



กลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและการกำกับกิจการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
จินตนา พนมชัยชยวัฒน์

Essential Legal Mechanisms for Radio Frequency Allocation and Regulating on
Broadcasting and Television and Telecommunication Services in Accordance
with the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550

Jintana Phanomchaichayawat

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก 65000

Faculty of Law, Naresuan University, A.Muang, Pitsanulok, 65000

*Corresponding author. E-mail: jintanapo@nu.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยสองส่วน อันได้แก่ ส่วนแรกเป็นกลไกทางกฎหมายในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับนโยบายแผนบริหารความถี่ ตารางกำหนดความถี่แห่งชาติและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่วิทยุ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และส่วนที่สองเป็นกลไกทางกฎหมายในการกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม เพื่อให้มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดย ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและกำกับกิจการตามพันธกรณีแห่ง GATs, ITU และประเทศสหรัฐอเมริกา นับจากอดีตจวบจนถึง ค.ศ. 1996

ผลการศึกษาสรุได้ว่า กลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุในระดับนโยบายแผนแม่บทบริหารความถี่ ตารางกำหนดความถี่แห่งชาติและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้คลื่นความถี่วิทยุระดับ “แบ่งสรร” (Assignment) รวมถึงการกำกับกิจการให้เกิดการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม ซึ่ง กสทช. องค์กรกำกับของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency: IRA) ได้ดำเนินการสอดคล้องและครอบคลุมตามมาตรฐานระหว่างประเทศ WTO และ ITU

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบข้อดีที่ควรนำมาสู่การปรับปรุงกลไกทางกฎหมายในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในประเทศไทย คือ การแยกบทบาท “นโยบายและแผนบริหารความถี่แห่งชาติในระดับชาติ” ออกจาก กสทช. โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานรัฐตั้งเช่น NTIA และอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากภาครัฐทั้งหลาย เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติรองรับการความต้องการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่ของทุกหน่วยงานในประเทศ ตลอดจนรองรับเทคโนโลยีหลอมรวมสื่อโดยแผนบริหารความถี่ดังกล่าว จะเป็นแนวทางให้ กสทช. ทำหน้าที่กำกับกิจการเชิงพาณิชย์ ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจหลายฝ่ายผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในลักษณะเชิงสหวิทยาการ ด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์และนิติศาสตร์ เพื่อกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมดัง เช่น FCC ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

คำสำคัญ: กฎหมายโทรคมนาคม, การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ , องค์กรกำกับกิจการโทรคมนาคม, การแข่งขัน, รัฐธรรมนูญ



Abstract

This research is divided into two parts. The first part is the legal mechanisms on radio frequency allocation for public interest, especially the policy level, radio management plan, the national table of frequency allocation and regulation concerning the frequency usage. The second part is the legal mechanisms on regulating on broadcasting and telecommunication services for free and fair competition. Therefore, legal mechanisms by NBCT are relied on the Constitution of Kingdom of Thailand B.E.2550. This research is mainly based on document research by comparing the GATs and ITU guidelines and studying case studies in the United State of America on radio frequency and regulating the services from the past until 1996. The essential legal mechanisms on radio frequency allocation, in particular policy level, radio management plan, national table of frequency allocation, and regulation on frequency use in “assignment level” including legal mechanisms on regulating for free and fair competition by NBCT are complied with the international basis of WTO and ITU.

By comparing with the regulations of the United State of America, there is a great advantage found that can help improving legal mechanism in Thailand. That is the separation of national policy and radio management plan in the national level from “NBCT”. The national policy and radio management plan should regulated by the national authority (e.g. NTIA) and managed by representatives of all state agencies for national strategic plan to support among state agency necessities and to comply with the convergence technology age. The NBCT shall regulate definite commercial services by interdisciplinary experts including economics, political and administrative sciences, engineering and law for regulating on broadcasting and television services on free and fair competition, such as FCC. The Coordination among national regulatory authorities shall be applied for public interest.

Keywords: Telecommunication Law, Radio Frequency Allocation, Independent Regulatory Authority, Competition, Constitution

บทนำ

ภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าผูกพัน อันได้แก่ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าเสรีบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATs) ธรรมนูญและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (Constitution and Convention of International Telecommunication Union) ประเทศไทยต้องเร่งอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าวนี้ ด้วยการออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่ กำหนดให้ “การแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ” (Assignment) ต้องสอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Table of Frequency Allocation) ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) โดยการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุต้องดำเนินการ บนหลักการพื้นฐานว่า “การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุอันเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ (National Interest) เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” แต่ด้วยสภาพทางเทคโนโลยีของการนำคลื่นความถี่วิทยุมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และคุณสมบัติของการเป็นทรัพยากรที่ไร้พรมแดน ดังนั้น การออกกฎหมายที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Optimum Use) โดยคำนึงถึง “การเข้าถึงอย่างเป็นธรรม” (Equitable Access) และรูปแบบของการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุผ่านการออกใบอนุญาตหลายรูปแบบด้วยกัน รวมถึงกระบวนการถอนคืนคลื่นความถี่วิทยุที่จัดสรรโดยไม่มีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนมือใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่อย่างโปร่งใส จึงมีความจำเป็นและต้องนำมาปรับใช้ภายใต้ข้อจำกัดของระยะเปลี่ยนผ่านที่มีทั้งผู้ประกอบการเอกชนรายใหม่ ที่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และผู้ประกอบการเอกชนรายเดิมตามสัญญาสัมปทานที่ยังคงได้รับการคุ้มครองตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งสภาพตลาดกิจการโทรคมนาคมมี



ลักษณะแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เพราะผู้ประกอบการรายเดิมอยู่ในฐานะที่มีความได้เปรียบตามสัญญา เพื่อการสร้างกลยุทธ์การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือจำกัด หรือกีดกันคู่แข่ง ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์ในการแข่งขันในตลาดเพื่อคุ้มครองการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรมและเสรีจึงมีความจำเป็นเช่นกัน

กลไกทางกฎหมายในการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับกิจการควรประกอบด้วยอะไร และหน่วยงานกำกับของรัฐ (National Regulatory Authority: NRA) ที่มีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ ควรสร้างกลไกทางกฎหมายในเชิงประสานการทำงาน หรือแยกอิสระจากกันกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยศึกษาพัฒนาการของประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ITU และแนวทางกำกับของ WTO เพื่อเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมกับประเทศไทย

1. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.1 ศึกษากลไกทางกฎหมายที่จำเป็นในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

1.2 ศึกษากลไกทางกฎหมายที่จำเป็นในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมในประเทศสหรัฐอเมริกา และตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิเช่น ITU และ WTO เป็นต้น

1.3 เสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่ควรมีเพิ่มเติม เช่น การตรากฎหมายในระดับ “อนุบัญญัติ” หรือเสนอแนะปรับปรุงนโยบายในกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

2. สมมติฐานการวิจัย

กลไกทางกฎหมายของรัฐที่จำเป็นในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม และบทบาทขององค์กรกำกับของรัฐต้องดำเนินการจัดสรรและกำกับกิจการที่ดำเนินถึงปัจจุบันทางเทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ และการบริหารจัดการ เพื่อออกกฎหมายระดับ “อนุบัญญัติ” ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะและแข่งขันเสรี เป็นธรรม

3. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาเปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกา และพันธกรณีตาม ITU และ WTO

4. วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวม และ วิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบเอกสารทั้งแนวคิด ทฤษฎี ตัวอย่างกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและงานวิจัยเอกสาร ในประเด็นด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และการกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

ผลการศึกษา

การจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็น “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ แต่ด้วยสภาพธรรมชาติ “การไร้พรมแดน” (Non-Boundary) และป้องกันปัญหาการรบกวนกันอย่างรุนแรงจากการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ กระทั่งต่อการสื่อสารในบริการกิจการวิทยุคมนาคม หรือระหว่างบริการกิจการ หรือบริการกิจการในแต่ละประเทศ ดังนั้น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุจึงต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน มีผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจหลายฝ่าย และต้องใช้ลักษณะเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ดังนั้น นโยบายและกฎ ระเบียบของรัฐ แผนแม่บทบริหารความถี่ ตารางกำหนดความถี่แห่งชาติตลอดจนกฎเกณฑ์ว่า การใช้คลื่นความถี่วิทยุและกำกับกิจการเป็นกลไกที่สำคัญ ดังต่อไปนี้



1. นโยบายและแผนการจัดสรร ตารางการจัดสรรและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่

1.1 นโยบายและแผนการจัดสรร

จากการศึกษาด้านนโยบายการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ของประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติไว้ในระดับ “รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา” ที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนแห่งสหรัฐอเมริกา ในสิทธิในการสื่อสารในหลักการและบัญญัติเพิ่มเติมถึงสิทธิในการสื่อสารในระดับ “รัฐบัญญัติ” ทั้งในแง่ของกลไกทางกฎหมายในการจัดสรรและองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมดูแลนับตั้งแต่ พ.ศ. 2477 และมุ่งเน้นให้เสรีภาพแก่เอกชนดำเนินกิจการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์ โดยเฉพาะการปรับปรุงครั้งสำคัญ พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับการปฏิรูปในประเทศไทย และจัดเป็นต้นแบบ “คณะกรรมการร่วม” อันประกอบด้วย

1. คณะกรรมการกิจการสื่อสารแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Communication Commission: FCC) เป็นองค์กรระดับรัฐบาลกลางที่เป็นองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency: IRA) มีกรรมการเพียง 5 คนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม และออกกฎเกณฑ์ในการใช้คลื่นความถี่วิทยุเพื่อกิจการต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารความถี่ที่ NTIA กำหนด FCC มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางสลับซับซ้อนต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีความยืดหยุ่น และที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ทักษะประสบการณ์ของกรรมการใน FCC จึงต้องพิจารณาคัดเลือกจากหลากหลายกลุ่มทั้งทางด้านเทคนิค อาทิเช่น วิศวกร หรือนักเศรษฐศาสตร์จุลภาค หรือผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ตัดสินคดีเชิงนโยบายและด้านกฎหมาย สื่อลามก หรือหยาบคาบ หรือสื่อลามกอนาจารผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ทั้งนี้ FCC ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงจากอำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนเช่น IRA อื่นๆ แต่การ ควบคุมโดยทางอ้อมจากอำนาจทั้งสามฝ่ายของรัฐบาลกลางมีหลายวิธี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจนิติบัญญัติที่สภาองเกรส ในการพิจารณาร่างข้อบังคับควบคุมทางการเงินและงบประมาณ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารภายในองค์กร เพราะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2498 (Administrative Procedure Act) และถูกควบคุมด้วยกระบวนการทางศาล หรือโดยกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภา และการควบคุมโดยผ่านสำนักงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีและเป็นหน่วยงาน ที่ตั้งงบประมาณในการทำงานให้ FCC หรืออำนาจฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีที่ให้คำแนะนำและขอความยินยอมจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งและเลือกกรรมการ 1 คนจากกรรมการทั้งห้าคนขึ้นทำหน้าที่ เป็น “ประธาน FCC” รวมถึงอำนาจตุลาการที่ประธานาธิบดีสามารถร้องขอให้ศาลระดับรัฐบาลกลาง (Federal Court) ในการตรวจสอบว่าข้อบังคับที่ออกโดย FCC ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการสื่อสารหรือไม่

2. สำนักบริหารข้อมูลข่าวสารและโทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecommunication and Information Administration: NTIA) ซึ่งเป็นองค์กรด้านบริหารความถี่ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานของรัฐ (NRA) สังกัดกระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในระดับชาติ ในระดับ “แบ่งสรร” ให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทั้งหลาย อาทิเช่น การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคงของรัฐ การคมนาคมและการขนส่ง และการใช้เพื่อกิจการด้านภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

หากพิจารณารูปแบบองค์กรกำกับในประเทศสหรัฐอเมริกา “คณะกรรมการร่วม” มีการ ดำเนินงานภายใต้ MOU ปี พ.ศ. 2546 เห็นพ้องกันที่ต้องสร้างกระบวนการในด้านการประสานงานด้านความถี่ (Frequency Coordination) รวมทั้ง การวางแผนเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ด้านความถี่ (Spectrum Planning Provisions) ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการสื่อสาร พ.ศ. 2477 กำหนดให้มีองค์กรร่วมที่เรียกว่า “คณะกรรมการให้คำปรึกษากิจการวิทยุระหว่างหน่วยงาน” (Interdepartment Radio Advisory Committee: IRAC) ในการบริหารคลื่นความถี่ โดยประธานของคณะกรรมการ IRAC มาจาก NTIA และกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรรัฐบาลกลาง 20 องค์กร (Federal Agencies) ผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ อาทิเช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม สำนักบริหารอวกาศ และการบินแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งนี้ทุกกระทรวงและหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุถือเป็นสมาชิกของ IRAC โดยนิตินัย นอกจากนั้นคณะกรรมการ IRAC จะมีส่วนหนึ่งของสมาชิกที่ไม่ได้มาจากหน่วยงาน



กระทรวงของรัฐบาล แต่อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกในคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc Group) โดยผ่านความเห็นชอบของกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจทุกชุดที่แต่งตั้งขึ้น ต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ต่อปีงบประมาณ และประธานของแต่ละชุดต้องรายงานต่อ IRAC ถึงผลการประชุมของแต่ละชุดภายในเดือนแรกของแต่ละปีงบประมาณ ผู้ช่วยรัฐมนตรีที่กำกับสำนักบริหารจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ต้องพิจารณาผลงานที่ปรากฏในรายงานตามคำแนะนำของ IRAC ที่ คำนึงถึงสภาพของธรรมชาติผลงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเฉพาะกิจแต่ละชุดประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิจารณาตัดสินใจกรณีผลงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเฉพาะกิจที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดข้างต้น อนึ่ง การกำกับกิจการฯ NTIA ต้องขอคำแนะนำจาก FCC ในการพิจารณาจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุที่จำเป็นต่อการใช้งานของกระทรวงความมั่นคงเป็นลำดับแรก

ประเทศไทยเริ่มมีการกำหนดนโยบายการจัดสรรคลื่น กำหนดรูปแบบและรับรองสถานะของ องค์กรอิสระ IRA ไว้ในระดับ “รัฐธรรมนูญ” ในปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงยืนยันหลักการเดิมเช่นกัน มีความแตกต่างกันเพียงสองประเด็น นั่นคือ 1) การลดรูปจากสององค์กรเป็นองค์กรหนึ่งเดียว คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือที่เรียกโดยย่อว่า “กสทช.” โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กสทช.” เป็น “นิติบุคคล” และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น และอยู่ภายใต้การกำกับของประธานกรรมการ โดยให้อำนาจแก่ “กสทช.” ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ระดับแบ่งสรรทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อการใช้สำหรับกิจการพาณิชย์ (Commercial Use) และสำหรับกิจการของรัฐ (State Use) และ 2) การปรับอำนาจในกำหนด “นโยบาย” จากเดิมของ IRA ให้เป็นอำนาจของ “ฝ่ายบริหาร” โดย กสทช. ต้องจัดทำแผนให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท การบริหารคลื่นความถี่ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการต่าง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับตารางกำหนดความถี่แห่งชาติให้สอดคล้องกับ ITU และแนวทางในการคืนคลื่นความถี่ เพื่อนำไปจัดสรรใหม่ทั้งนี้การจัดทำแผนแม่บทฯ ต้องคำนึงถึงการใช้งานด้านความมั่นคงตามความจำเป็น

จะเห็นได้ว่ากสทช. มีบทบาทหน้าที่จัดสรรและกำกับกิจการฯ ทั้งที่ใช้ในเชิงพาณิชย์และที่มิใช่เชิงพาณิชย์ จึงแตกต่างจาก FCC ในประเทศสหรัฐฯ ที่เน้นบทบาทกำกับเฉพาะเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของ IRA คือ ต้องรู้เท่าทันตลาดการแข่งขันกิจการ และความต้องการของผู้ใช้ เพื่อออกกฎเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นและการออกใบอนุญาตให้ใช้ที่ทันต่อพลวัตทางเทคโนโลยี และความต้องการของผู้ใช้ตามกลไกตลาดเสรีและเป็นธรรม

1.2 ตารางการจัดสรรคลื่น

“ITU” เป็นองค์การระหว่างประเทศมีฐานะเป็นทบวงชำนาญพิเศษ เป็นองค์การหลักที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างระบอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้กรรมสารหลักสองฉบับ อันได้แก่ ธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ (International Radio Regulation: IRR) ที่เป็นเอกสารแนบท้ายกรรมสารหลักและมีสภาพบังคับรัฐสมาชิก ด้วยลักษณะเฉพาะของทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุที่ไร้พรมแดน จึงไม่สามารถกำหนดเขตแดนแน่นอนได้ หลักแบ่งปันทรัพยากรสากล (Shares Universal Resource) ซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานเขตแดน หรือดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งจึงถูกนำมาปรับใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ และได้ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐในการควบคุม กำกับ และการจัดการโทรคมนาคม โดยเฉพาะการแบ่งสรร หรือการใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ ดังปรากฏในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ พ.ศ. 2537 ข้อความเบื้องต้นและการให้คำนิยามคำว่า “assignment” มาตรา 1 ที่ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐในการกำหนด และใช้ทรัพยากรของตนภายใต้เงื่อนไขระหว่างประเทศบางประการ

ตารางดังกล่าวนี้ถูกปรับปรุง หรือขยายเพิ่มเติม ด้วยการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม (WRC) จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Allocation) ซึ่งหมายถึง กระบวนการแบ่งแถบคลื่นความถี่วิทยุทั้งหมด ระหว่าง 9 K Hz - 400 G Hz เพื่อกำหนดย่านความถี่วิทยุสำหรับกิจการวิทยุคมนาคมต่าง ๆ (Radiocommunication Services) ใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งเกิดจากข้อตกลงและรับรองโดย WRC แต่ละครั้ง โดยแต่ละย่านความถี่วิทยุที่ได้รับ



การจัดสรรต้องมีการจัดช่องความถี่วิทยุ หรือย่านความถี่วิทยุย่อยลงที่เรียกว่ากระบวนการจัดแบ่งคลื่นความถี่วิทยุ (Allotment) ซึ่งเกิดจากข้อตกลง และรับรองโดยการประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยวิทยุคมนาคมระหว่างประเทศ (Regional Radio Conference: RRC) และสอดคล้องกับที่รับรองโดย WRC

ดังนั้น เวทีดังกล่าวข้างต้นนี้จัดเป็นเวทีประชุมที่สำคัญ สำหรับรัฐสมาชิกทั้งหลายในการเจรจา ขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เพื่อบริการกิจการวิทยุคมนาคมใหม่ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย รวมถึง การตั้งข้อสงวนเพื่อรักษา หรือปกป้องผลประโยชน์ของแต่ละรัฐสมาชิกในการประชุมแต่ละครั้ง ซึ่งมีการประชุมทุก ๆ 3 - 5 ปี และทุกครั้งที่มีการประชุมอาจมีการเพิ่มเติมบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยจัดทำเป็นเชิงอรรถ (Footnote) ซึ่งมีทั้งเชิงอรรถทั่วไป และเชิงอรรถของแต่ละประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้และแก้ไขไว้ในตารางจัดสรรคลื่นความถี่ ตามมาตรา 5 แห่ง IRR จึงปรากฏการจัดทำเชิงอรรถนับแต่ปี พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2543, พ.ศ. 2546, พ.ศ. 2550 จนถึงปี พ.ศ. 2555 กสทช. ประกาศบังคับใช้ตารางกำหนดความถี่ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งจัดทำขึ้นตามแนวทางในการจัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่ของ ITU (Phanomchaichayawat, n.d., pp.163 - 165)

1.3 กฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่

กฎหมายจัดตั้งฉบับ พ.ศ. 2553 กำหนดให้อำนาจกึ่งนิติบัญญัติให้แก่ กสทช. ในการออก กฎเกณฑ์ใช้คลื่นความถี่ บนหลักการพื้นฐานของการแบ่งปันทรัพยากรสเปกตรัม (Spectrum Sharing) อาทิ เช่น การใช้คลื่นความถี่ร่วม (Frequency Sharing) หรือการใช้คลื่นความถี่ซ้ำ (Frequency Reuse) เป็นต้น เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่วิทยุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการรบกวนกันอย่างรุนแรง ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกใบอนุญาต

กฎหมายกำหนดให้ “กสทช.” ใช้วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ประกอบการแต่ละรายไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมใบอนุญาตประเภท ที่ 3 กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ใบอนุญาตระดับชาติ รวมถึงใบอนุญาตระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นด้วย เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้อำนาจกสทช. ในการพิจารณาความเหมาะสม และจำเป็น เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการระดับภูมิภาค และท้องถิ่น โดยการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมไว้ในประกาศการประมูลคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีอุปสงค์ไม่มากนัก เพื่อมิให้เป็นภาระของผู้บริโภค และ คุ้มครองสิทธิของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องแยกกันประมูลในแต่ละระดับ

การใช้คลื่นความถี่วิทยุที่มีความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ ไม่เพียงแต่จะลดความขัดแย้งของ ผู้ใช้แต่ยังสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐจากค่าธรรมเนียม (Fee) ใบอนุญาต (License) ซึ่งถือเป็นเอกสารรับรองสถานะและสิทธิของผู้ให้บริการ กฎหมายจัดตั้งฯ ได้กำหนดประเภทใบอนุญาตของบริการกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมไว้อย่างชัดเจน และกำหนดวิธีการออกใบอนุญาตให้ใช้วิธี “การประมูล” (Auction) สำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ประเภทที่ 3 และใบอนุญาตบริการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ทางธุรกิจประเภทระดับชาติ เว้นแต่ ใบอนุญาตบริการทางธุรกิจประเภทระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีอุปสงค์ไม่มากนักและเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ผู้บริโภค กสทช. มีอำนาจประกาศกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ต้องแยกกันประมูลในแต่ละระดับ

กฎหมายจัดตั้งฯ กำหนดให้ใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่เป็น “สิทธิเฉพาะตัว” ของผู้รับใบอนุญาต จะโอนแก่กันมิได้ ผู้รับใบอนุญาตต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง จะมอบการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วน หรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจประกอบกิจการแทนมิได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกำหนดให้กรณีที่มีการครอบงำ หรือถูกครอบงำกิจการตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้รับใบอนุญาตต้องรายงานให้ กสทช. ทราบ (Phanomchaichayawat, n.d., pp.86 - 90)

2. การกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

รัฐบัญญัติแห่งสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายควบคู่กับหลักการให้บริการอย่างทั่วถึงและเป็นสากล จึงมุ่งลดอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อการให้บริการกิจการฯ ในระดับท้องถิ่นที่มีผู้ประกอบการ

กลุ่มมนุษย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์



น้อยรายโดยการออกกฎเกณฑ์บังคับ “ผู้ประกอบการ” ว่าต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ขณะที่กฎหมายไทยมุ่งเน้นกำหนดให้ กสทช. เป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ในระดับ “ประกาศ” หลักการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน และอัตราค่าธรรมเนียมสมเหตุสมผลซึ่งเป็นหลักการกว้าง ๆ และให้อำนาจแก่ กสทช. ออก “ประกาศ” กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในประเทศสหรัฐอเมริกา เหมือนดังเช่นบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นการให้บริการเป็นหลักมากกว่าการขายหรือจำหน่ายสินค้า และรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ (Operator) และรัฐเป็นผู้กำกับโดยต้องตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยการให้บริการกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility Regulations) อันประกอบด้วย การให้บริการด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียม ปราศจากการเลือกปฏิบัติหลักการให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuity) ผู้ประกอบการไม่สามารถหยุดให้บริการได้แม้จะไม่มีกำไรเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก FCC เสียก่อนด้วยเหตุที่บริการกิจการโทรคมนาคมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ผู้ให้บริการจะได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สิทธิในการผ่านทาง (Right of Way) สิทธิในการเวนคืนที่ดิน และสิทธิในการเข้าไปในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อบำรุงรักษา หรือซ่อมแซมอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ เป็นต้น และบริการกิจการโทรคมนาคมยังมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบทที่ห่างไกล นโยบายการให้บริการสาธารณะที่ทั่วถึงและเป็นสากล จึงนำมาปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยกิจการโทรคมนาคมด้วย ที่บังคับให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมขยายการให้บริการไปยังชนบทห่างไกลด้วย เพื่อต้องการให้ประชาชนในชนบทห่างไกลได้รับบริการที่ทันสมัยและทั่วถึงเหมือนที่อยู่ในเมืองใหญ่ เพราะหากไม่มีเงื่อนไขเรื่องนี้ไว้ ผู้ประกอบการไม่สนใจขยายเครือข่ายไปยังชนบท เนื่องจากไม่คุ้มกับต้นทุนที่ลงไป (Lee and Prime, 2001, pp.315 – 316)

กฎหมายไทยกำหนดบทบาทสำคัญแก่ กสทช. ที่ต้องมีมาตรการให้มีการกระจายบริการด้าน โทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยต้องจัดทำแผนให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และบริการเพื่อสังคม แผนต้องกำหนดพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินการ พร้อมทั้งประมาณค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการ โดยแผนนี้ต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภากรรมการ ต้องออกประกาศกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะจัดเก็บจากผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อนำไปใช้ดำเนินการสนับสนุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมโดยคำนึงถึงรายได้ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมประกอบด้วย เพื่อจัดสรรเข้ากองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะสภาพธรรมชาติของตลาดบริการกิจการโทรเลขและโทรศัพท์ในประเทศสหรัฐอเมริกาในระยะแรกนั้น มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติผ่านการรับรองสิทธิบัตรโทรศัพท์เครื่องแรกของโลกโดยบริษัท Bell และการขยายกิจการให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นในกิจการบริษัท AT&T ผู้ประกอบการเอกชนจึงผูกขาดในตลาดกิจการโทรเลขและโทรศัพท์โดยธรรมชาติ กอปรกับภายหลังรัฐบาลยังได้มีการออกกฎหมายกเว้นมิให้กิจการโทรเลขและโทรศัพท์ตกอยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้า จนในที่สุดรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาได้ประกาศแนวทางการแทรกแซงด้วยการปรับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (The Sherman Act) ในกลางทศวรรษที่ 20 คือ การแตกบริษัท AT&T (American Telephone and Telegraph Company) ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นการเลือกใช้แนวทางการควบคุมโครงสร้าง (Structure Control) เพื่อป้องกันการกระจุกตัวในตลาด (Market Concentration) และหวังว่าจะทำให้มีการแข่งขันในตลาดกิจการโทรคมนาคมมากขึ้น แนวทางนี้มีผลบังคับใช้นับแต่ปี พ.ศ. 2527 ในตลาดอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และส่งผลกระทบทั่วทั้งตลาดอุตสาหกรรมทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากศาลมีคำสั่งให้แตกบริษัท AT&T หน่วยงานกำกับ FCC เริ่มมีการออกกฎระเบียบว่าด้วยระเบียบวิธีพิจารณาตรวจสอบเพื่อให้หลักประกันและส่งเสริมการแข่งขันในตลาดบริการโทรคมนาคมควบคู่ไปกับหลักขนส่งสาธารณะในต้นปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลไทยสนับสนุนนโยบายการแข่งขันเสรีในบริการกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับ “ผู้ให้บริการรายใหม่” (New Entrant) ที่จะเข้ามาในตลาด และผูกพันผู้ให้บริการทุกรายต้องดำเนินบทบาท ภายใต้กฎกติกาการแข่งขันอย่างเสรีบนพื้นฐานของหลักการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในตลาดได้ เมื่อผู้ให้บริการมีพฤติกรรมบิดเบือนตลาด รวมถึงการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับการได้แย่งสิทธิ หรือการตรวจสอบกรณีมีข้อพิพาทที่กระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาดบริการ



กิจการโทรคมนาคม กสทช. จึงมีบทบาทสำคัญในการ “กำกับ” กิจการตามแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยม ส่งเสริมการแข่งขันเสรี เป็นธรรม โดยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นย้ำในการป้องกันการผูกขาดในกิจการฯ ด้วยวิธีการควบรวม (Merger) หรือการครองสิทธิ์ข้ามสื่อ (Horizontal Restraint) อันเป็นพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดในรูปแบบทั้งแนวนอนและแนวตั้ง (Vertical Restraint) ประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการส่งออกจึงให้ความสำคัญกับความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศ ที่จะต้องแข่งขันกับกลุ่มทุนผู้ประกอบการจากต่างประเทศ ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายแข่งขันควรคำนึงถึงประโยชน์ที่ธุรกิจภายในประเทศจะได้รับเปิดโอกาสให้ธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ นั้น มีอำนาจเหนือตลาดภายในประเทศได้ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในตลาดโลกได้ เพียงแต่กฎหมายจะควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดไม่ให้ใช้อำนาจที่มีอยู่ในทางที่ผิด (Abuse of Right) หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการแข่งขันในตลาดและผู้บริโภค จึงจะถือว่ามีการกระทำฝ่าฝืน กฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งสอดคล้องกับแนวทางคำตัดสินขององค์กรบังคับใช้กฎหมาย และศาลยุติธรรมของทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีลักษณะพื้นฐานของระบบและโครงสร้างเศรษฐกิจขนาดใหญ่ กลุ่มธุรกิจมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกอยู่แล้ว การจะปล่อยให้กลุ่มทุนธุรกิจได้มีขนาดใหญ่เกินไปอำนาจของกลุ่มทุนนั้น อาจมีผลคุกคามต่อเสถียรภาพของรัฐ จึงต้องมีมาตรการควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบการนั้นมีอำนาจเหนือตลาดได้ ซึ่งต่างจากกรณีประเทศไทย (Tanitkul, pp.18 - 19)

สรุปผลการศึกษา

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา จัดว่ามีพัฒนาการในด้านกฎระเบียบครอบคลุมหลายประเด็นที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นหลักการเชื่อมต่อโครงข่าย หลักการให้บริการทั่วถึง และเป็นสากลและการออกใบอนุญาต รวมถึงการจัดทำตารางกำหนดความถี่แห่งชาติที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ ITU และ GATs ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต แต่หากพิจารณาจากประสบการณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังนี้

1. ควรพิจารณาแยกบทบาทหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่เพื่อกิจการของรัฐออกจาก กสทช. เพื่อให้องค์กรอิสระได้ทำงานเชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ที่ต้องการองค์กรรูปแบบพิเศษที่มีความคล่องตัวและลดความกังวลใจจากหน่วยงานด้านความปลอดภัยและมั่นคงของรัฐที่ ควรแยกส่วนการพิจารณาและหวงกันไว้ เพื่อความจำเป็นหรือเร่งด่วนในภาวะการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีกรอบแนวความคิดในการจัดสรรและใช้เทคโนโลยีแตกต่างจากเอกชนในเชิงพาณิชย์ เพื่อคุ้มครองการแข่งขันที่เข้มแข็งขึ้น

2. ผู้แทนรัฐไทยควรเตรียมความพร้อมในการประชุม WRC และ RRC ซึ่งเป็นเวทีระหว่างประเทศเจรจา ด้านโทรคมนาคมระหว่างกลุ่มรัฐพัฒนาแล้วและรัฐกำลังพัฒนา เพื่อให้ได้ผลสรุปที่สมประโยชน์ของแต่ละฝ่าย และแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มพัฒนาการทางเทคโนโลยีโทรคมนาคมและสารสนเทศของกลุ่มรัฐพัฒนาแล้ว ซึ่งเปรียบเสมือน “ผู้นำ” ที่มีอิทธิพลในการชี้นำทิศทางของหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

3. การกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติ ควรอยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐระดับกระทรวง และมีองค์กรประกอบของกรรมการตามแนวทางของ IRAC โดยเฉพาะกิจการด้านความมั่นคงและความปลอดภัย และการใช้เพื่อกิจการของรัฐ อันประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐพิจารณาความจำเป็นของการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเพื่อกิจการของรัฐในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานนั้น ๆ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกรณีเช่นว่านี้จะไม่มีปัญหาของช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของรูปแบบองค์กร หรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการที่หมดวาระลง

4. ควรกำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่วิธีการประมูล ซึ่งอาจเลือกใช้วิธีการ คัดเลือกเปรียบเทียบ หรือวิธีการจับฉลาก หรือวิธีการใดมาก่อนได้ก่อน เพื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมใบอนุญาตประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 และประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ใบอนุญาตบริการสาธารณะและบริการชุมชน เพราะหากพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระฉบับเดิมไม่ปรากฏการกำหนดวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ให้



“ผู้ประกอบการ” แต่ละรายบังคับไว้ เพียงแต่กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการในการออกกฎระเบียบกฎเกณฑ์การใช้โดยแยกตามประเภทกิจการ และไม่บังคับว่าต้องใช้วิธีการประมูลในกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ”

5. ภาครัฐควรมุ่งเน้นนโยบายและกฎหมาย ที่เน้นควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือ ตลาด เพราะการรวมธุรกิจนั้นมีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เว้นแต่กรณีที่มีการรวมธุรกิจอันก่อให้เกิดการผูกขาด หรืออาจสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และมีการประกาศไว้โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าแล้วเท่านั้นที่จำเป็นต้องขออนุญาต เพื่อลดขั้นตอนยุ่งยากในการขออนุญาตจากระบบราชการ ซึ่งอาจเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ

เอกสารอ้างอิง

- Intven, H., & Tetrault, M. (2000). *Telecommunications regulation handbook (Module I: Overview of telecommunications regulation)*. Washington, DC: InfoDev World Bank.
- Lee, K., & Prime, J. (2001). *Telecommunications law, overview of US telecommunication law* (chapter 9). Oxford: Blackstone Press.
- Long, C. D. (1995). *Telecommunications law and practice* (2nd ed.) London: Sweet & Maxwell.
- National Telecommunications and Information. Department of Commerce. (2013). *Manual of regulations and procedures for federal radio frequency management*. Washington, DC: Department of Commerce, National Telecommunications and Information Administration.
- Phanomchaichayawat, J. (n.d.). *Essential legal mechanisms for radio frequency allocation and regulating on broadcasting, television and telecommunication services under the constitution of Kingdom of Thailand B.E.2550*. Pitsanulok: Naresuan University.
- Tanitkul, S. (2010). *Nomography on competition act B.E.2542 and Case Study* (2nd ed.). Bangkok: Winyuchon Company.
- Walden, I., & Angel, J. (2001). *Telecommunications law and regulation: An introduction*. Oxford: Blackstone Press.
- Zuckman, H. L., Corn-Revere, R. Frieden, R. M., & Kennedy, C. H. (1999). *Modern communications law*. St. Paul: Thompson West.