกับประเทศไทยมาก กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการให้บริการโทรคมนาคมในปี ค.ศ.1985 ประเทศญี่ปุ่นแยกผู้ให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภท คือผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศ และผู้ให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โดยมี Nippon Telegraph and Telephone Public Corp. (NTT) รับผิดชอบการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศ และ Kokusai Denshin Denwa co., Ltd. (KDD) รับผิดชอบการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเปรียบเทียบกับได้กับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศ และการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

3.3.1 ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น

กิจการโทรคมนาคมในประเทศญี่ปุ่นเริ่มขึ้นครั้งแรกในสมัยเมจิ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1868 เป็นต้นมา และได้เปิดให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะครั้งแรกในปี ค.ศ. 1870 โดยในครั้งนั้นได้เปิดให้บริการโทรเลขระหว่างเมืองโตเกียวกับเมืองโยโกฮาม่า³³ ในระยะเริ่มแรกการให้บริการ

³³ Ministry of Posts and Telecommunications, "Telecommunication Reform toward the advanced information age" p.1. (Mimeographed)

โทรคมนาคมดำเนินการโดยรัฐบาลโดยมีกระทรวงคมนาคม (Ministry of Communications) เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะผูกขาด (monopoly) จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1952 ได้มีการจัดตั้ง NTT และในปี ค.ศ.1953 ได้มีการจัดตั้ง KDD จึงได้มีการแยกผู้ให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 2 ส่วน คือ NTT ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทมหาชนที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด³⁴ เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศ และ KDD ซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทเอกชน เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โดยทั้ง NTT และ KDD ถูกก่อตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายพาณิชย์ของญี่ปุ่น ดังนั้นกิจการโทรคมนาคมของญี่ปุ่นที่เคยผูกขาดโดยรัฐบาลมาเป็นเวลากว่า 100 ปีจึงได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นการผูกขาดโดย NTT และ KDD นับตั้งแต่นั้นมา³⁵

การดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมโดย NTT และ KDD ภายใต้สิทธิคุ้มครองจากรัฐบาลได้ดำเนินมาจนถึงปี ค.ศ.1985 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในระบบการให้บริการโทรคมนาคมของญี่ปุ่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปลาย ค.ศ.1970 โดยแรงผลักดันจากทั้งรัฐบาล คือ กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry) หรือ MITI และจากภาคเอกชน คือสมาคมธุรกิจ (Keidanren)³⁶ และในปี ค.ศ.1982 คณะกรรมการเฉพาะกาลชุดที่สองว่าด้วยการปฏิรูปการบริหารงาน (Second Ad Hoc Commission on Administrative Reform) ซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น³⁷ ได้ทำรายงานเสนอให้มีการแปรรูป NTT เป็นเอกชนโดยได้เสนอให้รัฐบาลญี่ปุ่นปล่อยให้ NTT มีอำนาจในการดูแลตัวเองและมีความยืดหยุ่นในการทำงานมากขึ้น ในกรณีนี้ NTT ควรแปรรูปเป็นเอกชนเพื่อให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน

³⁴ ซาโครุ ฮาชิโมโตะ, “การแปรรูปเป็นแบบเอกชนของ NTT,” เอกสารการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง จากประสบการณ์ข้ามชาติสู่แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโทรคมนาคมไทย 7-9 ธันวาคม 2536 หน้า 37. (อัครา)

³⁵ Ministry of Posts and Telecommunications, “Telecommunication Reform toward the advanced information age” p.1.

³⁶ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย,” หน้า IV-8. (อัครา)

³⁷ ซาโครุ ฮาชิโมโตะ, “การแปรรูปเป็นแบบเอกชนของ NTT” หน้า 37.

การทำงานของ NTT³⁸ ดังนั้นรัฐสภาแห่งญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายใหม่ขึ้นมา 2 ฉบับ ได้แก่ The Telecommunications Business Law โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคม โดยมีการกำหนดโครงสร้างของบริการโทรคมนาคมขึ้นมา และ The Nippon Telegraph and Telephone Corporation Law โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแปรรูป NTT ให้เป็นเอกชน โดยกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1985

สาระสำคัญของ The Telegraph and Telephone Corporation Law ได้แก่การกำหนดโครงสร้างธุรกิจโทรคมนาคมภายในประเทศขึ้นมา โดยแบ่งธุรกิจโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 1 (Type 1) ได้แก่ ธุรกิจซึ่งจัดให้มีบริการโทรคมนาคมโดยการก่อสร้างเครื่องอุปกรณ์วงจรโทรคมนาคม ซึ่งหมายถึงเครื่องอุปกรณ์ที่เป็นสายสื่อสารสัญญาณที่ต่อระหว่างจุดส่งและจุดรับ, เครื่องอุปกรณ์ชุมสายที่ติดตั้งเป็นหน่วยรวมและแยกออกไม่ได้จากเครื่องอุปกรณ์สายสื่อสารสัญญาณ และเครื่องอื่นๆ อันเป็นส่วนประกอบของเครื่องอุปกรณ์เหล่านี้³⁹

2. ธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 (Type 2) ได้แก่ ธุรกิจโทรคมนาคมอื่นนอกเหนือจากธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 1⁴⁰

ดังนั้นตามกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างธุรกิจโทรคมนาคมภายในประเทศ โดยแบ่งประเภทของผู้ให้บริการ (carriers) ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. Type 1 Carriers ได้แก่ ผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของอุปกรณ์และตัวกลางในการรับส่งสัญญาณ⁴¹ (transmission) หรือผู้ที่เป็นเจ้าของโครงข่าย (network) ผู้ให้บริการประเภทนี้ต้อง

³⁸ สิริินทร์ ปิยะนนทลี, “การเปลี่ยนแปลงนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทยจากการผูกขาดเข้าสู่การเปิดแข่งขันเสรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 112.

³⁹ กลุ่มศึกษาด้านการสื่อสารคมนาคม โตเกียว ญี่ปุ่น, ประมวลกฎหมายโทรคมนาคมญี่ปุ่น ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคม ฉบับแก้ไข Telecommunications Business Law As Amended, แปลโดย เศรษฐพร อัครวิพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะสาโร (กรุงเทพมหานคร: สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 14.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

⁴¹ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย,” หน้า IV-9.

ใช้เงินลงทุนสูงในการสร้างโครงข่าย ณ วันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1989 มีผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทนี้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม จำนวน 49 ราย ซึ่งรวมทั้ง NTT และ KDD ด้วย⁴²

2. Type 2 Carriers ได้แก่ผู้ให้บริการที่เช่าวงจรมาจาก Type 1 Carriers ซึ่งสามารถให้บริการเสริม (value added services) และให้เช่าค่วงจร (leased circuit service) ได้⁴³ นอกจากนี้ผู้ให้บริการประเภทที่ 2 ยังแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

ก. ผู้ให้บริการแบบพิเศษ (Special Type 2 Carriers) หมายถึงผู้ให้บริการประเภทที่ 2 ซึ่งเช่าวงจรมาจากผู้ให้บริการประเภทที่ 1 จำนวนมากกว่า 500 วงจร เพื่อนำมาให้บริการด้านการสื่อสารข้อมูล เป็นต้น⁴⁴ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1989 มีผู้ให้บริการประเภทนี้อยู่ 27 ราย⁴⁵

ข. ผู้ให้บริการแบบทั่วไป (General Type 2 Carriers) หมายถึงผู้ให้บริการประเภทที่ 2 ซึ่งเช่าวงจรมาจากผู้ให้บริการประเภทที่ 1 จำนวนน้อยกว่า 500 วงจร⁴⁶ ณ วันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.1989 มีผู้ให้บริการประเภทนี้อยู่ 731 ราย⁴⁷

ส่วน The Nippon Telegraph and Telephone Corporation Law เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแปรรูป NTT ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดไปเป็นภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นของประชาชนในบริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะความต้องการการใช้โทรศัพท์ของประชาชนชาวญี่ปุ่นมากขึ้นที่เป็นผลมาจากความสำเร็จในการนำชุมสายโทรศัพท์แบบอัตโนมัติทั่วประเทศ (the nationwide automatic exchanges) มาใช้

⁴² Ministry of Posts and Telecommunications, "Telecommunications Reform Toward the Advanced Information Age" p. 28.

⁴³ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย," หน้า IV-9.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน

⁴⁵ Ministry of Posts and Telecommunications, "Telecommunications Reform Toward the Advanced Information Age," p.29.

⁴⁶ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย," หน้า IV-9.

⁴⁷ Ministry of Posts and Telecommunications, "Telecommunications Reform Toward the Advanced Information Age" p.22.

เป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี ค.ศ.1979⁴⁸ ในประเทศญี่ปุ่นตลาดทางการบริการโทรคมนาคมได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมากตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคมและความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ NTT ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจย่อมมีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานในสถานการณ์ที่ความต้องการการใช้โทรศัพท์ที่สูงขึ้นในขณะนั้น โดยเฉพาะปัญหาความคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งในบางครั้ง NTT ควรที่จะมีความยืดหยุ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้การที่ระบบกฎหมายโทรคมนาคมของญี่ปุ่นที่เป็นระบบให้สิทธิผูกขาดแก่ NTT และ KDD ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการให้บริการโทรคมนาคมในสถานการณ์ที่ความต้องการในบริการโทรคมนาคมที่สูงมากในขณะนั้น ดังนั้นสถานการณ์ที่เป็นอยู่จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับแรงผลักดันทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นผลให้รัฐบาลต้องพิจารณาให้ NTT มีอำนาจในการดูแลตนเอง และให้มีความยืดหยุ่นในการทำงานมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การแปรรูป NTT เป็นบริษัทเอกชนและดำเนินการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมเพื่อให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมโดยเสรี โดยรัฐสภาญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรรูป NTT ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นเอกชน อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงกำหนดให้รัฐบาลต้องถือหุ้นใน NTT ใหม่ 1 ใน 3 หรือมากกว่า และยังคงกำหนดห้ามผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติที่จะเข้ามาถือหุ้นข้างมากใน NTT ใหม่อีกด้วย⁴⁹

ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1985 เป็นต้นมา ระบบการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศญี่ปุ่นจึงเปลี่ยนจากการผูกขาดไปสู่ระบบการแข่งขันโดยเสรี โดยมีผู้นำในการให้บริการโทรคมนาคมที่สำคัญ 2 ราย คือ NTT ซึ่งบัดนี้ได้เปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจไปสู่บริษัทเอกชนเรียบร้อยแล้วเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศ และมี KDD ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนมาตั้งแต่เริ่มแรกเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

นอกจาก NTT และ KDD ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่นแล้ว ยังมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศญี่ปุ่นอีกจำนวนมาก ซึ่งนอกจาก NTT และ KDD แล้วส่วนใหญ่จะเป็นผู้ให้บริการที่ให้บริการโทรคมนาคมเฉพาะกลุ่ม โดยมีตลาด

⁴⁸ Ibid., p.13.

⁴⁹ กลุ่มศึกษาการสื่อสารคมนาคม โตเกียว ญี่ปุ่น, ประมวลกฎหมายโทรคมนาคมญี่ปุ่น ฉบับที่ 2 พระราชบัญญัติ บริษัท การโทรเลขโทรศัพท์แห่งญี่ปุ่น จำกัด (Nippon Denshin Denwa Law) แปลโดย กณิส จมารักษ์กุล (กรุงเทพมหานคร: สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 13.

เฉพาะของตนเอง เช่น กลุ่มบริษัทผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทเคลื่อนที่ที่ใช้ในยานพาหนะประเภทรถยนต์หรือเรือ ซึ่งมีผู้ให้บริการหลายราย เช่น Nippon Indotsushin Corp., Kansai Cellular Telephone Inc., Tokyo Bay Marinet Telecommunication Co.,Ltd. เป็นต้น

กล่าวได้ว่าธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศญี่ปุ่นมีการเจริญเติบโตมากนับตั้งแต่มีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมในปี ค.ศ.1985 เป็นต้นมา ในปี ค.ศ.1994 ประเทศญี่ปุ่นมี ผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 ประมาณ 90 ราย ซึ่งรวมทั้ง NTT และ KDD ส่วนผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 2 มีจำนวนกว่า 1000 ราย ในจำนวนนี้ประมาณ 50 รายเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 2 พิเศษ⁵⁰

3.3.2 องค์การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบขององค์กรของฝ่ายบริหาร โดยมีกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1952⁵¹ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น เป็นผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยมีการแบ่งโครงสร้างกระทรวงออกเป็น Bureau แต่ละ Bureau จะมีหน่วยงานในสังกัดเป็นระดับกรม (Department) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมมี Telecommunications Bureau เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดคือกรมธุรกิจโทรคมนาคม (Telecommunications Business Department) และกรมวิทยุ (Radio Department)

กรมธุรกิจโทรคมนาคมมีหน่วยงานในสังกัดระดับกอง (Division) ได้แก่

1. กองนโยบายโทรคมนาคม (Telecommunications Policy Division)
2. กองอัตราค่าธรรมเนียม (Tariff Division)

⁵⁰ Shigehiko Naoe, "Japan's telecommunications industry," *Telecommunication Policy* 18 (1994) : 654.

⁵¹ APEC Telecommunications Working Group, *The State of Telecommunications Infrastructure and Regulatory Environment of APEC Economies Volume 1* (Singapore: Viva Lithographers Pte.Ltd., ,1993), p.135.

3. กองสื่อสารคอมพิวเตอร์ (Computer Communicatons Division)
4. กองระบบโทรคมนาคม (Telecommunication Systems Division)
5. กองโครงข่ายก้าวหน้า (Advance Network Division)

กรมวิทยุมีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่

1. กองวางแผนความถี่ (Frequency Planning Division)
2. กองวางแผนนโยบายการใช้ประโยชน์จากวิทยุ (Radio Utilization Policy Planning Division)

3. กองสื่อสารเฉพาะกลุ่ม (Trunk Communications Division)
4. กองสื่อสารเคลื่อนที่ภาคพื้นดิน (Land Mobile Communications Division)
5. กองสื่อสารเคลื่อนที่ระบบดาวเทียม (Mobile Satellite Communications Division)

6. กองควบคุมสนามแม่เหล็กไฟฟ้า ตรวจสอบฝ้าฟังวิทยุ และรับรองอุปกรณ์วิทยุ (Electromagnetic Fields Issues, Radio Monitoring and Certification Systems Affair Division)⁵²

ในการดำเนินธุรกิจ โทรคมนาคม ในญี่ปุ่นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม การเข้ามาดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศญี่ปุ่น ผู้ประกอบการทุกประเภทจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

1. การได้รับอนุญาต (permission)
2. การจดทะเบียน (registration)
3. การแจ้งความประสงค์ (notification)

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาต รับผิดชอบ และรับแจ้งความประสงค์ดังกล่าวให้แก่ผู้ที่เข้ามาดำเนินธุรกิจโทรคมนาคม เช่น ผู้ที่จะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 1 จะต้องได้รับอนุญาต (permission) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม⁵³ ผู้ที่จะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 พิเศษจะต้องได้รับการจดทะเบียน (registration) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม⁵⁴ หรือ

⁵² Ministry of Posts and Telecommunications, Posts and Telecommunications in Japan 1997 Annual Report (Tokyo: LEX, Inc. , 1997), p.62-65

⁵³ Ministry of Posts and Telecommunications, "Telecommunications Reform Toward the Advanced Information Age" p.19-20.

⁵⁴ Ibid. p.21.

ผู้ที่จะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 ทั่วไปจะต้องแจ้งความประสงค์ (notification) ดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม⁵⁵

ปัจจุบันการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับนอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้ง NTT และ KDD เช่น Telecommunications Business Law, Telecommunication Satellite Corporation, Radio Law เป็นต้น แต่กฎหมายหลักที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ Telecommunications Business Law หรือพระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมในการทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจโทรคมนาคม เช่น การแบ่งประเภทธุรกิจโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโทรคมนาคม การกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคม การเชื่อมต่อ ฯลฯ เป็นต้น โดยเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่จะเป็นผู้พิจารณา อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมก็มีข้อจำกัดอยู่บ้าง โดยเฉพาะกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 2 ทั่วไป ซึ่งผู้ให้บริการประเภทนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมในระดับที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 หรือผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 2 พิเศษ

นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมแล้ว ในส่วนของการบริหารคลื่นความถี่วิทยุตามพระราชบัญญัติวิทยุญี่ปุ่น หรือ Radio Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการใช้คลื่นความถี่วิทยุเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์และมีประสิทธิภาพได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้คลื่นความถี่วิทยุ โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่จะขอตั้งสถานีวิทยุจะต้องได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถานีวิทยุจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม⁵⁶ รายละเอียดของอุปกรณ์วิทยุ อำนาจหน้าที่ของพนักงานวิทยุ ฯลฯ เป็นต้น

⁵⁵ Ibid. p.22.

⁵⁶ พระราชบัญญัติวิทยุญี่ปุ่น ค.ศ.1975

มาตรา 4 บุคคลใดตั้งใจจะจัดตั้งสถานีวิทยุ จะต้องได้รับใบอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม...

กล่าวโดยสรุป ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย