



## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแล

#### 2.1 ขอบเขตความหมายของกิจการโทรคมนาคม

ในตอนนี้จะกล่าวถึงขอบเขตความหมายของกิจการโทรคมนาคม หรือการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยว่ามีขอบเขตรอบคลุมเพียงใดบ้าง ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยต่อไป โดยจะทำการศึกษากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมของประเทศไทยและของต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น และจะทำการศึกษาศอบเขตความหมายของคำว่า “โทรคมนาคม” และคำอื่นที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมที่กำหนดไว้ในที่ต่างๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะคำนิยามที่กำหนดโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) หรือ ITU ซึ่งเป็นคำนิยามที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) หรือ GATS

จากการศึกษากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมของไทย 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477, พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498, พระราชบัญญัติกิจการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 ไม่ปรากฏว่ามีการให้คำนิยาม คำว่า “โทรคมนาคม” เอาไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย แม้แต่พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุดในด้านโทรคมนาคมของประเทศไทยก็ยังไม่ได้อธิบายคำว่า “โทรคมนาคม” หรือแม้แต่คำว่า “โทรเลข” หรือ “โทรศัพท์” ก็ไม่ได้ให้คำนิยามเอาไว้ คงมีแต่เพียงให้คำนิยามคำว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์” และ “สายโทรเลขหรือสายโทรศัพท์” ในบทวิเคราะห์ศัพท์ มาตรา 4(1) และ (6) โดยในมาตรา 4(1) ให้คำนิยามคำว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์” ว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์ชนิดใช้กำลังไฟฟ้า รวมทั้งเครื่องใช้และเครื่องสำหรับส่งหรือทำการโทรเลขโทรศัพท์ หรือการคมนาคมอย่างอื่นโดยใช้กำลังไฟฟ้า” ส่วนในมาตรา 4(6) ให้คำนิยามคำว่า “สายโทรเลขหรือสายโทรศัพท์” ว่า “สายลวดที่ใช้สำหรับการโทรเลขหรือโทรศัพท์ และหมายความรวมทั้งของห่อ ของหุ้ม หลอด หรือท่อที่สวมสายนั้น ตลอดจนเครื่องใช้และเครื่องแห่งสิทธิเหล่านั้น ที่ใช้ประกอบกับสายลวด”

ส่วนพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคมได้ให้คำนิยามคำว่า “วิทยุคมนาคม” ไว้ว่า “การส่ง หรือ การรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ภาพ และเสียง หรือการอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้ด้วยคลื่นแอมเฟดเซียน”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้แยกกิจการสื่อสารโทรคมนาคมเป็น 2 ส่วน ได้แก่กิจการโทรเลขและกิจการโทรศัพท์ซึ่งเป็นกิจการที่ให้บริการด้วยเครื่องที่ใช้กำลังไฟฟ้าที่ผ่านไปตามเส้นลวดซึ่งรัฐมีอำนาจสิทธิขาดตามกฎหมายในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477<sup>1</sup> และอีกส่วนหนึ่งได้แก่กิจการวิทยุคมนาคมซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารโดยใช้คลื่นความถี่ไปในบรรยากาศ (คลื่นแอมเฟดเซียน) และบุคคลทั่วไปสามารถขออนุญาตดำเนินการให้บริการได้ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498<sup>2</sup> การดำเนินการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์ ตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 เป็นกิจการที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจสิทธิขาดตามกฎหมายในการดำเนินการแทนรัฐ ต่อมาเมื่อได้จัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 อำนาจสิทธิขาดตามกฎหมายในการดำเนินการโทรศัพท์จากกรมไปรษณีย์โทรเลขได้โอนไปยังองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย<sup>3</sup> และเมื่อมีการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยขึ้นมาตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 อำนาจสิทธิขาดตามกฎหมายในการดำเนินการโทรเลขจากกรมไปรษณีย์โทรเลขได้โอนไปยังการสื่อสารแห่งประเทศไทย<sup>4</sup> ส่วนในการดำเนินการวิทยุคมนาคมตามพระราชบัญญัติวิทยุ-

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477

มาตรา 5 รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจนี้ท่านมอบไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498

มาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ใดทำ มี ใช้ นำเข้า นำออก หรือค้าซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

มาตรา 16 ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยโทรศัพท์

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

คมนาคม พ.ศ.2498 นั้น ยังคงใช้บังคับต่อเนื่องมามิได้แก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้การดำเนินการให้บริการ โทรศัพท์จึงเป็นสิทธิที่จะดำเนินการแต่ผู้เดียวขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการดำเนินการให้บริการโทรเลขจึงเป็นสิทธิที่จะดำเนินการแต่ผู้เดียวของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ส่วนการติดต่อสื่อสารโดยใช้ระบบวิทยุ คมนาคมยังคงเป็นกิจการที่บุคคลใดๆ สามารถขอดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

ในปัจจุบันเทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคมได้มีการพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วมาก มีการพัฒนารูปแบบการสื่อสารโทรคมนาคมใหม่ๆ อันเป็นผลมาจากการนำเครื่องคอมพิวเตอร์เข้ามาผนวกเข้ากับระบบโทรคมนาคม<sup>5</sup> หรือความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม เช่นการนำเคเบิลใยแก้ว (fiber optic) มาใช้ในระบบส่งสัญญาณ (transmission) แทนสายเคเบิลแบบเดิมที่เป็นเส้นลวดทองแดง ฯลฯ เป็นต้น การให้นิยามความหมายของคำว่าโทรคมนาคมจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวอาจไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม ดังนั้นเมื่อประเทศไทยมีนโยบายที่จะเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม โดยยกเลิกการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐซึ่งมีกระบวนการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคม จึงได้มีการกำหนดคำนิยามคำว่า “โทรคมนาคม” และคำอื่นที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมเอาไว้ในร่างกฎหมายที่จะยกร่างใหม่หรือที่จะแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งสอดคล้องกับเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมสมัยใหม่ ในปัจจุบันมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2539 2 ฉบับ ซึ่งเป็นร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิม ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์

---

มาตรา 4

ฯลฯ

(2) ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477

คำว่า “กรม” และ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 14 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 38 ให้หมายความถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

<sup>5</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดพื้นฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม,” วารสารกฎหมาย 15 (สิงหาคม 2538): 13.

(ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างกฎหมายใหม่ ได้แก้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. ...

เหตุผลสำคัญในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งในปัจจุบันเทคโนโลยีด้านการสื่อสารโทรคมนาคมได้พัฒนาก้าวหน้าและทันสมัยขึ้นมาก การติดต่อสื่อสารทางโทรเลขและโทรศัพท์ได้ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น และประเทศไทยมีความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่สาธารณูปโภคด้านบริการโทรคมนาคมยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้ การให้บริการต้องใช้เทคโนโลยีสูงและมีการลงทุนสูง สมควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขยายข่ายการให้บริการให้ทั่วถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 ที่กำหนดให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์ จึงได้มีการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถขอรับอนุญาตเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมได้ นอกจากนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดคำนิยามคำว่า “โทรคมนาคม” เพิ่มเติมขึ้นอีกด้วย เพราะกฎหมายฉบับปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดคำนิยามเอาไว้ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนเหตุผลสำคัญในการยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. ... ขึ้นมาก็เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอย่างชัดเจน โดยภารกิจดังกล่าวกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงาน เช่น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ เป็นต้น ขณะเดียวกันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมยังมีการอิงในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่ร่วมการงานหรือร่วมทุนกับภาคเอกชนด้วย ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะยกเลิกการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมได้ด้วย จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมกิจการโทรคมนาคมของประเทศในด้านต่างๆ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้บริการโทรคมนาคม รวมทั้งการพิจารณาคลื่นกรองการอนุญาต การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค การกำหนดกรอบอัตราค่าบริการ ค่าธรรมเนียมต่างๆ การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งในร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการให้คำนิยามคำว่า “โทรคมนาคม” และ “บริการโทรคมนาคม” เอาไว้

จากการศึกษาร่างกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวพบว่าได้กำหนดนิยามคำว่า “โทรคมนาคม” และคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องไว้ดังนี้

ความหมายของ “โทรคมนาคม” ตามร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

“โทรคมนาคม” หมายความว่า การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียงหรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยทางระบบสาย ระบบวิทยุ ระบบแสง หรือระบบแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ

ความหมายของ “โทรคมนาคม” ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสื่อสาร-  
แห่งชาติ พ.ศ. ...

“โทรคมนาคม” หมายความว่า การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง หรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยทางระบบสาย ระบบวิทยุ ระบบแสง หรือระบบแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ

“บริการโทรคมนาคม” หมายความว่า การทำการโทรคมนาคมเพื่อผู้อื่น โดยเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ไม่รวมถึงรายการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ และการรับวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

จากนิยามคำว่า “บริการโทรคมนาคม” ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. ... ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการแยกกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ออกจากกิจการโทรคมนาคม แม้ว่าโดยลักษณะโครงสร้างของการส่งวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์จะมีลักษณะเช่นเดียวกับกิจการโทรคมนาคมก็ตาม<sup>6</sup> ทั้งนี้ที่ผ่านมามีประเทศไทยก็ได้แยกกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ออกจากกิจการโทรคมนาคมทั้งในแง่ของ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 ให้คำนิยาม คำว่า “วิทยุกระจายเสียง” และ “วิทยุโทรทัศน์” ไว้ในมาตรา 3 ว่า

“วิทยุกระจายเสียง” หมายความว่า การส่ง หรือการรับเสียงด้วยคลื่นแฮตเซียนไม่ว่าโดยวิธีการแพร่กระจายไปในบรรยากาศ หรือโดยวิธีการใช้สาย หรือสื่อตัวนำไฟฟ้า หรือทั้งสองวิธีรวมกัน

“วิทยุโทรทัศน์” หมายความว่า การส่งหรือการรับภาพนิ่ง หรือภาพเคลื่อนไหว ในลักษณะไม่ถาวรด้วยคลื่นแฮตเซียนไม่ว่าโดยวิธีการแพร่กระจายไปในบรรยากาศ หรือโดยวิธีการใช้สาย หรือสื่อตัวนำไฟฟ้า หรือทั้งสองวิธีรวมกัน

กฎหมาย องค์กรผู้ให้บริการ หรือองค์กรกำกับดูแล โดยกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย จึงไม่หมายความรวมถึงกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ แต่ในบางประเทศกิจการโทรคมนาคมจะมีความหมายรวมถึงกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั้งกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรกลางองค์กรเดียว คือ The Federal Communications Commission หรือ FCC<sup>7</sup>

นอกจากจะทราบขอบเขตความหมายของโทรคมนาคม หรือคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยแล้ว ยังมีความหมายของโทรคมนาคม และคำอื่นที่มีความหมายเกี่ยวข้องที่กำหนดไว้ในที่อื่นๆ ที่สมควรกล่าวถึง ดังนี้

ความหมายของโทรคมนาคมที่กำหนดโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) หรือ ITU

ITU เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม คำนิยามของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ และได้รับการอ้างอิงเสมอ ITU ได้ให้คำนิยามของโทรคมนาคมไว้ว่า

“โทรคมนาคม” หมายถึง การสื่อสารสัญญาณใดๆ การแพร่ หรือการรับเครื่องหมายสัญญาณ ข้อความ ภาพ และเสียง หรือลักษณะการส่งตามสาย คลื่นวิทยุ เคเบิลใยแก้วนำแสง หรือระบบสื่อแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ

(Telecommunication : Any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sound or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems)<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Gred Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standard: The Stakes, The Player & The Process (Boston: Artech House, INC. ,1990), p.147.

<sup>8</sup> Karnell, Gunnar WG., “Direct Broadcasting by Satellite and The Bogsch Theory” International Business Lawyer 18 (June 1990): 260.

ความหมายของโทรคมนาคมตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) หรือ GATS

ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้กำหนดนิยามคำว่าโทรคมนาคมและคำอื่นที่มีความหมายเกี่ยวข้องไว้ในภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคม ข้อ 3 (10) ว่า

“โทรคมนาคม” หมายถึง การส่งและการรับสัญญาณโดยใช้ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ

(“Telecommunication” means the transmissions and reception of signals by any electromagnetic means)<sup>9</sup>

“บริการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ” หมายถึง การบริการสื่อสารโทรคมนาคมใดๆ ที่สมาชิกกำหนดจะจัดให้บริการแก่สาธารณะโดยทั่วไปโดยชัดแจ้งหรือโดยผลทางปฏิบัติ การบริการดังกล่าว อาจรวมถึงการบริการอาทิ เช่น โทรเลข โทรศัพท์ โทรพิมพ์ และการส่งข้อมูลที โดยรูปแบบเกี่ยวกับข้อมูลของลูกค้าระหว่างจุดสองจุดหรือมากกว่านั้น โดยไม่มีการเปลี่ยนรูปแบบหรือเนื้อหาของข้อมูลของลูกค้าระหว่างต้นทางและปลายทางแต่ประการใด

(“Public telecommunications transport service” means the public telecommunication transport service required, explicitly or in effect, by a member to be offered to the public generally. Such services may include, inter alia, telegraph, telephone, telex, and data transmission typically involving the real-time transmission of customer-supplied information between two or more points without any end-to-end change in the form or content of the customer’s information.)<sup>10</sup>

ความหมายของโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมของประเทศไทย (Telecommunications Business Law)

“โทรคมนาคม” หมายถึง การส่ง, การผ่าน, หรือการรับรหัสเสียง หรือรูปภาพ โดยใช้ สาย, วิทยุ หรือวิธีทางแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น<sup>11</sup>

<sup>9</sup> WTO General agreement on trade in services (กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537), หน้า 34.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>11</sup> กลุ่มศึกษาด้านการสื่อสารคมนาคม โตเกียว ญี่ปุ่น, ประมวลกฎหมายโทรคมนาคม ญี่ปุ่น ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคม ฉบับแก้ไข Telecommunications Business Law As Amended, แปลโดย เศรษฐพร กุศรีพิทักษณ์ และพิทยาพล จันทนะสาโร (กรุงเทพมหานคร: สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 13.

“บริการโทรคมนาคม” หมายถึง การทำการสื่อสารเพื่อผู้อื่นโดยใช้เครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคม, หรือการกระทำอื่นใดเพื่อจัดหาเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับใช้ในการสื่อสารของผู้อื่น<sup>12</sup>

“ธุรกิจโทรคมนาคม” หมายถึง ธุรกิจการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมเพื่อสนองความต้องการของผู้อื่น (ไม่รวมถึงธุรกิจกระจายเสียงวิทยุทางสายตามมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติบริการเสียงตามสาย (พระราชบัญญัติหมายเลข 135 พ.ศ.2494) ธุรกิจบริการโทรศัพท์กระจายเสียงทางสาย ตามมาตรา 2 วรรค (1) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยโทรศัพท์กระจายเสียงตามสาย (พระราชบัญญัติหมายเลข 152 พ.ศ.2500), ธุรกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ทางสาย ตามมาตรา 2 วรรค (1) ของพระราชบัญญัติวิทยุโทรทัศน์ตามสาย)<sup>13</sup>

ความหมายของโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 ของประเทศอังกฤษ (The Telecommunication Act 1984)

“ระบบโทรคมนาคม” หมายถึง ระบบที่ส่งผ่านตัวกลางทางไฟฟ้า แม่เหล็ก แม่เหล็กไฟฟ้า เคมีไฟฟ้า หรือพลังงานเครื่องจักรกลไฟฟ้า โดยส่ง

- ก. ถ้อยคำ เสียงดนตรี หรือเสียงอื่น ๆ หรือ
- ข. ภาพที่รับได้โดยจักษุสัมผัส หรือ
- ค. สัญญาณเพื่อส่งหรือสามารถให้เข้าใจความหมาย (ระหว่างบุคคลต่อบุคคล เครื่องต่อเครื่อง หรือคนต่อเครื่อง) ในการส่งสิ่งอื่น ๆ นอกจากเสียงและภาพ หรือ
- ง. สัญญาณเพื่อทำการหรือควบคุมเครื่อง<sup>14</sup>

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

ในการศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมนี้ จะเป็นการมองกิจการโทรคมนาคมในแง่มุมต่างๆ โดยแต่ละแนวความคิดก็จะให้ความสำคัญต่อกิจการโทรคมนาคมที่แตกต่างกันออกไป การศึกษาหัวข้อนี้จะทำให้ทราบถึงความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้าน

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>14</sup> จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถ, “นโยบายการแปรรูปการโทรคมนาคมและการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร,” ใน 4 สิงหาคม วันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ.2536 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิตคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2536), หน้า 43.



ต่างๆ ตลอดจนวิวัฒนาการของแนวความคิดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยแยกศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมออกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ 4 หัวข้อ คือ

1. แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านสังคม
2. แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านความมั่นคงของประเทศ
3. แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านเศรษฐกิจ
4. แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการ (trade in service)

### 2.2.1 แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านสังคม

การสื่อสารโทรคมนาคมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่เน้นความสำคัญในด้านสังคมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของรัฐ ในการจัดให้มีบริการสาธารณะูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในรัฐ<sup>15</sup> จากแนวความคิดพื้นฐานนี้นำไปสู่แนวคิดอื่นๆ ที่เน้นความสำคัญทางด้านสังคม คือ

#### 2.2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ (public service)

การสื่อสารโทรคมนาคมจัดเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม หรือที่เรียกว่าบริการสาธารณะ ซึ่งภารกิจของรัฐนี้หากพิจารณาจากลักษณะของบริการสาธารณะ โดยดูจากประเภทของกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

-ภารกิจพื้นฐาน (primary function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งได้แก่การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีมาจากภายนอกประเทศ

<sup>15</sup> สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 23.

-ภารกิจลำดับรอง (secondary function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพ และกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งได้แก่

ก. บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งหมายถึงกิจการบริการสาธารณะที่โดยสภาพเป็นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องทำให้กับประชาชน โดยในการจัดทำกิจการประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษทางกฎหมายมหาชน และรัฐมีหน้าที่ต้องทำให้เปล่า ดังนั้นจึงไม่สามารถมอบกิจการเหล่านี้ให้เอกชนทำได้ เช่น กิจการทหาร ตำรวจ กิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข. บริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งได้แก่กิจการที่เมื่อพิจารณาจากสภาพแล้วเป็นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีลักษณะที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน เช่น บริการสาธารณะทางสังคม อันได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ การศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สถานพยาบาล บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม อันได้แก่ หอศิลป์ หรือพิพิธภัณฑ์ บริการสาธารณะทางคมนาคม อันได้แก่ กิจการขนส่งประเภทต่างๆ รวมทั้งกิจการที่เกี่ยวกับการสื่อสารประเภทต่างๆ ด้วย<sup>16</sup>

กิจการโทรคมนาคมจึงจัดเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐมีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง ดังนั้นรัฐจึงสามารถมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการได้ แต่แนวความคิดเช่นนี้เพิ่งจะนำมาใช้ในระยะเวลาหลัง เพราะในเรื่องเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม แนวความคิดที่มีอิทธิพลในระยะเริ่มแรกได้แก่แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นในหลายๆ ประเทศในระยะเริ่มแรกที่เริ่มดำเนินการโทรคมนาคมจึงเป็นการดำเนินการให้บริการโดยรัฐเอง ซึ่งมีลักษณะผูกขาด เช่น ประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เริ่มมีการผ่อนคลายลงบ้างแล้ว โดยเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัวซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว ประกอบกับรัฐมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดในด้านการระดมเงินทุน ความคล่องตัวในด้านการบริหารจัดการ การสรรหาบุคลากร เป็นต้น จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการโทรคมนาคม

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรรมานันท์, เจ้าโครงการบรรยายวิชา "บริการสาธารณะหลัก" หน้า 6.  
(อัคราเนนา)

การที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการให้บริการโทรคมนาคมแทนรัฐนี้เป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ภาครัฐได้เป็นอย่างมาก สำหรับประเทศไทยได้เริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมแทนรัฐในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมอบสิทธิในการให้บริการวิทยุติดตามตัวแก่บริษัท ฮัทชิสัน เทเลคอมมิวนิเคชั่นส์ (ประเทศไทย) จำกัด หรือการที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยมอบสิทธิในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ AMP 800 และ PCN 1800 ให้แก่บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ทั้งนี้เป็นการตีความว่าเป็นการร่วมการทำงานหรือร่วมสมทบกับบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทั้งสอง<sup>17</sup>

แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทางด้านสังคมที่มองว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะมักจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐเป็นสำคัญ โดยมีหลักดังนี้

ก. วัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์

บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การอยู่อย่างปลอดภัย และการอยู่อย่างสบาย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น กิจการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การโทรศัพท์ มีอำนาจรวมถึง

๑๗๑

(6) ร่วมการทำงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ ๑๗๑

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๗๑.

(6) ร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ

ของประชาชนในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีความจำเป็นต้องติดต่อสื่อสารถึงกัน โดยเฉพาะในปัจจุบันเทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคมได้เจริญก้าวหน้ามากทำให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้สะดวกและรวดเร็ว

#### ข. ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชนในประเทศ หากเกิดการหยุดชะงัก หรือเกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินการ ประชาชนก็จะได้รับความลำบากและเดือดร้อนเสียหาย ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องรักษาความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเอาไว้ หากมีการขัดขวางหรือทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่อง รัฐก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะปราบปรามหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้การดำเนินการของบริการสาธารณะเป็นไปตามปกติต่อไป ตัวอย่างเช่น การที่สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีเงื่อนไขให้บริษัทฯ สามารถโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาให้แก่ผู้อื่นได้หากปรากฏว่า บริษัทฯ ผิดสัญญากับเจ้าหนี้และมีหนี้ที่ไม่อาจชำระได้<sup>18</sup> การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในสัญญาก็เพื่อให้เจ้าหนี้ของบริษัทฯ ได้รับการชำระหนี้และเพื่อให้การให้บริการสามารถดำเนินต่อไปโดยต่อเนื่องโดยไม่ต้องเลิกสัญญาและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ

#### ค. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้

การจัดทำบริการสาธารณะต้องสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้รับกับสภาพของสถานการณ์และความจำเป็นในด้านต่างๆ ของประเทศได้ตลอดเวลา รัฐจะต้องยอมรับเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาปรับใช้เพื่อให้กิจการนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสนองความต้องการของส่วนรวมได้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโทรคมนาคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคม รัฐจะต้องยอมรับที่จะนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้เพื่อให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่นการนำเคเบิลใยแก้วนำแสง (optic fiber) มาใช้แทนสายเคเบิลทองแดง หรือการพัฒนาระบบชุมสายโทรศัพท์จากระบบอนาส็อกเป็นระบบดิจิทัล เป็นต้น

#### ง. ความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนจึงต้องทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน คำว่า เสมอภาคนี้

<sup>18</sup> สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ข้อ 27(ก)

นอกจากจะหมายความว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันทุกคนแล้ว ยังรวมถึงกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองจะออกมาใช้กับบริการสาธารณะจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน จะเลือกใช้เฉพาะกลุ่มไม่ได้ และหมายความว่าความเสมอภาคในเรื่องค่าบริการที่จะต้องเป็นอัตราเดียวกันสำหรับทุกคนด้วย ดังนั้นอัตราค่าบริการโทรคมนาคมหรืออัตราค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตต่างๆ จะต้องเป็นอัตราเดียวกันไม่ว่าจะใช้กับผู้รับบริการรายใดหรือผู้ให้บริการรายใดก็ตาม

#### จ. การให้เปล่าโดยไม่คิดค่าตอบแทน

แนวความคิดเดิมในการให้บริการสาธารณะมักจะเป็นการให้บริการโดยไม่คิดค่าตอบแทน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐได้จัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนส่วนหนึ่งแล้ว จึงได้นำภาษีอากรเหล่านั้นมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ประโยชน์กลับคืนแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น ประชาชนมีความต้องการมากยิ่งขึ้น รัฐไม่สามารถจะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้กับประชาชนโดยไม่คิดค่าตอบแทนได้อีกแล้ว เนื่องจากบริการสาธารณะหลายประเภทต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนสูงมาก เช่น การให้บริการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตามแม้บริการสาธารณะบางประเภทรัฐต้องเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการก็ตาม แต่รัฐก็ยังคงควบคุมค่าบริการดังกล่าว โดยพยายามเก็บให้น้อยที่สุดเพื่อให้ประชาชนลำบากน้อยที่สุด<sup>19</sup>

#### 2.2.1.2 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

แนวความคิดนี้มักจะถูกนำมาใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมมากที่สุดแนวความคิดหนึ่ง โดยเฉพาะแนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมทางด้านสังคม ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทมักจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นกิจกรรมประเภทที่รัฐมีพันธะหน้าที่จะต้องจัดหาบริการให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ไม่ว่าประชาชนนั้นจะอยู่ในบริเวณใดของประเทศ แต่ในปัจจุบันการรวมตัวของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารโทรคมนาคมที่หลากหลายมากขึ้น การที่จะให้รัฐมีภาระหน้าที่จะต้องให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทในทุกพื้นที่ในลักษณะของบริการสาธารณะจึงไม่ใช่บรรทัดฐานที่เหมาะสมอีกต่อไป กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันจึงมีแนวความคิดที่จะแบ่งการให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (basic telecommunication service) ซึ่งเป็นการให้บริการโทรคมนาคมที่มุ่งเน้นการตอบสนองความจำเป็นทางด้านสังคมมากกว่าเป้าหมาย

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, เจ้าโครงการบรรยายวิชา "บริการสาธารณะหลัก" หน้า 7-8 (อัคราเนนา)

อย่างอื่นและเป็นบริการที่ประชาชนทุกคนในประเทศพึงจะได้รับ ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีพึงได้ บริการโทรคมนาคมประเภทนี้จึงมักจะดำเนินการโดยรัฐเพราะเป็นการยากที่จะหาเอกชนมาลงทุนในบริการประเภทนี้ ซึ่งอาจไม่คุ้มกับการลงทุน และบริการโทรคมนาคมอีกประเภทหนึ่ง คือการให้บริการเพิ่มคุณค่า (value added telecommunication service) ซึ่งเป็นการให้บริการที่มุ่งเน้นตอบสนองการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือเอื้ออำนวยความสะดวกสบายให้กับหน่วยงานต่างๆ ของประเทศมากกว่าสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่<sup>20</sup> แนวความคิดนี้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในรายงานประจำปีของบริษัท AT&T โดย Theodore Vail โดยมีความมุ่งหมายหลักอยู่ที่การใช้โทรศัพท์เพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม เพื่อให้โทรศัพท์เป็นเครื่องใช้ประจำบ้านที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั่วทั้งประเทศ และเป็นบริการที่ทุกคนจะได้รับไม่ว่าจะอยู่ในชนบทห่างไกลความเจริญ หรือว่าในตัวเมือง และไม่ว่าผู้ใช้บริการจะมีรายได้สูงหรือมีรายได้ต่ำเพียงใด แนวความคิดนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนใน section 201 ของ Communication Act of 1934 ของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า

“...เพื่อที่ ทำให้ประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาทุกคนเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมที่มีเครือข่ายแพร่กระจายไปทั่วประเทศ และทั่วโลกอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ทั้งในระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่ใช้สายและระบบที่ใช้วิทยุเป็นสื่อ...” ( To make available, so far as possible, to all the people of the United States a rapid, efficient, nationwide, and world-wide wire and radio-communication service with adequate facilities at reasonable charges...) ”<sup>21</sup>

สำหรับในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึงได้ถูกนำไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางสังคมด้วย โดยในพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 ได้มีข้อผูกพันให้ British Telecom ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่สำคัญ

<sup>20</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง,” ใน 4 สิงหาคม วันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ.2538 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิตคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2538), หน้า 43.

<sup>21</sup> The Communication Act of 1994, as amended, 47 U.S.C. Section 201, cited by Walter G. Bolter, James W. Mc connavghy and Fred J. Kelsay, *Telecommunications Policy for the 1990 s and beyond*, p.83 อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 25-26.

ของประเทศอังกฤษจะต้องให้บริการ โทรคมนาคมแก่ผู้ใดก็ตามที่ต้องการบริการโทรคมนาคม แม้ว่าจะอยู่ห่างไกลเพียงใดก็ตาม British Telecom ก็จะต้องจัดหาบริการให้ทั่วถึง ข้อผูกพันนี้จะได้รับการตรวจตราดูแลโดย OFTEL (Office of Telecommunications) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ<sup>22</sup> นอกจากนี้ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นก็มีข้อผูกพันให้ Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศญี่ปุ่นที่จะต้องจัดหาบริการอย่างทั่วถึงเช่นเดียวกัน<sup>23</sup>

ในกรณีของประเทศไทยได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึงมาใช้ ตัวอย่างเช่น โครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบท ซึ่งดำเนินงานโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงในด้านการให้บริการโทรศัพท์ โครงการนี้เรียกว่า “โครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบท พ.ศ.2535-2539” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลให้ครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศที่ยังไม่มีบริการโทรศัพท์ ประมาณ 3,500 ตำบล และตามสถานที่สำคัญ แหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งตามแนวเส้นทางหลวงสายหลักอีกประมาณ 1,000 แห่ง รวมทั้งสิ้น 4,500 แห่ง โดยประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโครงการเป็นเงินทั้งสิ้น 9,000 ล้านบาท โดยใช้เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ประมาณ 2,100 ล้านบาท และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไต้หวันแห่งประเทศไทย (OECF) ประมาณ 880 ล้านบาท ส่วนที่เหลือใช้เงินลงทุนขององค์การโทรศัพท์ฯ เอง<sup>24</sup> สำหรับความคืบหน้าในการดำเนินงานโครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทนี้ นายจุมพล เหราบัตย์ อดีตผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ กล่าวว่า

“เกี่ยวกับโครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทนี้ ทศท. ได้เร่งรัดการดำเนินโครงการอย่างเร่งด่วนเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและชนบทห่างไกล โดยในส่วนที่ต้องใช้อุปกรณ์ TDMA ทศท. ได้ลงนามในสัญญา

<sup>22</sup> อาร์. เจ. แรกเกทท์, “ประสบการณ์ในการแปรรูปเป็นแบบเอกชนของบริติชเทลคอม,” เอกสารการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง จากประสบการณ์ข้ามชาติสู่แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโทรคมนาคมไทย 7-9 ธันวาคม 2536. (อัคราเน่า), หน้า 171.

<sup>23</sup> Shigehiko Naoe, “Japan’s telecommunications industry competition and regulatory reform”, *Telecommunication Policy* 18 (1994): 655.

<sup>24</sup> นันทนา วงษ์ช่างหล่อ “พัฒนาท้องถิ่นไทยด้วยทางไกลชนบท,” ใน *สารสนเทศครบรอบ 41 ปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กู๊ดวิดิ (ประเทศไทย) จำกัด, 2538), หน้า 83-84.

จัดหาอุปกรณ์กับกลุ่มบริษัท บุคอมฯ และบริษัท ชินวัตรฯ เมื่อ 30 ธันวาคม 2536 และในส่วนที่ต้องใช้อุปกรณ์ระบบดาวเทียม ทศท.ได้ลงนามในสัญญาเช่าระบบเชื่อมโยงจากบริษัท อควิเมนต์ เมื่อ 31 สิงหาคม 2537 ผลการดำเนินการในปี 2537 ได้เปิดให้บริการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทไปแล้ว 368 สถานี แยกเป็น โทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระบบ TDMA 318 สถานี และโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระบบดาวเทียม 50 สถานี โทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบททั้งสองระบบที่เปิดให้บริการแล้ว และที่จะเปิดให้บริการเพิ่มเติมโครงการในอนาคตต่อไปจะเอื้ออำนวยให้ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ให้บริการและบริเวณใกล้เคียงได้รับความสะดวกในการใช้บริการโทรศัพท์สาธารณะมากขึ้น”<sup>25</sup>

#### 2.2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค (cross subsidization)

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดเพื่อบรรลุนโยบายประสงค์ในการให้บริการโทรคมนาคมในด้านสังคม และเป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service). เพราะปัญหาสำคัญในการให้บริการโทรคมนาคมประการหนึ่ง คือ การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล รัฐจะหางบประมาณและใช้วิธีการอย่างไรในการสร้างเครือข่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ การแก้ปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่แนวความคิดในเรื่องการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างผู้ให้บริการ ลักษณะของการให้บริการและพื้นที่ในการให้บริการว่าผู้ใดควรจะเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ซึ่งสิ่งที่ใช้ในการตัดสินใจแตกต่างกันไปตามแนวความคิดของแต่ละประเทศ ในบางประเทศมีนโยบายให้รัฐเป็นผู้รับภาระในการช่วยอุดหนุน ในขณะที่หลายประเทศเริ่มมีการเปลี่ยนนโยบายโดยให้ภาคเอกชนที่ให้บริการเข้าช่วยรัฐแบกรับภาระในการอุดหนุน<sup>26</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรูปแบบของการอุดหนุนข้ามภาคจะเกิดขึ้นระหว่างบริการโทรศัพท์ทางไกล (long distance service) กับการให้บริการโทรศัพท์ในท้องถิ่น (local service) เนื่องจากรัฐพิจารณาเห็นว่าผู้ให้

<sup>25</sup> บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เนื่องในโอกาสครบรอบ 41 ปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, ใน สารสนเทศครบรอบ 41 ปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กู๊ดวิล เพรส (ประเทศไทย) จำกัด, 2538), หน้า 36.

<sup>26</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “กฎหมายโทรคมนาคม: ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี,” ใน 4 สิงหาคม วันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. 2537 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิสคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2537), หน้า 208 -209.



บริการโทรศัพท์ทางไกลมักจะเป็นบริษัทใหญ่ๆ มีผลกำไรมาก จึงควรจะรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วน  
ของเครือข่ายท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ผู้รับบริการโดยทั่วไป<sup>27</sup>

### 2.2.2 แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านความมั่นคงของ ประเทศ

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดในระยะเริ่มแรกที่มีกิจการโทรคมนาคมเกิดขึ้น  
เนื่องจากลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีความรวดเร็วสามารถโอนย้ายข้อมูลได้ใน  
ปริมาณมาก ประกอบกับสภาพสังคมระหว่างประเทศในอดีตที่อยู่ในภาวะของการแก่งแย่งครอบงำ  
ทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองระหว่างลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังนั้นกิจการ  
โทรคมนาคมจึงถูกมองว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ รัฐจึงมีบทบาทอย่างมากในการ  
ควบคุมกำกับบริการโทรคมนาคมให้อยู่ในกฎระเบียบที่เคร่งครัด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับการให้บริการโทรคมนาคมในแนวความคิดเช่นนี้ มักจะสร้างอำนาจการผูกขาดและตัดทอนการ  
แข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม แนวความคิดนี้มักจะไม่ให้ความสำคัญกับการแยกประเภท  
ของการให้บริการซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการกระจายหรือแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้  
บริการโทรคมนาคมสู่เอกชน นอกจากนี้สิทธิของผู้บริโภค สิทธิในการมีไว้ในครอบครองซึ่ง  
อุปกรณ์โทรคมนาคม การให้เสรีภาพแก่การไหลเวียนของข้อมูลก็มิจะได้รับ ความคุ้มครอง  
ภายใต้กฎหมายที่เน้นความมั่นคงเป็นหลัก<sup>28</sup> อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้ได้ลดความสำคัญลงอย่าง  
มากในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากกิจการโทรคมนาคมในหลายประเทศที่แต่เดิมได้ดำเนินการโดยรัฐ  
ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนมากขึ้น เช่น กรณีของ British  
Telecom ในประเทศอังกฤษที่มีการแปรรูปเป็นเอกชนในปี ค.ศ.1984 หรือ กรณีการแปรรูปเป็น  
เอกชนของ NTT ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี ค.ศ.1985 และอีกหลายๆ ประเทศทั่วโลกที่เริ่มมีการ  
เปลี่ยนแปลงนโยบายโทรคมนาคมโดยมีการเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการ  
โทรคมนาคมจากองค์กรของรัฐไปเป็นองค์กรเอกชน

<sup>27</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคม  
ในประเทศไทย,” หน้า 28.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

### 2.2.3 แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านเศรษฐกิจ

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่สำคัญควบคู่ไปกับแนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมด้านสังคม แนวความคิดนี้จะมองระบบโทรคมนาคมว่ามีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นหัวใจของการพัฒนาให้ทุกสาขากระจายไปในทุกพื้นที่ ทั้งทางด้าน การขนส่ง การลงทุน การเงิน การธนาคาร เป็นต้น ระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานจะช่วยให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทางเศรษฐกิจสำเร็จรวดเร็วขึ้น ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ประเทศที่มีระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยก้าวหน้าจะมีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นการช่วงชิงตลาด รักษาตลาด การหาแหล่งวัตถุดิบ แรงงาน และปัจจัยราคาถูก ระบบโทรคมนาคมจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ประเทศที่มีระบบโทรคมนาคมที่พัฒนาก้าวหน้าจะมีระดับของการพัฒนาในทางเศรษฐกิจที่สูงตามไปด้วย สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) หรือ ITU ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของทุกประเทศทั่วโลก ได้ตีพิมพ์รายงานแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของกิจการโทรคมนาคมที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังแสดงในรายงานชื่อ Information Telecommunications and Development เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1986 รายงานฉบับดังกล่าวรวบรวมให้เห็นว่ามีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจมานานแล้ว โดยกลุ่มศึกษาอิสระกลุ่มที่ 5 ของคณะกรรมการที่ปรึกษาการโทรเลขและโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมมือเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ตีพิมพ์ผลการศึกษา 18 เรื่อง เมื่อปี ค.ศ.1983 ในหัวข้อ "โทรคมนาคมสำหรับการพัฒนา" ธนาคารโลกได้ตีพิมพ์หนังสือในปี ค.ศ.1983 ซึ่งเป็นปีการคมนาคมโลก ชื่อ "โทรคมนาคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ" ซึ่งเป็นรายงานการศึกษาความสำคัญของโทรคมนาคมที่มีต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ 300 เรื่อง มีวิธีการศึกษา 30 วิธี

จากรายงานการศึกษาต่างๆ ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งได้แก่ความหนาแน่นของโทรศัพท์ (telecensity) จะขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งของเศรษฐกิจ ความหนาแน่นของโทรศัพท์แสดงให้เห็นโดยจำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คน ส่วนความมั่งคั่งจะแสดงโดยค่าของผลผลิตมวลรวมในประเทศต่อหัวต่อปี (gross domestic product per capita) หรือ GDP per capita

ในเอเชียและแปซิฟิกได้แบ่งประเทศต่างๆ ออกตามความมั่งคั่งและตามความหนาแน่นของโทรศัพท์ออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่ประเทศที่มี telecensity ต่ำกว่า 1 เครื่องต่อประชากร 100 คน ได้แก่ประเทศอินเดีย บังกลาเทศ พม่า เวียดนาม ปากีสถาน เป็นต้น

กลุ่มที่สองได้แก่ประเทศที่มี telecensity ระหว่าง 1-10 เครื่องต่อประชากร 100 คน ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย เป็นต้น และกลุ่มที่สามได้แก่ประเทศที่มี telecensity ตั้งแต่ 20 เครื่องขึ้นไปต่อประชากร 100 คน ซึ่งได้แก่ประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย ฮองกง สิงคโปร์ เป็นต้น จากการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศที่อึ่งมีความมั่งคั่งสูงจะมีจำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คนสูงตามไปด้วย<sup>29</sup>

จากการที่กิจการโทรคมนาคมมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจทำให้หลายๆ ประเทศได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคม โดยเฉพาะประเทศที่มีการผูกขาดการดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งมักจะพบอุปสรรคหลายประการ เช่นขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร การขาดแคลนเงินทุน เป็นต้น ดังนั้นจึงมีแนวโน้มของการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมจากการดำเนินการให้บริการที่ผูกขาดโดยรัฐ ไปสู่การเปิดการแข่งขันเสรีมากขึ้น โดยการแปรรูปองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมไปสู่องค์กรเอกชน (privatization) ตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จจากการแปรรูปองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมไปเป็นเอกชน ได้แก่ ประเทศอังกฤษ แคนาดา ญี่ปุ่น เกาหลี มาเลเซีย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้มีความตื่นตัวในเรื่องนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคม โดยเล็งเห็นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในฐานะที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในสมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญในการวางโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารให้สามารถรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต โดยส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและให้บริการในกิจการสื่อสารโทรคมนาคม พัฒนาข่ายการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อให้สามารถรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งกระจายระบบบริการพื้นฐานด้านโทรศัพท์

<sup>29</sup> เจริญชัย เรียววิไลสุข, "การลงทุนในภาคโทรคมนาคมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ," ใน วิสัยทัศน์โทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย, 2540), หน้า 19.

และระบบสื่อสารโทรคมนาคม ไปสู่ภูมิภาคให้ทั่วถึงและเพียงพอเพื่อขยายโอกาสการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค<sup>30</sup>

จากนโยบายดังกล่าวรัฐบาล โดยกระทรวงคมนาคมได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมขึ้น และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้มีนโยบายหลัก คือ

- นโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแลและองค์กรระดับบริการ
- นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม
- นโยบายการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน<sup>31</sup>

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แผนแม่บทดังกล่าวจึงมิได้นำไปใช้ปฏิบัติ อย่างไรก็ตามรัฐบาลในสมัยต่อมาได้ดำเนินนโยบายด้านโทรคมนาคมต่อจากรัฐบาลเดิม โดยมีการทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมโดยกระทรวงคมนาคมถึง 2 ครั้ง ซึ่งตามร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับทบทวนนี้มีสาระสำคัญหลักเช่นเดียวกับแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับเดิม แต่ร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับใหม่นี้ยังไม่ทันผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้น แต่รัฐบาลในสมัยต่อมาได้มีการทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยต่อไป<sup>32</sup> โดยแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยกำลังดำเนินการพัฒนากิจการโทรคมนาคมตามแผนแม่บทฯ ฉบับดังกล่าว สำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อยกเลิกการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐ และได้มีการขอร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการในร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่...) และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสาร

<sup>30</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 หน้า 21-23. (อัคราเสนา)

<sup>31</sup> กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 3.

<sup>32</sup> กระทรวงคมนาคม, “หนังสือกระทรวงคมนาคมด่วนที่สุดที่ คค 0208.1/7443,” เรื่องแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2540.

แห่งชาติ พ.ศ... เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2539 เพื่อรองรับนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทย จึงเห็นได้ว่ากิจการโทรคมนาคมมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ดังที่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย

#### 2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการ

(trade in service)

แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการนี้เป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างใหม่สำหรับกิจการโทรคมนาคม เพราะแนวความคิดในอดีตที่ผ่านมา กิจการโทรคมนาคมมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือมีเช่นนั้นก็ถือได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐมีหน้าที่จะต้องจัดหามาบริการแก่ประชาชน ในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับสาธารณูปโภคอื่น เช่น ไฟฟ้า ประปา แต่แนวความคิดนี้จะเน้นที่เรื่องของเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยถือว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจในภาคการค้าและบริการ แนวความคิดนี้ได้รับแรงผลักดันอย่างมากในเวทีต่างๆ ทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) หรือ GATS ที่กำหนดให้บริการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่ง<sup>33</sup> ข้อตกลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการเจรจาความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT รอบโตเกียวที่ได้สิ้นสุดลงเมื่อปี ค.ศ. 1979 ซึ่งก่อให้เกิดกระแสกดดันให้เกิดการเจรจารอบใหม่ขึ้น เนื่องจากระบบเศรษฐกิจโลกประสบกับภาวะวิกฤติทั้งทางด้านการเงินและการค้า โดยมีแรงผลักดันจากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมเศรษฐกิจยุโรปทำให้เกิดการเจรจารอบใหม่ขึ้น คือการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ซึ่งได้เริ่มต้นเจรจาเมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1986 โดยในการเจรจาครั้งนี้ได้มีการแบ่งกลุ่มการเจรจาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือกลุ่มสินค้า ซึ่งมีหัวข้อหลักที่พิจารณา คือ การเข้าสู่ตลาด (market access) ภาคเศรษฐกิจ (economic sectors) กฎ (rule) สถาบัน (institutional) เรื่องใหม่ๆ (new issues) และอีกกลุ่มคือเรื่องบริการ ซึ่งพิจารณาเรื่องการค้าบริการในสาขาบริการอื่น ได้แก่ สาขาบริการโทรคมนาคม สาขาการเงิน เป็นต้น และเมื่อการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1994 ที่เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโก ได้ก่อให้เกิดความ

<sup>33</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” หน้า 78.

ตกลงสำคัญๆ หลายประการอันได้แก่ ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือ WTO ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสินค้า ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) หรือ GATS เป็นต้น ซึ่งในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนี้ ได้มีวัตถุประสงค์ในการที่จะขยายการค้าเสรีภายใต้เงื่อนไขความโปร่งใส และการเปิดเสรีตามลำดับ โดยได้กำหนดให้บริการโทรคมนาคมเป็นสาขาบริการประเภทหนึ่งที่มีอยู่ภายใต้ข้อตกลงนี้<sup>34</sup> ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวประเทศภาคีมีความผูกพันที่จะต้องเปิดตลาดการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมเสรีภายในประเทศของตน ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านโทรคมนาคมของตนให้สอดคล้องกับข้อตกลงดังกล่าว สำหรับประเทศไทยซึ่งได้เป็นสมาชิกของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีการพิกัดการค้าและสิทธิการและการค้าเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ.1979 ก็ได้ลงนามและให้สัตยาบันในการที่จะผูกพันตามพันธกรณีภายหลังการเจรจาอุปถัมภ์ได้สิ้นสุดลงเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1994 จึงก่อให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับและวินัยต่างๆ ของข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจาในรอบนี้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับเงื่อนไขการผูกพันและกำหนดเวลาที่จะให้มีการเปิดเสรีในการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมพื้นฐานต่อ WTO โดยข้อเสนอดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศภายในปี พ.ศ.2549<sup>35</sup> ซึ่งหมายถึงว่าการดำเนินการใดๆ ในเรื่องกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศไทยนั้นยังสามารถดำเนินการในลักษณะอื่นใดนอกเหนือจากการเปิดเสรีระดับโลกก่อนปี พ.ศ.2549 ได้

## 2.8 การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

จากแนวโน้มสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของโลกในปัจจุบันที่พัฒนาเข้าสู่ระบบทุนนิยม (capitalism) ที่สมบูรณ์มากขึ้นส่งผลให้ตลาดการค้าและการลงทุนของโลกขยายตัวและจะแข่งขันกันรุนแรงยิ่งขึ้นจนกลายเป็นเศรษฐกิจไร้พรมแดน<sup>36</sup> ระบบสื่อสารโทรคมนาคมจึง

<sup>34</sup> อรรถมนิน เรื่องอาจ, “ผลกระทบของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่กระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1-2.

<sup>35</sup> ดิเรก เจริญผล, “นโยบายการพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมของรัฐบาลชุดปัจจุบัน,” หน้า 3. (อட்சาเนา)

<sup>36</sup> แผนวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ฉบับที่ 4 พ.ศ.2540-2544 (แผนกลยุทธ์) (กรุงเทพมหานคร: องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2539), หน้า 1.

เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศ ดังนั้นนโยบายด้านโทรคมนาคมจึงต้องพัฒนาให้ทันกับเทคโนโลยีโทรคมนาคมและแนวโน้มสถานการณ์เศรษฐกิจโลก ในหลายประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมจากการผูกขาดของรัฐไปสู่การเปิดแข่งขันอย่างเสรี ในระบบการแข่งขันเสรีในธุรกิจโทรคมนาคมจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่ทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กติกาในการแข่งขัน การออกใบอนุญาต การกำหนดกรอบอัตราค่าบริการ การควบคุมคุณภาพการให้บริการ การคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ หรือที่เรียกว่าผู้กำกับดูแล (regulator)

สำหรับประเทศไทย นโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ที่จะเข้าสู่ระบบการแข่งขันการให้บริการโดยเสรี ดังจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นต้นมา และแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากการศึกษาแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมดังกล่าวพบว่ารัฐบาลมีนโยบายหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการแยกบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมให้มีความชัดเจนขึ้น โดยภารกิจระดับนโยบายหลักระดับชาติให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม ส่วนภารกิจระดับการกำกับดูแลให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนการบริหารและจัดสรรความถี่วิทยุให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน<sup>37</sup>

คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติจะเป็นองค์กรกลางทางด้านโทรคมนาคมที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแทนองค์กรเดิมที่มีอยู่ โดยในปัจจุบันได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่งร่างดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไปแล้ว เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2539 แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก่อนที่จะนำเสนอรัฐสภาเห็นชอบต่อไป

<sup>37</sup> กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2540), หน้า 12.

### 2.3.1 รูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ได้มีผู้ที่ทำการศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบ โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่ได้จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ<sup>38</sup> ซึ่งพอจะจัดกลุ่มได้ คือ

2.3.1.1. องค์กรที่เป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระมีสถานะกึ่งตุลาการ (independent semi-judicial commission)

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรูปแบบนี้จะอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ (commission) ที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาลให้ปฏิบัติหน้าที่คล้ายองค์กรศาลยุติธรรม ทั้งนี้เพราะในกรณีที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในเรื่องการขอหรือการต่อใบอนุญาตเกิดขึ้น องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมประเภทนี้จะมีอำนาจเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำในลักษณะคล้ายกับการให้การในชั้นศาล คณะกรรมการนี้จะเป็นอิสระจากพรรคการเมือง คณะกรรมการในรูปแบบนี้อาจจะมีหรือไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต แต่จะมีอำนาจในการช่วยกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติการตามนโยบาย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรูปแบบนี้ จะมีความชัดเจนมากกว่าองค์กรกลางในรูปแบบอื่น นอกจากนี้ในการจัดตั้งองค์กรได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตน (accountability) ชัดเจนกว่ารูปแบบองค์กรรูปแบบอื่น องค์กรประเภทนี้จะมีขนาดใหญ่ และมีบุคลากรเป็นของตนเองเป็นอิสระจากส่วนงานของฝ่ายบริหาร มีการใช้งบประมาณในการดำเนินงานที่สูง ตัวอย่างขององค์กรในรูปแบบนี้ ได้แก่ The Federal Communications Commission (FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>39</sup> องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรูปแบบนี้ในบางครั้งเรียกว่า autonomous telecom regulatory agencies ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีความเป็นอิสระมากที่สุด<sup>40</sup> นอกจาก FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ในประเทศอาร์เจนตินายังมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรูปแบบนี้ ซึ่งได้แก่ The Commission Nacional de Telecomunicaciones (CNT)<sup>41</sup>

<sup>38</sup> จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถก, "กฎหมายโทรคมนาคม: การใช้และการตีความกฎหมาย: การจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล: แง่มุมในกฎหมายปกครอง, วารสารนิติศาสตร์ 24 (มีนาคม 2537): 31-33.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

<sup>40</sup> International Telecommunication Union, The changing role of government in an era of deregulation (Geneva: International Telecommunication Union, 1993). p.29.

<sup>41</sup> Ibid.



2.3.1.2. องค์กรที่ประกอบด้วยคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร (independent commission)

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และองค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร

องค์กรกำกับดูแลในรูปแบบแรกจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีอำนาจใช้ดุลยพินิจค่อนข้างกว้าง ตัวอย่างองค์กรรูปแบบนี้ได้แก่ Office of Telecommunications (OFTEL) หรือสำนักงานโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Secretary of State for Trade and Industry) จะเป็นผู้แต่งตั้งอธิบดีสำนักงานโทรคมนาคม (Director General of Telecommunications : DG OFTEL) ขึ้นมาควบคุมขั้นตอนการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย OFTEL มีสำนักงานเป็นของตนเองอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ DG OFTEL ในตอนแรกที่ก่อตั้ง OFTEL ในปี ค.ศ.1984 DG OFTEL ไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตหรือเพิกถอน โดยอำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม การออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตของรัฐมนตรีฯ จะกระทำโดยคำแนะนำของ DG OFTEL ซึ่งต่อมารัฐมนตรีฯ ได้มอบอำนาจในการออกใบอนุญาตให้แก่ DG OFTEL โดย DG OFTEL จะต้องปรึกษากับรัฐมนตรีฯ ก่อน อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีฯ อาจเพิกถอนใบอนุญาตหรือข้อวินิจฉัยชี้ขาดที่ DG OFTEL ได้ส่งการไปในส่วนที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมได้ DG OFTEL ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม OFTEL มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการควบคุมการผูกขาดและรวมตัวกัน (Monopolies and Mergers Commission)<sup>42</sup>

ส่วนองค์กรกำกับดูแลที่ประกอบด้วยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารก็เช่น Australian Telecommunication Authority (AUSTEL) ของประเทศออสเตรเลีย AUSTEL เป็นองค์กรที่มีสำนักงานเป็นของตนเอง คณะกรรมการของ AUSTEL ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และสมาชิกอื่นอีก 2 คน และสมาชิกสมทบตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นเหมาะสม โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะมอบหมายนโยบายให้แก่

<sup>42</sup> จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิลก, "กฎหมายโทรคมนาคม : การใช้และการตีความกฎหมาย: การจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล: แง่มุมในกฎหมายปกครอง. หน้า 32.

AUSTEL เพื่อไปดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม โดย AUSTEL มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขันให้บริการโทรคมนาคม กำหนดวางแผนเลขหมาย (numbering plan) ออกใบอนุญาตออกกระเบื้องทางด้านเทคนิค และดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น<sup>43</sup> องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรูปแบบนี้ในบางครั้งเรียกว่า semi-autonomous agencies<sup>44</sup>

### 2.3.1.3. องค์กรที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (government ministry)

องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรูปแบบนี้มักจะไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง โดยองค์กรนี้จะถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น<sup>45</sup>

ในประเทศญี่ปุ่นการดำเนินการโทรคมนาคมจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีฯ จะเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 1<sup>46</sup> (หมายถึงธุรกิจโทรคมนาคมที่มีเครื่องอุปกรณ์วงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง) ส่วนการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 ทั่วไป (หมายถึงธุรกิจโทรคมนาคมที่เช่าวงจรจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 จำนวนน้อยกว่า 500 วงจร) จะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมทราบ<sup>47</sup> และผู้ที่ประกอบธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 พิเศษ (หมายถึงธุรกิจโทรคมนาคมที่เช่าวงจร

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

<sup>44</sup> International Telecommunication Union, *The changing role of government in an era of deregulation* p.29.

<sup>45</sup> จันทรสักขณ โชติรัตนดิถ, "กฎหมายโทรคมนาคม: การใช้และการตีความกฎหมาย: การจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล: แง่มุมในกฎหมายปกครอง. หน้า 33.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมญี่ปุ่น ค.ศ.1985  
มาตรา 9 (1) ผู้ใดจะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 1 ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม...

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมญี่ปุ่น ค.ศ.1985  
มาตรา 22 (1) ผู้ใดจะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 ทั่วไปจะต้อง, โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง, แจ้งความประสงค์ดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม...

จากผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 จำนวนมากกว่า 500 วงจร) จะต้องได้รับการจดทะเบียนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม<sup>48</sup> นอกจากนี้จะเป็นผู้ออกใบอนุญาตแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมยังมีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไป เช่นการให้ความเห็นชอบในอัตราค่าบริการ การควบคุมมาตรฐานทางเทคนิคในอุปกรณ์โทรคมนาคม ฯลฯ เป็นต้น

จากรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทั้งสามรูปแบบข้างต้น หากจะพิจารณาถึงรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันจะเห็นว่าองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่กระทรวงคมนาคม องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และกรมไปรษณีย์โทรเลข

### 2.3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

จากการศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะองค์กรกำกับดูแลจะมีรูปแบบใด โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไปจะประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

1. คณะกรรมการฝ่ายนโยบาย (policy board) ในส่วนนี้จะทำหน้าที่วางแผน กำหนดนโยบายและวิธีการที่จะทำให้บรรลุตามแผนนโยบายต่างๆ ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม หน่วยงานนี้อาจแยกต่างหากจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลได้ในกรณีที่รัฐบาลมีองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนทางด้านนโยบายไว้โดยเฉพาะ

2. คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (executive board) ในส่วนนี้จะทำหน้าที่ตัดสินใจและออกอนุบัญญัติ รวมทั้งดำเนินการชี้ขาดตัดสินปัญหา ข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบการให้บริการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่วางไว้

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมฉบับที่ 1 ค.ศ. 1985

มาตรา 24 (1) ผู้ใดจะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเทศที่ 2 พิเศษต้องได้รับการจดทะเบียนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม...

3. เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (technic staff) ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจและการวางนโยบาย<sup>49</sup>

สำหรับเรื่องขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้นขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศได้กำหนดขอบเขตของกิจการโทรคมนาคมไว้กว้างเพียงใด ปัญหาของเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะเกี่ยวข้องกับแนวความคิดว่า องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้นหรือไม่ ทั้งนี้โดยหลักการพื้นฐานของระบบโทรคมนาคมจะประกอบด้วย การส่ง และการรับข้อมูลต่างๆ โดยผ่านสื่อสัญญาณในรูปแบบต่างๆ เช่น โดยการไร้สาย หรือโดยใช้คลื่นวิทยุ ดังนั้นกิจการโทรคมนาคมจึงมีความเกี่ยวข้องกับกิจการอย่างอื่นด้วย เช่น การแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (electronic data interchange) หรือ EDI<sup>50</sup> นอกจากนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมในปัจจุบันยังสามารถเพิ่มจำนวนผู้ติดต่อสื่อสารได้มากกว่าสองฝ่าย ดังนั้นวิวัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีโทรคมนาคมดังกล่าวจึงมีความใกล้เคียงกับการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความคลุมเครือระหว่างการแบ่งแยกกิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

จากการศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมบนพื้นฐานของแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นพบว่า มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ

<sup>49</sup> สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” หน้า 119.

<sup>50</sup> การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Interchange) หรือ EDI หมายถึง การส่งและการรับข้อมูลโดยข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ส่งจะวิ่งผ่านอุปกรณ์แปลสัญญาณ (interpreter) ซึ่งอยู่ภายในหน่วยงานของผู้ส่ง เพื่อแปรข้อมูลที่ทำการส่งนั้นให้มีมาตรฐานตามที่กำหนด จากนั้นข้อมูลจะถูกส่งผ่านไปยังผู้รับด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ในส่วนของผู้รับก็จะมีอุปกรณ์แปลสัญญาณอีกชุดหนึ่งเพื่อแปรข้อมูลมาตรฐานที่ได้รับนั้นให้เป็นข้อมูลที่ใช้งานได้ โดยตรงกับระบบคอมพิวเตอร์ที่หน่วยงานของผู้รับมีอยู่และทำให้ผู้รับสามารถนำข้อมูลที่ได้รับมานั้นประมวลผลต่อได้ตามต้องการทันที

## 1. องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และการแพร่ภาพกระจายเสียง และ/หรือ การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

องค์กรกำกับดูแลลักษณะเช่นนี้ได้แก่ The Federal Communications Commission หรือ FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ Canada Radio-Television and Telecommunications Commission หรือ CRTC ของประเทศแคนาดา องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมลักษณะเช่นนี้จะอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดว่าการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และกฎเกณฑ์การแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกิจการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมลักษณะนี้ก็ยังมีข้อแตกต่างกันในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลเช่นกัน กล่าวคือบางประเทศจะกำหนดให้การให้บริการโทรคมนาคม การให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงและการบริหารคลื่นความถี่วิทยุอยู่ภายใต้องค์กรกลางเพียงองค์กรเดียว เช่น FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศแคนาดา CRTC เป็นองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมและการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง ส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Radio Regulatory ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของ Industry Canada (IC)<sup>51</sup>

## 2. องค์กรกำกับดูแลที่กำกับดูแลเฉพาะกิจการโทรคมนาคม

องค์กรกำกับดูแลประเภทนี้จะแยกกิจการโทรคมนาคมออกจากกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง เช่น Office of Telecommunications (OFTEL) ของประเทศอังกฤษ หรือ Australian Telecommunication Authority (AUSTEL) ของประเทศออสเตรเลีย องค์กรกำกับดูแลลักษณะนี้จะอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดว่ากิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงล้วนแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน จึงสมควรที่จะใช้กฎเกณฑ์และองค์กรกำกับดูแลโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการให้บริการและการกำกับดูแล<sup>52</sup>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าขอบเขตของการศึกษาจะจำกัดเฉพาะความหมายของกิจการโทรคมนาคมที่ไม่รวมถึงกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ดังนั้นในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจึงไม่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

<sup>51</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับให้การให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” หน้า 111.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

นอกจากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม โดยใช้เกณฑ์กิจการแพร่ภาพกระจายเสียงมาพิจารณาแล้ว ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมได้ 2 ส่วน คือ<sup>53</sup>

1. ในฐานะเป็นองค์กรกลางด้านการสื่อสาร
2. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล

อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม ในฐานะที่เป็น องค์กรกลางด้านการสื่อสารจะทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์นโยบายด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม เพื่อ พัฒนาให้มีนโยบายที่เหมาะสม รวมทั้งเสนอแนะนโยบายด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมต่อรัฐบาล เช่น นโยบายโทรคมนาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคมในเรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึง<sup>54</sup> ใน ฐานะองค์กรกลางด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมนี้ควรจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกาใน การอนุญาต เช่นระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาในการประมูลแข่งขันเพื่อรับอนุญาต การออกและ เพิกถอนใบอนุญาต และกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสิน รวมทั้งกฎเกณฑ์หรือวิธีการในการแข่งขันการ ให้บริการอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมควรจะต้องทำ หน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมให้ได้รับความเป็นธรรมในการใช้บริการ โทรคมนาคม เมื่อผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บริการ องค์กรที่ทำ หน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมควรจะทำหน้าที่รับคำร้อง และพิจารณาคำร้องของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคม และเมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน หรือระหว่างผู้ให้ บริการกับผู้ให้บริการ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมจะต้องสามารถทำหน้าที่ อนุญาต โดดุลการ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม ในฐานะที่เป็น หน่วยงานกำกับดูแล ควรจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้<sup>55</sup> โดยแบ่งออกเป็นภารกิจกำกับดูแลในด้านเทคนิค เช่นมาตรฐานของเครือข่าย เครื่องมือ อุปกรณ์ ระบบเชื่อมต่อ การให้ความเห็นชอบ (type approval) อุปกรณ์ปลายทาง การตรวจสอบมาตรฐาน

<sup>53</sup> เศรษฐพร ศุภรีพิทักษ์, "คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ", ใน 4 สิงหาคม วัน สื่อสารแห่งชาติ พ.ศ.2536 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิสคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2536), หน้า 5-6.

<sup>54</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการ โทรคมนาคม ในประเทศไทย," หน้า 122.

<sup>55</sup> เศรษฐพร ศุภรีพิทักษ์, "คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ," หน้า 5.

คุณภาพของการให้บริการ และการกำกับดูแลในเรื่องของอัตราค่าบริการให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน และเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการโทรคมนาคม

### 2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ทำให้ทราบว่าองค์กรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่สำคัญซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 หน่วยงาน คือ

1. ความสัมพันธ์กับองค์กรระดับนโยบาย
2. ความสัมพันธ์กับองค์กรให้บริการ
3. ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ

#### 2.3.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกับองค์กรระดับนโยบาย

องค์กรระดับนโยบายในที่นี้หมายความถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมของประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงคมนาคม หรือหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่คล้ายกับกระทรวงคมนาคม<sup>56</sup> สำหรับประเทศไทยนอกจากกระทรวงคมนาคมแล้วยังมีหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจึงควรที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายโทรคมนาคมที่สอดคล้องกับองค์กรต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ความสัมพันธ์ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกับหน่วยงานระดับนโยบายดังกล่าวมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระมีสถานะกึ่งตุลาการ (independent semi-judicial commission) จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นการให้คำแนะนำระหว่างกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กร National Telecommunication and Information Administration (NTIA) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบนโยบายโทรคมนาคมของรัฐบาลกลาง องค์กรดังกล่าวจะมีส่วนร่วมและให้คำแนะนำในกระบวนการตัดสินใจของ Federal Communications Commission

<sup>56</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” หน้า 133.

( FCC )<sup>57</sup> ส่วนองค์กรกำกับดูแลที่ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร เช่นกรณีของประเทศอังกฤษ แม้ว่า Director General of Telecommunication ( DG OFTEL ) จะมีดุลยพินิจที่ค่อนข้างกว้าง แต่อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนใบอนุญาต หรือข้อวินิจฉัยชี้ขาดที่ DG OFTEL ได้สั่งการไปในส่วนที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมได้<sup>58</sup>

2.3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกับองค์กรให้บริการ

องค์กรที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ในประเทศที่มีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการให้บริการจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม รูปแบบในการขอรับอนุญาตอาจเป็นการได้รับใบอนุญาตหรือเป็นเพียงแค่แจ้งให้องค์กรกำกับดูแลทราบก็เพียงพอแล้ว<sup>59</sup> องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะทำหน้าที่ของตนเองตามที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในเรื่องการออกกฎ กติกาในการแข่งขันการให้บริการอย่างเป็นธรรม ออกกฎ ข้อบังคับเกี่ยวกับการให้บริการ การออกและเพิกถอนใบอนุญาต การกำกับดูแลในเรื่องอัตราค่าบริการ การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่าย การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกับองค์กรให้บริการจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม สำหรับประเทศที่มีการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาจจะเป็นองค์กรเดียวกันได้ เช่นในกรณีของประเทศไทยที่ทั้งองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นทั้งองค์กรให้บริการและเป็นองค์กรกำกับดูแลใน

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-134.

<sup>58</sup> จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถ, “กฎหมายโทรคมนาคม: การใช้และการตีความกฎหมาย: การจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแล: แง่มุมในกฎหมายปกครอง,” หน้า 33.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจโทรคมนาคมพ.ศ. 1985

มาตรา 22 (1) ผู้ใดจะทำธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 2 ทั่วไปจะต้อง, โดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง, แจ้งความประสงค์ดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม



ขณะเดียวกัน นอกจากนี้ยังอาจเป็นความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดก็ได้ เช่น การที่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ สังกัดกระทรวงคมนาคมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม<sup>60</sup>

### 2.3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกับ องค์กรตุลาการ

เนื่องจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมีสถานะเป็น องค์กรของรัฐ ดังนั้นคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรดังกล่าวจึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif)<sup>61</sup> ซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ ซึ่งถ้าหากคำวินิจฉัยสั่งการของ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใด บุคคลนั้นสามารถที่จะร้องขอให้มีการยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการนั้นได้หากคำวินิจฉัยสั่งการ นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจึงมีความสัมพันธ์กับ องค์กรตุลาการในฐานะที่องค์กรตุลาการมีอำนาจที่จะตรวจสอบควบคุมป้องกันการใช้อำนาจใน ทางที่ผิดขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เช่นการที่องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแลกิจการโทรคมนาคมเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้บุคคลผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถที่จะร้องขอให้องค์กร ตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยคำสั่งเพิกถอนนั้นได้ องค์กรตุลาการที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวขึ้นอยู่กับ ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการของ แต่ละประเทศ ถึงแม้ว่าในประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลก็ตาม แต่แต่ละประเทศก็

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติกิจการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

มาตรา 23 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของกิจการ โทรศัพท์....

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้....

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

มาตรา 21 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ การสื่อสารแห่งประเทศไทย....

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้....

<sup>61</sup> วิษณุ วรรุญญ, "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ" (รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการ ปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538), หน้า 36.

หาได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ศาลชนิดเดียวกันไม่ บางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ มอบหมายให้ศาลยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาอยู่ด้วยเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี กรีซ เบลเยียม ออสเตรเลีย ฯลฯ ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรมแยกต่างหากและเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม<sup>62</sup>

อย่างไรก็ตามหากกระบวนการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมสามารถถูกตรวจสอบได้ในทุกๆ เรื่อง ในทางปฏิบัติองค์กรตุลาการก็จะกลายเป็นองค์กรกำกับดูแลตามความเป็นจริง (de facto) นอกจากนี้กระบวนการตัดสินใจในระบบการให้บริการโทรคมนาคมยังเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ยากที่จะดำเนินการตัดสินใจภายใต้องค์กรกำกับดูแลในเรื่องทั่วไปที่ขาดความชำนาญเฉพาะด้านได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่หลายประเทศจะกำหนดสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลไว้อย่างจำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ข้างต้น<sup>63</sup> ในบางประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดให้รัฐมนตรีทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมได้ เช่น มาตรา 29(2) ของ The Telecommunication Authority of Singapore Act 1992 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 29(2) “หากผู้ใดที่ได้รับความเสียหายจากคำตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรควบคุมกำกับดูแล ในเรื่องการระงับการให้ใบอนุญาตสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 14 วันหลังจากบุคคลนั้นได้รับการบอกกล่าวคำตัดสินเป็นหนังสือจากองค์กรควบคุมกำกับดูแล และให้คำตัดสินของรัฐมนตรีเป็นที่สุด”

Section 29(2) “Any person who is aggrieved by any decision of the Authority under this section may, within 14 days after such person has been given a notice in writing referred to in subsection (1), appeal to the Minister whose decision shall be final”<sup>64</sup>

นอกจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการในฐานะที่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุล

<sup>62</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2538), หน้า 71.

<sup>63</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” หน้า 135.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

กระบวนการในการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแล้ว ในบางครั้ง องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมยังสามารถใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการให้บริการโทรคมนาคมได้อีกด้วย ในฐานะที่เป็นอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดไว้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย