

## บทที่ 4

### หลักกฎหมายและข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ

บทบาทในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ นับว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งภายใต้กรรมสารหลัก นั่นคือ ธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ดังเช่น มาตรา 1<sup>112</sup> และมาตรา 44<sup>113</sup> กำหนดหลักกฎหมาย และระบอบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุไว้โดยกว้าง แต่กรรมสารหลักที่เรียกว่า “ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ” บทบัญญัติต่างๆ จะกำหนดหลักกฎหมาย และระบอบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับโดยละเอียด อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติต่างๆ ภายใต้กรรมสารหลักทั้งสามต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักกฎหมายเดียวกัน นั่นคือ หลักกฎหมาย “ใครมาก่อน ได้ก่อน” หรือ (First-come, First-served) หลักกฎหมาย equitable access หลักการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม (Shared Universal Resource) และหลักห้ามการรบกวนอย่างรุนแรง (Harmful Interference) นอกเหนือจากหลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุโดยตรง แต่ก็เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ควรนำมาศึกษาเทียบเคียง นั่นคือ หลักกฎหมาย “อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ” (Permanent Sovereignty Over Natural Resource) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ยอมรับถึงอำนาจอธิปไตย

<sup>112</sup> กรรมสารสุดท้าย ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 1 กำหนดให้ “...การจัดการสรรแถบคลื่นความถี่วิทยุ การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ และการจัดระเบียบคลื่นความถี่วิทยุที่จัดสรรให้...เพื่อหลีกเลี่ยงการรบกวนกันอย่างรุนแรงระหว่างสถานีวิทยุของประเทศต่างๆ”

<sup>113</sup> กรรมสารสุดท้าย ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1994 มาตรา 44 กำหนดให้ “...2. ในการใช้แถบคลื่นความถี่วิทยุ ประเทศสมาชิกจะต้องระลึกเสมอว่า คลื่นความถี่วิทยุและวงโคจรดาวเทียมสถิติเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด และว่าสมาชิกจะต้องใช้อย่างสมเหตุสมผล ประหยัด และมีประสิทธิภาพ โดยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อบังคับวิทยุเพื่อให้ประเทศต่างๆ หรือกลุ่มประเทศมีความเท่าเทียมกัน ในการได้ใช้ทรัพยากรทั้งสองอย่างดังกล่าว ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความต้องการเป็นพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาและสถานะทางภูมิศาสตร์ของบางประเทศ”

ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และโดยเฉพาะหลักกฎหมาย “ทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) หรือหลัก “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ที่อาจเข้ามามีความเกี่ยวพันในการปรับใช้หลักกฎหมายทั่วของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ในกรณีการใช้คลื่นความถี่วิทยุและวงโคจรสถิตย์เพื่อกิจการวิทยุอวกาศทั้งหลาย

ภายใต้กรอบของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เนื้อหาในบทนี้ จึงจะทำการศึกษาลักษณะกฎหมายทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นลำดับแรก เพื่อเป็นพื้นฐานแห่งความเข้าใจแนวความคิดและหลักกฎหมายพื้นฐานของระบอบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับภายใต้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกรรมสารหลักประการหนึ่งของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมายเฉกเช่นเดียวกับธรรมเนียมและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

ระบอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ถูกแบ่งออกเป็น การจัดสรร (Allocation)<sup>114</sup> คลื่นความถี่วิทยุโดยจัดลำดับสิทธิของแต่ละกิจการในแถบคลื่นความถี่วิทยุหนึ่งๆ ตามระดับของกิจการ ดังปรากฏในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และสำหรับการจัดแบ่ง (Allotment)<sup>115</sup> คลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งอาจเป็นการจัดแบ่งในระดับกลุ่มภูมิภาคหรือเป็นกรณีและผู้เขียนนำมาศึกษาเป็นตัวอย่าง ที่เรียกว่า “แผนจัดแบ่ง” (Allotment Plan) สำหรับกิจการวิทยุแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting-Satellite Service) และกิจการวิทยุประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service) ส่วนการจัดการ

<sup>114</sup> Radio Regulation (1994) section II : Nos.17:

“Allocation (of a frequency band): Entry in the Table of Frequency Allocations of a given frequency band for the purpose of its use by one or more terrestrial or space radiocommunication services or the radio astronomy service under specified conditions. This term shall also be applied to the frequency band concerned.”

<sup>115</sup> Radio Regulation (1994) section II : Nos.18 :

“Allotment (of a radio frequency or radio frequency channel): Entry of a designed frequency channel in an agreed plan, adopted by a competent conference, for use by one or more administrations for a terrestrial or space radiocommunication service in one or more identified countries or geographical areas and under specified condition.”

คลื่นความถี่วิทยุที่เรียกว่า “การแบ่งสรร” (Assignment) <sup>116</sup> คลื่นความถี่วิทยุ นั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการจัดการคลื่นความถี่วิทยุในระดับประเทศ ขอบบังคับวิทยุระหว่างประเทศจึงเพียงวางกฎเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้การใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ประหยัด เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเพื่อป้องกันการรบกวนกันอย่างรุนแรงระหว่างสถานีวิทยุของแต่ละประเทศเท่านั้น

เมื่อการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ จากกระบวนการจัดแบ่งหรือแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ เป็นการใช้เพื่อการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ ที่อาจต้องการการรับรองระหว่างประเทศ หรือที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรง <sup>117</sup> ระหว่างสถานีวิทยุแต่ละประเทศ การใช้คลื่นความถี่วิทยุ เช่นว่านี้ จะก่อให้เกิดความผูกพันตามระบอบกระบวนการวิธีขอบบังคับแห่งขอบบังคับวิทยุระหว่างประเทศทันที นับแต่ขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้า การประสานงานและการแจ้งการใช้ จนกระทั่งการจดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุ อันเป็นเนื้อหาส่วนสุดท้ายในบทนี้ที่ผู้เขียนจะทำการศึกษาโดยละเอียด

<sup>116</sup> Radio Regulation (1994) section II : Nos.19 :

“Assignment (of a radio frequency or radio frequency channel) : Authorization given by an administration for a radio station to use a radio frequency or radio frequency channel under specified condition.”

<sup>117</sup> Radio Regulation (1994) section VII : Nos.163 :

“Harmful Interference : Interference which endangers the functioning of a radionavigation service or of other safety services or seriously degrades, obstructs, or repeatedly interrupts a radiocommunication service operating in accordance with these Regulation.”

#### 4.1 บ่อเกิดแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ

หากพิจารณาจากลักษณะบ่อเกิดแห่งกฎหมาย (Source of Law) จะแบ่งได้เป็นสองประเภทด้วยกัน คือ บ่อเกิดตามแบบพิธี (Form Sources of Law) แต่สำหรับตามระบบของกฎหมายระหว่างประเทศแล้วจะไม่มีบ่อเกิดตามแบบพิธี ทั้งนี้เพราะกฎหมายระหว่างประเทศขาดคุณสมบัติในเรื่องกลไก (method) หรือกระบวนการ (procedure) ในการสร้างกฎเกณฑ์ที่สามารถใช้บังคับได้โดยทั่วไปและมีผลผูกพันผู้ที่ถูกใช้บังคับ ระบบกฎหมายระหว่างประเทศจะมีเพียงแต่บ่อเกิดทางเนื้อหา (Material Source of Law) บ่อเกิดแห่งกฎหมายประเภทที่สองนี้จะเป็น "หลักฐาน" ที่แสดงถึงการมีอยู่ของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่ทั่วไปและมีผลผูกพันผู้ที่ใช้บังคับ<sup>118</sup> ดังปรากฏในบทบัญญัติข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of International Court of Justice) ที่แม้จะมีได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในแนวทางเดียวกันว่า กฎเกณฑ์ตามข้อ 38 นี้เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นบ่อเกิดทางเนื้อหาเท่านั้น

บทบัญญัติในข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>119</sup> ได้จัดลำดับ (order) ของบ่อเกิดทางเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะต้องนำมาใช้

<sup>118</sup> Brownlie, *Principle of Public International Law*. 3<sup>rd</sup> ed., (1979), p. 1

<sup>119</sup> Article 38

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply :

(a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting States ;

(b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law ;

(c) the general principles of law recognized by civilised nations ;

(d) subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case ex aequo et bono, if the parties agree thereto.

ประกอบการวินิจฉัยชี้ขาด คือ กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นบ่อเกิดทางเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศ \* (International Convention) สำหรับกรณีการจัดการคลื่นความถี่วิทยุแห่งชาติ ภายใต้กรรมสารหลักของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ คือ ธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ <sup>120</sup> จัดว่าเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศตามนัยข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ กรรมสารหลักดังกล่าวนี้ได้วางหลักและกฎเกณฑ์สำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ด้วยพื้นฐานแห่งหลักการและแนวความคิดที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ นับจากการยอมรับหลักการเข้าใช้ทรัพยากรที่เรียกว่า “ใครมาก่อน ได้ก่อน” (First-come, First-served) ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว หรือ กลุ่มประเทศรวยข้อมูลข่าวสาร (Information Rich) ที่เห็นว่าการจัดการคลื่นความถี่วิทยุตามหลักการนี้จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีวิทยุคมนาคมได้อย่างดี ในขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หรือ กลุ่มประเทศจนข้อมูลข่าวสาร (Information Poor) ต้องการให้การจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ นำหลักการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม (Equitable Access) มาปรับใช้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสงวนทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุสำหรับความต้องการใช้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ก่อนที่ทรัพยากรจะหมดไปหรือถูกครอบครองโดยกลุ่มประเทศที่มีความพร้อมหรือศักยภาพทาง

---

\* อนุสัญญาระหว่างประเทศเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับแรกที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะนำมาวินิจฉัยข้อพิพาท ตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 อนุสัญญา (convention) อาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็น สนธิสัญญา (treaty) พิธีสาร (protocol) กติกาก (pact) กฎบัตร (charter) ปฏิญญา (declaration) ธรรมนูญ (constitution) หรือ กรรมสาร (act exchange of note) อนุสัญญาระหว่างประเทศตามนัยข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จึงน่าจะหมายถึง อนุสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปที่เกิดจากความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ (Subject of International Law) ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ ที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาที่บุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองอย่างชัดแจ้ง

<sup>120</sup> Article 4 (Constitution of International Telecommunication Union 1992) :

Nos. 30

"1.The instrument of the Union are:

-This Constitution of the International Telecommunication Union.

-the Convention of the International Telecommunication Union, and

-the Administrative Regulations...."

เทคโนโลยีทั้งหลาย ทั้งนี้ หลักการและแนวความคิดทางกฎหมายในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักการพื้นฐานและที่มาแห่งบทบัญญัติต่างๆ ในกรรมสารหลักของสหภาพ โทรคมนาคมระหว่างประเทศ และยังคงถูกนำมาปรับใช้และดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องภายใต้กรอบ และกฎเกณฑ์แห่งระบอบกฎหมายโทรคมนาคม

กฎหมายระหว่างประเทศในลำดับถัดไป คือ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Custom Law) \* และหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศ (General principle

\* องค์ประกอบของการพัฒนาหลักกฎหมายสู่จารีตประเพณีระหว่างประเทศ

#### ก. การถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป (general practice)

นักกฎหมายบางท่าน ก็จัดเป็นองค์ประกอบทางวัตถุ (Material Element) การถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ต้องพิจารณาจากการกระทำของรัฐว่ามีเจตจำนงของรัฐในการถือปฏิบัติเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึง พฤติการณ์ในแต่ละกรณีประกอบด้วย เพราะรัฐแต่ละรัฐเองอาจถือปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งยังไม่แน่นอน หรือไม่อยู่ในรูปแบบเดียวกันก็ได้ เจตจำนงของรัฐอาจแสดงออกด้วยลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เช่น จดหมาย ตอบโต้ทางการทูตระหว่างรัฐ แนวนโยบายของรัฐซึ่งกำหนดในแผนแม่บท นโยบายที่รัฐบาลแถลงในรัฐสภา เป็นต้น หรือการแสดงออกโดยวาจา เช่น การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยผู้นำของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง ของรัฐผู้รับผิดชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ การให้ความเห็นโดยผู้แทน ของรัฐในที่ประชุมระหว่างประเทศ เช่น ในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เป็นต้น นอกจากนั้นการไม่แสดงออกถึง การคัดค้านการถือปฏิบัติเช่นนั้นอย่างชัดแจ้งและต่อเนื่องเพื่อมิให้การถือปฏิบัติดังกล่าวไม่มีผล โดยทั่วไปจะ ถือว่าการไม่คัดค้านหรือการนิ่งเฉยนั้น คือ การยอมรับ โดยใช้หลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel)

#### ข. การถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและในรูปแบบเดียวกัน (Uniform and Consistent Practice)

จากการพิจารณาคดีที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Anglo-Norwegian Fisheries ในปี 1951 ที่ศาลให้เห็นผลว่า "...ในทางปฏิบัติของรัฐต่างๆ และคำวินิจฉัยที่ขาดของศาลระหว่างประเทศก็มีได้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน หรือสอดคล้องกัน..." และในคดี Asylum ในปี 1950 ศาลยุติธรรมได้กล่าวไว้ว่า "...คู่ความที่ยก เอาจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นกล่าวอ้างจะต้องพิสูจน์ว่าจารีตประเพณีระหว่างประเทศเช่นนั้นได้ก่อตัว ขึ้นในลักษณะที่จะทำให้จารีตประเพณีระหว่างประเทศเช่นนั้นจะมีผลผูกพันคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และกฎเกณฑ์ ระหว่างประเทศที่กล่าวมาเช่นนั้นจะต้องเป็นไปตามจารีตประเพณีที่สม่ำเสมอ (constant) และอยู่ในรูปแบบ เดียวกัน (uniform) และถือปฏิบัติโดยรัฐที่เกี่ยวข้อง..." จะเห็นว่าการถือปฏิบัติโดยทั่วไปไม่เป็นการเพียงพอ

of law recognized by civilized nation)<sup>121</sup> และกฎเกณฑ์ที่เป็นแนวทาง หรือสิ่งที่ช่วยให้ศาลสามารถพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์อันจะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่ศาลจะนำมาใช้ในการวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาทต่อไป<sup>122</sup>

จะต้องปรากฏว่าการถือปฏิบัติโดยทั่วไปเช่นว่านั้นมีลักษณะสอดคล้องสม่ำเสมอ (consistent) และเป็นรูปแบบเดียวกัน (uniform) เพื่อการก่อตัวเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

#### ค. ระยะเวลา (Duration)

การถือปฏิบัติโดยทั่วไปของรัฐเป็นระยะเวลายาวนานเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสอดคล้องสม่ำเสมอและอยู่ในรูปแบบเดียวกันได้ ขณะเดียวกัน หากถือเรื่องระยะเวลาเป็นเกณฑ์สำคัญและเป็นเงื่อนไข ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในระยะหลังๆ องค์ประกอบเรื่องระยะเวลาจึงถูกลดความสำคัญลง ดังปรากฏในคดี North Sea Continental Shelf ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยอมรับว่า "ระยะเวลาของการถือปฏิบัติของรัฐมิใช่เงื่อนไขหรืออุปสรรคของการเกิดกฎเกณฑ์แห่งจารีตประเพณีระหว่างประเทศตราบเท่าที่การถือปฏิบัติของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในเวลาอันสั้นมีลักษณะที่เป็นการถือปฏิบัติอย่างกว้างขวาง (extensive) และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน (uniform) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของรัฐซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถือปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ"

ง. ความเชื่อว่าการถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องอันควรได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (opinio juris) ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางจิตใจ (Psychological Element) และเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุด เพียงการถือปฏิบัติโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง ด้วยความสอดคล้องสม่ำเสมอ และเป็นไปอย่างรูปแบบเดียวกันไม่เพียงพอต่อการก่อตัวเป็นกฎหมายแห่งจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ การถือปฏิบัติเช่นว่านี้ จะต้องเป็นการกระทำโดยเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องอันควรได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายหรือก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมาย ดังคดี The Lotus ปี 1927 และ คดี North Sea Continental Shelf ปี 1969 มิใช่ปฏิบัติเพียงเพราะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (usage) อหฺยาศัยไมตรี (courtesy) หรือเป็นเพียงการกระทำในทางศีลธรรมหรือมนุษยธรรม (morality and humanitarian) ซึ่งไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีใดๆ ที่รัฐจะต้องกระทำ และหากละเมิดก็ไม่ทำให้รัฐนั้นต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศแต่อย่างใด

<sup>121</sup> เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศตามข้อ 38 (1)(c) แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่แตกต่างจากบ่อเกิดในลักษณะของสนธิสัญญาและจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น หลักกฎหมายปิดปาก (estoppel) หลักสุจริต (good faith) หลักที่ถือว่าการนิ่งคือการยินยอม (acquiescence)

นอกจากบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศตามข้อ 38 (1)(a)-(d) แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้ว ยังมีบ่อเกิดแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกว่า **กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศ** กฎเกณฑ์ที่ว่านี้จะอยู่ในรูปแบบของ "ข้อมติ" (resolution) ที่อาจเรียกชื่อต่างกันไม่ว่า ปฏิญญา (Declaration) กฎบัตร (Charter) มาตรฐาน (Standards) หรือ กรมสารสุดท้าย (Final Act) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเรียกกฎเกณฑ์เหล่านี้ว่าเป็นเช่นใด กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศในรูปของข้อมติทั้งหลายนี้ก็มีใช้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ (lex lata) และไม่จัดเป็นบ่อเกิดของกฎหมายในลักษณะของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และไม่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายในรูปของสนธิสัญญา แต่กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศอาจได้รับการพัฒนาไปเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ (progressive development of international law) ซึ่งถือว่าเป็น "กฎหมายที่ควรจะเป็น" (lex ferenda) หากกฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศได้ถูกนำไปบรรจุไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ดังเช่น ปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ท้องทะเลลึกและพื้นมหาสมุทรและพื้นดินใต้ท้องทะเลนอกเหนือเขตอำนาจอธิปไตย (Declaration of Legal Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor and the Sub-Soil Thereof, Beyond the Limits of Natural Jurisdiction) ซึ่งในที่สุดปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เป็นต้น หรือหากกฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศได้รับการรับรองเป็นการทั่วไป ก็อาจพัฒนาเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ เพราะกฎเกณฑ์เหล่านี้ถือเป็นหลักฐานประเภทหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการถือปฏิบัติของรัฐโดยทั่วไป (general practice of states) ในเรื่องนั้นๆ จะขาดแต่เพียงองค์ประกอบของการเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่แสดงหลักฐานแห่งความเชื่อว่าการปฏิบัติควรยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (opinio

<sup>122</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล (judicial decision) ซึ่งหมายถึง ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Court of International Justice) ซึ่งจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีและในส่วนที่เกี่ยวกับคดีนั้นโดยเฉพาะเท่านั้น และคำสอนของผู้เผยแพร่ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างสูงนั้น ซึ่งในอดีตมีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary source) แต่ในปัจจุบันคำสอนของผู้เผยแพร่ผู้ทรงคุณวุฒิจะได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศตน คำสอนเหล่านี้จึงมีบทบาทน้อยลงไปและจะนำไปใช้ในฐานะที่เป็นข้อมูลประกอบ หรือสนับสนุนหลักกฎหมายระหว่างประเทศในบางเรื่องหรือเป็นแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary source) เท่านั้น , ดู ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายระหว่างประเทศ** (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539)



juris) มีการถือปฏิบัติโดยทั่วไป มีลักษณะที่สอดคล้องสม่ำเสมอ (consistent) กว้างขวาง (extensive) และเป็นรูปแบบเดียวกัน (uniform)

กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ อาจมาจากข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (UN General Assembly) \* หรือข้อมติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มและที่ประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมระดับโลกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ \*\* ถือว่าเป็นข้อมติที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ข้อมติเหล่านี้จะได้รับการพัฒนาเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามองค์ประกอบของพัฒนาเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ \*\*\* เป็นสำคัญ

\* ดังเช่น ข้อมติที่เกี่ยวข้องกับ "หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ" และ "หลักทรัพยากรร่วมกันของมวลมนุษยชาติ" เช่น

- ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยการก่อตั้งระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (United Nation Declaration on the Establishment of a New International Economic Order)

- กฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ (Charter of Economic Rights and Duties of States)

- ปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐในการแสวงหาประโยชน์และใช้อวกาศ (Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space)

- ปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ท้องทะเลลึกและพื้นมหาสมุทรและพื้นดินใต้ท้องทะเลนอกเหนือเขตอำนาจอธิปไตย (Declaration of Legal Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor and the Sub-Soil Thereof, Beyond the Limits of Natural Jurisdiction)

\*\* ข้อมติจากสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ดังเช่น ข้อมติ Spa 2-1 จากการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุโลกซึ่งเป็นข้อมติที่เกี่ยวกับหลัก equitable access และ ข้อมติ 3 จากการประชุมใหญ่ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ที่กำหนดหลัก "special need and geographical area" เป็นต้น

\*\*\* องค์ประกอบในการพิจารณา

ก. สภาพการณ์ในการรับรองข้อมติว่า ข้อมตินั้นได้รับการรับรองจากรัฐในภูมิภาคต่างๆของโลกและในระบบเศรษฐกิจต่างๆ ของโลกหรือไม่ ดังข้อวิเคราะห์ของอนุญาโตตุลาการในคดี Texaco Oversea Petroleum

แม้จะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ข้อมติใดๆ จากองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศนี้ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legal Binding) แต่ก็อาจ แสดงให้เห็นถึงความยินยอม (consensus) ในทางปฏิบัติของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรืออย่างน้อย ที่สุดข้อมติทั้งหลายเหล่านี้ก็สามารถแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในอนาคตของเรื่องนั้นได้ ดังเช่น กรณีการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศ ภายใต้อนุสัญญาสหภาพโทรคมนาคมระหว่าง ประเทศ ในการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมระดับโลกปี ค.ศ.1963 ที่ได้ยอมรับข้อมติ Spa2-1 ในหลัก equitable access ที่ในเวลาต่อมาหลักดังกล่าวนี้ก็ได้รับการรับรองให้เป็นกฎหมาย โทรคมนาคมระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ ในการประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มในปี ค.ศ.1973 จนกระทั่งปัจจุบันหลักดังกล่าวก็ยังคงปรากฏมีการนำไปปรับใช้ โดยเฉพาะในกรณี การจัดทำแผนจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุ (Allotment Plan) เป็นต้น

---

Et Al. v. Libyan ว่า “คุณค่าในทางกฎหมายของข้อมติเหล่านี้ นั้น จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของเนื้อหาและเงื่อนไขของการรับรองข้อมตินั้นๆ อนุญาโตตุลาการไม่ปฏิเสธว่า ข้อมติของสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ในการวินิจฉัยคุณค่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ของข้อมติดังกล่าว อนุญาโตตุลาการจะพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนรับรองข้อมติดังกล่าว”

ข. การพิจารณาหลักที่ปรากฏอยู่ในข้อมติเหล่านั้นด้วยว่าเป็นหลักที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นหลักที่เกิดขึ้นใหม่และได้รับการยอมรับจากรัฐต่างๆ มากน้อยเพียงใด ดังที่อนุญาโตตุลาการคดี Texaco Oversea Petroleum Et Al. v. Libyan ได้แยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างของข้อมติในสองลักษณะ คือ “ข้อมติที่ยืนยันหรือเพียงแต่ประกาศถึงสิทธิที่รัฐมีอยู่แล้วและรัฐส่วนใหญ่ให้การรับรองและเห็นชอบด้วยกับข้อมติที่เป็นการกล่าวถึง หรือนำหลักเกณฑ์ใหม่ๆ มาบรรจุไว้ซึ่งรัฐบางกลุ่มยังไม่ยอมรับและจึงเป็นเพียงกฎหมายที่ควรจะเป็น (lege ferenda) ในสายตาของรัฐเหล่านั้นเท่านั้น” ดังนั้น หากข้อมติใดที่ได้รับการรับรองจากรัฐในภูมิภาคต่างๆ ของโลกในระบบเศรษฐกิจต่างๆ ของโลก อาจถือได้ว่า หลักเกณฑ์ในข้อมติเหล่านั้นมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ เหมือนกับที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Western Sahara ได้สรุปว่า ข้อมติที่เกี่ยวกับการปลดปล่อยอาณานิคม (decolonization) และการเลือกปกครองตนเอง (self-determination) นั้น เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ

## 4.2 หลักกฎหมายทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นรากฐานของการพัฒนาหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์สำหรับการจัดการทรัพยากรระหว่างประเทศที่สำคัญ มีอยู่สองหลักด้วยกันคือ

ก. หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty Over Natural Resource)

ข. หลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)

หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติและหลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานในเรื่องอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า "เขตอำนาจ" (jurisdiction) และ "อำนาจอธิปไตย" (sovereignty) จะถูกนำมาใช้แทนกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ (territory of state) ในนัยที่ว่า อาณาเขตของรัฐจะบ่งบอกถึงอำนาจอธิปไตยหรือเขตอำนาจของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ นอกเหนือจากทรัพย์สินบุคคลและดินแดน ในขณะที่เดียวกัน โดยเฉพาะกรณีของทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งนั้น อาณาเขตของรัฐอาจเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือเขตอำนาจของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะอาณาเขตของรัฐได้แบ่งแยกทรัพยากรธรรมชาติในโลกทางกายภาพอยู่ภายใต้ระบอบกฎเกณฑ์การควบคุมที่แตกต่างกัน 3 กรณีด้วยกันคือ <sup>123</sup>

1. ทรัพยากรที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และรัฐสามารถแสดงสิทธิอธิปไตย (sovereign right) เช่นกรณีที่ดิน (land) รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติใดๆ ภายในอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ
2. ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน แต่ไม่มีใครครอบครองได้ หรือที่ทราบกันว่า res communis เช่น ทะเลหลวงและห้วงอากาศ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบอบกฎเกณฑ์พิเศษ

<sup>123</sup> Hugh M. Kindred, *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied Law*, (Emond Montgomery Publications Limited, 1993), pp. 325 - 326.

3. ทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ หรือ *res nullius* ที่ชาติใดก็สามารถครอบครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นคำถามจึงเกิดขึ้นว่า คลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้ อำนาจอธิปไตยของรัฐหรือไม่ หรืออยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเกณฑ์กฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศใด

นับแต่สงครามโลกครั้งที่สอง สังคมระหว่างประเทศเริ่มให้ความสนใจและพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ สหประชาชาติจึงเป็นองค์การระหว่างประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาหลักหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ความคำนึงถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศชัดเจนขึ้น เมื่อมีการผลักดันให้สังคมระหว่างประเทศยอมรับหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty over Natural Resource) เป็นหลักที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่รัฐอธิปไตยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในดินแดนของรัฐที่สามารถแสดงสิทธิอธิปไตย (sovereign right) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หลักกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้รับการพัฒนาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการยอมรับหลักทรัพย์มรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ของสหประชาชาติดังปรากฏในกฎหมายทะเล ฉบับ ค.ศ. 1982 ที่มีแนวความคิดว่า "การจัดการ การแสวงหาและการแบ่งสรรทรัพยากรทรัพยากรที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นประเด็นคำถามในชุมชนระหว่างประเทศ...จะไม่ถูกละทิ้งแก่รัฐปัจเจกชนแรกเริ่มหรือดุลพินิจของรัฐใด"<sup>124</sup> วัตถุประสงค์หลักของแนวความคิดนี้ อยู่บนพื้นฐานที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในดินแดนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของและอาจถือครอบครองได้ เป็นมรดกที่ได้มาให้ใช้ร่วมกัน ซึ่งมีความแตกต่างจากหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือดินแดน เพราะรัฐไม่มีสิทธิอ้างอำนาจอธิปไตยในการใช้ทรัพยากรภายในดินแดนดังกล่าวนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะเฉพาะของคลื่นความถี่วิทยุที่ไร้พรมแดน จึงไม่สามารถกำหนดเขตแดนแน่นอนได้ หลักแบ่งสรรทรัพยากรสากล (Shared

<sup>124</sup> "the idea that the management, exploitation and distribution of the natural resources of the area in question are matters to be decided by the international community...and are not to be left to the initiative and discretion of individual States or their nationals." , Ibid , p.326

Universal Resource) ซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานเขตแดนหรือดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งจึงถูกนำมาปรับใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการจัดการคลื่นความถี่วิทยุของอนุสัญญาระหว่างประเทศเช่นกัน ดังจะกล่าวต่อไป

ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกรมสารหลักหนึ่งของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ อันเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทดูแลการจัดการคลื่นความถี่วิทยุและการโทรคมนาคมอื่นๆ ได้ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐในการควบคุม กำกับดูแลและการจัดการโทรคมนาคม โดยเฉพาะการแบ่งสรรหรือการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ ดังปรากฏในข้อความเบื้องต้นของกรมสารสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ<sup>125</sup> และการให้คำนิยามของคำว่า "assignment"<sup>126</sup> ในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศที่ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐในการกำหนดและใช้ทรัพยากรของตนภายใต้เงื่อนไขระหว่างประเทศบางประการ ขณะเดียวกัน ภายใต้กรอบของกรมสารทั้งหลายของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศนั้น เป็นการวางระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศสำหรับการโทรคมนาคมระหว่างประเทศโดยทั่วไปและการจัดการคลื่นความถี่วิทยุอันเป็นสากล และแบ่งแยกพิจารณาเฉพาะถึงข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุและตำแหน่งวงโคจรสถิตย์ (geostationary orbit) ที่อยู่ภายใต้ระบอบ

<sup>125</sup> อารัมภบทในธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ฉบับ 1994 กล่าวไว้ว่า

"While fully recognizing the sovereign right of each States to regulate its telecommunication and having regard to the growing importance of telecommunication for the preservation of peace and the economic and social development of all States, the States Parties to this Constitution, as the basic instrument of the International Telecommunication Union, and to the Convention of the International Telecommunication Union (hereinafter referred to as "the Convention") which complements it, with the object of facilitating peaceful relation, international cooperation among peoples and economic and social development by means of efficient telecommunication service. Have agreed as follows:"

<sup>126</sup> Radio Regulation (1994) Art 1 section II Nos.19 : Assignment (of a radio frequency or radio frequency channel) : Authorization given by an administration for a radio station to use a radio frequency channel under specified conditions.

ของกฎหมายอวกาศที่ยอมรับหลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติในการพิจารณาการ  
แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ห้วงอวกาศ

ก. หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty  
over Natural Resource)

#### วิวัฒนาการทางกฎหมาย<sup>127</sup>

ในประมาณกลางปี ค.ศ.1960 ระยะเวลาเริ่มของการปลดปล่อยประเทศอาณานิคมของ  
กลุ่มประเทศมหาอำนาจ ก่อให้เกิดประเทศเอกราชใหม่ๆ ซึ่งก็คือ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา  
(Developing Countries) และประเทศด้อยพัฒนา (Less Developed Countries) หรือกลุ่ม  
ประเทศที่เรียกว่า "G77" (Group of 77) ในปัจจุบัน ขณะที่กลุ่มประเทศเหล่านี้ต่างต้องการ  
ปัจจัยพื้นฐานในทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศและมีแนวความคิด  
ว่า ระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมมีโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมทาง  
เศรษฐกิจ กลุ่มประเทศเอกราชใหม่ ๆ จึงได้อาศัยความได้เปรียบจากการมีจำนวนสมาชิกเป็น  
เสียงข้างมากของสหประชาชาติ อันเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา  
หลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ความสำเร็จครั้งนี้จึงปรากฏในประกาศการกำหนด  
ระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (Declaration on the Establishment of a New  
International Economic Order) และหลักที่สำคัญประการหนึ่งที่ถูกกำหนดลงในระเบียบ  
เศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ คือ หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ  
(Permanent Sovereignty over Natural Resource) ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกโดยย่อว่า "หลัก  
PSNR"

"หลัก PSNR" เป็นหลักที่ได้รับการพัฒนามาจากหลักกฎหมายสองประการคือ ประการ  
แรก (1) หลักการการกำหนดวิถีทางของตนเอง (self-determination) อันเป็นหลักที่สนับสนุนให้  
ประชาชนหรือรัฐมีสิทธิในการที่จะเลือกกำหนด ระเบียบ หรือวิถีทางทางสังคม เศรษฐกิจและ

<sup>127</sup> I. Brownlie, "Chapter II: The New International Economic Order in Legal Status of  
Natural Resource" และ Nice J. Schrijver, "Permanent Sovereignty Over Natural Resource versus the  
Common Heritage of Mankind,"

การเมืองของตน<sup>128</sup> และประการที่สอง (2) หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ (sovereignty of a state) อันเป็นอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดของรัฐที่จะกระทำการใดๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมภายในดินแดนของตน โดยจะต้องไม่มีการแทรกแซงกิจการหรือสิทธิของรัฐอื่นและไม่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ "หลัก PSNR" ได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรก ในปี 1952 ดังข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly of United Nation) ที่ 626 (VII) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า<sup>129</sup>

" สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเห็นความจำเป็นในการส่งเสริมให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายใช้และแสวงหาประโยชน์ในโอกาสอันดีและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งต่อสันติภาพของโลก สิทธิของประชาชนที่จะใช้และแสวงหาประโยชน์ในโอกาสอันดีและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในอธิปไตยของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ โดยแนะนำว่า รัฐสมาชิกทั้งหมดสามารถใช้สิทธิได้โดยอิสระในการใช้และแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวเมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรเพื่อความก้าวหน้าและการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ของตนเอง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับอธิปไตยของรัฐ ความจำเป็นในการรักษากระแสเงินทุนตามเงื่อนไขของความมั่นคง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมถึงถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างชาติทั้งหลายด้วย"<sup>130</sup>

หลังจากนั้น ในปี 1954 สมัชชาทั่วไปสหประชาชาติได้ส่งมอบงานกับแรงสนับสนุนจากตัวแทนของประเทศซีเรียร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นำหลัก PSNR มาปรับใช้กับบริบทของสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏในวรรคที่สามของมาตราแรกของร่างกติกาว่าด้วย

<sup>128</sup> ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้พิจารณาคดี Western Sahara สรุปได้ว่า "ข้อมติที่เกี่ยวกับการปลดปล่อยอาณานิคม (decolonization) และ การเลือกปกครองตนเอง (self-determination) นั้นเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ (Western Sahara Case Adv.op. (1975) I.C.J.Rep.12.

<sup>129</sup> ชนภัทร วินยวัฒน์ , "ข้อพิจารณาของไทยในด้านทรัพยากรพันธุกรรมพืชสำหรับการเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ" , (วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2539) หน้า 43

<sup>130</sup> เรื่องเดียวกัน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights Conventions) ออกโดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในเดือนมกราคม 1955 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดวิถีทางของตนเองอันรวมถึง อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือความมั่งคั่งสมบูรณ์ในทรัพยากรธรรมชาติของตน สิทธิดังกล่าวจะไม่ ถูกวิตรอนลงไม่ว่าด้วยกรณีใดๆ ผลจากข้อสรุปจากการศึกษาของคณะกรรมการนี้ได้รับการรับรองใน Human Right Conventions 1966 มาตรา 1 และมาตรา 25 บัญญัติว่า "ไม่มี Covenant ใดในปัจจุบันที่สามารถตีความได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ มาจากการใช้ประโยชน์และแสดงสิทธิที่เด็ดขาดและเป็นอิสระในทรัพยากรธรรมชาติของตน"

สำหรับการปรับใช้หลัก PSNR เพื่อการกำหนดตนเองในด้านเศรษฐกิจ ก็ได้รับการยืนยัน อย่างเป็นทางการในสมัชชาทั่วไปของสหประชาชาติตั้งข้อมติที่ 1803 (XVII)<sup>131</sup> ในปี 1962 โดยมี

<sup>131</sup> ข้อมติที่ 1803 (XVIII) เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1962 โดยมีสาระสำคัญว่า มาตรการใดๆ ใน เรื่องนี้จะต้องขึ้นอยู่กับการยอมรับสิทธิที่โอนไม่ได้ของรัฐทั้งหมดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเสรีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ และมาตรการดังกล่าวต้องเคารพต่อความเป็นเอกราชทางเศรษฐกิจของรัฐด้วย โดยมาตรการสำคัญที่จะยกตัวอย่าง คือ

(1) สิทธิของประชาชนและของรัฐทั้งหลายทั้งปวงสำหรับอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรและ ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐโดยจะต้องใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาประเทศโดยพัฒนาและความอยู่ดีกินดี ของประชาชนในรัฐ...

(2) การสำรวจ การพัฒนา และการจัดการทรัพยากรเหล่านั้น รวมทั้งการนำเงินทุนต่างประเทศเข้ามา ในประเทศ ควรสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าจำเป็นและสมควรประการใด เหมาะกับกิจการใดหรือไม่

(3) ในกรณีที่ให้อำนาจไว้ เงินทุนที่นำเข้าและเงินที่หามาได้จากแหล่งทุนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับ ตามข้อสัญญาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ถ้าไรที่ได้รับจะต้องแบ่งกันตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ในแต่ละกรณี ระหว่างผู้ลงทุนและรัฐผู้รับ โดยมีหัวใจ ได้ว่า จะไม่มีการอ้างหลักอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรและทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ ลงทุนนั้น

(4) การโอนเป็นของชาติ การเวนคืน หรือการเรียกเกณฑ์จะกระทำได้ด้วยเหตุเพื่อสาธารณประโยชน์ (public utility) ความมั่นคง หรือผลประโยชน์ของชาติซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีเหนือผลประโยชน์ของเอกชนทั้ง ภายในประเทศ และต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าของจะได้รับค่าทดแทนอย่างเหมาะสม (appropriate compensation) ตามหลักกฎหมายที่บังคับในรัฐซึ่งใช้มาตรการเช่นนั้นในการใช้อำนาจอธิปไตยและตามหลัก กฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีใดที่มีปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนก่อให้เกิดการโต้เถียงกัน อำนาจศาลภายใน ของรัฐที่ใช้มาตรการเหล่านั้นจะถูกนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาทระหว่างกันนั้น ก็สามารถกระทำได้ โดยวิธีอนุญาโตตุลาการหรือการดำเนินคดีในทางระหว่างประเทศก็เป็นได้



มาตรการที่สำคัญหลายประการที่กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนและรัฐทั้งหลายทั้งปวงสำหรับอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะต้องใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาประเทศ โดยพัฒนาและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในรัฐ นอกจากนั้นหลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกอ้างและยืนยันอีกหลายครั้งในข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ดังเช่น ข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ มติที่ 1314 (XIII)<sup>132</sup>, 1515 (XV), 2158 (XXI), 3201<sup>133</sup> และโดยเฉพาะข้อมติที่ 3281 (XXIX)<sup>134</sup> เป็นต้น ซึ่งข้อมติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นข้อมติที่ยืนยันในสิทธิอธิปไตยของทุกรัฐ

(8) ข้อตกลงการลงทุนต่างชาติเป็นไปอย่างเสรีระหว่างรัฐอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักสุจริต (good faith) รัฐและองค์การระหว่างประเทศจะคำนึงอย่างเข้มงวดและชัดเจนถึงอำนาจอธิปไตยของบุคคลและรัฐเหนือทรัพยากรมั่งคั่งและทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการตามข้อมติปัจจุบันนี้ , Resolution on Permanent Sovereignty Over Natural Resources. GA Resolution 1503 (XVII) , U.N.G.A.P.R., 17 th Sess. และ ชนภัทร วินยวัฒน์ , หน้า 44-45.

<sup>132</sup> ข้อมติที่ 1314 (XIII) เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ.1958 ว่าด้วยข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเคารพสิทธิระหว่างประเทศของประชาชนกับรัฐในการกำหนดตนเอง (self-determination) สมัชชาได้ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นเพื่อศึกษาสถานะและองค์ประกอบขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการกำหนดตนเองและตกลงกันเรื่องการศึกษาสถานะเกี่ยวกับสิทธิอธิปไตยถาวรของประชาชนและของรัฐเหนือทรัพยากรสินและทรัพยากรธรรมชาติโดยจะต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ และความสำคัญของการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยพัฒนาทั้งหลาย , ชนภัทร วินยวัฒน์ , หน้า 44.

<sup>133</sup> เป็นข้อมติที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ประกาศระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (Declaration on the Establishment of a New International Economic Order) โดยได้ประกาศว่า "รัฐทั้งหมดมีอธิปไตยถาวรโดยสมบูรณ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติ และการดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งหลาย เพื่อที่จะพิทักษ์ทรัพยากรเหล่านี้ รัฐแต่ละรัฐมีสิทธิที่จะใช้สิทธิควบคุมอย่างมีผลเหนือทรัพยากรเหล่านั้นและการแสวงหาประโยชน์ของรัฐตามวิธีการที่เหมาะสมกับสถานภาพของรัฐ รวมทั้งสิทธิในการโอนทรัพยากรกลับมาเป็นของชาติ (Nationalization) หรือ การโอนกรรมสิทธิ์ไปให้คนของรัฐ สิทธิประการนี้เป็นการแสดงถึงอธิปไตยโดยสมบูรณ์ของรัฐว่าไม่มีรัฐใดอยู่ภายใต้การบังคับทางเศรษฐกิจ การเมืองของรัฐอื่น อันถือได้ว่าเป็นการป้องกันการแทรกแซงของรัฐอื่นในการจัดการกิจการภายในของแต่ละประเทศ , I.Brownlie, "Legal Status of Natural Resources" : 265-268 และชนภัทร วินยวัฒน์ , หน้า 45-46.

<sup>134</sup> เป็นข้อมติที่เกี่ยวกับกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐทางเศรษฐกิจ (Charter of Economic Rights and Duties of States) มาตรา 2 (ค) ได้กำหนดว่า "การโอนเป็นของชาติ การเวนคืน หรือการโอนกรรมสิทธิ์ของทรัพยากรต่างชาติซึ่งจะได้รับการชำระค่าทดแทนอย่างเหมาะสม (appropriate compensation) โดยที่รัฐยอมรับมาตรการเช่นนั้น เคารพต่อกฎหมาย ข้อบังคับและพฤติกรรมที่สัมพันธ์กัน ซึ่งรัฐพิจารณาเห็น

ในการใช้กำหนดแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติของตน และไม่รับรองสิทธิของคนต่างด้าวในอันที่จะใช้สิทธิอย่างเสรีเพื่อแบ่งปันส่วนในทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนั้นๆ

ขอบเขตของหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ<sup>135</sup>

รากฐานแนวความคิดเดิมของหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ถูกจำกัดเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource) หรือความมั่งคั่งตามทรัพยากร (natural wealth) รวมถึงรวมทั้งความมั่งคั่งโดยที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ท่าเรือ แม่น้ำ ลำคลองตามสภาพธรรมชาติ เป็นต้น จนกระทั่งช่วงทศวรรษที่ 1970 ดังข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 3016 (XXIV) ปี 1972 ที่ขยายให้ "หลัก PSNR" ครอบคลุมถึงทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดที่พบในท้องทะเล (sea-bed) ใต้ดิน (subsoil) ของท้องทะเลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐรวมตลอดไปจนถึงเขตน่านน้ำต่อเนื่อง (Superjacent waters) หลักการตามข้อมตินี้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลในเวลาต่อมา

"หลัก PSNR" ยังปรากฏในข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเกี่ยวกับกฎบัตรเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ (the Charter of Economic Rights and Duties of States : CERD 1974) ข้อมติที่ 3281 (XXIX) เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 1974 ในมาตรา 2(ค) ได้ขยายขอบเขตของหลักนี้ให้หมายความรวมถึง ความมั่งคั่ง ทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นให้ครอบคลุมถึงกิจกรรมบริการด้วย เช่น กิจกรรมธนาคาร และความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี เป็นต้น

ว่าตรงกับปัญหานั้น ในกรณีที่มีปัญหา เกี่ยวกับคำทดแทนก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาท จะได้รับการตกลงกันตามกฎหมายภายในของรัฐที่โอนนั้น และโดยศาลของรัฐนั้น เว้นแต่จะได้ตกลงระหว่างกันไว้เป็นอย่างอื่นโดยรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องว่าจะแสวงหาสันติวิธีอื่นๆ ภายใต้หลักความเท่าเทียมกันของรัฐและหลักความมีอิสระในการเลือกสันติวิธีอื่นๆ , Charter of Economic Rights and Duties of States GA Resolutionn 3281 (XXIX) U.N.GAOR 29 th Sess. , Doc.A/9631 (1974) , 50 Supp.No.31 , U.N.

<sup>135</sup> I. Brownlie , pp.264-269. และชานักทร วินยวัฒน์ , หน้า 46-47.

### วัตถุประสงค์ของหลักอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการนี้ได้รับการพัฒนาในประมาณปี 1950 เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายใต้เขตอาณานิคมถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอาณานิคมนั้น และเพื่อให้สิทธิแก่ประเทศเอกราชใหม่ทั้งหลายได้รับผลตอบแทนอันเป็นการป้องกันการแบ่งปันจากส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรมภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐอื่นหรือบริษัทต่างชาติ "หลัก PSNR" นี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายระบบเศรษฐกิจของโลกออกไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมทั้งแก่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา<sup>136</sup>

### คุณค่าบังคับทางกฎหมายของหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกพัฒนาแรกเริ่มจากปี ค.ศ. 1952 ที่สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 626 (VII) ซึ่งกำหนดว่า "สิทธิของประชาชนในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากความมั่งคั่งสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นหลักอำนาจอธิปไตยถาวรของพวกเขา" จนกระทั่งหลัก PSNR ได้รับยืนยันอย่างเป็นทางการในข้อมติที่ 1803 (XVII) ซึ่งหากจากพิจารณาเนื้อหา คำแถลงของตัวแทนที่ถกเถียง และการลงคะแนนเสียงของข้อมตินี้โดยละเอียดแล้ว จะพบว่ามีข้อมติที่สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ แต่เป็นการยืนยันถึงหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่มีอยู่แล้ว และเป็นหลักฐานที่มีความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติโดยทั่วไป (General Practice) ถึงการยอมรับหลัก PSNR ในข้อมติดังกล่าวนี้<sup>137</sup> นอกจากนี้ ข้อมติสมัชชาทั่วไปสหประชาชาติ โดยเฉพาะข้อมติที่ 3218 (XXXI) ได้กล่าวย้ำและแสดงถึงการยอมรับในหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการยอมรับโดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นหลักฐานแห่งแนวทางปฏิบัติของรัฐ (state practice) ได้เป็นอย่างดีเช่นกัน และหากพิจารณาเนื้อหาสาระของข้อมติเหล่านี้ จะพบว่ามีสาระใจความใน

<sup>136</sup> นางสาวสุวรรณ เวยไพบูลย์, "ผลต่อกฎหมายระหว่างประเทศของข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2536) หน้า 60-62.

<sup>137</sup> I. Brownie, pp.260-261

หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเหมือนกันอย่างสม่ำเสมอ (consistent) กว้างขวาง (extensive) และเป็นรูปแบบเดียวกัน (uniform) แสดงให้เห็นว่าแนวทางปฏิบัติในการยอมรับโดยประเทศส่วนใหญ่ไม่ว่าจากประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศพัฒนาแล้วว่าเป็นการยอมรับด้วยความเชื่อว่าเป็นกฎหมาย (opinio juris) ผลของการกระทำดังกล่าวนี้จึงสามารถพัฒนาเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้

นอกจากนั้น การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศสองคดีด้วยกันที่ได้ยืนยันถึงหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ นั่นคือ คดี The American Independent Oil Company (AMINOIL) v. Kuwait และคดี Texaco Overseas Petroleum Et Al. v. Libyan<sup>138</sup> ที่กล่าวอ้างข้อมติต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความชอบธรรมในการโอนกิจการเป็นของรัฐ (nationalization) อนุญาตตุลาการทั้งสองคดีได้มีแนวความคิดในทางเดียวกันว่า "...รัฐมีสิทธิที่จะทำการโอนเป็นของรัฐได้ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ..."<sup>139</sup>

#### ภาพรับใช้หลัก PSNR ในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ

หากพิจารณาระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับภายใต้กรรมสารหลักของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศอย่างละเอียด จะพบว่า บทบัญญัติต่างๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการ

<sup>138</sup> นอกจากนั้น อนุญาตตุลาการในคดี Texaco Overseas Petroleum Et Al. v. Libyan ยังได้ให้ข้อสรุปสำหรับข้อมติที่ 1803 (XVII) ซึ่งเป็นข้อมติหนึ่งที่ถูกล่าช้าอ้างเพื่อความชอบธรรมของรัฐตามหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติในการโอนกิจการมาเป็นของรัฐว่า "...เฉพาะข้อมติที่ 1803 (XVII) ที่ได้รับการยอมรับจากรัฐโดยทั่วไป (opinio juris communis) และสะท้อนให้เห็นว่า หลักที่ปรากฏอยู่ในข้อมติดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งได้รับการยอมรับจากรัฐกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะหลักที่เกี่ยวกับการโอนเป็นของรัฐ..." , Hugh M. Kindred , International Law : Chiefly as Interpreted and Applied Law , pp.558-562.

<sup>139</sup> นางสาวสุวรรณา เสงี่ยมกุลย์, "ผลต่อกฎหมายระหว่างประเทศของข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ" , (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2536) หน้า 60-62.

เคารพซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกทั้งหลาย ยกตัวอย่างเช่น ในส่วนที่เป็นระบบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับในเรื่องการอนุญาตให้รัฐสมาชิกซึ่งต้องการรักษามาตรการป้องกันในอำนาจอธิปไตยของรัฐด้วยการทำ footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ หรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรและการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ ที่ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐในการกำหนดและใช้ทรัพยากรของตน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขระหว่างประเทศบางประการ เงื่อนไขที่ว่านี้ก็คือ ระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ หรือในส่วนที่เป็นกระบวนการวิธีข้อบังคับ ภายใต้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม แม้การใช้คลื่นความถี่วิทยุของสถานีนั้นๆ ไม่อาจบรรลุผลในขั้นตอนการประสานงาน หรือการแจ้ง ท้ายที่สุดการใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรก็ยังคงได้รับการจดทะเบียนลงในรายนามทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุอยู่ดี เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า ระบบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศภายใต้ระบบกฎหมายโทรคมนาคม การจัดการคลื่นความถี่วิทยุตามกรรมสารหลักดังกล่าวนี้ นำหลัก PSNR มาปรับใช้ด้วยความ ประนีประนอมหรือยินยอมร่วมกันของหมู่มวลสมาชิก

## ข. หลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)

### วิวัฒนาการทางกฎหมาย

ในอดีต กฎหมายระหว่างประเทศได้ยอมรับว่า รัฐสามารถแสดงอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ เฉพาะภายในอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ และรวมถึงดินแดนของรัฐที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ น่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต ส่วนที่นอกเหนือจากดินแดนดังกล่าวนี้ จะอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพของทะเลหลวงซึ่งทุกรัฐสามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเสรีไม่ว่าจะได้ กระทำลงโดยรัฐชายฝั่ง (Coastal States) หรือ รัฐไร้ชายฝั่ง (Non-coastal States) ซึ่ง Hugo Grotius ได้ให้คำนิยามของคำว่า "เสรีภาพของทะเลหลวง" และเคยตั้งข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ หลักเสรีภาพของทะเลหลวงดังต่อไปนี้

1. ทะเลไม่สามารถอยู่ภายใต้การครอบครองของบุคคลหรือรัฐ
2. ทรัพยากรในท้องทะเลหลวงใช้หมดสิ้นไปได้
3. การใช้ประโยชน์ในท้องทะเลหลวงของรัฐหนึ่งจะต้องเปิดโอกาสและไม่ขัดขวางการเข้าใช้ประโยชน์จากรัฐอื่น

จะเห็นว่า ข้อสันนิษฐานของ Grotius สอดคล้องกับแนวความคิดในการแบ่งทรัพยากรใน โลกทางกายภาพในลักษณะที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ชาติใดก็สามารถครอบครอง หรือ "res nullius" อย่างไรก็ตาม ข้อสันนิษฐานในเรื่องหลักเสรีภาพในทะเลหลวงได้ถูกรับรองไว้ใน อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (the Convention on the High Seas) ค.ศ.1958 มาตรา 2<sup>140</sup> และเกิดคำถามที่ตามมาหลายประการด้วยกันว่า มาตราดังกล่าวนี้หมายรวมถึง เสรีภาพในการ ค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ในท้องทะเลหลวงหรือไม่ และการทดลองหรือการติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ เป็นการใช้น้ำทะเลในทะเลหลวงที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

นอกจากนั้น ในช่วงกลางปี 1960 ผลจากการพัฒนาเทคโนโลยีในขณะนั้น จึงก่อให้เกิด ปัญหาที่สำคัญสองประการด้วยกัน ประการแรก 1) ซึ่งเป็นประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสำรวจและแสวงหาประโยชน์ในทะเลหลวง โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์จากแมงกานีส ซึ่ง เป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ที่ใช้หลักว่า "มือใครยาวสาวได้สาวเอา" และปัญหาประการที่สอง 2) ที่เกิดจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผล โดยตรงต่อความต้องการทรัพยากรหรือสิ่งที่มีชีวิต โดยเฉพาะสิ่งมีชีวิตบางชนิดพันธุ์ที่หายากที่ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ปัญหาทั้งสองกรณีทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่พอใจและเกรงว่า ประเทศพัฒนาแล้วจะใช้ทรัพยากรแมงกานีสและทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต (non-living resource) อื่นๆ รวมถึงทรัพยากรที่มีชีวิตจะหมดไปก่อนที่ประเทศตนจะมีศักยภาพเพียงพอจะใช้ประโยชน์ จึงมีแนวความคิดว่า ข้อสันนิษฐานของ Grotius ไม่เหมาะสมแต่เสนอแนะว่าทรัพยากรเหล่านั้น

---

<sup>140</sup> มาตรา 2 อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง 1958 บัญญัติว่า "The high seas being open to all nations, no State may validity purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and non-coastal States :

- (1) Freedom of Navigation ;
- (2) Freedom oh fishing ;
- (3) Freedom to lay submarine cable and pipelines ;
- (4) Freedom to fly over the high seas.

These freedom , and others which are recognized by the general principle of international law , shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas.

น่าจะเป็นสิ่งที่มีไว้ให้มนุษย์ใช้ร่วมกันตลอดไปมากกว่า หรือ "res communis" จะเห็นว่า ขอบเขตของกฎหมายทะเลหลวงหรือทะเลลึก (the High Seas) ไม่ได้บัญญัติกฎเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญสำหรับการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ท้องทะเล

นับจากนั้น แนวความคิดของประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับการสนับสนุนจากประธานาธิบดี Johnson แห่งสหรัฐอเมริกา ดังคำกล่าวในที่ประชุมสหประชาชาติ ปี 1966 ว่า "...เราต้องประกันว่าทะเลลึกและพื้นมหาสมุทรเป็นและยังคงเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ" ประกอบกับการเสนอความคิดในเรื่องทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind หรือเรียกโดยย่อว่า "CHM") ในเขตท้องทะเลและพื้นมหาสมุทรที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐและให้มีหน่วยงานกลางดูแลพื้นที่ดังกล่าวนี้ ที่เรียกว่า "ทรัสต์สำหรับทุกประเทศ" (Trustee for all countries) โดยเอกอัครราชทูตมอลต้า ในปี 1967 "หลัก CHM" นี้ได้รับการยืนยันเป็นทางการจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติตั้งข้อมติที่ 2749 (XXV) \* ว่าด้วยการประกาศหลักการเกี่ยวกับพื้นดินใต้ท้องทะเล (the Sea-bed) และดินใต้พื้นดินท้องทะเล (the Subsoil) ว่าเป็นทรัพยากรร่วมกันของทุกๆชาติ และได้รับการกล่าวถึงในข้อมติที่ 3281 (XXIX) โดยมีการกำหนดขอบเขตทางกฎหมาย (legal regime) ของอาณาบริเวณนี้ ซึ่งถือว่ารัฐและบุคคลไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา พึงจะต้องละเว้นกิจกรรมในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณพื้นดินใต้ท้องทะเลและมหาสมุทรที่อยู่นอกบริเวณอำนาจรัฐ และไม่มีบุคคลใดสามารถที่จะอ้างเอาทรัพยากรในบริเวณนั้นมาเป็นของตนได้ และโดยมาตรา 29 ของกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจได้บัญญัติไว้ว่า "พื้นดินใต้ท้องทะเลและมหาสมุทร รวมทั้งดินใต้ผิวดินในบริเวณดังกล่าวที่อยู่นอกเหนือจากอำนาจรัฐ เช่นเดียวกับทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวถือว่าเป็นทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ และรัฐทั้งหลายพึงทำให้มั่นใจถึงการสำรวจและการแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติว่าจะเป็นไปได้เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านสันติ และผลประโยชน์จากการประกอบกิจกรรมดังกล่าวจะต้องแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์พิเศษและความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนา ขอบเขตทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับ

\* เรียกว่า คำปฏิญญาหลักการควบคุมท้องทะเล พื้นมหาสมุทร พื้นดินใต้บริเวณนั้นที่อยู่นอกเหนือข้อจำกัดของเขตอำนาจรัฐ (Declaration of Principle Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction)

บริเวณดังกล่าว ตลอดจนถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและกลไกระหว่างประเทศในการควบคุมการจัดการดำเนินการจะต้องทำขึ้นในรูปของสนธิสัญญาที่มีลักษณะทั่วไป<sup>141</sup>

จากข้อมติทั้งสองจะพบว่าเป็นจุดเริ่มต้นในรับรองแนวความคิดและหลักทรัพยากรร่วมกันของมนุษยชาติเพื่อพัฒนาขึ้นเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ

#### ขอบเขตของหลักทรัพยากรร่วมกันของมนุษยชาติ

จากอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (the Convention on the Law of the Sea) ฉบับปี 1982 มาตรา 136 ได้กล่าวถึงหลัก CHM ว่า "พื้นที่และทรัพยากรใต้พื้นดินนี้เป็นทรัพยากรร่วมกันของมนุษยชาติ" ประกอบกับคำนิยามตามมาตรา 1 แห่งอนุสัญญา ได้ให้คำนิยามของคำว่า "พื้นที่ หมายถึง ทะเลลึกและพื้นมหาสมุทรและพื้นดินใต้ทะเลลึกนอกเหนือเขตอำนาจของรัฐ" จากคำนิยามนี้เองสรุปได้ว่า "หลัก CHM" ใช้บังคับแก่ทรัพยากรไม่มีชีวิตของพื้นมหาสมุทรและพื้นดินใต้ทะเลลึกนอกเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และเขตไหล่ทวีป (the Continental Shelf)

นอกจากการใช้หลัก CHM ในกฎหมายว่าด้วยทะเลในส่วนที่เป็นพื้นดินใต้ทะเลลึกและมหาสมุทรแล้ว หลักนี้ยังได้นำไปใช้กับพื้นที่ในอวกาศ เช่น ดวงจันทร์ ดังปรากฏในปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐในการสำรวจและใช้อวกาศ (Declaration of Legal principles governing the activities of states in the exploration and use of outer spaces) ในลักษณะเป็นหลักสำคัญที่ไม่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าประเทศดังกล่าวจะไม่มีควมเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างเพียงพอที่จะสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากดวงจันทร์ หรือวัตถุอื่นใดบนท้องฟ้า แต่ก็ควรจะได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประกอบกับสนธิสัญญาดวงจันทร์ (the Moon Treaty) ในปี 1979

<sup>141</sup> นางสาวสุวรรณา เสงยไพฑูริย์, "ผลต่อกฎหมายระหว่างประเทศของข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2536) หน้า 77-79.



มาตรา 11 ในวรรคแรกก็ยังคงประกาศว่า “ดวงจันทร์และทรัพยากรธรรมชาติในดวงจันทร์เป็นทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ...”

ในบริเวณพื้นทีของโลกที่เรียกว่าอันทาร์ติก ในการประชุมอันทาร์ติก เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 1958 ได้ก่อให้เกิดสนธิสัญญาอันทาร์ติก ในปี 1959 โดยนัยแห่งสนธิสัญญานี้ บริเวณพื้นที่อันทาร์ติกที่กว้างใหญ่โดยมีสหรัฐอเมริกาและยุโรปรวมกันนั้น จะต้องถูกนำมาใช้ในวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดสันติภาพเท่านั้นและรัฐภาคีจะไม่อ้างกรรมสิทธิ์ในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า หลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติเป็นหลักหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาได้ยึดถือมาเป็นหลักที่สนับสนุนผลประโยชน์ของตน อันมุ่งประสงค์ที่จะมิให้ประเทศที่พัฒนาแล้วอาศัยประโยชน์จากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์แก่ตนฝ่ายเดียว ประเทศกำลังพัฒนาในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมโลกจึงควรมีส่วนร่วมในประโยชน์นั้นด้วย เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันของความสามารถในการแสวงหาประโยชน์<sup>142</sup>

#### ลักษณะการปรับใช้หลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

จากบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (the Convention on the Law of the Sea UNCLOS) และสนธิสัญญาดวงจันทร์ (the Moon Treaty) จะสรุปถึงลักษณะในการปรับใช้หลัก CHM ได้ 5 ประการดังนี้<sup>143</sup>

##### 1. ไม่อยู่ภายใต้การยึดครองของรัฐใดๆ (Non-appropriation)

ตามมาตรา 137 UNCLOS ที่ระบุชัดเจนว่า ไม่มีรัฐหรือปัจเจกชนใดสามารถอ้างหรือครอบครองส่วนของพื้นที่และทรัพยากรใต้พื้นทีดังกล่าวนี้ได้ ทำได้แต่เพียงการเข้าใช้ หาได้มีกรรมสิทธิ์ไม่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง ปี 1958 นอก

<sup>142</sup> นางสาวสุวรรณา เจยไพฑูย์ , “ผลต่อกฎหมายระหว่างประเทศของข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ” , (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2536 ) หน้า 77-79.

<sup>143</sup> ชนภัทร วินยวัฒน์ , หน้า 52-53

จากนั้น สนธิสัญญาดวงจันทร์ มาตรา 11 วรรค 2 และ 3 ยังได้ห้ามการเรียกหรือยึดครอง ดวงจันทร์ ส่วนอื่นๆของดวงจันทร์ และทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่กล่าวมาแล้ว

## 2. ความต้องการการจัดการระหว่างประเทศ (International Management)

ภายใต้ระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศของ UNCLOS และ Moon Treaty ต้องการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประเทศ ดังกรณีประเทศกำลังพัฒนาได้เสนอให้มีการตั้ง เจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศที่เรียกว่า "an International Sea-bed Authority" ที่เป็นตัวแทนของมนุษยชาติทั้งหมด เพื่อดูแล ควบคุมการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากแหล่งแร่ธาตุในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลโดยเฉพาะแมงกานีสนิโคล ก่อนที่รูปแบบของการดำเนินการยังไม่เป็นผลในเรื่องการแบ่งสรรปันส่วนที่เป็นธรรมในทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลก่อนที่ UNCLOS จะมีผลใช้บังคับ โดยมีแนวความคิดว่า แหล่งแร่ธาตุควรจะถูกแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยพื้นฐานของระบบที่เท่าเทียม (parallel system) รวมทั้งการทำกิจกรรมต่างๆ ในบริเวณดังกล่าวควรจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นการทำงานร่วมกันในรูปของความร่วมมือระหว่างรัฐโดยมีองค์การระหว่างประเทศเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานต่างๆ นอกจากนั้นก็ควรจะมีการบัญญัติกฎเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับเขตที่เป็นแหล่งสำรองและเขตที่ไม่ใช่แหล่งสำรองทรัพยากร ภายใต้ระบบที่เท่าเทียมเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของทุกๆชาติควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมการขุดเจาะ การทำเหมืองแร่ทุกชนิดสำหรับแร่ธาตุที่อยู่ในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเล ไม่ว่าจะโดยการตั้งขึ้นในรูปของวิสาหกิจโดยตรงหรือผ่านทางทำข้อตกลงเพื่อเข้าร่วมกับวิสาหกิจของรัฐหรือการเข้าร่วมกับรัฐต่างๆ

## 3. การแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing of Benefits)

ภายใต้ UNCLOS กำหนดให้องค์กรต้องแบ่งกันประโยชน์ทางการเงินและเศรษฐกิจอื่นๆ จากกิจกรรมต่างในเขตพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมีใช้เพียงผลประโยชน์จากกิจกรรมใต้ท้องทะเลลึก แต่หมายรวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย โดยต้องพิจารณาเป็นพิเศษถึงผลประโยชน์และความต้องการของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประชาชนที่ยังไม่ได้รับเอกราช (มาตรา 140 ประกอบกับ มาตรา 160 วรรค 2(f),(l))

4. ต้องสงวนไว้สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อซึ่งสันติภาพ (Reservation for peaceful purpose)

5. ต้องสงวนไว้สำหรับอนุชนรุ่นหลัง (Reservation for future generations)

ถึงแม้ว่า UNCLOS จะไม่ได้กำหนดคำนิยาม "มนุษยชาติ" (mankind) แต่โดยอนุสัญญาฉบับนี้สามารถตีความได้ว่า ไม่เพียงแต่มนุษยชาติในปัจจุบันเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงอนุชนรุ่นหลัง โดยเฉพาะที่เห็นได้จากบทบัญญัติในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล และใน Moon Treaty ก็ได้บัญญัติให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของอนุชนรุ่นหลังด้วยเช่นกัน

#### การปรับใช้หลัก CHM ในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศ

การปรับใช้หลัก CHM จะขยายครอบคลุมถึง ระบบกฎหมายอวกาศ แต่หากพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ จะพบจุดเกาะเกี่ยวระหว่างระบบกฎหมายอวกาศและระบบกฎหมายโทรคมนาคมในส่วนที่เป็นระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับภายใต้ธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ในกรณีการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่มากกว่า 1 GHz ขึ้นไปเพื่อกิจการอวกาศใดๆ อันเป็นที่มาของการยอมรับหลักการที่ว่า "ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุและวงโคจรดาวเทียมค้างฟ้าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด" ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว รากฐานของหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากระบบอวกาศก่อน แล้วจึงเคลื่อนย้ายเข้าสู่ระบบกฎหมายโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องของระบบกฎหมายทั้งสองลักษณะ แต่ก็ได้หมายความว่า ระบบกฎหมายโทรคมนาคมระหว่างประเทศยอมรับให้นำหลัก CHM มาปรับใช้กับกรณีการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ และคงต้องรอดูพัฒนาการของหลักการนี้ต่อไป

### 4.3 หลักกฎหมายของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

การสร้างระบอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ระบอบกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นด้วยความตกลงระหว่างประเทศในรูปของ "อนุสัญญาระหว่างประเทศ" ซึ่งในกรณีของการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศในฐานะทบวงชำนาญพิเศษที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างระบอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ภายใต้อนุสัญญาและธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ รวมถึงข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ กรมสารหลักทั้งสามนี้มีความสำคัญต่อการสร้างหลัก กรอบและกระบวนการวิธีในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศหลายประการ โดยในระยะแรกเริ่มของการสื่อสารของแต่ละประเทศ ความต้องการใช้คลื่นความถี่จะเน้นในด้านการสื่อสารสาธารณะ (public correspondence) อาทิ กิจการวิทยุพาณิชย์นำวิทางทะเล และ กิจการวิทยุกระจายเสียง (broadcasting) กิจการวิทยุเพื่อการค้นคว้าหรือวิจัย เป็นต้น สังคมระหว่างประเทศในขณะนั้นจึงต้องพบกับปัญหาที่เกิดจากความหนาแน่นของการใช้คลื่นความถี่วิทยุ คือ ปัญหาการรบกวนกันอย่างรุนแรง (Harmful Interference) ของคลื่นความถี่วิทยุ ดังนั้นในระยะแรกเริ่มของการสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ขณะนั้นคือ สหภาพวิทยุโทรเลขระหว่างประเทศ) จึงคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐในการกำหนดการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ โดยยึดหลัก "ใครมาก่อนได้ก่อน" หรือ หลัก First-come, First-served พร้อมกับให้ความสำคัญกับหลักการรบกวนกันอย่างรุนแรง (Harmful Interference) จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ด้วยพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วที่ได้เอื้ออำนวยต่อการเกิดบริการการสื่อสารระหว่างประเทศใหม่ๆ โดยเฉพาะบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม พื้นฐานของการสร้างหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์จึงเห็นว่า คลื่นความถี่วิทยุแตกต่างจากทรัพยากรประเภทอื่น โดยเฉพาะลักษณะเฉพาะในความ เป็นสากลและการไร้พรมแดน การแบ่งปันทรัพยากรสากล (Shared Universal Resource) จึงน่าจะเป็นวิธีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก็กลับยิ่งสร้างช่องว่างของความแตกต่างระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาทำให้มากขึ้นด้วย ดังนั้น หลัก "ใครมาก่อนได้ก่อน" (First-come, First-served) จึงอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาต่างๆ จึงผลักดันให้มีการสร้างระบอบกฎเกณฑ์ในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ คือ หลัก "ทุกคนที่เข้ามา ทุกคนมีสิทธิได้รับ" (Every-come, Every-served) หรือ หลัก Equitable

Access อย่างไรก็ตาม หลักและแนวความคิดทั้งหลายนี้ยังปรากฏอยู่ในอนุสัญญาและข้อบังคับระหว่างประเทศของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ผู้เขียนจึงขอแยกศึกษาหลักการและแนวความคิดทางกฎหมายดังนี้

### ก. หลักใครมาก่อน ได้ก่อน (First-come, First-served)

#### วิวัฒนาการของหลักการ

หลักใครมาก่อน ได้ก่อนเป็นหลักที่มีมาช้านาน ซึ่งหากสืบย้อนประวัติศาสตร์ในระยะแรกที่มิสหภาพวิทยุโทรเลขระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1906 ก็พบว่าการจัดการคลื่นความถี่วิทยุได้นำหลักใครมาก่อน ได้ก่อน มาปรับใช้โดยตลอด กระบวนการจัดการที่สะท้อนให้เห็นรากฐานแห่งหลักใครมาก่อน ได้ก่อน ดีที่สุด คือ กระบวนการแจ้งและจดทะเบียน ซึ่งหากพิจารณาจากบทที่ 3 ก็จะทำให้ทราบเป็นอย่างดีถึงความสำคัญของกระบวนการแจ้งและจดทะเบียนนับจากปี ค.ศ. 1927 ที่ให้สิทธิพิเศษแก่สถานีวิทยุคมนาคมที่ได้ทำการแจ้งและจดทะเบียนก่อน เหนือกว่าสถานีวิทยุคมนาคมที่มาทีหลัง หรือที่เรียกว่า "First Notification, First Use" หลักใครมาก่อน ได้ก่อน จึงถูกนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติมาตลอด โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีความพร้อมและความสามารถทางเทคโนโลยีในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจนกระทั่งภายหลังการปลดแอกประเทศอาณานิคมไม่นาน ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาที่เริ่มมีความต้องการใช้ทรัพยากรเพื่อกิจการวิทยุคมนาคม จึงพยายามลดบทบาทของหลักใครมาก่อน ได้ก่อนให้ได้ ด้วยแนวความคิดสนับสนุนที่ว่า หลักใครมาก่อน ได้ก่อน เป็นหลักการที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น

หลักใครมาก่อน ได้ก่อน มิได้ปรากฏอยู่เฉพาะในส่วนของกระบวนการวิธีข้อบังคับในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุเท่านั้น ในระบอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับเองก็ได้ยอมรับนำหลักนี้มาปรับใช้ ดังเช่น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Allocation) ในระดับที่แพร่หลาย ก็เพื่อจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่กิจการวิทยุคมนาคมใดๆ ก็ได้ โดยอาศัยหลักใครมาก่อน ได้ก่อน

## คุณค่าบังคับทางกฎหมาย

เนื่องด้วยหลักไครมาก่อน ได้ก่อน เป็นรากฐานแนวความคิดของกระบวนการแจ้ง บทบัญญัติต่างๆ ในเรื่องกระบวนการวิธีข้อบังคับจึงปรากฏอยู่ในข้อบังคับวิทย์ ซึ่งมีพันธะผูกพันประเทศสมาชิกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ แต่หากจะพิจารณาว่าหลักไครมาก่อน ได้ก่อน จะผูกพันประเทศที่มีใช้สมาชิกด้วยหรือไม่ คงต้องรอดูพัฒนาการทางกฎหมายต่อไป

### ข. หลัก Equitable Access

หลักการเข้าใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียม ในทางปรัชญากฎหมายเป็นที่เข้าใจกันว่ามีฐานะเช่นเดียวกับ หลักความเที่ยงธรรม (equity) ซึ่งเป็นหลักที่ยากต่อการให้คำนิยาม โดย Black's Law Dictionary ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "equitable หมายถึง "ความยุติธรรม และสิทธิซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและสถานการณ์เป็นกรณีไป" <sup>144</sup> จะเห็นว่า แนวความคิดหลักความเที่ยงธรรมนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแห่งกรณี และแนวความคิดจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามระบบกฎหมายและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีคำนิยามชัดเจน แต่ที่แน่นอนคือ equitable มิได้หมายความว่าเท่ากัน (equal)

ประมาณทศวรรษที่ 1970s หลัก equity เริ่มถูกนำมากล่าวอ้างสำหรับระบบกฎหมายโทรคมนาคมหลังจากที่มีการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่วิทยุเพื่อกิจการอวกาศ ดังปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ฉบับปี 1973 <sup>145</sup> โดยไม่มีการให้คำนิยามใดๆ และได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ของระบบกฎหมายโทรคมนาคมระหว่างประเทศจนกระทั่งปัจจุบัน ดังปรากฏในมาตรา 44 ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ฉบับ ค.ศ.1992 (แก้ไข 1994)

<sup>144</sup> Black's Law Dictionary 632 (Rev. 4<sup>th</sup> ed., 1968)

"equitable means just fair, and right, in consideration of the facts and circumstances of the individual case."

<sup>145</sup> กรมสารทูตท้าย ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1973 มาตรา 33

“1. ประเทศสมาชิกจะพยายามจำกัดจำนวนความถี่และความกว้างของย่านความถี่ที่ใช้ให้น้อยที่สุด ซึ่งจำเป็นในการให้บริการที่น่าพอใจ เพื่อการนี้ประเทศสมาชิกจะพยายามใช้ความก้าวหน้าทางเทคนิคล่าสุดเท่าที่จะทำได้

2. ในการใช้แถบความถี่กิจการวิทยุ ประเทศสมาชิกจะต้องระลึกเสมอว่าความถี่วิทยุและวงโคจรดาวเทียมสถิตย์เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด และว่าสมาชิกจะต้องใช้อย่างสมเหตุสมผล ประหยัดและมีประสิทธิภาพ โดยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อบังคับวิทยุเพื่อให้ประเทศต่างๆ **หรือกลุ่มประเทศมีความเท่าเทียมกัน** ในการได้ใช้ทรัพยากรทั้งสองอย่าง ดังกล่าว **ทั้งโดยคำนึงถึงความต้องการพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาและสภาพการณ์ทางภูมิศาสตร์ของเฉพาะบางประเทศ**”

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ มิได้ให้คำนิยามแก่หลัก “equitable access” แต่เป็นการกำหนดองค์ประกอบในการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการเข้าใช้ทรัพยากรอย่างยุติธรรม และเป็นธรรม

### วิวัฒนาการ

หลักกฎหมาย Equitable Access พัฒนาแรกเริ่มจากการสร้างหลักกฎหมายสำหรับระบบโทรคมนาคมอวกาศ ดังข้อมติของสมัชชาทั่วไปสหประชาชาติ มติที่ 1721 (XVI) และมติที่ 1962 (XVII) ค.ศ.1961<sup>146</sup> ข้อมติทั้งสองเชื้อเชิญให้สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศเดียวที่ดูแล และรับผิดชอบในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติในการพิจารณาการร้องขอจากประเทศสมาชิก สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและความช่วยเหลืออื่นๆ เพื่อให้การใช้วิทยุคมนาคมสำหรับกิจการอวกาศ (space radiocommunication) มีประสิทธิภาพที่ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกๆ รัฐบาลบนพื้นฐานระดับโลกและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ (a global and non-discriminatory basis) นับจากนั้นข้อมติของสมัชชาทั่วไปสหประชาชาติก็ได้รับความสนใจและพัฒนาอย่างต่อเนื่องในรูปของข้อเสนอแนะ (recommendation) หรือข้อมติ (resolution) ขององค์การระหว่าง

<sup>146</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Rita Lauria White and Harold M. White, Jr., The Law and Regulation of International Space Communication (London : Artech House) , pp.129-130.

ประเทศที่สร้างระบอบกฎเกณฑ์สำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งก็คือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

ดังนั้น ในการประชุมพิเศษฝ่ายบริหารวิทยุของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า Extraordinary Administrative Radio Conference to Allocate Frequency Bands For Space Radiocommunication Purpose หรือที่เรียกโดยย่อว่า "EARC" ได้กล่าวย้ำแนวความคิดในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติของสมาชิกทั่วไปสหประชาชาติ พร้อมทั้งเสนอหลัก equitable access เป็นครั้งแรกในเวทีการประชุมโทรคมนาคมระดับโลก ดังปรากฏในข้อแนะนำ (recommendation) 10 A:

โดยตระหนักว่าสมาชิกของสหภาพฯ ทั้งหมด "...มีผลประโยชน์และสิทธิในการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่จัดสรรสำหรับการสื่อสารผ่านดาวเทียมอย่างเป็นธรรมและมีเหตุผล" และ "...การแสวงหาและใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่วิทยุสำหรับการสื่อสารในอวกาศต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักของความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมในการกำหนดให้ใช้และแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุ..."<sup>147</sup>

ในเวลาต่อมา การประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ได้

<sup>147</sup> Recommendation 10A: recognized that all Union Members "...have an interest in and right to an equitable and rational use of frequency bands allocated for space communications." "...that the utilization and exploitation of the frequency spectrum for space communication be subject to international agreements based on principles of justice and equity permitting the use and sharing of allocated frequency bands in the mutual interests of all nations." , ดู Ibid , pp.120-121.



รับรองข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นนี้ด้วยการออกข้อมติ (Resolution) ที่ 24<sup>148</sup> ในปี 1965 ซึ่งกล่าวถึงหลัก equitable access ว่า

“มุมมองในทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่คำนึงถึงอย่างสูงที่ซึ่งรัฐสมาชิกควรมีโอกาสเท่ากันในการใช้ประโยชน์อุปกรณ์โทรคมนาคมอวกาศ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐสมาชิกอย่างเต็มที่”

หลัก equitable access ได้รับการพัฒนาอย่างชัดเจนขึ้น ในช่วงปี 1971 อันเป็นช่วงของการพัฒนากิจการวิทยุคมนาคมดาวเทียม ความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุก็มีมากขึ้น ดังปรากฏในการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุโลก ที่เรียกว่า “WARC 1971 for Space Telecommunications” ที่ได้วางกรอบในการพิจารณา หลัก equitable access ดังข้อมติ Spa 2-1<sup>149</sup> สรุปได้ความว่า **ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงต้อง**

<sup>148</sup> Resolution 24 ที่เรียกว่า Telecommunication and the Peaceful Uses of Outer Space

“that, from the economic as well as the technical point of view, it is highly desirable that, for the full satisfaction of their needs, all countries should have equal opportunity to use space telecommunication facilities.”, Ibid, p.129.

<sup>149</sup> Resolution Spa 2-1 (Relating to the Use by All Countries, with Equal Rights, of Frequency Bands for Space Radiocommunication Services) :

Members of the ITU were called upon to take into account “that the radio frequency spectrum and the geostationary satellite orbit are limited natural resources and should be most effectively and economically used.”

It was noted that :“all countries have equal rights in the use of both the radio frequencies allocated to various space radiocommunication services and the geostationary satellite orbit for these services.”

“The use of the allocated frequency bands and fixed positions in the geostationary satellite orbit by individual countries or groups of countries can start at various dates depending on requirements and readiness of technical facilities of countries.”

Resolve ; “the registration with the ITU of frequency assignments for space radiocommunication services and their use should not provide any permanent priority for any

**ใช้อย่างประหยัดที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ต้องคำนึงถึงสิทธิเท่าเทียมกันของ ประเทศสมาชิกในการใช้คลื่นความถี่วิทยุเพื่อบริการวิทยุคมนาคมผ่านดาวเทียม ทั้งนี้ สิทธินี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านเทคนิคของแต่ละประเทศด้วย**

ในที่สุด หลัก equitable access นี้ได้รับการยอมรับเป็นกฎหมายการสื่อสารระหว่าง ประเทศอย่างเป็นทางการในอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศปี 1973 มาตรา 33<sup>150</sup> ที่กล่าวไว้ว่า

“..2. ในการใช้แถบคลื่นความถี่กิจการวิทยุ ประเทศสมาชิกจะต้องระลึกเสมอว่าความถี่ วิทยุและวงโคจรดาวเทียมสถิติเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีข้อจำกัด และว่าสมาชิกจะต้องใช้ อย่างสมเหตุสมผล ประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประเทศหรือกลุ่มประเทศมีความ เท่าเทียมกันในการเข้าใช้ โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุและความต้องการและ ความสะดวกทางเทคนิค...”

---

individual country or groups of countries and should not create an obstacle to the establishment of space systems by other countries.” , Ibid , pp.148-149.

<sup>150</sup> Art 33 (Rational Use of the Radio Frequency Spectrum and of the Geostationary Satellite Orbit)

“1. Members shall endeavor to limit the number of frequencies and the spectrum space used to the minimum essential to provide in a satisfactory manner the necessary services. To that end they shall endeavor to apply the latest technical advances as soon as possible.

2. In using frequency bands for space radio services Member shall bear in mind that radio frequencies and the geostationary satellite orbit are limited natural resources , that they must be used efficiently and economically so that countries or groups of countries may have equitable access to both in conformity with the provisions of the Radio Regulations according to their needs and the technical facilities at their disposal.” , Ibid , pp.152-153.

### ขอบเขต

หลัก Equitable Access ที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ค.ศ.1973 รับรองหลัก equitable access เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้กรอบของอนุสัญญาและข้อบังคับระหว่างประเทศ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าความเท่าเทียมในการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุจะต้องเป็นไปเพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ดังมาตรา 33 "...radio frequencies and the geostationary satellite orbit..., that they must be used efficiently and economically..." นอกจากนั้น มาตราเดียวกันนี้ ยังกำหนดต่อไปว่า "...so that countries or groups of countries may have equitable access to both in conformity with the provisions of the Radio Regulations according to their needs and the technical facilities at their disposal." จึงอาจตีความได้ว่า การอ้างหลักความเท่าเทียมในการเข้าใช้ประโยชน์ของประเทศหนึ่งประเทศใดนั้น นอกจากจะต้องมีความต้องการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่วิทยุแล้ว ประเทศที่อ้างหลักนี้ ต้องมีความสามารถหรือความพร้อมในทางเทคนิคในการเข้าใช้ทรัพยากรนั้นด้วย

หลัก equitable access ในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้จึงได้รับการคัดค้านจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนามากว่า เพราะเล็งเห็นว่า การพิจารณาในเรื่องความสามารถทางเทคนิคเป็นอุปสรรคและเป็นความเสียเปรียบอย่างยิ่งต่อประเทศกลุ่มตน โดยเฉพาะเมื่อเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นที่แพร่หลาย กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาเกรงว่า วงโคจรสถิตย์และคลื่นความถี่วิทยุที่ใช้สำหรับการสื่อสารในระบบดาวเทียมที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจจะหมดไปก่อนที่ตนจะมีความต้องการใช้หรือมีความสามารถทางเทคโนโลยีที่จะใช้ทรัพยากรได้ กลุ่มประเทศด้อยพัฒนามากกว่าจึงพยายามผลักดันให้หลัก equitable access นำมาใช้ในทางปฏิบัติประกอบกับปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศที่ร้อนแรงในเวทีการประชุมสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศต่างๆ ผลจากการประชุมที่มีการถกเถียงอย่างมากในปี 1982 บทบัญญัติแห่งมาตรา 33 ของอนุสัญญาฯ ได้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับความคิดของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนามากว่า ในวลี "...according to their needs and the technical facilities at their disposal." ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ<sup>151</sup> วลีดัง

<sup>151</sup> ในการประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็ม ปี 1982 ตัวแทนจากประเทศ Algerian กล่าวว่า "หากบทบัญญัติมาตรา 33 นี้มีวลี "...according to their needs and the technical facilities at their disposal." ออกไปจะพิสูจน์และก่อให้เกิดความเท่าเทียมในการเข้าใช้ประโยชน์มากกว่า" ขณะเดียวกันตัวแทน

กล่าวนี้จึงถูกลบทิ้งและแทนที่ด้วย "taking into account the special needs of the developing countries" \* and the geographical situation of particular countries." ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในความหมายของหลัก equitable access ทำให้องค์ประกอบในการพิจารณาปรับใช้หลัก equitable access นี้ไม่เพียงแต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องคำนึงรวมถึงความต้องการเป็นพิเศษของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและสภาพการณ์ทางภูมิศาสตร์ของเฉพาะบางประเทศ \*\*

บทบัญญัติมาตรา 33 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี 1982 ยังคงบทบัญญัตินี้ครบถ้วนกระบวนความดังปรากฏในมาตรา 44 แห่งอนุสัญญาฉบับปัจจุบัน ค.ศ.1992 (แก้ไข 1994) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติโดยละเอียดแล้ว จะพบว่ามาตราดังกล่าวนี้กำหนดเพียงเฉพาะบางปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหลัก equitable access แต่ปัจจัยอื่นใดที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ มิได้ถูกห้ามนำมาพิจารณาประกอบด้วย โดยเฉพาะปัจจัยที่มาจากรากฐานของการพัฒนาหลัก equitable access เพื่อความเป็นธรรมหรือยุติธรรมอันสอดคล้องกับความหมายของคำว่า "equitable" จึงอาจสรุปปัจจัยในการพิจารณาหลัก equitable access ดังนี้

---

จากประเทศอินเดีย กล่าวว่า "ประเทศทั้งหลายควรมีความเท่าเทียมกันในการเข้าใช้ประโยชน์โดยปราศจากการลงโทษด้วยเพราะขาดความสามารถทางเทคนิคไม่ว่าเวลาใดๆ" , ดู Ibid , pp.188-189.

\* กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมองว่าปัจจัยนี้ส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติและเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัดสูงสุด

\*\* กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ได้ให้เหตุผลว่า "การแก้ไขดังปรากฏในมาตรา 33 แห่งอนุสัญญาฯ (1982) ก็จะไม่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของโลกอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ถ้าหากคำว่า "efficient and economical" หมายถึง การใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็นจำนวนน้อยที่สุดแล้วทำให้เกิดจำนวนบริการมากที่สุดแล้ว การใช้เทคโนโลยีซึ่งต่ำกว่า ต้นทุนต่ำกว่า ของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาก็ยอมเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพด้อยกว่า การใช้เทคโนโลยีล่าสุด ที่มีต้นทุนแพงมากกว่า "

1. การใช้ทรัพยากรนั้นต้องเป็นการใช้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ โดยแยกให้นำหนักในการพิจารณาเท่ากัน
2. ความต้องการใช้เป็นพิเศษของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยมิได้ความถึงการให้สิทธิพิเศษ (priority) ใดๆ ซึ่งปัจจัยนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
3. สถานะทางภูมิศาสตร์ของเฉพาะบางประเทศที่มีผลกระทบต่อการใช้คลื่นความถี่วิทยุ
4. พิจารณาความต้องการใช้ทรัพยากรและความพร้อมในการเข้าใช้ของประเทศทั้งหลายในขณะนั้น
5. พิจารณาความต้องการใช้ทรัพยากรในอนาคต

#### คุณค่าทางกฎหมาย

พัฒนาแรกเริ่มของหลัก equitable access นี้มาจากข้อเสนอแนะของสหประชาชาติ ซึ่งแม้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และเป็นการยากที่จะได้รับการนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ แต่ข้อเสนอแนะก็สามารถบ่งบอกถึงความยินยอม (consensus) ของสังคมระหว่างประเทศที่จะผูกพันหรือปฏิบัติให้สอดคล้องไม่มากนักน้อย จนกระทั่งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ได้มีข้อมติอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะข้อมติที่ 24 ซึ่งจะแตกต่างจากข้อเสนอแนะ เพราะจะเป็นเครื่องชี้ชัดถึงการมีคุณค่าทางกฎหมายหรือเป็นหลักฐาน (evidence) สำคัญต่อแนวโน้มในการพัฒนาของหลักเกณฑ์นี้ในอนาคตที่อาจจะก่อตัวเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะข้อมตินี้ออกโดยที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากสมาชิกทั้งหลายของสหภาพโทรคมนาคมก็น่าจะมีน้ำหนักสำคัญในการก่อตัวเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคตได้มากกว่า นอกจากนั้นมาตรา 33 ของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ฉบับ ปี 1973 ได้บรรจุหลัก equitable access ในอนุสัญญาซึ่งเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการในเวทีการประชุมโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 ที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ แต่จะมีผลผูกพันประเทศที่มีโซสมาชิกด้วยหรือไม่นั้น เป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาวิวัฒนาการของกฎหมายต่อไป

### ค. หลักห้ามการรบกวนในระดับที่เป็นอันตราย (Harmful Interference)

การรบกวนอย่างรุนแรงมิใช่ประเด็นปัญหาใหม่ แต่มีมาแต่แรกเริ่มของความพยายามร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งกิจการวิทยุกระจายเสียง (Broadcasting) เป็นปัญหาหลักในขณะนั้น ส่งผลให้นานาประเทศต้องเผชิญกับปัญหาการรบกวนจากการใช้คลื่นความถี่วิทยุ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป เป็นต้น และเป็นที่ยอมรับว่าการแก้ปัญหาในระดับภายในประเทศไม่เป็นการเพียงพอ ต้องได้รับการแก้ปัญหาในระดับระหว่างประเทศเท่านั้น ดังปรากฏชัดเจนในหลายมาตราของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพวิทยุโทรเลขระหว่างประเทศและข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ฉบับ ค.ศ.1927<sup>153</sup> จนกระทั่งในปัจจุบัน ความพยายามร่วมมือในการป้องกันการรบกวนกันของคลื่นความถี่วิทยุมิใช่เพียงเพื่อบรรเทาปัญหาของการสื่อสารระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นหน้าที่ของรัฐสมาชิกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติ อีกทั้งหากรัฐสมาชิกปฏิบัติสอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศแล้ว รัฐจะได้รับสิทธิในการปกป้องการรบกวนอย่างรุนแรงอีกด้วย ดังปรากฏในธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศฉบับปัจจุบัน<sup>154</sup>

#### วิวัฒนาการ

ในระยะแรกเริ่มนั้น ประมาณปี ค.ศ.1906 การสื่อสารโดยไร้สายจะอยู่ในรูปของการวิทยุคมนาคมทางพาณิชย์นาวี จึงมีความพยายามจัดความคับคั่งของการใช้ระหว่างสถานีวิทยุบนเรือและสถานีวิทยุชายฝั่ง และในทางปฏิบัติหากการรบกวนเกิดจากสถานีวิทยุใดๆ ซึ่งมีได้ปฏิบัติ

<sup>153</sup> ดังปรากฏอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพวิทยุโทรเลข ในปี ค.ศ.1927 มาตรา 10 วรรค 2

"All stations, whatever their purpose, must, so far as practicable, be established and operated so as not to interfere with the radio communication or services of other contraction Governments and of individuals or of private enterprises authorized by these contraction Governments to carry on public radio communication services"

<sup>154</sup> ธรรมนูญสุดท้าย ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 45

สอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อบังคับระหว่างประเทศ สถานีวิทยุที่ปฏิบัติสอดคล้องกับบทบัญญัติ จะใช้หลัก VIS-A-VIS<sup>155</sup> ต่อสถานีที่ละเมิดดังกล่าว จึงเป็นที่เข้าใจโดยปริยายในขณะนั้นว่า สถานีวิทยุใดซึ่งไม่ดำเนินการในแถบความถี่คลื่นที่แบ่งสรร มีหน้าที่ต้องหยุดการรบกวนต่อสถานีที่ ซึ่งดำเนินการอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อบังคับระหว่างประเทศ แต่หลัก VIS-A-VIS นี้มิได้ทำให้ระดับของปัญหาการรบกวนกันอย่างรุนแรงลดน้อยลง ในทางกลับกันได้ เพิ่มความสำคัญกลายเป็นวัตถุประสงค์หลักของการทำงานสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และในช่วงประมาณปี 1927-1947 ได้มีความพยายามนำประเด็นการรบกวนกันของคลื่นความถี่ วิทยุมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาปกป้องสถานีวิทยุใดๆ ซึ่งได้ทำการแจ้งการแบ่งสรรไว้แล้ว เพื่อ ขัดขวางการเข้ามาใช้แถบความถี่คลื่นของสถานีวิทยุใหม่ๆ<sup>156</sup> แต่หาได้มีการให้คำนิยามของ "การรบกวนกันอย่างรุนแรง" (Harmful Interference) หรือให้สิทธิใดๆ แก่สถานีวิทยุที่ดำเนินการ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุไม่ จะมีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้สถานีวิทยุ

<sup>155</sup> ยกตัวอย่างเช่น

สถานี "A" ดำเนินการในระดับกำลังส่งที่แรงเกินกว่ากำหนดไว้เฉพาะในข้อบังคับระหว่างประเทศ (ฉบับ ค.ศ. 1906) ซึ่งอาจจะรบกวนการติดต่อของสถานี "B" ดังนั้น สถานี "A" มีหน้าที่ต้องลดกำลังส่งให้อยู่ในระดับ เท่าที่อนุญาตสูงสุดไว้ เพื่อเป็นการหยุดการรบกวนกัน ซึ่งหากพิจารณามาตรา 8 ของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพ วิทยุโทรเลข ค.ศ.1906 ซึ่งวางหลักการไว้ว่า " การดำเนินการของสถานีวิทยุใดๆ มีหน้าที่ในวิถีทางที่ไม่รบกวน การดำเนินการของสถานีอื่นเท่าที่จะเป็นไปได้" ประกอบ แล้ว หากสถานี "A" ปฏิเสธที่จะพิจารณาลดระดับ กำลังส่งตามที่กำหนด ก็อาจเป็นการชัดเจนว่าสถานี "A" ไม่พยายามที่จะดำเนินการในวิถีทางที่ไม่รบกวนกับการ ดำเนินการของสถานีอื่น

<sup>156</sup> ข้อบังคับวิทยุโทรเลข ปี ค.ศ.1927 มาตรา 5 (1)-(3):

"1. The Administrations of the contracting countries may assign any frequency and any type of wave to any radio station within their jurisdiction upon the sole condition that no interference with any service of another country will result therefrom.

2. These Administrations, however, agree to assign to stations, which by their nature are believed capable of causing harmful interference frequencies and types of waves in conformity with the rules for allocation...set forth below.

3. The administrations also agree to consider the table of allocation of frequency bands as a guide giving, for the different services, the limits which must be observed by all new stations..."

ทั้งหลายต้องไม่ดำเนินการอันเป็นการรบกวนอย่างรุนแรงต่อสถานีวิทยุหรือบริการวิทยุคมนาคม  
ใดๆที่ดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ<sup>157</sup>

การรบกวนอย่างรุนแรงจากการใช้คลื่นความถี่วิทยุได้ถูกให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน  
ในภาคผนวกของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1959 ไว้ว่า "การ  
รบกวนอย่างรุนแรง" หมายถึง "การปล่อยพลังงาน การแผ่พลังงาน หรือกระแสไฟฟ้าใดๆ ซึ่งเป็น  
อันตรายต่อการทำหน้าที่ของบริการวิทยุนำร่องหรือบริการปลอดภัยอื่นๆ หรือการปล่อยพลังงาน  
การแผ่พลังงานหรือกระแสไฟฟ้าที่ซึ่งลดระดับ ชัดขวางอย่างร้ายแรงและซ้ำๆ กันรบกวนต่อบริการ  
วิทยุคมนาคมที่ดำเนินการสอดคล้องกับข้อบังคับวิทยุ"<sup>158</sup> ซึ่งคำนิยามดังกล่าวนี้ได้รับการปรับ  
เปลี่ยนเพียงเล็กน้อยแต่มิได้ทำให้หลักการเดิมเปลี่ยนไปแต่อย่างใดดังปรากฏในธรรมนูญว่า  
ด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศปัจจุบัน

#### หลักการพื้นฐานของการรบกวนกันอย่างรุนแรง

วัตถุประสงค์หลักในการทำงานของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศสองประการที่  
สำคัญ คือ ความมุ่งหมายในการจัดสรรแถบคลื่นความถี่วิทยุ จัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุ และการ  
จัดทะเบียนคลื่นความถี่วิทยุที่แบ่งสรรให้ และตำแหน่งวงโคจรที่เกี่ยวข้องใดๆ ในวงโคจรดาว  
เทียมสถิตย์ เพื่อหลีกเลี่ยงการรบกวนอย่างรุนแรงระหว่างสถานีวิทยุของประเทศที่ต่างกัน และ

<sup>157</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1947 มาตรา 44 :

"All stations, whatever their purpose. Must be established in such a manner as not  
to result in harmful interference to the radio services or communications of other  
Members...and which operate in accordance with the provisions of the Radio Regulations,"

<sup>158</sup> ภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1947  
"harmful interference" :

" Any radiation or and induction which endangers the functioning of a radio  
navigation service or of a safety service, or obstructs or repeatedly interrupts a radio service  
operation in accordance with the Radio Regulations."



ความพยายามในการจัดการรบกวนอย่างรุนแรงระหว่างสถานีวิทยุในประเทศที่ต่างกัน<sup>159</sup> บนพื้นฐานที่ว่าคลื่นความถี่วิทยุอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด การใช้คลื่นความถี่วิทยุจึงต้องเป็นการใช้อย่างสมเหตุสมผล ประหยัดและมีประสิทธิภาพ<sup>160</sup> ดังนั้น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศจึงกำหนดให้สถานีวิทยุทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสถานีวิทยุของประเทศสมาชิก หรือของหน่วยงานปฏิบัติการที่ได้รับการรับรอง หรือของหน่วยงานปฏิบัติการอื่นๆ ที่ได้รับมอบอำนาจให้บริการด้านวิทยุ หรือของหน่วยงานปฏิบัติการเอกชนที่รับรอง และหน่วยงานปฏิบัติการอื่นๆ ที่ได้รับมอบอำนาจจากประเทศสมาชิกเองเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ สถานีวิทยุเหล่านี้มีพันธกรณีที่จะต้องไม่ดำเนินการสถานีอันจะก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรงต่อสถานีวิทยุอื่นที่ดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ<sup>161</sup>

<sup>159</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 1 (2) a) และ b

"a) effect allocation of bands of the radio-frequency spectrum, the allotment of radio frequencies and registration of radio-frequency assignments and any associated orbital positions in the geostationary-satellite orbit in order to avoid harmful interference between radio stations of different countries ;

b) coordinate efforts to eliminate harmful interference between radio stations of different countries and to improve the use made of the radio-frequency spectrum and of the geostationary-satellite orbit for radiocommunication services ; "

<sup>160</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 44

"In using frequency bands for radio services, Members shall bear in mind that radio frequencies and the geostationary-satellite orbit are limited natural resources and that they must be used rationally, effeciently and economically, is conformity with the provisions of the Radio Regulations, so that countries or groups of countries may have equitable access to both, taking into account the special needs of the developing countries and the geographical situation of particular countries."

<sup>161</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 45

"1. All stations, whatever their purpose, must be established and operated is such a manner as not to cause harmful interference to the radio services or communications of other Members or of recognized operating agencies, or of other duly authorized operating agencies which carry on a radio service, and which operate is accordance with the provisions of the Radio Regulations,..."

หากพิจารณาคำนิยามของคำว่า การรบกวนของคลื่นความถี่วิทยุ (Interference) จะพบว่า ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศยอมรับสภาพธรรมชาติของการรบกวนของคลื่นความถี่วิทยุในทางเทคนิคซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ด้วยอุปกรณ์ไฟฟ้าหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ และที่เกิดจากน้ำมือของมนุษย์เอง ดังมาตรา 1 ที่ให้คำนิยามไว้ว่า

“การรบกวนกัน” หมายถึง ผลกระทบของพลังงานที่ไม่ต้องการอันเนื่องจากการปล่อยพลังงาน การแผ่พลังงาน หรือกระแสไฟฟ้าที่การรับในระบบวิทยุคมนาคมประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการรวมกัน โดยแสดงออกมาในรูปของปฏิบัติการที่ลดระดับลง การแปลที่ผิดพลาด หรือการสูญเสียข้อมูลซึ่งถูกตัดทอนในการขาดไปของพลังงานที่ไม่ต้องการเช่นนั้น “<sup>162</sup>

แต่หากการรบกวนของคลื่นความถี่วิทยุเกินกว่าระดับปกติที่ควรจะเกิดขึ้นแล้ว ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศได้แบ่งระดับของความหนักหนาของการรบกวนไว้ 3 ระดับ ซึ่งแต่ละระดับจะมีกระบวนการปฏิบัติที่แตกต่างกันดังนี้

#### 1. การรบกวนในระดับที่ยอมรับได้ (Permissible Interference)

ตามคำนิยามที่ให้ไว้ในมาตรา 1 แห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ<sup>163</sup> การรบกวนในระดับที่ยอมรับได้ หมายถึง การรบกวนที่คาดเดาหรือสังเกตได้ และเป็นการสอดคล้องกับเกณฑ์ใน

<sup>162</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 1

“Interference”: “The effect of unwanted energy due to one or a combination of emissions, radiations, or inductions upon reception in a radiocommunication system, manifested by any performance degradation, misinterpretation, or loss of information which could be extracted in the absence of such unwanted energy.”

<sup>163</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา

“Permissible Interference : Observed or predicted interference with complies with quantitative interference and sharing criteria contained in these Regulations or in ITU-R Recommendations or in special agreements as provided for in these Regulations.”

เรื่องปริมาณการรบกวนและเกณฑ์แบ่งปันที่มีอยู่ในข้อบังคับวิทยุหรือในข้อแนะนำของ ITU-R หรือในข้อตกลงพิเศษที่ไม่ขัดต่อทบัญญัติของข้อบังคับวิทยุและไม่เป็นการก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรงต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ

## 2. การรบกวนในระดับที่ยอมรับได้ (Accepted Interference)<sup>164</sup>

การรบกวนของคลื่นความถี่วิทยุในกรณีนี้แยกเช่นเดียวกับกรณีแรก ที่จะมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการประสานการแบ่งสรรคลื่นความถี่ของบรรดาประเทศสมาชิก อันเป็นขั้นตอนสำคัญในการแก้ปัญหาการรบกวนของคลื่นความถี่วิทยุ สำหรับการรบกวนในระดับที่ยอมรับได้ เป็นระดับของการรบกวนที่สูงกว่าการรบกวนในระดับที่ยอมรับได้ จึงต้องมีการตกลงระหว่างสถานีวิทยุของประเทศสมาชิกทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง โดยข้อตกลงนั้นจะต้องไม่เป็นการเสียหายต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ

## 3. การรบกวนในระดับที่รุนแรง (Harmful Interference)<sup>165</sup>

การรบกวนในระดับที่รุนแรงเป็นระดับที่ไม่ได้รับการอนุมัติอย่างเด็ดขาด เพราะเป็นระดับที่ทำความเสียหายต่อการทำหน้าที่ของบริการวิทยุ ก่อให้เกิดความผิดปกติที่ผิดพลาด และการสูญเสียการสื่อสารข้อมูล ซึ่งไม่อยู่ในระดับที่จะตกลงกันระหว่างสถานีวิทยุของประเทศที่เกี่ยวข้อง

<sup>164</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 1

"Accepted Interference : Interference at a higher level than that defined as permissible interference and which has been agreed upon between two or more administrations without prejudice to other administrations."

<sup>165</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 1

"Harmful Interference : Interference which endangers the functioning of a radionavigation service or of other safety services or seriously degrades, obstructs, or repeatedly interrupts a radiocommunication service operating in accordance with these Regulations. "

ข้อนี้ได้แล้ว โดยคำนิยามแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ การรบกวนในระดับที่รุนแรงถูกแบ่งพิจารณาออกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีแรก 1) เป็นกรณีของการรบกวนที่ทำความเสียหายต่อการทำหน้าที่ของบริการวิทยุ นำร่อง หรือบริการความปลอดภัยอื่นๆ ซึ่งเป็นบริการที่ประเทศสมาชิกสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญเป็นพิเศษ (ตามมาตรา 40 แห่งธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ)<sup>166</sup> เพราะบริการวิทยุคมนาคมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ ดังนั้นเพียงการรบกวนที่อาจทำความเสียหายต่อปฏิบัติของบริการวิทยุดังกล่าวก็เป็นการเพียงพอแล้ว<sup>167</sup> และ

กรณีที่สอง 2) เป็นกรณีของการรบกวนต่อบริการวิทยุคมนาคมทั่วไป ที่ดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุทั้งหลาย ดังนั้น การรบกวนที่ถูกห้ามนั้น มิใช่เพียงการรบกวนที่อาจทำให้เสียหายต่อบริการวิทยุเท่านั้น แต่การรบกวนนั้นต้องเป็นการเลวร้าย ชัดขวางอย่างรุนแรง หรือเป็นการรบกวนซ้ำๆกันหลายครั้งในการสื่อสารข้อมูลของบริการวิทยุคมนาคมนั้นๆ

### มาตรการป้องกันการรบกวนอย่างรุนแรง

เมื่อความพยายามจำกัดการรบกวนอย่างรุนแรงเป็นวัตถุประสงค์หลักในการทำงานของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศฯ ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศจึงได้กำหนดมาตรการป้องกันการรบกวนอย่างรุนแรงหลายประการแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

<sup>166</sup> มาตรา 40 แห่งธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ บัญญัติไว้ว่า

“บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศจะต้องให้สิทธิพิเศษสุดแก่การโทรคมนาคมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล บนแผ่นดิน ในอากาศและอวกาศรอบนอกเช่นเดียวกับบริการโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับโรคระบาดซึ่งล้วนเป็นพิเศษขององค์การอนามัยโลก”

<sup>167</sup> นักกฎหมาย Jens Evensen เห็นว่า “คำว่า “on danger” ถ้ามีการรบกวนกันเพียงเล็กน้อยก็เพียงพอที่จะถูกห้ามแล้ว เพราะเป็นกรณีการรบกวนกันอย่างรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์”

1. สมาชิกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศจะดำเนินการให้สำนักงานและสถานีโทรคมนาคมทุกแห่งที่สมาชิกจัดตั้งหรือปฏิบัติการ รวมถึงหน่วยงานปฏิบัติการที่ได้รับอนุญาตซึ่งให้บริการระหว่างและการดำเนินการเช่นว่านั้นอาจเกิดการรบกวนอย่างรุนแรงแก่บริการวิทยุของประเทศอื่นๆ ได้ สถานีนั้นมีการระบุพันที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ<sup>168</sup>

2. สำหรับเฉพาะกรณีสถานีวิทยุคมนาคม นอกจากพิจารณาตามข้อ 1 สถานีวิทยุคมนาคมทั้งหลายไม่ว่าจะดำเนินการโดยประเทศสมาชิกเอง หรือโดยหน่วยงานปฏิบัติการเอกชนที่ได้รับรอง หรือหน่วยปฏิบัติการอื่นๆ ที่ได้รับมอบอำนาจ จะต้องถูกจัดตั้งหรือปฏิบัติการในทางที่จะก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรง นอกจากนั้นประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการมาตรการทุกชั้นตอนที่ป้องกันมิให้การทำงานของอุปกรณ์ไฟฟ้า และสิ่งติดตั้งการไฟฟ้าทุกชนิดก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรงต่อกิจการวิทยุหรือการคมนาคมต่างๆ ของประเทศสมาชิก<sup>169</sup>

<sup>168</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1994 มาตรา 6 :

"1. The Members are bound to abide by the provisions of this Constitution, the Convention and the Administrative Regulations in all telecommunication offices and stations established or operated by them which engage in international services or which are capable of causing harmful interference to radio services of other countries, except in regard to services exempted from these obligations in accordance with the provisions of Article 48 of this Constitution

2. The Members are also bound to take the necessary steps to impose the observance of the provisions of this Constitution, the Convention and the Administrative Regulations upon operating agencies authorized by them to establish and operate telecommunications and which engage in international services or which operate stations capable of causing harmful interference to the radio services of other countries."

<sup>169</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1994 มาตรา 45

3. กรณีสิ่งติดตั้งวิทยุทางทหาร เพื่อการวิทยุคมนาคมป้องกันประเทศหรือการให้ความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติ จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญฯ<sup>170</sup> แต่เมื่อใดก็ตามที่ได้นำสิ่งติดตั้งเหล่านี้ไปใช้เป็นบริการติดต่อสื่อสารสาธารณะ ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในการวิทยุคมนาคมอื่นๆ โดยเฉพาะในเรื่องการรบกวนอย่างรุนแรง

### ง. แนวความคิดในการแบ่งปันทรัพยากรสากล (Shared Universal Resource)<sup>171</sup>

นอกเหนือจากหลักทรัพยากรร่วมกันของมนุษยชาติแล้ว ยังมีหลักซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของดินแดนอาณาเขต คือ หลักการแบ่งปันทรัพยากรสากลซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่กรรมสารประกอบของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศนับตั้งแต่ที่ยังคงเป็นสหภาพวิทยุโทรเลขระหว่างประเทศและได้รับการยอมรับถึงหลักการนี้เพื่อการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุตั้งปรากฏในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศและได้รับการพัฒนามาตลอด หลักการแบ่งปันทรัพยากรสากลนี้นำมาปรับใช้กับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุด้วยเหตุผลสองประการด้วยกัน ซึ่งเป็นเหตุผลอันเนื่องมาจากลักษณะเอกลักษณ์ของตัวทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุที่แตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น คือ ลักษณะความเป็นสากล (Universal) ประกอบกับลักษณะของการไร้พรมแดน (Non-territorial based) ของคลื่นความถี่วิทยุที่ไม่ว่ารัฐใดก็สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ในเวลาเดียวกันโดยอิสระ ดังนั้นหากขาดหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันใช้ทรัพยากรสากลนี้ ความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรก็ย่อมเกิดขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแบ่งปันทรัพยากรสากลมิได้ปฏิเสธในการเรียกร้องอำนาจอธิปไตยที่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง หลักการดังกล่าวนี้มิได้ตัดสิทธิรัฐในการกำหนดการใช้ทรัพยากรสำหรับการติดต่อสื่อสารภายในอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ แต่ตระหนักดีว่าทรัพยากรนี้มีอยู่ทั่วโลกซึ่งอาจอยู่นอกเหนือเขตอำนาจของรัฐ และการกระทำที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจของรัฐเป็นที่เข้าใจว่า การใช้ประโยชน์อย่างอิสระโดยรัฐต่างๆ อาจจะทำให้เกิดผลในลักษณะที่ไม่ลงรอยกันซึ่งกันและกันได้ และส่งผลให้เป็นการแสวงหาทรัพยากรของประเทศทั้ง

<sup>170</sup> ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 6 และ 48

<sup>171</sup> Hugh M. Kindred , pp.853.

หลายที่สิ้นเปลืองและไร้ประโยชน์ได้ การวางแผนระหว่างประเทศที่เหมาะสมจะเป็นการดีสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งแผนดังกล่าวนี้ควรจัดทำรูปแบบสำคัญสองประการคือ การกำหนดขั้นสูงสุดสำหรับการแสวงหาประโยชน์สูงสุดในบางสถานการณ์ และจะต้องให้หลักประกันถึงการแบ่งหรือกระจายทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุอย่างเป็นธรรม (equitable) ทั้งนี้เพราะรัฐใดๆ ก็สามารถเข้าใช้ทรัพยากรได้เพียงฝ่ายเดียวภายใต้เขตอำนาจของรัฐ ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจรัฐละเมิดผู้ใช้ในรัฐอื่นก็อาจมองว่าเป็นการการแบ่งปันอย่างไม่เหมาะสม การวางแผนระหว่างประเทศสำหรับการจัดการทรัพยากรเช่นนี้จะประสบความสำเร็จหากตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสอดคล้องกับความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของแต่ละรัฐ

นอกจากนั้น ตามหลักการแบ่งปันทรัพยากรสากลนั้นการจัดการหรือการบริหารคลื่นความถี่วิทยุได้ดีที่สุด คือ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรที่มีความสามารถพิจารณาไกลทางเทคนิคสำหรับการแสวงหาประโยชน์ที่เหมาะสมที่สุดและองค์กรที่มีอำนาจจัดการนั้นต้องสามารถจัดเวทีประชุมสำหรับการพิจารณากระบวนการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรมที่สุด อีกทั้งต้องมีอำนาจและความสามารถในการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งใดๆ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ดังนั้น หากได้ศึกษาข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศนับแต่อดีต จะพบว่าการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้องค์การระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยรัฐต่างๆ จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการมากกว่าการใช้อำนาจของรัฐในการกระทำฝ่ายเดียว ยิ่งกว่านั้น ในอดีตก็แสดงให้เห็นว่า แม้รัฐจะไม่ใส่ใจแต่ใจนัก แต่รัฐต่างๆ ก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องละสิทธิเรียกร้องของรัฐเหนือทรัพยากรให้อยู่ภายใต้กรอบของข้อบังคับระหว่างประเทศที่มีองค์การระหว่างประเทศมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินปัญหาที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรรัฐไม่ใส่ใจใจนักต่อ

หลักการแบ่งปันทรัพยากรสากลนี้จะได้รับการยอมรับในสังคมระหว่างประเทศสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ และเป็นหลักการที่ปรากฏในข้อบังคับระหว่างประเทศ ซึ่งแนบท้ายอนุสัญญาและมีฐานะเท่าเทียมกับอนุสัญญาและธรรมเนียมว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ แตกต่างจากหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติและหลักทรัพย์สินร่วมกันของมนุษยชาติทั้งในด้านการพัฒนาหลักการและรากฐานทางกฎหมายของหลักการ

## 4.4 พัฒนาการแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ

### 4.4.1 ข้อบังคับวิทยุในระยะเริ่มต้น

ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาข้อบังคับวิทยุ ต้องเผชิญกับปัญหาการผูกขาดในอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสารของบริษัท British Marconi ดังนั้นเพื่อให้หลักประกันเสรีภาพในการสื่อสารได้ตอบเพื่อความปลอดภัยทางทะเล และการสื่อสารอื่นๆ โดยแยกประเด็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิเหนือทรัพย์สินสำหรับอุปกรณ์และเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารออกจาก ข้อบังคับวิทยุในระยะนี้จึงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของพันธกรณีคมนาอมระหว่างประเทศ ด้วยการตั้งมาตรฐานทางเทคนิคและกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ขออนุญาตใช้คลื่นความถี่วิทยุ<sup>172</sup> และกฎระเบียบในความคับคั่งจากการใช้คลื่นความถี่วิทยุ ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการวิทยุคมนาอมได้รับการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหลังจากอุบัติเหตุทางทะเลของเรือ Titanic ส่งผลให้อนุสัญญาและข้อบังคับบริการได้รับการยอมรับในระดับทั่วโลกและมีฐานะเป็น "ข้อบังคับวิทยุโทรเลขระหว่างประเทศ" (International regulation of radio telegraph)\* ภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งนับว่าเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศสำหรับวิทยุคมนาอม และส่งผลให้ประเทศอังกฤษ อิตาลีและญี่ปุ่นยกเลิกการใช้อำนาจผูกขาดสำหรับการติดต่อสื่อสารระหว่างสถานีเรือและสถานีชายฝั่งดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งมาตรา 3 ของอนุสัญญาฉบับ ค.ศ.1912 "coastal stations and the stations on shipboard, shall be bound to exchange radiograms without distinction among radio system adopted by such station." หลังจากนั้น ด้วยแรงผลักดันที่สำคัญจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่เคยลงนามผูกพันตามข้อบังคับบริการมาก่อน เพราะไม่เห็นด้วยกับการกำหนดอัตราค่าบริการไว้ในข้อบังคับบริการ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับรูปแบบของการให้บริการภายในประเทศของตน ที่ผู้ให้บริการส่วนใหญ่เป็นบริษัทเอกชน สหรัฐอเมริกาจึงพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงและประสบความสำเร็จในปี ค.ศ.1927 ด้วยการนำอนุสัญญาและข้อบังคับทั่วไปใหม่ (General

<sup>172</sup> อนุสัญญาวิทยุโทรเลข ฉบับ ค.ศ. 1906 มาตรา 6

\* ผลจากการประชุม London Radiotelegraph Conference 1912 อนุสัญญาและข้อบังคับเปลี่ยนการใช้คำว่า "wavelength" เป็น "radio" ดังปรากฏจนกระทั่งปัจจุบัน



Regulation) มาบังคับใช้ ที่แนบท้ายด้วยข้อบังคับเพิ่มเติม (Additional Regulation or Supplementary Regulation) ซึ่งสาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นเรื่องอัตราค่าบริการที่ประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถตั้งข้อสงวนได้ นอกจากนั้นข้อบังคับวิทยุ ค.ศ.1927 ยังได้สร้างกระบวนการเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุอันเป็นรากฐานสำคัญจนกระทั่งปัจจุบันสองประการด้วยกัน **ประการแรก** คือ ระบบการจัดลำดับบริการวิทยุคมนาคม ด้วยการจัดทำ "ตารางการจัดสรร" (Table of Allocation) \* คลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุคมนาคมระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการรบกวนกันอย่างรุนแรงเป็นครั้งแรก และแม้ว่าตารางการจัดสรรนี้ในขณะนั้นจะไม่ผูกพันรัฐสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะมีฐานะเปรียบได้กับ "ข้อแนะนำ" (guide) สำหรับรัฐสมาชิกในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ<sup>173</sup> แต่ก็ยังเป็นหัวใจสำคัญของข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศในปัจจุบัน เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุระหว่าง 500-1000 kHz ให้แก่การสื่อสารสาธารณะ (public correspondence) และคลื่นความถี่วิทยุระหว่าง 188-500 kHz ให้แก่บริการที่ไม่ใช่การสื่อสารสาธารณะ ซึ่งที่หลักๆ คือ สำหรับการสื่อสารทางทหารและทางเรือ (military and naval service) เป็นต้น

---

\* หลักการพื้นฐานสำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุตามตารางการจัดสรร จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญสามประการต่อไปนี้

1. ต้องถูกสร้างขึ้นในระดับระหว่างประเทศ
2. ต้องแบ่งคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุคมนาคมทั้งหลายที่แตกต่างกัน เช่น บริการวิทยุกระจายเสียง (broadcasting) บริการวิทยุโทรเลข (telegraph service) บริการวิทยุเพื่อการพาณิชย์นาวี (maritime service) บริการวิทยุนำร่อง (radio navigation service) และบริการวิทยุสมัครเล่น (amateur service) เป็นต้น

3. โดยเฉพาะสำหรับแถบคลื่นความถี่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายเสียงต้องได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุแยกให้แก่แต่ละประเทศตามขนาด ความต้องการและตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศนั้นๆ ซึ่งประเด็นที่สามนี้เป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างมากในเวทีระหว่างประเทศขณะนั้น

<sup>173</sup> ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1927 มาตรา 5 วรรค 3.

"3.The administration also agree to consider the table of allocation of frequency bands as a guide giving, for the different services, the limits which must be observed by all new stations..."

หลักการที่สำคัญประการที่สอง คือ พันธกรณีในการแจ้ง/บอกกล่าวการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้แบ่งสรรแล้วภายในรัฐหนึ่งๆ (notification procedure) หรือ posteriori process ซึ่งเป็นหลักการหรือกระบวนการพื้นฐานของการจัดการคลื่นความถี่วิทยุเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องแจ้ง/บอกกล่าว (notification) ข้อมูลบางประการ รวมทั้งลักษณะรายละเอียดทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับสถานีฝั่งหรือสถานีเรือที่เปิดให้บริการสาธารณะภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของตน แก่สำนักงาน Bern Bureau เพื่อจดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุและจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อรัฐสมาชิกอื่นๆของสหภาพฯ โดยหลักการประการที่สองนี้ได้รับการพัฒนาและยอมรับว่าเป็นหลักการสำหรับระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ข้อบังคับวิทยุอย่างเป็นทางการ ในการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1947 หลักการเช่นนี้กำหนดเงื่อนไขสำหรับการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ ต้องดำเนินการแจ้งถึงการใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรนั้น หากเป็นการใช้เพื่อการวิทยุคมนาคมระหว่างประเทศ และเป็นการสร้างพันธกรณีให้แก่การแบ่งสรรของประเทศใดๆ จะต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับอนุสัญญาและข้อบังคับระหว่างประเทศ ซึ่งนอกจากเป็นการขยายกระบวนการแจ้งให้สมบูรณ์แล้ว ยังเป็นรากฐานของกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุในปัจจุบัน

หลักการทั้งสองประการข้างต้นเป็นกฎเกณฑ์สำคัญต่อการตอบคำถามที่เป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างกว้างขวางนับแต่ปี 1927 ว่า สถานีซึ่งได้ใช้คลื่นความถี่วิทยุและดำเนินการการแจ้งถึงการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรนั้นต่อสำนักงาน Bern Bureau นี้ จะมีความได้เปรียบในทางกฎหมายหรือสิทธิพิเศษเหนือกว่าสถานีซึ่งมิได้ดำเนินการสอดคล้องหรือสถานีซึ่งมาดำเนินการทีหลังหรือไม่

บทบัญญัติในข้อบังคับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในขณะนั้น คือ มาตรา 5 sec16(1) แห่งข้อบังคับวิทยุปี ค.ศ.1927<sup>174</sup> โดยเฉพาะในวลีที่ว่า "as far as possible" ที่ได้อนุญาตให้

<sup>174</sup> มาตรา 5

"§16.(1)The frequencies assigned by Administrations to all new fixed, land or broadcasting stations which they have authorized or of which they have undertaken the installation must be chosen so as to avoid so far as possible interference with international services carried on by existing stations the frequencies of which *have already been notified to the International Bureau*. In the case of a change of the frequency of an existing fixed,

สถานะพิเศษแก่สถานีซึ่งได้แจ้งการใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นแก่สำนักงานที่จะคัดค้านการใช้คลื่นความถี่วิทยุเดียวกันของสถานีที่มาทีหลัง ประกอบกับบทบัญญัติในข้อบังคับปี 1932 ให้ความสำคัญกับรูปแบบสำหรับการแจ้งการแบ่งสรร (assignment) คลื่นความถี่วิทยุ และกระบวนการวิธีสำหรับการยอมรับ รวมทั้งวันที่เฉพาะเจาะจงในการบันทึกการแบ่งสรร (assignment) ลงในรายนามคลื่นความถี่วิทยุ (International Frequency List) ซึ่งการให้ความสำคัญกับวันที่เที่ยงตรง (accurate) และสถานะพิเศษแก่สถานีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของการใช้และการแจ้งการใช้คลื่นความถี่วิทยุเป็นครั้งแรก (first use and first notification of a frequency) ที่มีไว้เป็นเพียงการแจ้งข้อมูลรายละเอียดทางเทคนิคเท่านั้น และแม้จะไม่ได้มีเจตนาชัดแจ้งถึงการรับรองสิทธิใดๆ ที่เกิดจากการดำเนินการตามกระบวนการแจ้งนี้ก็ตาม แต่อาจตีความในทางความเป็นจริงได้ว่า หลักสิทธิพิเศษ (priority right) เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการใช้และแจ้งถึงการใช้เป็นครั้งแรกต่อ Bem Bureau (first use and first notification) หรือกระบวนการ posteriori

และแม้ว่าการพัฒนาเรื่องกระบวนการแจ้งเริ่มมีรายละเอียดมากขึ้น ในปี ค.ศ.1947 ด้วยการยอมรับหลักการสองประการที่ทำให้กระบวนการแจ้งนั้นสมบูรณ์ดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มี ความชัดเจนถึงหลักการปกป้องการแบ่งสรรที่ได้รับการจดทะเบียนจากการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายจากการใช้การแบ่งสรรของสถานีอื่นๆ ที่มาทีหลัง รวมถึงสถานีวิทยุเดือน ประกอบกับลักษณะโครงสร้างการทำงานขององค์กร โดยเฉพาะ Bem Bureau ที่ไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายหรือการตรวจสอบทางเทคนิคของการแบ่งสรร (assignment) ใหม่ๆ และมีคำวินิจฉัยว่าการแบ่งสรรนั้นๆ สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาหรือข้อบังคับระหว่างประเทศหรือไม่ ขณะเดียวกัน บทบัญญัติเหล่านี้หาได้กำหนดบทลงโทษหรือมีสภาพบังคับต่อสถานีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการคำนึงถึงหลักอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐในการจัดตั้งหรือดำเนินการสถานีวิทยุใดๆ จึงเป็นที่เข้าใจกันได้ว่า แม้ว่าสถานีวิทยุของรัฐใดๆ ที่มีได้อยู่ในรายนามคลื่น

---

land or broadcasting station, the new frequency assigned to this station must comply with the condition mentioned above."

ความถี่วิทยุ (Frequency List) หรือ "สถานีวิทยุเถื่อน" (out-of-band) \* ก็ยังคงมีสิทธิที่จะดำเนินการต่อไปและไม่จำเป็นต้องหยุดการดำเนินการเพราะความไม่สอดคล้องต่อกรอบและข้อบังคับระหว่างประเทศเช่นว่านี้ เว้นเสียแต่ว่า สถานีวิทยุซึ่งมิได้อยู่ในรายชื่อเป็นต้นเหตุให้เกิดการรบกวนแก่สถานีที่ดำเนินการอย่างถูกต้องแห่งข้อบังคับระหว่างประเทศ สถานีวิทยุนี้ก็จะต้องอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าสถานีซึ่งแจ้งและได้รับการยอมรับจาก Bern Bureau และในทางปฏิบัติ สถานีซึ่งปฏิบัติถูกต้องจะปฏิบัติต่อสถานีเหล่านี้โดยใช้หลัก VIS-A-VIS \*\* เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การพัฒนากระบวนการและกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการวิทยุคมนาคมต้องหยุดชะงักลงด้วยภาวะสงครามโลกสองครั้งด้วยกัน แต่ในทางตรงกันข้าม ในภาวะการณ์เช่นนี้พัฒนาการทางเทคโนโลยีสำหรับการวิทยุคมนาคมหาได้หยุดนิ่งตามไม่ เนื่องจากการสื่อสารโดยระยะทางด้วยวิธีการใช้สาย ไม่ว่าจะเครือข่ายโทรเลขหรือโทรศัพท์ถูกตัดขาด แต่คลื่นความถี่วิทยุซึ่งสามารถใช้ได้ในทุกสถานที่ทุกเวลา จึงเป็นประโยชน์ต่อความปลอดภัยและความมั่นคงภายในแต่ละประเทศโดยเฉพาะทางด้านทหารและการสื่อสารสาธารณะอื่นๆ ด้วยเหตุนี้กระบวนการและตารางการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่มีอยู่นับแต่การประชุมปี 1927 จึงไม่มีช่องความถี่วิทยุที่เพียงพอรองรับบริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ ในการประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง ปี 1938 ณ เมืองโคโร จึงได้

---

\* ประเทศสหภาพโซเวียตยืนยันการรับรองสถานีวิทยุเถื่อนของตน ขณะที่ประเทศเล็กๆ ในยุโรปเรียกร้องให้มีการทบทวนการจัดสรรสำหรับการกระจายเสียงซึ่งพบว่ามี การดำเนินการสถานีวิทยุกระจายเสียงเถื่อนอย่างมากมาย

\*\* ยกตัวอย่างเช่น

สถานี "A" ดำเนินการในระดับกำลังส่งที่แรงเกินกว่ากำหนดไว้เฉพาะในข้อบังคับ 1906 ซึ่งอาจจะรบกวนการติดต่อของสถานี "B" ดังนั้น สถานี "A" มีหน้าที่ต้องลดกำลังส่งให้อยู่ในระดับเท่าที่อนุญาตสูงสุดไว้เพื่อเป็นการหยุดการรบกวนกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าการรบกวนดังกล่าวนี้ สามารถยุติได้ด้วย การลดกำลังส่ง ในจุดที่ต้องต่ำกว่าระดับอนุญาตสูงสุดนั้น ก็ไม่ชัดเจนว่า สถานี "A" จะมีหน้าที่อย่างไร

แต่หากพิจารณาจากมาตรา 8 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งวางหลักการไว้ว่า " การดำเนินการของสถานี "A" มีหน้าที่ในวิถีทางที่ไม่รบกวนการดำเนินการของสถานีอื่นเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่พันธกรณีในเรื่องนี้ก็มิจำเป็นต้องการให้ สถานี "A" หยุดการรบกวน"

ในทางกลับกัน หากสถานี "A" ปฏิเสธที่จะพิจารณาระดับกำลังส่งตามที่กำหนด ก็อาจเป็นการชัดเจนว่าสถานี "A" ไม่พยายามที่จะดำเนินการในวิถีทางที่ไม่รบกวนกับการดำเนินการของสถานีอื่น

ขยายช่วงคลื่นความถี่ตามตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุของข้อบังคับวิทยุเพิ่มเติมไปจนถึง 30,000 MHz เป็นเหตุให้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับทั้งหมดเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่เพิ่มมากขึ้นในการประชุมครั้งถัดไป

#### 4.4.2 ข้อบังคับวิทยุในยุครหัสสื่อสารอวกาศ

จุดเริ่มต้นของการพัฒนาการสื่อสารระหว่างประเทศผ่านดาวเทียม เริ่มขึ้นเมื่อประเทศสหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในการส่งดาวเทียม Sputnik ในปี ค.ศ.1957 การประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1959 จึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการสื่อสารวิทยุคมนาคมผ่านดาวเทียมที่กำหนดอย่างรวดเร็ว ด้วยการให้คำนิยามเป็นครั้งแรกแก่คำว่า "บริการวิทยุคมนาคมผ่านดาวเทียม" \* และจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุคมนาคมผ่านดาวเทียมเป็นครั้งแรก \*\* แต่ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีวิทยุคมนาคมขณะนั้น การประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1963 ในเวลาต่อมา มิได้เพียงจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพิ่มเติมมากกว่าเดิมซึ่งมีการจัดสรรให้เพียงหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของคลื่นความถี่วิทยุทั้งหมดให้แก่บริการอวกาศ ในลักษณะแต่เพียงบริการเดียว (exclusive basis) แต่ยังสามารถสร้างระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับใหม่อันเป็นรากฐานสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุสมัยใหม่ในปัจจุบัน นั่นคือ แนวความคิดในการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุ (Shared Frequency) ที่กำหนดให้มีการใช้คลื่นความถี่วิทยุของสถานีสองสถานีพร้อมๆ กัน ในพื้นที่เดียวกันโดยระดับของบริการที่แตกต่างกัน นั่นคือ space service และ terrestrial service ในคลื่นความถี่วิทยุระหว่าง 1 GHz และ 10 GHz ด้วยสิทธิที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับแนวความคิดการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุ ที่ประชุมยังตัดสินใจยอมรับกระบวนการวิธีข้อบังคับเฉพาะที่

\* มีการให้คำนิยามแก่สองบริการใหม่ คือ space service และ earth-space service ดังปรากฏในมาตรา 1 ของข้อบังคับวิทยุ 1959

\*\* จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุระหว่าง 1000 และ 10000 MHz ให้แก่บริการอวกาศเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยเท่านั้น และมีการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพียง 1% ของคลื่นความถี่วิทยุทั้งหมดให้แก่บริการวิทยุคมนาคมอวกาศ ดังปรากฏในข้อบังคับวิทยุ 1959 มาตรา 5

คล้ายคลึง \* และมีความซับซ้อนมากกว่ากระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับการใช้คลื่นความถี่วิทยุ ทั่วไป นั่นคือ "กระบวนการวิธีประสานงาน" (Coordination Procedure) ที่หากฝ่ายบริหารใดๆ ต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่จัดสรรให้แก่บริการอวกาศด้วยสิทธิเท่าเทียมกับบริการประจำที่หรือเคลื่อนที่ใดๆ ในแถบคลื่นความถี่ระหว่าง 1 GHz และ 10 GHz ดำเนินการประสานงานก่อนที่นำคลื่นความถี่วิทยุนั้นไปใช้หรือก่อนที่จะดำเนินการแจ้งต่อสำนักงานวิทยุคมนาคม ดังปรากฏใน Article 9A <sup>175</sup> . ซึ่งเป็นรากฐานของกระบวนการวิธีประสานงานในปัจจุบัน แต่จะถูกนำมาปรับใช้อย่างกว้างขวางกว่า เพราะจะนำมาปรับใช้ครอบคลุมการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุทั้งหมดในคลื่นความถี่วิทยุที่มากกว่า 1 GHz ขึ้นไป \*\*

ในเพียงช่วงระยะเวลาจากปี ค.ศ.1963-1971 บริการวิทยุคมนาคมอวกาศใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย ดังจะเห็นได้จากการให้คำนิยามและการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุคมนาคมอวกาศใหม่ๆ \* \* \* ซึ่งความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุโดยส่วนใหญ่จะเป็นบริการวิทยุคมนาคมผ่านดาวเทียมในชั้นวงโคจรค้างฟ้า ดังนั้นเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่วิทยุและวงโคจร

---

\* คือ การกำหนดเงื่อนไขสำหรับการแบ่งสรรใดๆ สำหรับบริการอวกาศที่ต้องแจ้งถึงการแบ่งสรรนั้นต่อ Bem Bureau ไว้สามประการ

1. ถ้าหากการแบ่งสรรนั้นยังคงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตราย
2. ถ้าหากการแบ่งสรรแก่บริการใดๆ เพื่อเป็นบริการการสื่อสารระหว่างประเทศ และ
3. ถ้าการแบ่งสรรนั้นต้องการการรับรองระหว่างประเทศ ซึ่งหมายความว่าจะได้รับการปกป้องจากการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายจากการแบ่งสรรที่มาทีหลัง

<sup>175</sup> ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ค.ศ.1963 มาตรา 9A "Notification and Recording in the Master International Frequency Register of Frequency Assignments to Stations in the Space and Radio Astronomy Services"

\*\* เป็นผลจากการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมโลก ปี ค.ศ.1971

\*\* \* ยกตัวอย่างเช่น การให้คำนิยามแก่ earth-exploration-satellite service และการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่ meteorology, space research, the amateur service the standard frequency and time signal services, radio astronomy และ maritime mobile-satellite service เป็นต้น

ดาวเทียมค้างฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและเป็นการใช้อย่างประหยัด ที่ประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1971 จึงตัดสินใจให้มีการปรับปรุงกระบวนการวิธีข้อบังคับให้สอดคล้องกับระบอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เปลี่ยนไปด้วย ด้วยการแก้ไขบทบัญญัติใน Article 9A แห่งข้อบังคับวิทยุ ซึ่งก็คือ การเพิ่ม "กระบวนการตีพิมพ์ล่วงหน้า" (Advanced Publication) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกใดๆ ที่ตั้งใจจะก่อตั้งระบบดาวเทียม ว่า ก่อนที่จะทำการประสานงาน ประเทศสมาชิกจะต้องส่งข้อมูลตาม Appendix 1B \* ไปยังคณะกรรมการจดทะเบียนคลื่นความถี่วิทยุไม่เร็วกว่า 5 ปีก่อนวันที่จะนำระบบดาวเทียมไปให้บริการในเครือข่ายดาวเทียม การสร้างกลไกกระบวนการตีพิมพ์ล่วงหน้าเช่นนี้ ก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการสร้างความยืดหยุ่นให้ข้อบังคับวิทยุในกรณีให้บริการใหม่ไม่สามารถหาที่ว่าง

แนวความคิดในเรื่องการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุแถบเดียวกันระหว่างบริการวิทยุคมนาคมที่แตกต่างด้วยสิทธิเท่าเทียมกันข้างต้น จะทำให้การใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเกณฑ์ในการพิจารณาการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุใดๆ จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ปกป้องบริการวิทยุคมนาคมเดิมที่มีอยู่ ขณะเดียวกันก็ต้องจัดหาที่ว่างสำหรับผู้ใ้รายใหม่ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ยุคอวกาศนี้เป็นช่วงเวลาแห่งการพัฒนากระบวนการวิธีข้อบังคับที่แข็งแกร่งอันเป็นรากฐานของการพัฒนาในเวลาต่อมาอีกไม่น้อยกว่า 20 ดังเช่นปัจจุบัน

นับจากมีการส่งยานอวกาศเพื่อให้บริการสื่อสารคมนาคมแล้ว กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเริ่มตระหนักและกังวลถึงความมีอยู่อย่างจำกัดของวงโคจรค้างฟ้าและคลื่นความถี่วิทยุที่ใช้สำหรับบริการวิทยุคมนาคมอวกาศทั้งหลายที่ได้ถูกจับจองโดยกลุ่มประเทศมหาอำนาจหรือประเทศที่มีศักยภาพทางเทคโนโลยีสูง กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจึงได้พยายามเสนอและผลักดันให้การจัดการคลื่นความถี่วิทยุในระดับระหว่างประเทศคำนึงถึงความจำเป็นและความสามารถของกลุ่มประเทศซึ่งด้อยเทคโนโลยีทั้งหลาย หรือบางกลุ่มประเทศที่มีลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ อันเป็นที่มาแห่งหลักการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม (Equitable Access) ใน มาตรา 33 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ<sup>176</sup>

\* entitled "Advanced Publication Information to be Furnished for a Satellite Network"

<sup>176</sup> ปัจจุบันคือ มาตรา 44 แห่งธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994

หลักดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำไปปรับใช้สนับสนุนข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนแบ่งคลื่นความถี่วิทยุสำหรับเฉพาะบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (Broadcasting-Satellite Service Plan ที่เรียกโดยย่อว่า "BSS Plan") และบริการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service Plan หรือ FSS Plan) แม้แผนจัดแบ่งทั้งสองจะมีรากฐานแห่งแนวความคิดเดียวกัน แต่ FSS Plan ก็ได้รับการกล่าวถึงในลักษณะของแผนจัดแบ่งที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการใหม่ที่อาจมีขึ้นในอนาคตมากกว่า BSS Plan ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ BSS Plan ถูกทำขึ้นในขณะที่ศักยภาพทางเทคโนโลยียังไม่เพียงพอ ต้องใช้เวลาในการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารกระจายเสียงผ่านดาวเทียมอยู่ช่วงระยะหนึ่ง แต่ FSS Plan ได้รับการยอมรับในแผนจัดแบ่งอย่างเป็นทางการในการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมระดับโลกในปี ค.ศ.1988 นั้นปรากฏมีผู้ให้บริการเตรียมดำเนินการหรือให้บริการไปบ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ในยุคอวกาศเช่นนี้ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นหรือจุดแตกหักของธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่เคยยึดอยู่กับเพียงหลักการ First-come, First-served เพียงอย่างเดียวมาตลอด ด้วยการนำหลัก Equitable Access เข้ามาปรับใช้

สถาบันวิทยุบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



#### 4.5 การจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศตามข้อบังคับวิทยุในปัจจุบัน

จากการศึกษาที่มาของข้อบังคับวิทยุ จะพบว่าในการประชุมฝ่ายบริหารว่าด้วยวิทยุคมนาคมระดับโลก (หรือการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปัจจุบัน) แต่ครั้งมีบทบาทโดยตรงอย่างมากต่อการปรับปรุงข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้งไม่เพียงแต่ต้องการรายละเอียดในการเตรียมทางเทคนิคเท่านั้น แต่ยังต้องการกลไกในการบริหารที่ค่อนข้างซับซ้อนและที่สำคัญการพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับวิทยุอาจใช้เวลาประมาณสี่ถึงห้าปีในการประชุมในแต่ละครั้ง ในบางครั้งจึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบัญญัติบางส่วน of ข้อบังคับวิทยุอาจแข็งกระด้างและล้าสมัยและไม่อาจตามเทคโนโลยีและความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้ นอกจากนี้ ระเบียบกฎเกณฑ์และกระบวนการในการปรับเปลี่ยนข้อบังคับวิทยุก็เข้มงวดมากเกินไป อันอาจจะนำมาซึ่งการจัดการคลื่นความถี่วิทยุอย่างไม่มีประสิทธิภาพและอย่างประหยัดได้ จึงอาจสรุปประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ระบบการจัดการที่มีอยู่ได้ดังนี้

1. ระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุปัจจุบัน เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุคมนาคมที่ได้มีการให้คำนิยามไว้ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เป็นการจัดการสรรคลื่นความถี่วิทยุที่มีลักษณะเฉพาะเป็นอย่างมาก เป็นต้น ระบบเช่นนี้อาจทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้ที่มีความหลากหลายในปัจจุบัน

2. กระบวนการในการจัดแบ่งช่องหรือการแบ่งสรรในแผนคลื่นความถี่วิทยุนั้นเป็นการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งแผนต่างๆ มักจะถูกสร้างขึ้นสอดคล้องกับเทคโนโลยี ณ เวลาที่ได้มีการรับรองแผนนั้น และมักจะไม่มีการทบทวนวิธีสำหรับการปรับปรุงเกณฑ์ทางเทคนิคให้ทันสมัย ดังเช่น แผนสำหรับการบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (Broadcasting-Satellite Service Plan) ในย่านความถี่ 12 GHz สำหรับภูมิภาค I และภูมิภาค III (ตาม Appendix 30) ซึ่งทำขึ้นในการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมระดับโลกในปี ค.ศ.1977 บนหลักการพื้นฐานทางเทคนิคที่เหมาะสมสำหรับช่วงปี ค.ศ. 1975-1977 ซึ่งปัจจุบันเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก แต่หาได้มีกระบวนการใดๆ ตาม Appendix 30

ของแผนสำหรับการบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ที่สามารถนำเทคโนโลยีดังกล่าวนี้มาปรับใช้กับแผนเลย

3. กระบวนการในการบริหารข้อบังคับวิทยุมีรายละเอียดและความซับซ้อนเป็นอย่างมาก รวมทั้งคำอ้างอิงให้ดูในมาตราอื่นๆ หรือให้ดูบทบัญญัติอื่นๆ ในมาตราเดียวกันมากมาย อีกทั้งการประชุมแต่ละครั้งมีความพยายามที่จะเพิ่มเติมกระบวนการวิธีใหม่มากกว่าที่จะพยายามรวบรวมกระบวนการวิธีที่มีอยู่ จึงนำมาซึ่งปัญหาในความยากแก่การอ่านและทำความเข้าใจข้อบังคับวิทยุ

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้หรือการใช้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ได้รับการพิจารณาในการประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มปี ค.ศ.1989 ในที่สุดที่ประชุมตัดสินใจที่จะร้องขอให้สภามหาวิทยุระหว่างประเทศตั้งกลุ่มศึกษาที่เรียกว่า "Voluntary Group of Experts" ในการศึกษาปัญหาดังกล่าวนี้ ซึ่งรายงานที่ได้จากการศึกษาของกลุ่มศึกษานี้ถูกนำเสนอและได้รับการรับรองในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมในปี ค.ศ.1995 ด้วยการรับรองข้อบังคับวิทยุใหม่ที่เรียกว่า "Simplified Radio Regulation" ด้วยวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างของข้อบังคับวิทยุทั้งหมด เพื่อให้เป็นกรรมสารระหว่างประเทศ และเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมการวิทยุคมนาคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเพื่อจัดทำกระบวนการวิธีง่ายๆ สำหรับการประสานงาน การแจ้งและการจดทะเบียนคลื่นความถี่วิทยุเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนวิทยุคมนาคมจากทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

ฉะนั้น ในการกล่าวถึงข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศใหม่เพื่อป้องกันการสับสน บางครั้งผู้เขียนอาจเรียกทับศัพท์ว่า "Simplified Radio Regulation" เพราะในปัจจุบันการปรับใช้บทบัญญัติส่วนใหญ่ยังคงใช้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศเดิม ยกเว้นเฉพาะบทบัญญัติในบางมาตราของข้อบังคับวิทยุใหม่ที่นำมาปรับใช้เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1997 ได้แก่ Article S5 เป็นบทบัญญัติสำหรับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และ Article S21 - S22 ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำหรับบริการและสถานี รวมทั้ง Appendix S4 ซึ่งรวบรวม Appendix 1-5 เดิมไว้ด้วยกัน สำหรับบทบัญญัติอื่นๆ ทั้งหมดของ Simplified Radio Regulation จะมีผลบังคับใช้ทั้งหมดเป็นการชั่วคราวในอีกไม่กี่วันข้างหน้านี้ คือ วันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1998 ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญได้กำหนดทางเลือกสำหรับการปรับใช้เป็นการชั่วคราวของข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ

ว่าสามารถทำได้เพียงในระยะเวลา 3 ปี ดังนั้นในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1997 จึงมีข้อตกลงที่จะเลื่อนการบังคับใช้ "Simplified Radio Regulation" เป็นวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1999 นี้

ในการศึกษาระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับภายใต้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ผู้เขียนจะศึกษาบทบัญญัติของข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศทั้งฉบับปัจจุบันและ Simplified Radio Regulation ควบคู่กันไป ซึ่งจะแยกพิจารณาตามลักษณะแห่งเนื้อหาออกได้เป็นสองส่วนหลักๆ ได้แก่

(1) ส่วนที่เป็นระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศ

(2) ส่วนที่เป็นกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศ

ซึ่งระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับภายใต้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศทั้งหลายนี้ตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์พื้นฐานของข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์หลักสองประการ คือ เพื่อเป็นวิถีทางที่มีต้นทุนประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุดในการวางแผนและการจัดการในการปรับใช้บริการ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า บริการเหล่านั้นดำเนินการเท่าที่จำเป็นและมีคุณค่า และเพื่อสงวนคลื่นความถี่วิทยุและมีความยืดหยุ่นสำหรับการขยายและสนองต่อความต้องการใหม่ๆ ในอนาคตที่อาจต้องการเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ ระบบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ข้อบังคับวิทยุ จะต้องตระหนักถึงและต้องไม่เป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ธรรมนูญสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ นั่นคือ การจัดสรรแถบคลื่นความถี่วิทยุ แบ่งสรรความถี่วิทยุ และจัดทะเบียนคลื่นความถี่วิทยุที่จัดสรรให้ จะต้องหลีกเลี่ยงการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายระหว่างสถานีวิทยุ<sup>177</sup> รวมถึงบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการแบ่งสรรและการใช้คลื่นความถี่วิทยุ ที่ประเทศสมาชิกทั้งหลายของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศจะต้องตระหนักถึง คือ ความมีอยู่อย่าง

<sup>177</sup> ธรรมนูญสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 Nos.11

จำกัดของทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ ดังนั้น การแบ่งสรรหรือการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ จะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล มีประสิทธิภาพ ประหยัดและเป็นธรรมต่อมวลสมาชิกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และไม่ก่อให้เกิดการรบกวนที่เป็นอันตรายต่อกิจการวิทยุหรือการคมนาคมของประเทศอื่นๆ<sup>178</sup>

#### 4.6 ระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ

ระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งแนวความคิดการจัดการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่จำกัดเฉพาะสำหรับการใช้ในบริการวิทยุคมนาคมที่ได้ให้คำนิยามไว้ ดังปรากฏในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้รับการพัฒนามาเป็นเวลายาวนานปี ดังจะเห็นได้จากการให้คำนิยามแก่บริการวิทยุคมนาคมด้วยการแบ่งย่อยบริการลงไปอีกมากมายด้วยข้อเสนอของประเทศสมาชิกสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและการรับรองคำนิยามสำหรับบริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ \* ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและการปรับใช้เฉพาะที่คำนึงถึงข้อตกลงที่ได้จากการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมหรือการสร้างแผนใดๆ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเช่นนี้ก็มิมีข้อเสีย เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุตามตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในบางกรณีมีลักษณะเป็นการเฉพาะบริการและขาดความยืดหยุ่น หรือ การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่จำกัดเฉพาะที่ให้คำนิยามเป็นการตอบสนองต่อบริการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นมากมายซ้ำเกินไป อีกทั้งการให้คำนิยามในบางครั้งก็แคบเกินไป ส่งผลให้การใช้คลื่นความถี่วิทยุเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพได้

ด้วยความซับซ้อนในบริการวิทยุคมนาคมปัจจุบัน นำไปสู่ระบบหน้าที่ที่หลากหลายของบริการวิทยุคมนาคมและมีการนำคำนิยามไปปรับใช้อย่างกว้างขวาง โดยบริการหนึ่งอาจมี

<sup>178</sup> ธรรมนูญสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 44 Nos.195-196

\* ดังเช่น การให้คำนิยามแก่บริการใหม่ แก่ บริการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service) และบริการเคลื่อนที่ผ่านดาวเทียม (Mobile-Satellite Service) ในการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมระดับโลกสำหรับโทรคมนาคมอวกาศ ในปี ค.ศ. 1971

ลักษณะคล้ายคลึงกับอีกบริการหนึ่งเป็นอย่างมาก ความแตกต่างที่มีอยู่เดิมอาจไม่ใช่สิ่งสำคัญอีกต่อไปกับการใช้และเทคโนโลยีปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดประเด็นคำถามว่า การให้คำนิยามแก่บริการวิทยุคมนาคมต่างๆ ในปัจจุบัน อาจนำไปสู่การใช้คลื่นความถี่วิทยุอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และมีความเพียงพอและเหมาะสมหรือไม่

คำนิยามของบริการวิทยุคมนาคมหลักๆ โดยส่วนใหญ่เป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีเมื่อหลายสิบปีก่อน ขณะที่เทคโนโลยีใหม่ๆ เสนอทางเลือกการสื่อสารวิทยุคมนาคมใหม่ๆ ที่ไม่มีขีดจำกัด เช่น ระบบดิจิทัลทุกชนิด เป็นต้น แต่ต้องพบกับกลไกที่แข็งแกร่งต่างจากแนวความคิดในการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุให้เฉพาะแก่บริการที่ได้ให้คำนิยามไว้ในข้อบังคับวิทยุเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า การเปลี่ยนรูปสู่บริการวิทยุคมนาคมแปลกใหม่อาจจะต้องการให้คำนิยามในสาระสำคัญเสียใหม่ แต่การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1995 ก็ได้ตัดสินใจที่จะไม่มีการแทรกแซงอย่างมากมายในระดับนี้ จะมีเพียงการปรับแต่งด้วยการลดคำนิยามเพียงสองบริการคือ Aeronautical Fixed Service<sup>179</sup> และ Aeronautical Fixed Station<sup>180</sup>

การให้คำนิยามแก่บริการวิทยุคมนาคมใดๆ เป็นการพิจารณาจากหน้าที่และการทำงาน เป็นส่วนใหญ่ โดยแบ่งแยกเป็นสามกลุ่มด้วยกัน ดังนี้

<sup>179</sup> Radio Regulation (1994) : Nos 23

"Aeronautical Fixed Service : A radiocommunication service between specified fixed points provided primarily for the safety of air navigation and for the regular, efficient and economical operation of air transport."

<sup>180</sup> Radio Regulation (1994) : Nos.64

## 1. Terrestrial Radiocommunication <sup>181</sup> เช่น

Fixed Service	ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า เป็นกิจการสื่อสารระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่กับสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่
Mobile Service	ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า เป็นกิจการที่ติดต่อสื่อสารระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่กับสถานีส่วนบุคคลเคลื่อนที่หรือสถานีวิทยุคมนาคมเคลื่อนที่กับสถานีวิทยุคมนาคมเคลื่อนที่ระหว่างสถานีเคลื่อนที่และสถานีพื้นดิน (land station) หรือระหว่างสถานีเคลื่อนที่

การให้คำนิยามแบ่งย่อยของแต่ละบริการวิทยุคมนาคมที่มีอยู่จะมีลักษณะเฉพาะทางเทคนิคมากกว่ากรณีตัวอย่าง

## 2. Space Radiocommunication <sup>182</sup> เช่น

Fixed-Satellite Service เป็นบริการวิทยุคมนาคมระหว่างสถานีพื้นดิน (earth station) ณ ตำแหน่งที่ได้รับเมื่อใช้ดาวเทียมดวงหนึ่งๆ หรือมากกว่า

"Aeronautical Fixed Station : A station in the aeronautical fixed service."

<sup>181</sup> Radio Regulation (1994) Section I Nos.8 :

"Terrestrial Radiocommunication : Any radiocommunication other than space radiocommunication or radio astronomy."

<sup>182</sup> Radio Regulation (1994) Section I Nos.9 :

" Any radiocommunication other than space radiocommunication or radio astronomy."

Mobile-Satellite Service

เป็นบริการวิทยุคมนาคมระหว่าง mobile earth station และสถานีอวกาศหนึ่งๆ หรือมากกว่า หรือระหว่างสถานีอวกาศที่ให้บริการนี้ หรือระหว่าง mobile-earth stations โดยวิธีของสถานีอวกาศหนึ่งๆ หรือมากกว่า

### 3. Radio Astronomy <sup>183</sup>

#### 4.6.1 การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Allocation)

เนื่องด้วยความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด ขณะที่พัฒนาการทางเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดบริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง กระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่มีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงจะสามารถเอื้ออำนวยให้บริการวิทยุคมนาคมที่มีอยู่ได้รับการปกป้องสิทธิบางประการจากการใช้และปฏิบัติสอดคล้องกับบทบัญญัติระหว่างประเทศของข้อบังคับวิทยุ ขณะที่บริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ ก็ต้องได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุใหม่หรือแบ่งปันกับการใช้คลื่นความถี่วิทยุของบริการวิทยุคมนาคมอื่นๆ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในระบบการสื่อสารและก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรคลื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ได้ให้คำนิยามแก่คำว่า "การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ" คือ กระบวนการแบ่งแถบคลื่นความถี่วิทยุทั้งหมด เพื่อกำหนดย่านความถี่วิทยุสำหรับกิจการวิทยุคมนาคมประเภทต่างๆ ใช้

<sup>183</sup> Radio Regulation (1994) Section I Nos.14 :

"Radio Astronomy : Astronomy based on the reception of radio waves of cosmic origin."

งานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด<sup>184</sup>

การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมในแต่ละครั้ง ยกตัวอย่างเช่น การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 ได้รับรองข้อบังคับวิทยุใหม่ที่เรียกว่า "Simplified Radio Regulation" ที่จะมีการขยายช่วงคลื่นความถี่วิทยุสูงสุดหรือจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพิ่มเติมให้แก่บริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการประชุมครั้งล่าสุด ในปี ค.ศ.1997 ได้จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพิ่มเติมให้แก่บริการเคลื่อนที่ผ่านดาวเทียม (Mobile-Satellite Service) ที่ดำเนินการต่ำกว่าความถี่ 1 GHz หรือที่เรียกว่า "Little LEOs" และการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพิ่มเติมให้แก่บริการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service) ในระบบ Non-Geostationary Orbit ที่ดำเนินการในแถบคลื่นความถี่วิทยุ Ku และ Ka เป็นต้น โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการใดๆ ต้องเป็นการกระทำในระดับแพร่หลายทั่วโลก ขณะเดียวกันการจัดสรรแถบคลื่นความถี่วิทยุหนึ่งๆ อาจแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคได้ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุสามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะหรือลักษณะสำคัญเฉพาะสำหรับภูมิภาคนั้นๆ

การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในระดับระหว่างประเทศจะปรากฏอยู่ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานประการหนึ่งของกระบวนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุภายใต้ข้อบังคับวิทยุของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โดยตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุจะได้รับการขยายหรือเพิ่มเติมสอดคล้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุใหม่หรือเพิ่มเติมให้แก่บริการวิทยุคมนาคมต่างๆ ในแต่ละการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมที่ผ่านมา นับจากอดีตจนกระทั่งการประชุมฝ่ายบริหารว่าด้วยวิทยุคมนาคมระดับโลก (ซึ่งก็คือการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมในปัจจุบันนั่นเอง) ในปี ค.ศ.1992 ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุได้รับการทบทวนทั้งหมดเป็นครั้งแรกตลอดระยะเวลามากกว่า 12 ปีนับแต่ทศวรรษที่ 1980 และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การประชุมครั้งนี้แตกต่างจากการประชุมฝ่ายบริหารว่าด้วยวิทยุคมนาคม

<sup>184</sup> Radio Regulation (1994) Article 1 Section II Nos.17 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า

*Allocation (of a frequency band):* Entry in the Table of Frequency

Allocations of a given frequency band for the purpose of its use by one or more terrestrial or space radiocommunication services or the radio astronomy service under specified conditions. This term shall also be applied to the frequency band concerned."



ระดับโลกที่ผ่านมายของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งจะเน้นให้ความสำคัญต่อบริการวิทยุคมนาคมประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น บริการวิทยุคมนาคมเคลื่อนที่ บริการวิทยุกระจายเสียงคลื่นความถี่สูง หรือบริการวิทยุคมนาคมอวกาศ เป็นต้น แต่ในทางตรงข้าม แม้การประชุมฝ่ายบริหารว่าด้วยวิทยุคมนาคมระดับโลกปี 1992 นี้ให้ความสนใจครอบคลุมในทุกๆ ส่วนของคลื่นความถี่วิทยุ แต่หาได้เปลี่ยนแปลงซึ่งวัตถุประสงค์พื้นฐานของตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุอย่างใดไม่ ซึ่งพอสรุปหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการใหม่
2. การปกป้องบริการที่มีอยู่
3. การดำเนินการร่วมกัน
4. การรับรองระหว่างประเทศ
5. การแก้ปัญหาอย่างคุ้มต้นทุนประสิทธิผล

ในปัจจุบัน ตามมาตรา 8 แห่งข้อบังคับวิทยุ (Radio Regulation) มีการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุคมนาคมต่างๆ ในช่วงระหว่าง 9 kHz-400 GHz แต่มีการจัดสรรให้แก่กิจการวิทยุคมนาคมจริงๆ เพียงช่วงความถี่ที่ต่ำกว่า 275 GHz โดยมีหลักการพื้นฐานในการจัดสรรตามตารางดังต่อไปนี้<sup>186</sup>

สถาบันวิทยุบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>186</sup> Recommendation ITU-R SM.1131. "Factors to consider in allocation spectrum on a worldwide basis" อันประกอบไปด้วยปัจจัยทางด้านเทคนิค ปัจจัยการดำเนินการ ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ และปัจจัยอื่นๆ

(1) การแบ่งโลกตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ออกเป็นภูมิภาคต่างๆ 3 ภูมิภาค<sup>186</sup> การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโดยส่วนใหญ่ถูกจัดสรรให้แก่บริการวิทยุคมนาคมเดียวกันในระดับโลก แต่การจัดสรรของแถบคลื่นความถี่วิทยุหนึ่งๆ อาจจะแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ดังแผนภาพ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>186</sup> Radio Regulation (1994) Article 8 Section I Nos.393-399



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## (2) ระดับชั้นของบริการและการจัดสรร (Categories of Services and Allocations)

ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมหรือการประชุมฝ่ายบริหารว่าด้วยวิทยุคมนาคมระดับโลกของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศในแต่ละครั้ง จะมีการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่บริการวิทยุเฉพาะให้แก่ประเทศสมาชิกของสหภาพฯ การจัดสรรเช่นนี้เป็นการกำหนดสิทธิและความรับผิดชอบของแต่ละบริการที่ได้รับจากการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุนั้นๆ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า การมีอยู่อย่างจำกัดของคลื่นความถี่วิทยุ ความจำเป็นที่ต้องมีระบบหรือกระบวนการดูแลการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุของสองบริการหรือมากกว่านั้นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยการตระหนักถึงสภาพที่แท้จริงเช่นนี้ ระดับชั้นของบริการวิทยุคมนาคมต่างๆ ตามตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุจึงถูกออกแบบมาด้วยความคิดพื้นฐานที่ว่าทำอย่างไรบริการเหล่านี้จึงจะสามารถแบ่งปันและประสานงานกับบริการอื่นๆ ได้

ที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมในปี ค.ศ.1995 ได้มีมติปรับปรุงข้อบังคับวิทยุที่เรียกว่า "Simplified Radio Regulation" โดยเฉพาะมาตรา 8 ที่ถูกยกเลิกโดย Article S5 ที่ประชุมมีมติให้คงไว้ซึ่งตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุตามมาตรา 8 ของข้อบังคับวิทยุไว้แต่ได้เปลี่ยนแปลงระดับชั้นของบริการและการจัดสรรด้วยการยกเลิกระดับชั้นที่เรียกว่า "Permitted Service" และให้ปรับเป็น "Primary Service" แทน<sup>187</sup> ซึ่งอาจสรุประดับชั้นของบริการวิทยุคมนาคมตามตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุแห่ง Article S5 ใหม่ได้ดังต่อไปนี้

ก. ระดับชั้นที่เรียกว่า "Primary Service"<sup>188</sup> เป็นระดับชั้นที่มีสิทธิเต็มที่ในการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ หรือทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรตามตาราง เว้นเสียแต่มีการขยายหรือปรับเปลี่ยนด้วยการทำ footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ สำหรับเฉพาะบางประเทศที่จะไม่สามารถให้บริการเช่นนั้นได้ หรือสำหรับการเป็นข้อจำกัดทางเทคนิคบางประการเป็นการเฉพาะ เช่น maximum level of power allowed เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีบริการวิทยุคมนาคมใดๆ

<sup>187</sup> International Telecommunication Union, Radiocommunication Seminar on Spectrum Management, Geneva, 25-29 November 1996, pp.16-18.

<sup>188</sup> Radio Regulation (1994) Article 8 Section I Nos.413-425:

ตั้งแต่สองบริการในระดับ primary service เดียวกันที่ต้องแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุเดียวกันนี้ จะต้องมีการประสานงานการใช้ของบริการเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่า การรบกวนได้ถูกทำให้ลดน้อยลง

สำหรับระดับชั้นที่เรียกว่า "Secondary Service"<sup>189</sup> เป็นระดับชั้นที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเหตุเกิดการรบกวนแก่บริการใดๆ ในระดับชั้น "primary service" และไม่สามารถเรียกร้องการ ปกป้องใดๆ จากการรบกวนจาก primary service จึงอาจกล่าวได้ว่า บริการในระดับ secondary service จำต้องยอมรับการรบกวนจาก primary service ถ้าหากเกิดขึ้น

ดังนั้น จึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า เมื่อใดก็ตามที่มีบริการวิทยุคมนาคมใหม่เกิดขึ้น ระดับชั้น primary service ย่อมเป็นที่พึงปรารถนาของประเทศเจ้าของบริการนั้นมากกว่า secondary service เพราะสามารถอ้างสิทธิและการปกป้องบางประการได้ ในทางตรงกันข้าม อาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ แก่บริการวิทยุคมนาคมใหม่ในระดับ secondary service อาจกลายเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาบริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ ได้

#### ข. ระดับการจัดสรรในกรณีอื่นๆ ที่เรียกว่า "Footnote"<sup>190</sup>

การจัดทำ footnote ในระดับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ปรากฏในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เป็นการอธิบายถึงข้อจำกัดในการจัดสรรด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดในเรื่องระดับกำลังส่ง (specify power levels) หรือการจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่บริการวิทยุคมนาคมหนึ่งๆ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว การจัดทำ footnote ใดๆ จะถูกใช้โดยประเทศหรือกลุ่มประเทศเพื่อรักษามาตรการบางประการในอำนาจอธิปไตยของรัฐเมื่อไม่เห็นด้วยกับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ทำในระดับระหว่างประเทศ และบ่อยครั้งที่การเพิ่ม footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เป็นเพียงทางเดียวที่จะสามารถบรรลุข้อตกลงใดๆ ในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น หากประเทศใดๆ ที่เห็นแตกต่างจากการจัดสรรในระดับระหว่างประเทศก็จะ

<sup>189</sup> Radio Regulation (1994) Article 8 Section I Nos.413-425 :

<sup>190</sup> Radio Regulation (1994) Article 8 Section I Nos.426-433 :

พยายามใส่ footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เพื่อเป็นข้อสังเกตในการใช้คลื่นความถี่วิทยุหรือสร้างทางเลือกในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ดังเช่น การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1992 สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศตัดสินใจจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุย่าน 1452-1492 MHz แก่ Broadcasting-Satellite-Sound Service (BSS-Sound) ในระดับ primary service แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการปกป้องการใช้ aeronautical telemetry ภายในประเทศ , aircraft testing และ weapon development จึงได้ทำ footnote เพื่อห้ามการใช้คลื่นความถี่วิทยุสำหรับ BSS-Sound เป็นต้น<sup>191</sup>

ด้วยความตระหนักถึงความจำเป็นและความต้องการเฉพาะของบางภูมิภาคที่อาจแตกต่างกันไปด้วยสภาพทางเทคนิคหรือสภาพทางภูมิศาสตร์ ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1995 ก็ได้ตัดสินใจให้คงซึ่งแนวความคิดของระดับการจัดสรรที่เรียกว่า "footnote" เดิมไว้ ดัง Article S5 แห่ง "Simplified Radio Regulation"<sup>192</sup> อันเป็นกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุประการหนึ่งตามตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุแห่งข้อบังคับวิทยุมาตรา 8 เดิม ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบและมีลักษณะสำคัญสามประการต่อไปนี้ คือ additional allocation \*, alternative allocation \* และ different category of service และที่ประชุมยังตัดสินใจให้รวบรวม footnote ที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เช่น footnote เพื่อความจำเป็นสำหรับประสิทธิภาพในการประสานงาน เป็นต้น รวมถึงการลบ footnote ที่ล้าสมัยและปรับปรุง national footnote ให้ทันสมัยด้วย

<sup>191</sup> Congress of the United States Office of Technology Assessment , The 1992 World Administrative Radio Conference : Technology and Policy Implications

<sup>192</sup> International Telecommunication Union , Radiocommunication Seminar on Spectrum Management . Geneva , 25-29 November 1996. pp.16-18.

\* "additional allocation" เป็นการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุสำหรับพื้นที่ที่เล็กกว่าหรือประเทศหนึ่งเฉพาะ ซึ่งถ้าหากไม่มีข้อจำกัดใดๆ ใน footnote สำหรับบริการใดๆ แล้ว สถานะของบริการต่างๆ ในพื้นที่หรือประเทศเช่นว่านี้จะมีสิทธิเท่าเทียมในการดำเนินการกับสถานะของบริการ primary allocation อื่นๆ

\* "alternative allocation" เป็นการจัดสรรให้แก่บริการหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่ง ในพื้นที่หนึ่งซึ่งเล็กกว่าภูมิภาคหรือแก่ประเทศหนึ่งเฉพาะ ซึ่งเป็นการแทนที่การจัดสรรตามปกติในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

นอกจากนั้นที่ประชุมเดียวกันนี้ ยังได้รับรองข้อแนะนำที่ 26 ที่เกี่ยวข้องกับหลักการการใช้ footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ผู้เขียนต้องการจะเสริมไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มของกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในเรื่องนี้ ซึ่งจะถูกนำไปพิจารณาในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมครั้งถัดไป

ข้อมติที่ 26 (Resolution 26) ได้ตั้งหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดังต่อไปนี้

1. ถ้าเป็นไปได้ การใช้ footnote ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุควรถูกจำกัดในการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัด หรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร มากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสถานี การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุหรือกรณีอื่นๆ

2. ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุควรรวมถึงเพียง footnote ซึ่งมีการปรับใช้ระหว่างประเทศสำหรับการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ

3. footnote ใหม่ๆ ในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ควรถูกรับรอง ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อ

3.1 ให้ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

3.2 ปกป้องการใช้ที่มีอยู่ เมื่อการจัดสรรที่เกี่ยวข้องถูกเปลี่ยน

3.3 แนะนำการเปลี่ยนแปลงหรือข้อจำกัดถาวรในบริการใหม่หนึ่งๆ เพื่อการใช้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 สนองตอบต่อความต้องการเฉพาะของประเทศหรือพื้นที่หนึ่ง ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะสนองตอบต่อความจำเป็นเช่นนี้ในตาราง

4. footnote ที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันหนึ่งๆ ควรถูกเขียนอยู่ในรูปแบบเดียวกัน และถ้าเป็นไปได้ footnote ควรถูกจัดทำเป็นกลุ่มในรูปของ footnote เดียว ด้วยการอ้างอิงที่เหมาะสมต่อแถบคลื่นความถี่วิทยุที่เกี่ยวข้อง

5. footnote ของประเทศหรือชื่อประเทศ ถ้าหากไม่ต้องการอีกต่อไปนี้ก็ควรถูกลบออก

6. footnote ควรได้รับการทบทวนเป็นระยะๆ โดยสำนักงานวิทยุคมนาคม โดยการปรึกษากับฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง และผลที่ได้รับควรถูกพิจารณาในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมครั้งถัดไป ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถเสนอฉบับ footnote บางประเภทเท่าที่เหมาะสมได้

#### 4.6.2 การจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุ (ALLOTMENT)

การจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุ เป็นกระบวนการลำดับถัดจากการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ สำหรับประเทศหรือกลุ่มประเทศต่างๆ ที่อาจจะมีการทำความตกลงในการกระจายคลื่นความถี่วิทยุ ทั้งนี้อาจจะเป็นข้อตกลงในรูปแบบที่เรียกว่า "ข้อตกลงพิเศษ" (Special Agreement) ระหว่างประเทศสมาชิกสองประเทศหรือมากกว่าสองประเทศก็ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ข้อตกลงพิเศษใดๆ จะต้องกระทำโดยสอดคล้องกับกลไกการจัดสรรทั่วไป และกระบวนการแบ่งย่านความถี่วิทยุของการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Frequency Allocation) หนึ่งเพื่อการจัดของคลื่นความถี่วิทยุหรือย่านความถี่วิทยุย่อย ที่เรียกว่า "การจัดแบ่ง" (Allotment) ลงในแผนซึ่งได้ตกลงและรับรองโดยการประชุมที่มีอำนาจ สำหรับหน่วยงานบริหารใช้งานในกิจการวิทยุคมนาคมภาคพื้นโลกหรือภาคอวกาศในประเทศหรือภูมิภาคที่ระบุไว้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด<sup>193</sup>

#### แผนการจัดสรรสำหรับบริการวิทยุกระจายเสียงผ่านดาวเทียม

ผลจากการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุโลกปี ค.ศ.1977 ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมได้ตกลงร่วมกันทำแผนตำแหน่งวงโคจรและคลื่นความถี่วิทยุสำหรับบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (Broadcasting-Satellite service - BSS) ในแถบความถี่ระหว่าง 11.7-12.5 GHz สำหรับภูมิภาค I และแถบความถี่ระหว่าง 11.7-12.2 GHz สำหรับภูมิภาค III ซึ่งแผนดังกล่าวนี้บางครั้งเรียกกันว่า "BSS Plan'77" และมีความหมายถึงเพียงแผนการจัดสรรสำหรับบริการวิทยุกระจาย

<sup>193</sup> Radio Regulation (1994) Article 1 Section II Nos 18

"Allotment (of a radio frequency channel): Entry of a designated frequency channel in an agreed plan, adopted by a competent conference, for use by one or more administrations for a terrestrial or space radiocommunication service in one or more identified countries or geographical areas and under specified conditions.



เสียงเฉพาะภูมิภาค I และ III เท่านั้น ภายหลังจากใช้แผนดังกล่าวนี้แล้วผลที่เห็นได้ชัดเจนและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หลายประการ เช่น ในระบบวิทยุกระจายเสียงโดยตรง (Direct Broadcasting Service หรือ DBS) จะใช้ได้เฉพาะบริการภายในประเทศ มิใช่บริการระหว่างประเทศ หรือ การจัดทำแผนได้กลายเป็นข้อจำกัดทางเลือกของระบบภูมิภาค เพราะเป็นการทำแผนก่อนที่ตนจะรู้หรือก่อนที่ตนจะใช้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แผนการจัดสรรสำหรับบริการวิทยุกระจายเสียงถูกทำให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วยการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้กับ feeder link ในแถบความถี่วิทยุระหว่าง 17.3-18.1 GHz สำหรับภูมิภาค 1 และระหว่าง 14.5-14.8 GHz สำหรับภูมิภาค III

และสำหรับภูมิภาค II ซึ่งส่วนใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถตกลงกันได้ในการประชุมครั้งนี้ ทั้งนี้เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับแผนการจัดสรรดังกล่าวนี้และแสดงความเห็นว่าแผนการจัดสรรนี้ไม่ยืดหยุ่น พร้อมกับเลื่อนการทำแผนสำหรับภูมิภาค II ออกไป เนื่องจากในแถบความถี่วิทยุระหว่าง 11.7-12.2 GHz ถูกนำแบ่งปันให้กับบริการหลายประเภทด้วยกัน รวมทั้งบริการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่อาจเกิดปัญหาการรบกวนกันอย่างรุนแรงระหว่างบริการในอนาคตได้ และในที่สุดการประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยวิทยุคมนาคม (Regional Administrative Radio Conference) ปี ค.ศ.1983 สำหรับภูมิภาค II โดยเฉพาะก็ได้ตกลงยอมรับแผนการจัดสรรสำหรับบริการวิทยุกระจายเสียงซึ่งจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าแผนการจัดสรรสำหรับสองภูมิภาคในปี 1977 และเรียกแผนดังกล่าวนี้ว่า "Priori Plan for the BSS" โดยจัดสรรแถบความถี่วิทยุระหว่าง 12.2-12.7 GHz สำหรับบริการวิทยุกระจายเสียงและแถบความถี่วิทยุระหว่าง 17.3-17.8 GHz สำหรับ feeder link ดังปรากฏในข้อบังคับวิทยุปี 1985

นอกจากนั้นแล้ว BSS Plan สำหรับทั้งสามภูมิภาคยังประกอบด้วยบทบัญญัติแห่งข้อบังคับและพารามิเตอร์ทางเทคนิค ดังภาคผนวก ที่ 30 (Appendix 30) และภาคผนวกที่ 30A (Appendix 30A) แห่งข้อบังคับวิทยุ เช่น บอกรายละเอียดตำแหน่งวงโคจร ตำแหน่งลงจอดตามมาตรฐานเมริเดียนกรีนวิช เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า BSS Plan นี้ถูกกำหนดให้ใช้เป็นเวลา 15 ปี จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังคงใช้แผนดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดประเด็นคำถามที่ตามมาว่า มาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ทางเทคนิค

สำหรับการจัดแบ่งที่ถูกสร้างมานานกว่า 20 ปีนี้ยังคงเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อีกทั้งความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุสำหรับบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ทำให้การจัดแบ่งตามแผนนั้นล้าสมัย รวมถึงการเรียกร้องสิทธิและการแบ่งปันการใช้คลื่นความถี่วิทยุจากประเทศสมาชิกที่ได้รับการแบ่งสรรจำนวนของคลื่นความถี่วิทยุที่น้อยกว่าขั้นต่ำของการแบ่งสรรตาม BSS Plan หรือประเทศสมาชิกใหม่ที่ไม่เคยได้รับการจัดแบ่งแต่ปัจจุบันมีศักยภาพทางเทคโนโลยีเพียงพอในการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุในย่านดังกล่าวนี้ได้แล้ว ดังนั้น การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมนับจากปี ค.ศ. 1992 \* - 1997 จึงได้ดำเนินบทบาทชัดเจนในความพยายามทบทวนสถานการณ์และแก้ไขภาคผนวกที่ 30 และ 30A สำหรับภูมิภาค I และ III ดังข้อมติที่ 531 หัวข้อ 5.4 ภาคผนวก 1 จากที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี 1995 ที่ได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาทบทวนและแก้ไขภาคผนวกดังกล่าวไว้ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ<sup>184</sup>

- ขั้นตอนที่ 1   ปรับปรุงแผนการจัดสรรที่มีอยู่
- ขั้นตอนที่ 2   จัดทำแผนในการเข้าใช้สำหรับสมาชิกใหม่ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (หรือประเทศซึ่งมีลักษณะภูมิศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป) และสำหรับประเทศซึ่งมีน้อยกว่าจำนวนของขั้นต่ำ (ซึ่งล่าสุดปี 1997)
- ขั้นตอนที่ 3   การพิจารณาการแก้ไขแผนซึ่งถูกเสนอแก่สำนักงานเท่าที่จะเป็นไปได้

ดังนั้น ในการประชุมเดียวกันนี้ จึงได้ตั้งคณะทำงานที่เรียกว่า "The Planning Exercise Team" (PXT) ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแทนจากสำนักงาน ผู้เชี่ยวชาญจากฝ่ายบริหาร ผู้ให้บริการวิทยุกระจายเสียงผ่านดาวเทียม และองค์การระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันผู้อำนวยการสำนักงานภาคการวิทยุคมนาคม (Director of the Radiocommunication Bureau) ได้ตั้งกลุ่มให้คำปรึกษาการทำแผน (A BSS Planning Consultation Group) โดยผู้อำนวยการฯ

---

\* ในปี 1992 นี้ยังคงเรียกว่า "การประชุมฝ่ายบริหารวิทยุโลก" แต่ภายหลังการปรับชื่อโครงสร้างสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น "การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม" ดังปี 1995

<sup>184</sup> International Telecommunication Union , Radiocommunication Seminar on Spectrum Management . Geneva , 25-29 November 1996. pp.1-2.

เชิญจากตัวแทนของประเทศสมาชิกและสมาชิกต่างๆของภาคการวิทยุคมนาคมเข้าร่วมในกลุ่มนี้ เพื่อทำหน้าที่สอดส่องกิจกรรมเตรียมแผนและให้คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการ อันจะทำให้กิจกรรมของสำนักงานมีความโปร่งใสและสร้างความร่วมมือกับฝ่ายบริหาร องค์การระดับภูมิภาค และผู้ให้บริการวิทยุกระจายเสียงผ่านดาวเทียม

ผลจากความพยายามทั้งหมดนี้ แนวโน้มล่าสุดของการทบทวนและแก้ไขแผนการจัดสรร สำหรับบริการวิทยุกระจายเสียง คือ ที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี 1997 ที่ตกลงยอมรับแผนใหม่สำหรับบริการวิทยุกระจายเสียงในภูมิภาค I และ III และการตกลงให้มีการศึกษา โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการแบ่งสรรจำนวนช่องเกือบสองเท่าให้แก่ประเทศ โดยพิจารณาถึงการทบทวนแผนในการจัดช่องความถี่แบบอนาล็อกขั้นต่ำประมาณ 10 ช่องให้แก่ทุกประเทศเพื่อครอบคลุมภายในประเทศ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสามารถต้องการเพิ่มเติมในอนาคต เช่น ในระบบภูมิภาคย่อย เป็นต้น นอกจากนี้ ที่ประชุมครั้งนี้ยังต้องการให้ฝ่ายบริหารทั้งหลายที่จัดให้บริการวิทยุกระจายเสียงผ่านดาวเทียมแก่ประเทศอื่น จำเป็นต้องได้รับการตกลงกับประเทศอื่นๆ เหล่านั้น

#### 4.6.3 ASSIGNMENT

การจัดสรรและการจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะเดียวกัน คือ เป็นผลจากความร่วมมือระหว่างประเทศของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ แต่ลำพังการจัดสรรและการจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุั้นไม่เป็นการเพียงพอ ระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระหว่างประเทศภายใต้ข้อบังคับวิทยุจึงได้กำหนดระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการจัดสรรสำหรับการใช้ของแต่ละสถานี ที่รู้จักกันดีว่า " การแบ่งสรร" (Assignment) อันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่ละประเทศในการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่สถานีใดๆ ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ<sup>196</sup> จะเห็นว่า การแบ่งสรรนี้มิได้จัดทำขึ้นโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ แต่กระทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารของประเทศสมาชิกสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ภายใต้หลัก

<sup>196</sup> Radio Regulation (1994) Article 1 Section II Nos 18.

"Assignment (of a radio frequency or radio frequency channel) : Authorization given by an administration for a radio station to use a radio frequency channel under specified conditions.

การและกฎเกณฑ์ข้อบังคับของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อโลก การแบ่งสรรและเป็นหน่วยงานที่สร้างหลักการอันเป็นการแนะนำฝ่ายบริหารในการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ

การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อบริการของสถานีประเทศอื่นๆ การแบ่งสรรนั้นต้องทำ

ก. ภายใต้ธรรมเนียมว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ มาตรา 44 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการแบ่งสรรและการใช้คลื่นความถี่วิทยุ

(1)วรรคแรก "Member shall endeavour to limit the number of frequencies and the spectrum used to the minimum essential to provide in a satisfactory manner the necessary services. To that end, they shall endeavour to apply the latest technical advances as soon as possible."

บทบัญญัติวรรคแรกแห่งมาตรา 44 นี้ได้สร้างหลักการที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า รัฐควรจำกัดการใช้คลื่นความถี่วิทยุให้อยู่ในระดับที่ต่ำเท่าที่จำเป็น จากหลักการในมาตรานี้มีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ

เป้าหมายของบทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่ใช่เป็นข้อบังคับตายตัวว่าต้องจำกัดการใช้คลื่นความถี่วิทยุ (shall limit) แต่กำหนดว่าเป็นภาระหน้าที่ต้องใช้ความพยายามจำกัดการใช้คลื่นความถี่วิทยุ (shall endeavour to limit) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ไม่มีบทบัญญัติลงโทษใดๆ หรือผลตอบแทนใดๆ หากประเทศนั้นๆ ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักการ เช่นว่านี้ นอกจากนั้น มาตรานี้ยังยกอำนาจการตัดสินใจให้แต่ละรัฐเพียงผู้เดียวว่า การปฏิบัติเช่นนั้นจะสอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวนี้หรือไม่

ในบทบัญญัติมาตราเดียวกันนี้ ยังได้ส่งเสริมความพยายามตอบสนองต่อเป้าหมาย ดังข้อความ "...shall endeavour to apply the latest technical advances as soon as possible..." ที่กำหนดให้รัฐควรใช้เทคโนโลยีล่าสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การใช้เทคโนโลยีเช่นว่านี้

มิใช่หมายความว่าเพียงต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่จะหาได้ แต่หมายถึงต้องเป็นเทคโนโลยีที่สามารถมีได้ และเหมาะสมที่จะปฏิบัติหรือใช้งานได้จริงจัง ซึ่งประเด็นนี้ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่อยู่ในกำลังความสามารถของประเทศพัฒนาแล้วเป็นลำดับแรกก่อนที่ประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถก้าวทันเทคโนโลยี ในกรณีเช่นนี้จึงเป็นสิ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาในการตรวจสอบว่า สถานะที่ต้องการการแบ่งสรรในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้ใช้เทคโนโลยีล่าสุดหรือยัง เมื่อเทคโนโลยีเช่นนี้กลายเป็นสิ่งที่จะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์เท่าที่จะเป็นไปได้

(2) มาตรา 44 วรรคสอง แห่งธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ บัญญัติไว้ว่า "In using frequency bands for radio services, Member shall bear in mind that radio frequencies and the geostationary-satellite orbit are limited natural resources and that they must be used rationally, effeciently and economically , in conformity with the provisions of the Radio Regulations, so that countries or groups of countries may have equitable access to both, taking into account the special needs of the developing countries and the geographical situation of particular countries."

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ สร้างหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ ที่แสดงให้เห็นว่า คลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ที่ควรถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ถึงแม้ว่าแนวความคิดเช่นนี้จะมีความสำคัญมาก แต่ก็ไม่มี การให้คำนิยามแก่คำเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดมีความเกี่ยวเนื่องทางกฎหมายกับระดับของเทคโนโลยีที่ใช้ เพราะเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าย่อมนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และอาจจะเป็นการใช้ทรัพยากรประหยัดมากขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ ความต้องการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดยังเกี่ยวเนื่องกับพันธกรณีในการใช้เทคโนโลยีล่าสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ข. บทบัญญัติแห่งมาตรา 45 ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

มาตรา 45 ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ กำหนดดังนี้

"All stations, whatever their purpose, must be established and operated in such a manner as not to cause harmful interference to the radio services or communications of other Members or of recognized operating agencies, or of other duly authorized operating agencies which carry on a radio service, and which operate in accordance with the provisions of the Radio Regulation."

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้สร้างพันธกรณีสำหรับทุกรัฐในการประกันว่าการแบ่งสรรใดๆ ให้แก่สถานีวิทยุคมนาคมของตนต้องไม่เป็นเหตุเกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อสถานีวิทยุคมนาคมในประเทศอื่นที่ดำเนินการสอดคล้องกับข้อบังคับวิทยุ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานสำคัญ คือ สิทธิในการปกป้องจะให้เพียงสถานีวิทยุคมนาคมซึ่งดำเนินการสอดคล้องกับข้อบังคับวิทยุเท่านั้น และการปกป้องเช่นว่านี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นในระยะยาว

การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงการแบ่งสรรหรือการเปลี่ยนแปลงในคุณลักษณะพื้นฐานอื่นๆ ของการแบ่งสรรที่มีอยู่ ต้องทำในวิถีทางที่หลีกเลี่ยงการเป็นเหตุให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อบริการสถานีอื่นๆ ที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้แบ่งสรรสอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และบทบัญญัติอื่นๆ ของข้อบังคับวิทยุ คุณลักษณะการแบ่งสรรที่ถูกบันทึกไว้ใน Master International Frequency Register

เงื่อนไขสำหรับการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ก่อให้เกิดหน้าที่ตามกระบวนการข้อบังคับ  
กำหนดไว้ดังนี้ คือ

1. การใช้นั้นอาจก่อให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อบริการของฝ่ายบริหารอื่นๆ
2. ถ้าการใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นใช้สำหรับการสื่อสารระหว่างประเทศ
3. ถ้าการใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นต้องการได้รับการปกป้องระหว่างประเทศจากการใช้นั้น

ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 ได้กำหนดสถานะของการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุที่บันทึกใน MIFR และคงไว้เพียงสองระดับชั้นของการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุคือ <sup>196</sup>

### 1. การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุที่มีสิทธิในการรับรองระหว่างประเทศ

โดยการแบ่งสรรนั้น การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมได้มีมติว่า ควรจะต้องเข้าเงื่อนไขต่อไปนี้

ก. ต้องเป็นการแบ่งสรรที่สอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และบทบัญญัติอื่นๆ ของข้อบังคับวิทยุ รวมถึงการบรรลุผลการปรับใช้มาตรา 14

ข. สอดคล้องกับกระบวนการวิธีที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานกับฝ่ายบริหารอื่นๆ แก่บริการวิทยุคมนาคมและแถบคลื่นความถี่วิทยุที่เกี่ยวข้อง

ค. สอดคล้องกับการจัดแบ่งระดับโลกและระดับภูมิภาคหรือแผนการแบ่งสรรและการปรับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สิทธิที่จะได้รับจากการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ สอดคล้องกับกระบวนการจัดสรรตามบทบัญญัติต่างๆ ข้างต้น จะมีลักษณะเหมือนและแตกต่างจากสิทธิที่ได้รับจากการแบ่งสรรตามแผนการจัดแบ่งบางประการ ลักษณะเหมือนที่ว่าเป็นเรื่องสิทธิที่ได้รับ คือ สิทธิในการคัดค้านการแบ่งสรรใดๆ ที่จะก่อให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อการแบ่งสรรของตน และในลักษณะที่ต่างกันจะเป็นเรื่องของเวลาที่ได้รับสิทธิการรับรองระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ เพราะการแบ่งสรรตามแผนจัดแบ่งนั้น จะก่อให้เกิดสิทธิ ณ เวลาที่มีการจัดแบ่ง และกระบวนการวิธีข้อบังคับต่างๆ จะเป็นเพียงรูปแบบต่างๆ ทั่วไป ขณะที่การแบ่งสรรตามกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุนั้น จะแตกต่างเป็นอย่างมาก เพราะสิทธิจะเกิด

<sup>196</sup> International Telecommunication Union , Radiocommunication Seminar on Spectrum Management . Geneva , 25-29 November 1996. p.18.

ขึ้นเมื่อมีการจดทะเบียนตามกระบวนการวิธีข้อบังคับทั้งหลายอย่างสมบูรณ์ อันเป็นการแสดงถึงการได้รับซึ่งการรับรองระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ

ประเด็นในเรื่องสิทธิที่ได้รับจากการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ นั้นดูเหมือนจะยิ่งเป็นการตอกย้ำแนวความคิดในเรื่องการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ว่า "First-come, First-served" ที่ไม่เพียงแต่กำหนดสิทธิในการคัดค้านการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายอันอาจเกิดจากการแบ่งสรรและใช้ของสถานีที่มาทีหลังเท่านั้น แต่เป็นกำหนดบทลงโทษแก่สถานีที่มาทีหลังซึ่งมีหน้าที่ให้หลักประกันว่า การแบ่งสรรของตนจะต้องไม่เป็นเหตุให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อการแบ่งสรรใดๆ ที่ได้มีการจดทะเบียนไว้แล้ว

2. การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ไม่สอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุหรือบทบัญญัติอื่นๆ ของข้อบังคับวิทยุ

#### 4.7 กระบวนการวิธีข้อบังคับ (Regulatory Procedure)

บทบาทและหน้าที่ประการหนึ่งที่สำคัญของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ภายใต้บทบัญญัติแห่งธรรมนูญและข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ<sup>197</sup> คือ การจัดการคลื่นความถี่วิทยุเพื่อหลีกเลี่ยงการรบกวนกันในระดับที่เป็นอันตรายระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมของประเทศต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการคลื่นความถี่วิทยุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและประหยัด และโดยเฉพาะสถานีวิทยุคมนาคมใดๆ ที่จะต้องจัดตั้งและปฏิบัติการในทางที่จะไม่ก่อให้เกิดการรบกวนที่เป็นอันตรายต่อกิจการวิทยุหรือการคมนาคมของประเทศสมาชิกอื่นๆ ดังนั้นเพื่อเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการตามบทบาทของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศดังกล่าวให้บรรลุผล กรมสารหลักของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะข้อบังคับวิทยุซึ่งไม่เพียงแต่สร้างระบอบข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์การจัดการคลื่นความถี่เท่านั้น แต่ยังได้สร้างกระบวนการวิธีต่างๆ ที่จะเอื้อต่อการบริหารจัดการรบกวนกันในระดับที่เป็นอันตรายซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมซึ่งใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับจากกระบวนการแบ่งสรรที่สอดคล้องตามระบอบข้อบังคับสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ กระบวนการวิธีเช่นนี้เขียนจะใช้คำว่า "กระบวนการวิธี

<sup>197</sup> ธรรมนูญสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ในความเบื้องต้น Nos.11 และมาตรา 11 Nos.197 ประกอบกับข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ มาตรา 6 Nos.340



ข้อบังคับ" (Regulatory Procedure) อันประกอบด้วย การตีพิมพ์ล่วงหน้า การประสานงาน การปรับแต่งแผน การแจ้งและการจดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับการแบ่งสรรลงใน Master International Frequency Register ( หรือที่เรียกโดยย่อว่า "MIFR")

เนื่องจากความแออัดของคลื่นความถี่วิทยุ การใช้คลื่นความถี่วิทยุจึงต้องการหลักเกณฑ์ หรือกฎเกณฑ์นำมาปรับใช้กับการแบ่งปันระหว่างบริการที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างระบบ ใน terrestrial and space service ด้วยสิทธิเท่าเทียมกันสำหรับบริการทั้งสองชนิด ภายใต้ สถานการณ์เช่นว่านี้ เมื่อใดก็ตามที่การรบกวนที่ไม่อาจยอมรับได้ (unacceptable level of interference) อาจเกิดขึ้นระหว่างสถานีของ terrestrial และ space service ระบบกฎเกณฑ์ ป้องกันและมาตรการทางเทคนิคจึงต้องนำมาพิจารณาก่อนที่จะมีการนำสถานีที่เกี่ยวข้องนั้นมา ใช้ ซึ่งก็คือ กระบวนการวิธีข้อบังคับ ทั้งนี้เพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินการพร้อมกันของทั้งสอง บริการจะเกิดขึ้นภายใต้ระดับของการรบกวนที่ยอมรับได้ (acceptable level of interference) ตามหลักการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่วิทยุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและเป็นธรรม

กระบวนการวิธีข้อบังคับดังกล่าวนี้ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงเป็นระยะโดยการประชุม ระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมในแต่ละครั้ง จนกระทั่งการประชุมปี ค.ศ.1995 ซึ่งตระหนักดีว่า สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี สังคมเศรษฐกิจและการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนวิทยุคมนาคมจากทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศ กำลังพัฒนา กระบวนการวิธีข้อบังคับจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่ได้รับการพิจารณาในการปรับวิธีข้อบังคับ วิทยุระหว่างประเทศทั้งหมดให้ได้ "ข้อบังคับวิทยุที่ง่าย" (Simplified Radio Regulation) ภาย หลังจากการทบทวนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีข้อบังคับ ที่ประชุมตกลงเห็นชอบตาม ข้อเสนอของกลุ่มศึกษา จึงตัดสินใจให้ซึ่งกระบวนการวิธีอันเป็นองค์ประกอบหลักเดิมไว้ นั่นคือ การตีพิมพ์ล่วงหน้า การประสานงาน การปรับแต่งแผน การแจ้งและการจดทะเบียน แต่ให้ใช้ กระบวนการวิธีข้อบังคับที่รวมเป็นหนึ่ง แทนที่แนวความคิดปัจจุบันในกระบวนการวิธีที่เป็นเฉพาะสำหรับ บริการ เช่น กระบวนการวิธีสำหรับเฉพาะ terrestrial service หรือกระบวนการวิธีสำหรับเฉพาะ space service เป็นต้น<sup>196</sup>

<sup>196</sup> กระบวนการวิธีข้อบังคับอันเป็นผลจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 จะ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1998 . ดู International Telecommunication Union ,

ภายใต้บทบัญญัติแห่งกรมสารทั้งหลายอาจแยกสรุปกระบวนการวิธีข้อบังคับตามประเภทหรือลักษณะของบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศปัจจุบันที่นำไปใช้ได้ พร้อมกับเปลี่ยนแปลงในกระบวนการวิธีที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ได้ดังนี้

#### 4.7.1 กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับกรณีที่มีแผนจัดแบ่ง

เป็นกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับแยกคลื่นความถี่เฉพาะสำหรับบริการวิทยุคมนาคมที่ได้มีการทำแผนจัดแบ่ง (Allotment Plan) เฉพาะไว้ ซึ่งมีอยู่เพียงสองบริการวิทยุคมนาคมเท่านั้น คือ บริการวิทยุกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (Broadcasting-Satellite Service หรือเรียกโดยย่อว่า "BSS") ตามแผนการจัดแบ่งที่เรียกว่า "Broadcasting Satellite Service Plan" ปี ค.ศ.1977 และ บริการดาวเทียมประจำที่ (Fixed-Satellite Service หรือเรียกโดยย่อว่า "FSS") ตามแผนการจัดแบ่ง "Fixed Satellite Service Plan" ปี ค.ศ.1988 ซึ่งมีเนื้อหาและรายละเอียดที่แตกต่างกันดังนี้

##### ก. กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการที่อยู่ภายใต้ Broadcasting-Satellite Service Plan

กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการที่อยู่ภายใต้ Broadcasting-Satellite Service Plan ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า "BSS Plan" ปรากฏอยู่ใน Appendice 30 และ 30A แห่งข้อบังคับวิทยุ โดยเฉพาะมาตรา 6 กำหนดหลักการไว้ว่า การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุของฝ่ายบริหารใดๆ ให้แก่ terrestrial service หรือ space service ที่ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่วิทยุต่างๆ ใน BSS Plan ต้องดำเนินการประสานงานภายใต้ BSS Plan ถ้าหากการแบ่งสรรนั้นเข้าเงื่อนไขที่จะต้องมีการประสานงาน เช่น กรณี bandwidth ของการติดต่อสื่อสารทั้งหลายมีความเหลื่อมล้ำหรือทับซ้อนกัน หรือ เกิดภาวะ power flux density จาก terrestrial transmitting station เกินกว่าค่าที่กำหนดไว้ใน Annex 3 ของ BSS Plan เป็นต้น เมื่อใดที่เข้าเงื่อนไขต้องมีการประสานงานแล้ว ฝ่ายบริหารต้องแจ้งถึงการแบ่งสรรต่อสำนักงานวิทยุคมนาคมไม่เร็วกว่า 5 ปีไม่ช้ากว่า 90 วัน ก่อนที่จะมีการนำคลื่นความถี่วิทยุไปใช้ หลังจากนั้นสำนักงานวิทยุคมนาคมจะทำการตรวจสอบ

ว่าการแบ่งสรรนั้นทำโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งธรรมนูญ ข้อบังคับวิทยุ และ BSS Plan หรือไม่ ถ้าหากมีคำวินิจฉัยไม่เห็นชอบ สำนักงานวิทยุคมนาคมจะส่งคืนกลับพร้อมข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารที่แจ้งการแบ่งสรร และถ้าฝ่ายบริหารนั้นยื่นกลับมาอีกครั้งโดยปราศจากการปรับแต่งใดๆ หรือมีการปรับแต่งแต่ผลยังคงมีคำวินิจฉัยไม่เห็นชอบ ฝ่ายบริหารนั้นมีพันธกรณีที่จะต้องไม่นำการแบ่งสรรนั้นไปใช้จนกว่าจะได้รับคำวินิจฉัยเห็นชอบจากสำนักงานวิทยุคมนาคม ซึ่งถ้าการประสานงานไม่ประสบความสำเร็จ การแบ่งสรรนั้นก็จะไม่ได้รับการจดทะเบียนลงใน MIFR และฝ่ายบริหารจะต้องไม่นำบริการไปดำเนินการจนกว่าการประสานงานจะสำเร็จสิ้นลง โดยมีข้อยกเว้นว่า ถ้าหากได้รับการตกลงจากฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องและสำนักงานวิทยุคมนาคม ฝ่ายบริหารนั้นๆ อาจนำบริการไปดำเนินการได้ในช่วงระยะเวลาเฉพาะ แต่การอนุญาตเช่นกรณีนี้มีได้เป็นการให้สิทธิพิเศษใดๆ (priori) อันเนื่องมาจากการใช้ชั่วคราวนั้น หรือสิทธิเลือกก่อนของบริการที่จะนำมาใช้สอดคล้องกับแผนที่มาช้ากว่า

จะเห็นว่า กระบวนการวิธีข้อบังคับกรณีนี้จะมีหลักการสำคัญประการหนึ่งที่แตกต่างจากกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับ space service ที่แบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุด้วยสิทธิที่เท่าเทียมกันกับ terrestrial service ในความถี่ที่เหนือกว่า 1 GHz คือ การให้ความสำคัญต่อการปกป้องสถานีกระจายเสียงผ่านดาวเทียมที่มีอยู่เดิมหรือในแผนอย่างเต็มที่ ด้วยการกำหนดให้การแบ่งสรรใดๆ ที่ต้องดำเนินการประสานงานการใช้งานจะต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากประเทศสมาชิกทั้งหลายที่เกี่ยวข้องและสำนักงานวิทยุคมนาคม

อย่างไรก็ดี กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับ Broadcasting-Satellite Service นี้ถูกสร้างขึ้นสอดคล้องกับเทคโนโลยีในขณะนั้น แต่ปัจจุบันได้ล่วงเลยมากกว่า 20 ปีแล้วสภาพแวดล้อมของบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมได้เปลี่ยนแปลงไป ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1992 และปี ค.ศ.1995 จึงพิจารณาและตัดสินใจหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการวิธีข้อบังคับตาม Appendice 30 และ 30A อันประกอบด้วย 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ<sup>199</sup>

<sup>199</sup> International Telecommunication Union , Radiocommunication Seminar on Spectrum Management , Geneva 23-29 November 1996.

ขั้นตอนที่ 1 การขยายแผนการจัดแบ่งที่มีอยู่ด้วยการแบ่งสรรบนพื้นฐานของพารามิเตอร์ทางเทคนิค (technical parameter) \* ใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การขยายแผนการจัดแบ่งจะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญว่า การแก้ไขหรือปรับปรุงใดๆ จะต้องปกป้องการแบ่งสรรใดๆ ที่ได้แจ้งและจดทะเบียน ด้วยลักษณะเกณฑ์ทางเทคนิคเดิม ที่สอดคล้องกับ Appendice 30 และ 30A ไว้ก่อนแล้ว \*\*

ขั้นตอนที่ 2 เตรียมแผนสำหรับสมาชิกใหม่ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและบางประเทศที่ได้รับจำนวนช่องน้อยกว่าขั้นต่ำ

ขั้นตอนที่ 3 ถ้าเป็นไปได้ พิจารณาถึงการยื่นเสนอการขยายแผนแก่สำนักงานวิทยุคมนาคม

ในที่สุดการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1997 ได้ยอมรับแผนใหม่สำหรับบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมในภูมิภาค I และ II ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอลงในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม ความชัดเจนที่ได้รับประการหนึ่งที่น่าสนใจ นั่นคือ แม้จะมีความพยายามสร้างกระบวนการวิธีข้อบังคับในรูปแบบหนึ่งเดียวสำหรับการนำไปปรับใช้กับบริการวิทยุคมนาคมทั้งหลาย แต่ท้ายที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเทคนิคหรือการจัดการก็ตาม อย่างไรก็ตาม เสีย กระบวนวิธีข้อ

\* พารามิเตอร์ทางเทคนิค ได้แก่

- adequate e.i.r.p. reduction in the down-link path
- new receive earth station antenna characteristics
- simultaneous planning of feeder-links and down-links
- new overall protection ratio (PRs)
- single entry C/I criteria
- possibility of using digital modulations

\*\* ปราบกฎใน Section 2.1.4 ของ Resolution 531 จากการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี

บังคับสำหรับบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมก็ยังคงยึดหลักการเดิมที่ต้องปกป้องบริการที่มีอยู่เดิมอย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นกระบวนการวิธีข้อบังคับคงต้องมีลักษณะแตกต่างจากบริการอื่นๆ

### ข. กระบวนการวิธีข้อบังคับที่อยู่ภายใต้ Fixed-Satellite Service Plan

กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service หรือที่เรียกโดยย่อว่า "FSS") ถูกสร้างขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1988 จากการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมโลกสำหรับบริการวิทยุอวกาศ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่า "ORB-88" โดยตระหนักถึงความเป็นไปไม่ได้ที่จะมีกระบวนการวิธีข้อบังคับในรูปแบบเดียวสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมทั้งหมด ดังนั้นที่ประชุมจึงกำหนดกระบวนการวิธีข้อบังคับที่สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมตามแผนจัดแบ่ง (Allotment Plan) รายละเอียดในการดำเนินการต่างๆ ต้องสอดคล้องกับ Appendix 30B (ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอลงในรายละเอียด) และอีกส่วนหนึ่งเป็นกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมที่ไม่อยู่ในแผนจัดแบ่ง ซึ่งจะตกอยู่ภายใต้กระบวนการวิธีข้อบังคับตามมาตรา 11 แห่งข้อบังคับวิทยุและในบางสถานการณ์ยกเว้นบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมนั้นอาจต้องดำเนินการตามกระบวนการวิธีข้อบังคับที่เรียกว่า "Multilateral Planning Meeting" (หรือที่เรียกโดยย่อว่า "MPMs")

สำหรับกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมที่ไม่อยู่ในแผนจัดแบ่งนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้าและขั้นตอนการประสานงาน ด้วยการนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 11 ของข้อบังคับวิทยุมาปรับใช้ แต่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนบางประการในขั้นตอนการประสานงาน ด้วยการสร้างพันธกรณีให้แก่ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะฝ่ายบริหารที่ได้รับผลกระทบและฝ่ายบริหารที่พยายามประสานงานจะต้องต่างพยายามทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ทั้งหมดในการแก้ไขความยุ่งยาก อันเป็นวิถีทางที่ฝ่ายบริหารทั้งหมดสามารถยอมรับได้ นอกจากนั้นข้อมติที่ 110 จาก ORB-88 ยังกำหนดเฉพาะกรณีที่มีความยุ่งยากที่ยังคงดำเนินอยู่สำหรับการประสานงานระหว่างเครือข่ายประจำที่ผ่านดาวเทียมกับเครือข่ายประจำที่ผ่านดาวเทียมอื่นๆ ซึ่งดำเนินการในบางแถบคลื่นความถี่วิทยุ ฝ่ายบริหารทั้งหลายที่เกี่ยวข้องสามารถจัดการพบปะที่เรียกว่า "Multilateral Planning Meeting" (หรือที่เรียกโดยย่อว่า

"MPMs") \* ทั้งนี้ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องทั้งหลายอาจจะเลือกที่จะเข้าร่วมการพบปะเช่นว่านี้ก็ได้อีก เพราะผลที่ได้จากการพบปะเช่นว่านี้ จะไม่ทำให้สิทธิของฝ่ายบริหารที่เข้าร่วมมีสิทธิเหนือฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าร่วมแต่อย่างใด <sup>200</sup>

จะเห็นได้ว่ากระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมใน FSS Plan มีความยืดหยุ่นมากกว่าบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมใน BSS Plan ทั้งในแง่ของเนื้อหาที่ครอบคลุมและรายละเอียดของกระบวนการวิธีข้อบังคับ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแต่ละประเทศได้รับประสบการณ์ภายหลังจากที่มีกานำ BSS Plan มาปรับใช้ทั้งที่ยังไม่มีการดำเนินการให้บริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมเลย อีกทั้งยังมีความเห็นที่ไม่ลงรอยระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจากการปรับใช้แผนจัดแบ่ง \*\* ในช่วงระยะเวลาหนึ่งนับแต่ปี ค.ศ.1977-1988 ดังนั้น แม้ความพยายามในการสร้างแผนจัดแบ่งสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมจึงได้รับประสบการณ์จาก BSS Plan เป็นอย่างดี จึงส่งผลให้แผนการจัดแบ่ง FSS Plan มีลักษณะของการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดในเรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจากการเข้าถึงทรัพยากรในปัจจุบันของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและการประกันการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรมในอนาคตของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำที่ผ่านดาวเทียมจึงมีรายละเอียดทางเทคนิคที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพเทคโนโลยีในอนาคต ด้วยการแยกการปรับใช้กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการประจำ

---

\* ด้วย Resolution COM6/3 ซึ่งเพิ่มเติมเนื้อหาในมาตรา 11 แห่งข้อบังคับวิทยุ มีความคล้ายคลึงกับการพบปะในขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้าในทางด้านภาษาที่ใช้ แต่หากตีความโดยสภาพธรรมชาติของการพบปะเช่นว่านี้ในขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้าแล้ว ดูลพินิจทั้งหลายขึ้นอยู่กับกรณีทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ MPM ของขั้นตอนการประสานงานในกรณีนี้ จะต้องทำขึ้นเพื่อมุ่งแก้ปัญหาต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ 7 กรณีของ Resolution COM6/3

<sup>200</sup> Thomas S.TYCZ . "Fixed Satellite Service Frequency Allocation and Orbit Assignment Procedures for Commercial Satellite Systems," Proceeding of the IEEE. 78 ( July 1990 ) : 1283-1287.

\* \* กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานับสนุนการจัดทำแผนจัดแบ่งเพื่อเป็นการประกันการใช้คลื่นความถี่วิทยุในอนาคต ขณะที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วคัดค้านการจัดทำแผนจัดแบ่งด้วยเหตุผลที่ว่า หากแผนจัดแบ่งไม่ยืดหยุ่นเพียงพอจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยีการวิทยุคมนาคมของตนในอนาคต

ที่ผ่านดาวเทียมที่มีและไม่มีอยู่ในแผนจัดแบ่งภายใต้ระบบกฎเกณฑ์ที่แตกต่าง ทั้งนี้เพื่อปกป้อง และรักษาบริการที่มีอยู่เดิมหรือบางบริการพร้อมๆ กับการประกันการเข้าถึงทรัพยากรของผู้ใช้ ทรัพยากรรายใหม่ รวมถึงกระบวนการวิธีข้อบังคับที่เปิดโอกาสให้มีการปรับแต่งแผนจัดแบ่งได้ ซึ่งเป็น ข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างกระบวนการวิธีข้อบังคับใน BSS Plan และ FSS Plan

อย่างไรก็ดี การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1995 เล็งเห็นความจำเป็นที่ ต้องมีกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมที่ไม่มีอยู่ในแผนจัดแบ่ง เพื่อ เป็นการป้องกันผลกระทบในระดับที่เป็นอันตราย และโดยเฉพาะความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการวิธี ข้อบังคับที่ชัดเจน ที่ประชุมจึงตัดสินใจมติที่ 33 ให้ขยายบทบัญญัติแห่งมาตรา 11 ข้อบังคับ วิทยุมาปรับใช้กับบริการกระจายเสียงที่ไม่มีอยู่ในแผนจัดแบ่งดังกล่าวนี้ ดังจะกล่าวในหัวข้อถัด ไปนี้

#### 4.7.2 กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับกรณีทั่วไปและกรณีที่ไม่มีแผนจัดแบ่ง

กระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับบริการวิทยุคมนาคมใดๆ มีมาช้านานนับแต่เริ่มประวัติศาสตร์ แห่งการวิทยุคมนาคม กระบวนการวิธีข้อบังคับเพื่อการจัดการคลื่นความถี่วิทยุให้ปลอดภัยจากปัญหา การรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายในระยะแรกๆ จึงประกอบด้วยขั้นตอนการแจ้ง (Notification) และขั้นตอนการจดทะเบียน (Registration) เท่านั้น แต่เมื่อพัฒนาการวิทยุคมนาคมเริ่มเข้าสู่ยุค การสื่อสารอวกาศ (Space Communication Age) บริการวิทยุคมนาคมอวกาศมีต้นทุนในการ ลงทุนสูงและบริการต่างๆ เริ่มมีลักษณะเป็นบริการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบริการใดๆ ที่ใช้ คลื่นความถี่วิทยุในย่านที่เหนือกว่า 1 GHz ที่เริ่มมีการนำแนวความคิดในเรื่องการแบ่งปัน ทรัพยากรมาปรับใช้ \* ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการวิธีข้อบังคับก่อนที่จะมีการนำ บริการวิทยุคมนาคมอวกาศทั้งหลายไปดำเนินการ เพื่อป้องกันหรือลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิด ขึ้นจากการแบ่งปันด้วยสิทธิเท่าเทียมกันของระหว่างบริการวิทยุคมนาคมที่แตกต่างกัน กระบวน วิธีข้อบังคับจึงได้รับการเพิ่มเติมจากเดิมด้วยขั้นตอน ก็คือ ขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้า

\* การประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมพิเศษ (Extraordinary Administrative Radio Conference) ปี ค.ศ.1963 กำหนดให้มีการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุระหว่าง terrestrial service และ space service เป็นครั้งแรก

(Advanced Publication) และขั้นตอนการประสานงาน (Coordination) ดังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งมาตรา 11-14 ข้อบังคับวิทยุ ต่อไปนี้

**ก. การตีพิมพ์ล่วงหน้า (Advance Publication)<sup>201</sup>**

ระบอบกฎเกณฑ์ตามข้อบังคับวิทยุสำหรับขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้า นั้น เป็นกลไกอย่างเป็นทางการประการหนึ่งสำหรับการทำการประเมินผลกระทบเบื้องต้นของแผนงานเครือข่ายดาวเทียม (Plan Satellite Network) ก่อนการนำไปสู่บริการใหม่ของเครือข่ายดาวเทียม ด้วยวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการแจ้งให้ประเทศต่างๆ ทั้งหมดทราบถึงแผนงานระบบดาวเทียมและคุณลักษณะหลักของของสถานีบริการวิทยุคมนาคมใหม่ ไม่ว่าจะเป็นบริการในระดับชั้นวงโคจรสถิตย์ (Geostationary-Satellite Orbit และ Non-Geostationary Satellite Orbit) หรือไม่ก็ตาม เพื่อค้นหาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระดับแรกของการวางแผนระบบเครือข่ายดาวเทียม ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายบริหารใดๆ ต้องการนำเครือข่ายดาวเทียมมาใช้ในระบบดาวเทียมหนึ่งๆ ทั้งนี้รวมถึงเครือข่ายใดๆ ที่ฝ่ายบริหารมิได้เป็นเจ้าของ แต่ถือเป็นตัวแทน (representative) ของฝ่ายบริหาร เช่น ISO INTELSAT EUTELSAT และระบบดาวเทียมเอกชน ASTRA PanAmSat เป็นต้น ตามบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือตัวแทนของฝ่ายบริหารนี้ส่งข้อมูล อันเป็นรายละเอียดทางเทคนิคของเครือข่ายดาวเทียมในแบบฟอร์มที่เรียกว่า "Appendix 4" \* เพื่อการเผยแพร่เป็นการล่วงหน้าก่อนการลงมือและดำเนินการเครือข่ายดาวเทียมใดๆ กระบวนการนี้เรียกกันว่า "The Advance Publication Information" โดยข้อมูลเช่นนี้จะถูกส่งไปยังสำนักงานวิทยุคมนาคม (Radiocommunication Bureau) และด้วยการร้องขอของฝ่ายบริหารที่ส่งข้อมูล สำนักงานวิทยุคมนาคมอาจส่งข้อมูลดังกล่าวนี้ไปยังฝ่ายบริหารอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้เครือข่ายดาวเทียมที่เสนอนี้ และเมื่อใดก็ตามที่สำนักงานวิทยุคมนาคมเห็นว่า ข้อมูลที่ได้รับมาไม่สมบูรณ์ สามารถร้องขอข้อมูลมากกว่านี้ไปยังฝ่ายบริหารผู้ส่งข้อมูลได้ จนกระทั่งสำนักงานได้รับข้อมูลอย่างสมบูรณ์ในรูปแบบที่เหมาะสม สำนักงานจะทำการตีพิมพ์ใน Special Section ของ The Weekly Circular และเมื่อใดที่ฝ่ายบริหารใดๆ เชื่อว่า

<sup>201</sup> Radio Regulation (1994) Article 11 Nos.1041-1056A

\* การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 ได้รับรอง APPENDIX 4 ใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้



การรบกวนในระดับที่ยอมรับไม่ได้ อาจเกิดขึ้นจากการแบ่งสรรเลนอมา ต่อเครือข่ายดาวเทียมตามแผนหรือที่มีอยู่ ฝ่ายบริหารที่ได้รับผลกระทบนี้ต้องส่งข้อเสนอแนะในประเด็นการรบกวนนั้นไปยังฝ่ายบริหารที่ส่งข้อมูลหรือเสนอแผนงานดาวเทียมใหม่และสำนักงานวิทยุคมนาคมภายในระยะเวลาสี่เดือนนับจากวันที่ตีพิมพ์ข้อมูลลงใน "The Weekly Circular" แต่ในกรณีที่ไม่มีข้อเสนอแนะใดๆ ภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็จะสันนิษฐานว่า ฝ่ายบริหารไม่มีการคัดค้านในเบื้องต้นในแผนเครือข่ายดาวเทียมของระบบดาวเทียมที่ตีพิมพ์ ซึ่งในระหว่างการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย อาจร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักงานวิทยุคมนาคม ซึ่งความช่วยเหลือที่ว่านี้ อาจเป็นการประเมินระดับของการรบกวนตาม Appendix 29 หรือการให้นิยามกระบวนการวิธีและเกณฑ์ที่ใช้ด้วยความยินยอมของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง โดยฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง อาจส่งข้อมูลของข้อเสนอแนะซึ่งเกิดขึ้นในการแก้ไขความยุ่งยากและข้อเสนอแนะใดๆ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาความช่วยเหลือของสำนักงานวิทยุคมนาคมด้วยก็ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าแผนเครือข่ายดาวเทียมที่เสนอนี้จะกระทบหรือไม่กระทบต่อระบบดาวเทียมหรือไม่ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีข้อเสนอแนะใดๆ จากฝ่ายบริหารที่ได้รับข้อมูล ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือรับข้อเสนอแนะก็จะพยายามแก้ไขความยุ่งยากใดๆ ที่อาจเกิดขึ้น และอาจมีการจัดหาข้อมูลเพิ่มเติมเท่าที่จะเป็นประโยชน์ ทั้งนี้หากความยุ่งยากยังคงเกิดขึ้น ในเบื้องต้น ฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบแผนเครือข่ายจะต้องแสวงหาวิถีทางที่เป็นไปได้ในการสนองต่อความต้องการโดยพิจารณาถึงคุณลักษณะของเครือข่ายดาวเทียมค้ำฟ้าของระบบอื่น โดยปราศจากการปรับแต่งเครือข่ายของฝ่ายบริหารอื่นๆ เท่าที่เป็นไปได้ และถ้าหากไม่มีหนทางใด ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องอาจร้องขอฝ่ายบริหารอื่นๆ ทั้งในระดับทวีภาคีและพหุภาคี หรือการพบปะหลายฝ่าย เพื่อแก้ไขความยุ่งยากร่วมกัน ซึ่งฝ่ายบริหารที่ได้รับการร้องขอเหล่านี้ (ด้วยคำปรึกษาของฝ่ายบริหารที่ร้องขอ) อาจแสวงหาทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ในการสนองต่อความต้องการของฝ่ายบริหารที่ได้อ้างขอ เช่น หาตำแหน่งที่ตั้งใหม่ (relocating) ของสถานีอวกาศค้ำฟ้าที่เกี่ยวข้อง หรือ เปลี่ยนแปลงการไหลเวียนหรือการใช้คลื่นความถี่ หรือการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะปฏิบัติการหรือทางเทคนิคอื่นๆ

ภายหลังความพยายามแก้ไขความยุ่งยากตามกระบวนการข้างต้นแล้ว ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องจะพยายามร่วมกันทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขความยุ่งยาก ด้วยวิธีการปรับแต่งที่สามารถยอมรับซึ่งกันและกันได้ (Mutually Acceptable Adjustment) เช่น การปรับแต่ง

ตำแหน่งที่ตั้งสถานีค้างฟ้า หรือคุณลักษณะอื่นๆ ของเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการของทั้งเครือข่ายตามแผนและที่มีอยู่เดิมเป็นไปตามปกติ

### ข. การประสานงาน (Coordination)<sup>202</sup>

บทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุได้สร้างกรอบระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับการประสานงานเพื่อเป็นพันธมิตรระหว่างฝ่ายบริหารที่ต้องการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุแก่สถานีใดๆ และฝ่ายบริหารอื่นๆ ที่บริการตนอาจจะได้รับผลกระทบจากการแบ่งสรรนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นขั้นตอนของการเจรจาสองฝ่าย ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการคล้ายคลึงกับขั้นตอนการตีพิมพ์ ล่วงหน้า ที่อาจทำในเวลาเดียวกันหรือในภายหลัง จะแตกต่างกันที่ขั้นตอนการประสานงานจะมีลักษณะรายละเอียดทางเทคนิคของระบบที่มากกว่าเท่านั้น นอกจากนั้นผลที่ได้จากการประสานงานในลักษณะข้อตกลงใดๆ จะเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายของฝ่ายบริหารสถานีที่ร้องขอการประสานงานและที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุในเรื่องการประสานงานนี้ จะนำไปปรับใช้เฉพาะสองกรณีเท่านั้น (1) การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุซึ่งใช้แถบคลื่นความถี่เดียวกับการแบ่งสรรตามแผนที่ให้บริการเดียวกันหรือให้บริการอื่นๆ ซึ่งได้จากการจัดสรรในระดับบริการที่สูงกว่าหรือที่มีสิทธิเท่าเทียมกัน นั้นหมายความว่า สถานีใดๆ ที่ได้รับการแบ่งสรรในระดับ secondary service จะต้องมีการประสานงานกับสถานีซึ่งแบ่งสรรในระดับ primary service แต่ในทางกลับกัน หากสถานีที่ได้รับการแบ่งสรรนั้นอยู่ในระดับของบริการ primary service ซึ่งมีสิทธิเหนือกว่าสถานีในระดับ secondary service จึงไม่จำเป็นต้องมีการประสานงานใดๆ จะเห็นได้ว่าการเจรจาต่อรองในขั้นตอนการประสานงานของทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องนี้จะไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น แม้ว่าขั้นตอนการประสานงานนี้แทบจะไม่เคยล้มเหลวในการจัดสรรระบบ แต่ผลลัพธ์ที่ได้มักจะไม่เป็นที่พึงพอใจอย่างแท้จริงสำหรับฝ่ายบริหารที่ได้รับการประสานงาน และการประสานงานจะเกิดขึ้นกับกรณี 2) ถ้าการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุนั้นสอดคล้องกับข้อบังคับวิทยุและถูกจดทะเบียนไว้ใน Mater International Frequency Register (เรียกโดยย่อว่า "MIFR") หรือถูกประสานงานภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ หรือกรณีที่มีการประสานงานไม่มีความจำเป็นตามข้อบังคับวิทยุ

<sup>202</sup> Radio Regulation (1994) Article 11 Nos. 1061-1065

นอกจากนั้น กระบวนการประสานงานจะไม่นำมาปรับใช้กับการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ต่ำกว่า 1 GHz ยกเว้นกรณีการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุบางประการ ซึ่งจะอยู่ภายใต้การปรับใช้ บทบัญญัติแห่งข้อมติที่ 46 (WRC'95) อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการประสานงานนี้ หากได้มี บทบัญญัติโครงสร้างพันธกรณีใดๆ สำหรับฝ่ายบริหารที่สถานีได้จดทะเบียนก่อนแล้วที่อาจได้รับ ผลกระทบจะต้องเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะใดๆ ของระบบอันเป็นผลสรุปจากการประสานงานไม่ ทั้งนี้ทั้งนั้น หลักการพื้นฐานที่สำคัญของขั้นตอนการประสานงานนี้ ก็คือ การดำเนินการของสถานี วิทยุคมนาคมใดๆ ที่ได้รับจากการแบ่งสรรจะต้องปลอดจากการรบกวนกันในระดับที่เป็นอันตราย

การประสานงานภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ หรือข้อตกลงระหว่างฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย แยกพิจารณาได้เป็น 4 กรณีต่อไปนี้

(1) การประสานงานตามมาตรา 11 แห่งข้อบังคับวิทยุ

ขั้นตอนการประสานงานตามมาตรา 11 แห่งข้อบังคับวิทยุนี้ เป็นขั้นตอนทั่วไปในการประสานงานบริการวิทยุคมนาคมต่างๆ ในกรณีที่มีได้มีบทบัญญัติเฉพาะจำกัดการใช้ไว้ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการ "ใครมาก่อน ได้ก่อน" (First-come, First-served)

โดยมีบทบัญญัติการประสานงานโดยละเอียดเฉพาะสำหรับบางกรณี คือ การประสานงานสำหรับ Space Station ในดาวเทียมค้างฟ้า และ Earth Station ซึ่งติดต่อสื่อสารกับ Space Station ในดาวเทียมค้างฟ้า<sup>203</sup>, การประสานงานสำหรับ Earth Station ในทั้งที่ใช่และไม่ใช่ในวงโคจรดาวเทียมสถิตย์ ในความถี่คลื่นที่เหนือกว่า 1 GHz<sup>204</sup> และการประสานงานสำหรับ Terrestrial Station และ Earth Station ในความถี่คลื่นเหนือกว่า GHz<sup>205</sup> และที่น่าสนใจอันเป็นผลจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ที่ได้มีคำตัดสินให้นำบทบัญญัติการประสานงานตามมาตรา 11 แห่งข้อบังคับวิทยุนี้ มาปรับใช้กับการประสานงานในระบบ Non-GSO ดัง

<sup>203</sup> Radio Regulation (1994) Article 11 Section 2

<sup>204</sup> Radio Regulation (1994) Article 11 Section 3

<sup>206</sup> Radio Regulation (1994) Article 11 Section 4

ข้อมติที่ 46 การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 และการประสานงานในบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (Broadcasting-Satellite Service) ใน Non-Planned Band

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานตามบทบัญญัติใดๆ ต่างก็มีหลักการที่เหมือนกันหรือคล้ายกัน นั่นคือ เป็นขั้นตอนก่อนที่จะทำการแจ้งถึงและนำสถานีใหม่ในการให้บริการวิทยุคมนาคมใดๆ โดยฝ่ายบริหารที่ร้องขอการประสานงาน ต้องส่งข้อมูลตาม Appendix 3 (Circular Letter 820) ไปยังฝ่ายบริหารทั้งหมดซึ่งต้องการการประสานงาน พร้อมทั้งสำเนาให้แก่สำนักงานวิทยุคมนาคม หลังจากนั้นฝ่ายบริหารต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบสามารถส่งข้อแนะนำไม่ช้ากว่า 6 เดือน ขณะเดียวกัน สำนักงานวิทยุคมนาคมจะทำการตรวจสอบความสมบูรณ์และความสอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและบทบัญญัติอื่นๆ แห่งข้อบังคับวิทยุ เพื่อทำการแจ้งกลับต่อฝ่ายบริหารที่ร้องขอภายใน 4 เดือน พร้อมกับการตีพิมพ์คำร้องขอประสานงานลงใน The Weekly Circular

(2) การประสานงานตามข้อมติที่ 33 และข้อมติที่ 46 (WRC'95)

เป็นระบบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานในแถบคลื่นความถี่วิทยุที่ไม่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ การประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคมปี ค.ศ.1995 จึงได้รับรองกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับนำมาปรับใช้กับสถานีวิทยุคมนาคมใดๆ ในระบบ non-geostationary satellite และ ในบางแถบคลื่นความถี่วิทยุของ geostationary satellite system ดังข้อมติที่ 46 และกฎเกณฑ์การประสานงานเฉพาะสำหรับบริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียมที่ไม่มีในแผน (Non-Planned Band) ดังข้อมติที่ 33 ซึ่งกระบวนการวิธีประสานงานตามข้อมติทั้งสองนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับมาตรา 11 แต่สิ่งที่แตกต่างเป็นสำคัญระหว่างเนื้อหาของข้อบังคับทั้งสองก็คือ กระบวนการวิธีที่แตกต่างกันในการพิจารณาถึงความจำเป็นในการประสานงาน

(3) การประสานงานตามมาตรา 7 ภาคผนวก 30 แห่งข้อบังคับวิทยุ

เป็นการประสานงานของสถานีในบริการดาวเทียมประจำที่ (Fixed-Satellite Service) ในแถบคลื่นความถี่ 11.7-12.7 GHz โดยจะมีขั้นตอนการตีพิมพ์ล่วงหน้าตาม Appendix 30/A และการประสานงานตาม Section II มาตรา 7 ของ Appendix 30 ลักษณะสำคัญของการ

ประสานงานกรณีนี้ที่แตกต่างจากกรณีอื่นๆ คือ การตรวจสอบทางเทคนิคอันเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะบ่งบอกถึงความจำเป็นต้องมีการประสานงานในระบบหรือไม่ ตาม Annex 4 Appendix 30 ซึ่งประกอบด้วย เกณฑ์ในเรื่องการทับซ้อนของคลื่นความถี่วิทยุและค่าที่เรียกว่า Power Flux Density (PFD) อันเป็นข้อจำกัดทางเทคนิค เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารต้องการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่สถานีใดๆ และคุณสมบัติทางเทคนิคเกินกว่าค่าที่กำหนดไว้ การประสานงานระหว่างสถานีจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

#### (4) การประสานงานกรณี footnote ตามมาตรา 14 แห่งข้อบังคับวิทยุ

การประสานงานในกรณีนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งข้อบังคับวิทยุอันเป็นกระบวนการเพิ่มเติมจากมาตรา 11 ที่มีลักษณะแตกต่างเป็นสำคัญเพียงประเด็นการให้ขออนุญาตหลังจากที่มีการตีพิมพ์ข้อมูลของสำนักงานวิทยุคมนาคม ที่ฝ่ายบริหารที่อาจได้รับผลกระทบต้องทำขออนุญาตภายใน 4 เดือนนับแต่การตีพิมพ์ ในกรณีที่ไม่มีการขออนุญาตใดๆ ส่งกลับมายังสำนักงานวิทยุคมนาคม จะถือว่าฝ่ายบริหารที่ได้รับการประสานงานตกลง แต่ในกรณีฝ่ายบริหารที่ได้รับการประสานงานมีข้อเสนอแนะใดๆ ที่ประกอบด้วยคุณลักษณะพื้นฐานของสถานีและแนะนำหนทางในการแก้ไขปัญหา จะต้องส่งขออนุญาตไปยังฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งขออนุญาตไปยังสำนักงานวิทยุคมนาคมด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติแห่งกระบวนการวิธีในเรื่องการประสานงานนี้ มีข้อยกเว้นสำหรับการแบ่งสรรบางกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนการประสานงาน แต่ให้ฝ่ายบริหารของสถานีวิทยุคมนาคมที่ใช้การแบ่งสรรนั้นทำการแจ้งถึงการใช้คลื่นความถี่วิทยุไปยังสำนักงานวิทยุคมนาคมตามขั้นตอนการแจ้งได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ได้แก่ กรณีที่มีข้อยกเว้นชัดเจนหรือกรณีการแบ่งสรรใดๆ ให้แก่สถานีวิทยุคมนาคมในชั้นที่มีไซวงโคจรดาวเทียมสถิตย์

#### แนวโน้มของการประสานงานในอนาคต

คำตัดสินจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 ใน "Simplified Radio Regulation" ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานที่สำคัญ คือ การรับรอง Article S9 "Procedure for Effecting Coordination With or Obtaining Agreement of Other

Administrations" ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในเร็ววันนี้ คือ วันที่ 1 มิถุนายน 2541 อันเป็นบทบัญญัติที่รวบรวมองค์ประกอบทั้งหมดของการประสานงานตามมาตรา 11 , 14 และตามข้อมติที่ 33 และข้อมติที่ 46 มาอยู่ในมาตราเดียวกันนี้ นอกจากนั้น การประชุมเดียวกันนี้ ยังได้รับรอง Appendix S4 ใหม่แทนที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นการเฉพาะสำหรับรายการข้อมูลหลากหลายที่ต้องได้รับในการร้องขอประสานงาน และ Appendix S5 ใหม่ซึ่งเป็นเกณฑ์สำหรับการบ่งบอกถึงพันธกรณีในการประสานงานอีกด้วย<sup>206</sup>

#### การร้องขอความช่วยเหลือในการประสานงานจากสำนักงานวิทยุคมนาคม

การปรับใช้บทบัญญัติใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักงานวิทยุคมนาคมโดยฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะฝ่ายบริหารที่พยายามประสานงานหรือฝ่ายบริหารซึ่งถูกประสานอาจเกิดขึ้นในระดับขั้นตอนใดๆ ของการปรับใช้กระบวนการวิธีประสานงาน ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายบริหารนั้นต้องระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและใช้อย่างถึงเฉพาะ พร้อมทั้งระบุขอบเขตของการร้องขอความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะในระดับประเทศ พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ หรือการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการแทรกแซงของสำนักงานเท่าที่จำเป็น

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอความช่วยเหลือในกระบวนการวิธีประสานงานทั้งหลาย ก่อนที่ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องจะร้องขอความช่วยเหลือ ประการแรกที่แต่ละฝ่ายบริหารต้องทำ คือ ความพยายามทุกวิถีทางในการสร้างความสัมพันธ์เท่าที่จำเป็นกับหรือให้ได้รับคำตอบจากฝ่ายบริหารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง<sup>207</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับวิทยุก็ได้รับรองสิทธิในการร้องขอความช่วยเหลือของทั้งฝ่ายบริหารที่ร้องขอประสานงาน และฝ่ายบริหารที่รับการร้องขอประสานงาน ภายใต้กรณีต่อไปนี้

<sup>206</sup> International Telecommunication Union , Radiocommunication Seminar on Spectrum Management , Geneva 23-29 November 1996. pp.20-23.

<sup>207</sup> ซึ่งมีข้อยกเว้น คือ การร้องขอความช่วยเหลือกรณี Nos.1093 , 1134 และ 1173 ที่ฝ่ายบริหารอาจร้องขอได้โดยตรง

- การประสานงานล้มเหลว โดยฝ่ายบริหารที่รับการร้องขอประสานงานไม่ยอมรับเอกสารของข้อมูลการประสานงาน ตามบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ (Nos.1090 , 1131 และ 1170)
- กรณีฝ่ายบริหารที่รับการร้องขอประสานงานได้รับรองข้อมูลการประสานงาน แต่ให้คำตัดสินในปัญหาไม่ทันกำหนดระยะเวลาสี่เดือนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับวิทยุ (Nos.1091 , 1132 และ 1172)
- ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องไม่สามารถตกลงกันได้ ตามบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ (Nos.1092 , 1133 และ 1172)
- การประสานงานไม่อาจเป็นไปได้ด้วยเหตุผลอื่นใดตามข้อบังคับวิทยุ (Nos. 1093 , 1134 และ 1173)

นอกจากนั้น ฝ่ายบริหารที่รับการประสานงานอาจร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักงานวิทยุคมนาคมในการประเมินระดับของการรบกวน หรือ การจัดการพบปะสำหรับฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หรือการคำนวณทางเทคนิคอันเป็นเหตุพื้นฐานของการคัดค้านการเสนอแผนเครือข่ายดาวเทียมใหม่นี้ ตามบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ (Nos.1184-1188)

### ค. ขั้นตอนการแจ้ง (Notification) และจดทะเบียน (Registration)

เป็นขั้นตอนลำดับถัดจากขั้นตอนการประสานงาน ที่สามารถบ่งบอกถึงความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ขยายเพิ่มมากขึ้นเมื่อผ่านขั้นตอนการแจ้งไปสู่การตรวจสอบและจดทะเบียนภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุมาตรา 12-14 อย่างไรก็ดี นับจากวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2541 บทบัญญัติส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการแจ้งและการจดทะเบียนใน "Simplified Radio Regulation" จะมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง นั่นคือ Article S11 ที่รวบรวมองค์ประกอบหลักๆทั้งหมดของมาตรา 12 \* และ 13 \*\* เดิมไว้ในมาตราเดียวกัน อย่างไรก็ดีภายใต้บทบัญญัติใหม่หาได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญในขั้นตอนการแจ้งและการจดทะเบียนไม่ เพียงแต่ทำให้กระบวนการวิธีข้อบังคับตามข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศง่ายต่อการทำความเข้าใจและนำไป

\* เป็นบทบัญญัติในขั้นตอนการแจ้งสำหรับ terrestrial service

\*\* เป็นบทบัญญัติในขั้นตอนการแจ้งสำหรับ space radio station ยกเว้น radio astronomy stations และ satellite broadcasting station

ปรับใช้<sup>206</sup> ทั้งนี้เพื่อสอดรับกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุอย่างหนาแน่น โดยเฉพาะในบางบริการวิทยุคมนาคม หลักการสำคัญดังกล่าวนี้ กำหนดหน้าที่ของสถานีวิทยุคมนาคมซึ่งใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้จากการแบ่งสรรดำเนินการตามขั้นตอนการแจ้ง ถ้าหากเป็นกรณีต่อไปนี้<sup>209</sup>

1. ถ้าการใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นสามารถเป็นเหตุให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อบริการวิทยุคมนาคมของประเทศอื่นๆ หรือ
2. ถ้าคลื่นความถี่วิทยุถูกใช้สำหรับบริการวิทยุคมนาคมระหว่างประเทศ หรือ
3. ถ้าการใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้น ต้องการได้รับการปกป้องระหว่างประเทศ

ดังนั้น สถานีวิทยุคมนาคมที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรใดๆ เป็นไปตามกรณีข้างต้น มีหน้าที่ต้องแจ้งการแบ่งสรรนั้นไปยังสำนักงานวิทยุคมนาคมก่อนการนำการแบ่งสรรนั้นไปใช้ไม่มากกว่า 3 ปีและไม่ช้ากว่า 3 เดือนก่อนวันที่นำไปใช้ โดยสำนักงานวิทยุคมนาคมจะทำการตีพิมพ์ข้อมูลลงใน The Weekly Circular ภายใน 40 วันนับจากวันที่ได้รับการแจ้งนั้นในขณะเดียวกัน สำนักงานวิทยุคมนาคมจะทำการตรวจสอบการแจ้งนั้น อันประกอบด้วยตรวจสอบความสอดคล้องกับระบอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ได้แก่

1. การตรวจสอบทางเทคนิค ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการแจ้งนี้เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ บทบัญญัติเฉพาะสำหรับการจัดสรรที่มี Footnote และความสอดคล้องกับบทบัญญัติในเทคนิคเฉพาะสำหรับบริการวิทยุคมนาคมอวกาศที่ต้องแบ่งปันกับบริการ Terrestrial service ในความถี่คลื่นที่มากกว่า 1. GHz<sup>210</sup>

<sup>206</sup> International Telecommunication Union , Radiocommunication Seminar on Spectrum Management , Geneva 23-29 November 1996. pp.20-23.

<sup>209</sup> Radio Regulation (1994) Article 13 Nos. 1488-1491.

<sup>210</sup> Radio Regulation (1994) Article 13 Nos.1503



2. การตรวจสอบถึงความสอดคล้องกับระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับเฉพาะสำหรับเครือข่ายดาวเทียม ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 13 (Nos.1504 และ 1505) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการประสานงาน

3. การตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ในเรื่องการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายในกรณีที่มีการแจ้งของฝ่ายบริหารแถลงว่าการประสานงานไม่เป็นผลสำเร็จ หรือเมื่อความพยายามประสานงานของสำนักงานวิทยุคมนาคมไม่สำเร็จ ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 13 (Nos.1506 และ 1509)

เมื่อใดก็ตามที่การตรวจสอบการแจ้งเป็นไปอย่างสมบูรณ์ และสำนักงานวิทยุคมนาคมมีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับการแจ้งของสถานีวิทยุคมนาคมที่ได้รับการแบ่งสรรนี้ สำนักงานวิทยุคมนาคมก็สามารถดำเนินกระบวนการที่จะเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนคลื่นความถี่วิทยุที่เรียกว่า The Master International Frequency Register หรือที่เรียกโดยย่อว่า "MIFR" อันประกอบด้วยรายละเอียดทางเทคนิค เช่น การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ ตำแหน่งวงโคจร และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องและคุณลักษณะทางเทคนิค เป็นต้น การจดทะเบียนใดๆ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 6 ข้อบังคับวิทยุ (Nos.342) ได้เป็นอย่างดี ว่า การใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรใดๆ จะต้องดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งจะทำการดำเนินการเพียงเท่าที่การรบกวนระดับที่เป็นอันตรายจะไม่เกิดขึ้น และถ้าเมื่อใดการรบกวนที่วุ่นนี้เกิดขึ้นแก่บริการวิทยุคมนาคมอื่นๆ ซึ่งดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งข้อบังคับวิทยุ การแบ่งสรรนั้นต้องยุติลงทันที

แต่ในกรณีที่สำนักงานวิทยุคมนาคมมีคำวินิจฉัยในการแจ้งของฝ่ายบริหารที่ไม่เห็นชอบ สำนักงานจะส่งการแจ้งกลับพร้อมกับข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและยื่นเสนอการแจ้งใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการยื่นเสนอใบแจ้งอีกครั้งของฝ่ายบริหาร สำนักงานวิทยุคมนาคมพบว่า ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เพียงพอที่จะมีคำวินิจฉัยที่เห็นชอบได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงานวิทยุคมนาคมก็ยังคงต้องมีหน้าที่จดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้จากการแบ่งสรร แม้การดำเนินการตามขั้นตอนการแจ้งนี้จะยังไม่สมบูรณ์ก็ตาม ทั้งนี้เพราะตามบทบัญญัติแห่งกรมสารของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศปราศจากซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างแท้จริง และภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ สำนักงานวิทยุคมนาคมก็ไม่มีอำนาจในการห้ามการใช้คลื่น

ความถี่วิทยุของประเทศใดๆ ดังคำกล่าวในอารัมภบทแห่งธรรมนูญสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ \* และข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ \*\*

อย่างไรก็ตาม สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ก็ได้สร้างระบบกฎเกณฑ์เพื่อปรับใช้กรณีดังกล่าวนี้ ด้วยการกำหนดให้การใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ ที่ได้จากการบันทึกที่ไม่สมบูรณ์ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

1. การใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นเป็นการใช้ภายใต้เงื่อนไขที่เรียกว่า "ชั่วคราว" (Provisionally) สำหรับการแบ่งสรรที่มีการแจ้งแต่เนิ่นๆ

2. การใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นเป็นการใช้ภายใต้เงื่อนไขที่เรียกว่า "เด็ดขาด" (Definitely) สำหรับการแบ่งสรรซึ่งได้ถูกดำเนินการมาไม่น้อยกว่าสี่เดือนโดยปราศจากรายงานในเรื่องการรบกวนอย่างรุนแรง

โดยทั้งสองเงื่อนไขนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติทั่วไป (Nos.1559) ที่ว่า สถานีวิทยุคมนาคมที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุซึ่งบันทึกด้วยกระบวนการวิธีไม่สมบูรณ์ ต้องยุติการรบกวนเมื่อได้รับการร้องเรียนการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายต่อสถานีวิทยุคมนาคมซึ่งอยู่ในสารบบการบันทึกผ่านกระบวนการวิธีข้อบังคับที่สมบูรณ์

จึงอาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนการแจ้งและการจดทะเบียนให้มีความสำคัญและรับรองการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้จากการดำเนินการสอดคล้องกระบวนการวิธีข้อบังคับทั้งหมดของข้อบังคับวิทยุว่าจะปราศจากการรบกวนในระดับที่เป็นอันตราย

\* ซึ่งกล่าวไว้ว่า "โดยการยอมรับอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ของแต่ละรัฐในการกำหนดระเบียบกิจการโทรคมนาคมของตน..."

\*\* ซึ่งกล่าวไว้ว่า "The application of the provisions of these Regulation by the permanent organs of the International Telecommunication Union does not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Union concerning the sovereignty or the legal status of any country, territory or geographical area."

## 4.8 สิทธิและสถานะของสถานีที่ได้รับการแบ่งสรรตามกระบวนการ ข้อบังคับ

เมื่อสถานีวิทยุคมนาคมของประเทศใดที่ได้รับการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุดำเนินการตามกระบวนการข้อบังคับจนกระทั่งได้รับการจดทะเบียนลงใน Master International Frequency Register (MIFR) สถานีวิทยุคมนาคมนั้นจะมีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับการแบ่งสรร สิทธิดังกล่าวนี้จะไม่เท่ากับสิทธิในฐานะความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่เรียกว่า "กรรมสิทธิ์" แต่สิทธิในการใช้คลื่นความถี่วิทยุของสถานีวิทยุคมนาคม ก็คือ สิทธิในการได้รับการปกป้องจากการรบกวนอย่างรุนแรง ดังปรากฏอยู่ในหลายมาตราของธรรมนูญสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ โดยเฉพาะมาตรา 6 Nos.341 ข้อบังคับวิทยุที่กล่าวไว้ว่า

"...Any new assignment or any change of frequency or other basic characteristic of an existing assignment shall be made in such a way as to avoid causing harmful interference to services rendered by stations using frequencies assigned in accordance with the Table of Frequency Allocations in this Chapter and the other provisions of these Regulations, the characteristics of which assignments are recorded in the Master International Frequency Register.."

อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ไม่เพียงแต่รับรองสิทธิในการได้รับการปกป้องการรบกวนที่เป็นอันตรายสำหรับการแบ่งสรรที่สอดคล้องกับกระบวนการข้อบังคับเท่านั้น แต่กลายเป็นข้อจำกัดของสิทธิในตัวมันเอง นั่นคือ

1. การใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับการแบ่งสรรต้องสอดคล้องกับคุณลักษณะที่จดทะเบียนไว้ใน MIFR แต่ถ้าฝ่ายบริหารต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงในคุณลักษณะของการแบ่งสรรที่จดทะเบียน ก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการข้อบังคับในขั้นตอนการแจ้งและการจดทะเบียนสำหรับการแบ่งสรรใหม่ใดๆ และถ้าสำนักงานวิทยุคมนาคมได้รับข้อมูลว่าสถานีนั้นๆ ดำเนินการไม่สอดคล้องกับคุณลักษณะที่จดทะเบียนไว้ สำนักงานจะทำการปรึกษากับฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง และภายหลังการปรึกษา สำนักงานวิทยุคมนาคมอาจยกเลิกการจดทะเบียนนั้น หรือปรับ

แต่งการเข้าสู่ระบบจดทะเบียน ดังนั้น พันธกรณีในการใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรใดๆ จะใช้หลักสุจริต (good faith) ของฝ่ายบริหารทั้งหลายเป็นสำคัญ

2. สิทธิในการใช้คลื่นความถี่วิทยุจากการแบ่งสรรยังเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการแจ้งต่อ สำนักงานวิทยุคมนาคม ในกรณีที่ใช้ใช้นั้นถูกระงับชั่วคราวเป็นเวลา 18 เดือนหรือยุติการใช้เป็นการถาวร

ถ้าสำนักงานวิทยุคมนาคมได้รับแจ้งถึงการระงับชั่วคราวในการใช้หรือแม้แต่ค้นพบถึงการระงับใช้ชั่วคราว เป็นเวลาต่อเนื่องสองปี หรือมากกว่าสองปี ก็จะมีการทำเครื่องหมายไว้เพื่อคัดค้านการเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน นั้นหมายความว่า การแบ่งสรรนั้นจะไม่ถูกพิจารณาในขั้นตอนการแจ้งตามกระบวนการวิธีข้อบังคับสำหรับการแบ่งสรรอื่นๆ และไม่ได้รับสิทธิในการปกป้องการรบกวนที่เป็นอันตรายจากการแบ่งสรรที่ได้จดทะเบียนในภายหลัง นอกจากนี้ ก่อนที่การแบ่งสรรจะถูกกลับมาไปใช้ จะต้องดำเนินการตามกระบวนการวิธีข้อบังคับ คือ การประสานงาน การแจ้งและการบันทึกอย่างสมบูรณ์ และเมื่อใดที่ดำเนินการตามกระบวนการวิธีข้อบังคับเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ วันที่ใหม่ที่การแบ่งสรรนั้นถูกนำมาใช้จะถูกบันทึกลงใน MIFR และสำหรับกรณีเมื่อใดที่สำนักงานวิทยุคมนาคมได้รับแจ้งถึงการยุติอย่างถาวรในการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับการแบ่งสรร การเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนของการแบ่งสรรนั้นจะถูกลบทิ้งจากสารบบของ MIFR ทันที

ภายใต้กฎเกณฑ์ในเรื่องการระงับชั่วคราวและการยกเลิกข้างต้น กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในชื่อของสถานีหรือวันที่ของการนำไปใช้ซึ่งไม่ต้องการการประสานงานหรือการแจ้งใดๆ ดังนั้นฝ่ายบริหารมีสิทธิประการหนึ่งที่เรียกว่า "สิทธิในการใช้อย่างถาวร" (A Right to Perpetual Use) อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวนี้เป็นไปตามทฤษฎีกฎหมายแต่ไม่ใช่คงอยู่ในความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะ เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทางปฏิบัติที่เคยให้แทนที่ดาวเทียมเดิมด้วยดาวเทียมที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มากกว่า ด้วยคุณลักษณะที่แตกต่างกันมาก ก็ยังคงต้องการการดำเนินการตามกระบวนการวิธีข้อบังคับในขั้นตอนการประสานงานและการแจ้งเช่นปกติ

ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ปี ค.ศ.1995 ได้มีคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับสถานะของของการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ดำเนินการตามกระบวนการวิธีข้อบังคับจนกระทั่งได้รับการจดทะเบียนลงใน Master International Frequency Register ( หรือที่เรียกโดยย่อว่า "MIFR") อันเป็นการตอกย้ำถึงสิทธิของสถานีวิทยุที่ได้รับการแบ่งสรรให้ชัดเจนและแน่นอนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา สถานะของการแบ่งสรรที่ได้รับการยอมรับนี้มีสองระดับ คือ <sup>211</sup>

1. การแบ่งสรรที่มีสิทธิในการรับรองระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึง ระดับของการแบ่งสรรที่สอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและบทบัญญัติอื่นๆ ของข้อบังคับวิทยุ รวมทั้งการปรับใช้บทบัญญัติมาตรา 14 (Article S5.21 ข้อบังคับวิทยุใหม่) และเป็นระดับการแบ่งสรรที่สอดคล้องกับกระบวนการวิธีที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานกับบริการวิทยุคมนาคมของฝ่ายบริหารอื่นๆ และในบางกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ตามกระบวนการวิธีข้อบังคับ การแบ่งสรรซึ่งไม่สอดคล้องกับกระบวนการวิธี แต่มีสิทธิในการรับรองระหว่างประเทศ หรือแม้แต่กรณีที่มีการแบ่งสรรนั้นได้รับการประสานงานแต่ยังไม่สมบูรณ์ รวมถึงการแบ่งสรรที่สอดคล้องกับแผนการจัดแบ่งใดๆ

2. การแบ่งสรรที่ไม่สอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและบทบัญญัติอื่นๆ แห่งข้อบังคับวิทยุ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สถานีที่ได้รับการแบ่งสรรนั้นจะสามารถดำเนินการได้ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องไม่เป็นเหตุให้เกิดการรบกวนในระดับที่เป็นอันตรายแก่สถานีซึ่งได้รับการแบ่งสรรสอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและบทบัญญัติอื่นๆ ของข้อบังคับวิทยุ

สถาบันวิทยุบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>211</sup> International Telecommunication Union, Radiocommunication Seminar on Spectrum Management, Geneva 23-29 November 1996. pp.20-23.