



โครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมรูปแบบต่าง ๆ

นโยบายของรัฐในแต่ละรัฐที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะการให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวจะเป็นการให้บริการโดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดในการให้บริการ หรือจะเป็นการให้บริการโดยบริษัทเอกชนก็ตาม หากพิจารณาในภาพรวมแล้ว จะพบว่าแต่ละรัฐจะมีเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เพื่อพิจารณาเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมให้มีจำนวนเพียงพอและทั่วถึงทุกพื้นที่ (universal service), จัดให้มีบริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพที่ดี และมีราคาเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการของภาคเอกชน และธุรกิจภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มการเพิ่มบทบาทของกลไกตลาดในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกอำนาจ หน้าที่ ระหว่างผู้ให้บริการ (provider) และผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดในการให้บริการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีแนวโน้มที่แยกผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมออกมาก็ตาม แต่ลักษณะของรูปแบบ อำนาจ หน้าที่ ของผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งในบทนี้จะศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการศึกษาในภาพรวมและมีใช่เป็นการศึกษาเพื่อตัดสินว่ารูปแบบใดจะดีที่สุด

5.1 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

จากความจำเป็นที่ลี้ลับมีผู้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลดังที่กล่าวมา ปัญหาประการแรกที่ต้องนำมาพิจารณาคือ รูปแบบของผู้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าว มีลักษณะอย่างไรบ้าง

5.1.1 รูปแบบขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

จากการศึกษาพบว่า หากแบ่งลักษณะขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยใช้เกณฑ์ระดับของความเป็นอิสระ และการแบ่งแยกทางโครงสร้าง (structural

separateness) ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ควบคุมกำกับดูแล สามารถแบ่งแยกลักษณะผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้ 5 รูปแบบ¹ คือ

1. องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล แต่มีโครงสร้างที่แตกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ

องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมประเภทนี้ จะถูกจัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม แต่จะถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรอย่างชัดเจนหรือไม่ก็ได้ เช่น ประเทศเกาหลี กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมได้กำหนดให้ Ministry of Information and Communication (MIC) เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล² หรือประเทศเยอรมัน ซึ่งกฎหมายของประเทศเยอรมันได้กำหนดให้ BMPT เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล

องค์กรในรูปแบบนี้จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานหนึ่งภายในกระทรวง แต่จะมีหน่วยงานกำกับดูแลแตกต่างหากจากผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐ อย่างไรก็ตามทั้งสองหน่วยงานนี้ในท้ายที่สุดจะต้องมีการรายงานต่อรัฐมนตรีคนเดียวกัน

รูปแบบองค์กรประเภทนี้มักไม่มีการแบ่งแยกระหว่างหน้าที่การควบคุมดูแล (regulatory function) กับหน้าที่การวางนโยบายโทรคมนาคมของรัฐบาล (government's policy functions) กล่าวคือการวางนโยบายโทรคมนาคมจะอยู่หน่วยงานเดียวกับองค์กรควบคุมกำกับดูแล แม้ว่าอาจมีการแยกหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ก็ตาม แต่ก็มิได้มีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมกำกับดูแล เช่น ประเทศเกาหลี ในปี ค.ศ.1992 ได้มีการตั้งหน่วยงานชื่อ Korean Communications Commission (KCC) ขึ้นภายในกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน และคุ้มครองผู้บริโภค แต่บทบาทของ KCC มีอยู่อย่างจำกัดรวมทั้งไม่มีอำนาจเด็ดขาดเพราะในการตัดสินใจต้องขึ้นอยู่กับ MIC

¹ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," Telecommunications Policy 17 (December 1993) : 658.

² Shin Cho, Byung-il Choi and Seon-Kyou Choi. "Restructuring the Korean telecommunications market : Evolution and challenges ahead," Telecommunications Policy 20 No.5 (1996) : 369.

³ Peter L. Smith and Gregory Staple. Telecommunication Sector Reform in Asia : Toward a new Pragmatism, p. 76.

ข้อดีขององค์กรควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้คือ มีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำเนื่องจากสามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต้นสังกัดได้ นอกจากนี้ยังเกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายโทรคมนาคม การดำเนินงาน และการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแล⁴ ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

ข้อเสียขององค์กรในรูปแบบนี้คือ มีความเสี่ยงสูงต่อการแทรกแซงทางการเมืองซึ่งจะนำมาสู่ความไม่ยุติธรรม และไม่น่าเชื่อถือขององค์กรควบคุมกำกับดูแล อีกทั้งการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลยังง่ายต่อการถูกรอบงำจากวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น ความไม่โปร่งใสในการตัดสินใจ และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน⁵ ในขณะที่องค์ประกอบทั้ง 2 ประการข้างต้นนี้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

2. องค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระ (semi-autonomous agency)

องค์กรควบคุมกำกับดูแลประเภทนี้ เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยได้รับอำนาจให้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ แต่การตัดสินใจในบางเรื่อง หรือทั้งหมด ยังอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จะได้รับการทบทวนตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น เช่น การทบทวนโดยรัฐมนตรี⁶ หรือมีหน้าที่ต้องรายงานต่อรัฐมนตรีของรัฐบาล แต่องค์กรควบคุมกำกับดูแลประเภทนี้มีอิสระอย่างสูงในการดำเนินการปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล⁷ เช่น ในประเทศอังกฤษ ตาม section 7 ของ Telecommunications Act 1984 Director General ของ Ofitel หรือ Secretary of State จะเป็นผู้ให้ใบอนุญาต⁸ โดยมีเงื่อนไขว่าถ้า Secretary of State เป็นผู้ให้ใบอนุญาตจะต้องกระทำภายใต้ความยินยอมของ Director General (DG) และถ้า DG เป็นผู้ให้ใบอนุญาตก็จะต้องได้รับความยินยอมจาก Secretary of State หรือให้ใบอนุญาตตามแนวทางทั่วไปที่ Secretary of State ได้ให้ไว้แก่ DG⁹ นอกจากนี้ตาม Section 95

⁴ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, op.cit., footnote 1, p.658.

⁵ Peter L. Smith and Gregory Staple. Telecommunication Sector Reform in Asia : Toward a new Pragmatism, p. 76.

⁶ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, supra., footnote 1, p.659.

⁷ Ibid., p. 659.

⁸ Colin D. Long, Telecommunications Law and Practice (London : Sweet&Maxwell, 1995), p. 63.

⁹ Section 7(10) The Telecommunications Act 1984.

ของ The 1984 Acts ยังกำหนดว่า Secretary of State มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือ เพิกถอนใบอนุญาตได้ถ้าหากใบอนุญาตดังกล่าวก่อให้เกิดการผูกขาด หรือ การควบกิจการ (Merger)¹⁰

ข้อดี ขององค์กรในรูปแบบนี้คือ นโยบายที่ออกมาจะมีความสอดคล้องและคงที่ (consistency and stable) มีความเสี่ยงต่อปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในระดับต่ำ¹¹ สามารถประกันความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายทางการค้า และเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี เช่น การดึงดูดเงินลงทุน นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินนโยบายในประเด็นที่มีการโต้เถียงกัน เช่น การแข่งขันหรือนโยบายราคาได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹²

ข้อเสียขององค์กรในรูปแบบนี้คือ องค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการอิสระไม่สามารถผสมผสานนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลในภาคการให้บริการโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมักเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และมีต้นทุนในการดำเนินงานที่สูงเนื่องจากภารกิจที่มืองค์กรแยกออกเป็นอิสระต่างหาก จึงมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก¹³

3. องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่ (fully autonomous regulatory agency)

องค์กรควบคุมกำกับดูแลประเภทนี้ เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายอำนาจให้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระ และเต็มที่ โดยไม่จำเป็นต้องรายงานหรือยื่นขออนุญาตดำเนินการต่อหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น Federal Communications Commission (FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าองค์กรในรูปแบบนี้จะไม่ถูกล่วงดุลและตรวจสอบ (check and balance) โดยหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลโดยศาล

¹⁰ Colin D. Long, op.cit. footnote 8, p.149.

¹¹ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, supra., footnote 1, p.659.

¹² The Advisory Group on Telecommunication Policy, International Telecommunication Union(ITU), The Changing Policies Considerations for the Members of the ITU, p. 15.

¹³ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, op.cit., footnote 11, p. 659.

ข้อดีและข้อเสียขององค์กรในรูปแบบนี้ คล้ายคลึงกับองค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระ ซึ่งประเทศใดจะเลือกใช้รูปแบบใด โดยทั่วไปแล้วจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นของประเทศนั้น ๆ¹⁴

4. องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่เป็นส่วนหนึ่งภายในหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการ ประกอบการให้บริการ

องค์กรควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผู้ให้บริการมักจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล และมีอำนาจผูกขาดในการให้บริการ โทรคมนาคม และในขณะเดียวกันเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลในตัวเองด้วย¹⁵ เช่น ประเทศอินเดีย , ไทย

ข้อดีขององค์กรในรูปแบบนี้คือ เป็นรูปแบบที่ง่าย และมีต้นทุนการดำเนินงานต่ำ แต่ก็มีข้อเสียคือ ความน่าเชื่อถือในแง่ของความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานต่ำเช่นกัน เนื่องจากเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างหน้าที่ในการให้บริการ และการควบคุมกำกับดูแลซึ่งรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน¹⁶

5. ประเทศที่ไม่มีองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ ประเทศที่มีลักษณะนี้ จะไม่มีองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะเจาะจง การควบคุมกำกับดูแลจะกระทำโดยผ่านศาลและกฎหมายทั่วไป¹⁷ นอกจากนี้นโยบายทั่วไปของรัฐบาล เช่น นโยบายการแข่งขัน นโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ยังสามารถถูกนำมาใช้เป็นแนวทางควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย แต่อย่างไรก็

¹⁴ Ibid., p. 659.

¹⁵ International telecommunication Union, World Telecommunication Development Report 1994 : World Telecommunication Indicators, p. 68.

¹⁶ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," Telecommunications Policy 17 (December 1993) : 659.

¹⁷ Advisory Group on Telecommunication Policy. International Telecommunication Union (ITU), The Changing Policies Considerations for the Members of the ITU, p. 14.

องค์กรเฉพาะทางด้านเทคนิค เช่น องค์กรตรวจสอบทางด้านมาตรฐาน หรือองค์กรบริหารกลั่นความถี่วิทยุอาจถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะก็ได้¹⁸

ข้อดีของการควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้คือ เป็นวิธีการที่ง่าย และมีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ¹⁹

ข้อเสียของการควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้คือ มีความล่าช้าในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และยังสร้างความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกฎระเบียบ และแนวทางของการให้บริการโทรคมนาคมในอนาคต ซึ่งสิ่งนี้อาจเป็นตัวระงับการตัดสินใจของผู้ที่ต้องการจะเข้ามาดำเนินการให้บริการใหม่ ๆ²⁰ ด้วย นอกจากนี้บ่อยครั้งที่ศาล หรือ หน่วยงานต่าง ๆ ทั่วไปขาดความรู้ ความเข้าใจในลักษณะเฉพาะของระบบการให้บริการโทรคมนาคม ทำให้การดำเนินการตัดสินใจไม่เหมาะสม และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อพัฒนาการของระบบการให้บริการโทรคมนาคม

5.1.2 โครงสร้างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

1. โครงสร้างโดยทั่วไป

จากการศึกษาโครงสร้างขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยทั่วไปแล้วจะพบว่า ไม่ว่าจะองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะมีรูปแบบอย่างไรก็ตาม แต่โครงสร้างขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนเสมอ²¹ คือ

1.1 คณะกรรมการฝ่ายนโยบาย (Policy Board) จะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ในการวางนโยบายทางด้านโทรคมนาคม ซึ่งรวมไปถึงวิธีการในการที่จะปฏิบัติให้บรรลุตามแผนนโยบายในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานนี้อาจแยกต่างหากจากองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมก็ได้ ในกรณีที่รัฐบาลมีองค์กรที่วางแผนทางด้านนโยบายไว้โดยเฉพาะแล้ว

1.2 คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (Executive Board) เป็นส่วนที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ และออกอนุบัญญัติ รวมทั้งดำเนินการตัดสินใจชี้ขาดปัญหา และข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน

¹⁸ International Telecommunication Union. World Telecommunication Development Report 1994 : World Telecommunication Indicators, p. 68.

¹⁹ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, op.cit., footnote 16, p. 659.

²⁰ Ibid., p. 660.

²¹ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 119.

ระบบการให้บริการโทรคมนาคมรวมทั้งพิจารณาในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมด้วย

1.3 เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical Staff) ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการวางนโยบาย รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิคให้เป็นไปตามที่ระบุในใบอนุญาต และสร้างแนวโน้มให้เกิดการนำบริการโทรคมนาคมใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาด²²

2. โครงสร้าง องค์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ของประเทศ

อังกฤษ Office of Telecommunications : OfTel

OfTel เป็นองค์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษซึ่งตั้งขึ้นตาม Telecommunications Act 1984 ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ Secretary of State ในการแต่งตั้ง Director General of Telecommunications ขึ้นมาทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน Telecommunications Act 1984 ส่วนกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมจะเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการก้าวสู่ปรมาณและบริการโทรคมนาคม กำหนดระเบียบและออกกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเปิดตลาดการแข่งขันเสรี โดย Director General ที่ได้รับการแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

OfTel เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านโทรคมนาคมโดยต้องการแปรรูป (privatization) ผู้ให้บริการที่เป็นรัฐ คือ British Telecom ให้เป็นเอกชนพร้อมกับเปิดให้มีการแข่งขันในตลาด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้การแข่งขันเกิดความยุติธรรมแก่ผู้ให้บริการรายใหม่ ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านเครือข่ายและระบบการให้บริการ ทั้งนี้เพราะ British Telecom อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้ให้บริการรายอื่น (dominant firm)

OfTel ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประมาณ 160 คน โดยองค์กรของ OfTel แบ่งเป็น 10 หน่วย โดยแต่ละหน่วยจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป คือ Network Competition , Consumer Affairs , Licensing , Licence Enforcement and Fair Trading , Technical Affairs , Economic, Accountancy and Statistics Advice , Legal Advice , Administration , Press Relations and Research and Intelligence Unit , Services Competition and International Affairs

²² Asean Development Bank Final Report. Telecommunications Restructuring and Privatization. (Touch Ross & CO: November 1994), p. 25.

3. โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

อเมริกา Federal Communications Commission : FCC

FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งขึ้นตาม Telecommunication Act 1934 เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา²³ คณะกรรมการของ FCC มีจำนวน 5 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา (senate) คณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี โดยมีการแต่งตั้งสมาชิกใหม่เหลื่อมกันไปทุก 1 ปี ดังนั้นในแต่ละปีจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการที่หมดวาระเพื่อเข้าดำรงใหม่ 1 คน ซึ่งในการแต่งตั้งกรรมการจะคัดเลือกบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คนไม่ได้

โครงสร้างการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการกำกับดูแลที่ประกอบด้วยองค์กรกำกับดูแลในระดับมลรัฐ และในระดับสหพันธ์ (federal) ในระดับสหพันธ์ องค์กรกำกับดูแลคือ FCC ซึ่งเป็นองค์กรที่แยกต่างหาก และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของรัฐบาล ถึงแม้ว่า FCC จะเป็นองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่มีความเป็นอิสระสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วการดำเนินการของ FCC จะถูกคานอำนาจจากรัฐสภา (congress)²⁴ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ดังนั้นการที่คณะกรรมการของ FCC มีที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก็จะทำให้เกิดการคานอำนาจกันขึ้นระหว่างกรรมการของ FCC นอกจากนี้ยังเกิดการคานอำนาจระหว่าง FCC กับฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการควบคุมทางด้านงบประมาณของ FCC ผ่านทางรัฐสภา ประกอบกับการที่กระบวนการตัดสินใจของ FCC ยังอาจถูกทบทวนได้ด้วยกระบวนการทางศาล จึงทำให้รูปแบบการดำเนินงานของ FCC เป็นไปด้วยความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพสูง

4. โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศเยอรมัน

องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันปัจจุบัน คือ BMPT ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งภายในกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (แต่แยกต่างหากจาก DBT ซึ่งเป็นผู้ให้บริการ) โดยมี Federal Minister of Post and Telecommunication เป็นหัวหน้า ด้วยเหตุนี้รัฐมนตรีของกระทรวงจึงเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นอิสระขึ้นมาโดยเฉพาะ

²³ Apec Telecommunication Working Group, *Telecommunications Regulatory Environment in APEC Member Economies*. 1996, p 271.

²⁴ Ibid., p 273.

ตารางที่ 3 โครงสร้างลักษณะองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละประเทศ

ประเทศ ลักษณะ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
1. องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม	Federal Communications Commission : FCC	Office of Telecommunications : Oftel	หน่วยงานกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายใน Ministry of Post and Telecommunications โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ
2. สภาพตลาดการให้บริการ โทรคมนาคม	เป็นตลาดที่มีโครงสร้างการให้บริการ โดยการควบคุมการเข้าสู่ตลาดของการให้บริการมีน้อย หรือไม่เลย	เป็นตลาดที่มีโครงสร้างการให้บริการ โดยรัฐ แต่มีการแปรรูปกิจการในช่วงกลางทศวรรษ 1980s ลักษณะตลาดมีการแข่งขัน แต่มีการควบคุมการเข้าสู่ตลาด	เป็นตลาดที่การให้บริการโทรคมนาคมดำเนินการโดยรัฐ และ โครงสร้างตลาดเป็นการผูกขาดในบางส่วน คือผูกขาดในโทรศัพท์พื้นฐาน
3. รูปแบบขององค์กร	Autonomous Agency องค์กรกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่	Semi-Autonomous Agency องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ	องค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล แต่มีโครงสร้างที่แตกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ
4. กฎหมายที่ให้อำนาจ	Communications Act 1934	Telecommunications Act 1984	Postal Constitution Act (July 1989)

ประเทศ ลักษณะ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
5. โครงสร้างขององค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - ควบคุม โดยคณะกรรมการ (Commissioners) จำนวน 5 คน - คณะกรรมการ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี - กรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> - ควบคุม โดย Director General (DG) - DG ได้รับการแต่งตั้งจาก Secretary of State - DG มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> - ควบคุม โดยรัฐมนตรีกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม - รัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง - ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาทางการเมือง

5.2 ขอบเขตอำนาจขององค์กรควบคุมกำกับดูแล

ในเรื่องของขอบเขตอำนาจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนี้ จะเกี่ยวข้องกับแนวความคิดที่ว่า องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมควรจะทำกีดขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบขององค์กรอยู่เฉพาะในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้นหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคมจะเกี่ยวกับระบบสื่อสารหลายรูปแบบ เช่น การสื่อสารโดยสาย (wire) และการสื่อสารโดยคลื่นวิทยุ (wireless) ซึ่งจำเป็นต้องถูกนำไปใช้ในกิจการอื่น ๆ ด้วย เช่น การแพร่ภาพกระจายเสียงหรือการทหาร เป็นต้น นอกจากนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโทรคมนาคมในปัจจุบันสามารถเพิ่มจำนวนผู้ติดต่อสื่อสารได้มากกว่า 2 คน ดังนั้นวิวัฒนาการดังกล่าวจึงใกล้เคียงกับลักษณะของการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกการให้บริการโทรคมนาคมออกจากการแพร่ภาพกระจายเสียง²⁵

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอาจมีขอบเขตความรับผิดชอบใน 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ

5.2.1 องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงด้วย

เช่น Federal Communications Commission (FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ Canada Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) ของประเทศแคนาดา การหลอมรวมกันทางเทคโนโลยี และสื่อต่าง ๆ ทำให้เกิดการส่งสัญญาณภาพ เสียง และข้อมูลในเวลาเดียวกันได้ หรือที่เรียกว่า multimedia นั้น ทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เคยใช้กับการให้บริการทางโทรศัพท์แต่เพียงอย่างเดียวสามารถนำมาใช้ได้กับระบบ cable TV ด้วย จึงทำให้ในหลายประเทศนิยมให้องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงซึ่งทำให้เกิดแนวคิดว่าการหลอมรวมกันทางเทคโนโลยี ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีการหลอมรวมกันของการกำกับดูแลด้วย²⁶ และนอกจากนี้การที่องค์กรเพียงองค์กร

²⁵ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, supra., footnote 21, p. 109.

²⁶ Rachel Brandenburger and Lorelei Fleming, Freshfields Communications and Media Group, "Regulatory Convergence," Global Telecoms Yearbook 1995 (Euromoney Publication, 1995): 88.

เดียวสามารถทำหน้าที่ได้หลายอย่างนั้นจะเป็นที่นิยมในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความหลากหลายขององค์กรของรัฐ อีกทั้งยังเกิดความสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อย²⁷

5.2.2 องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

เช่น Telecommunications Bureau (TB) ใน Ministry of Posts and Telecommunications (MPT) ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น จะมีหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุด้วย ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา FCC ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพราะจะมีหน่วยงานคือ Interagency Radio Advisory Committee (IRAC) ทำหน้าที่นี้ด้วย และในประเทอังกฤษจะมี RA เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโดยเฉพาะส่วน Ofitel มีเพียงหน้าที่ในการให้คำแนะนำเท่านั้น

ข้อดีขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุด้วยนี้คือ จะทำให้ผู้กำกับดูแลมีความเข้าใจในเทคโนโลยีของคลื่นวิทยุในเครือข่ายสารสนเทศมากขึ้น²⁸

5.2.3 องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ

เช่น Ofitel ของประเทศอังกฤษ องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบนี้ จะแยกการควบคุมกำกับดูแลในกิจกรรมต่าง ๆ ออกจากกัน แต่ก็ยังให้ความสำคัญในเรื่องความเกี่ยวพันที่ใกล้ชิดขององค์กรต่าง ๆ ข้างต้น ด้วยเหตุผลนี้องค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลบริการหนึ่ง ๆ จึงจำเป็นต้องประกอบไปด้วยผู้แทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือวางนโยบายใด ๆ ซึ่งเหตุผลหลักของแนวความคิดนี้ มักจะเน้นหลักอยู่ที่การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ กล่าวคือ ลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคม, การให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง และการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ล้วนแต่มีราย

²⁷ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," Telecommunications Policy 17 (December 1993) : 656.

²⁸ Ibid., p. 656.

ละเอียดยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรใช้กฎเกณฑ์ และองค์การที่ควบคุมกำกับดูแลโดยเฉพาะเจาะจง²⁹ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

อย่างไรก็ตาม จากลักษณะของขอบเขตอำนาจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีการแบ่งแยกออกมาเป็น 3 รูปแบบก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่า แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดและชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีของการแพร่ภาพกระจายเสียงและการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เช่น FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าจะเป็นองค์กรกำกับดูแลโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงด้วย แต่ก็ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ แม้จะไม่มีบทบาทอย่างชัดเจนและเต็มที่ก็ตาม หรือในกรณีของ TB/MPT ของประเทศญี่ปุ่นก็ตาม แม้จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ แต่ก็มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียง แม้จะเป็นบทบาทที่จำกัดมากก็ตาม ซึ่งลักษณะขององค์กรควบคุมกำกับดูแลในลักษณะนี้จะวางอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และกฎเกณฑ์ของการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการให้บริการโทรคมนาคม จึงสมควรให้กิจกรรมดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรเดียวกัน โดยมีเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญดังนี้

ประการแรก การแบ่งองค์กรควบคุมกำกับดูแลออกเป็นส่วนๆ คือ องค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม องค์กรควบคุมกำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และ องค์กรที่ควบคุมการกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงนั้น เป็นการกระทำที่วางอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจของผู้วางนโยบายในอดีตไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานทางเทคโนโลยี³⁰ ซึ่งเทคโนโลยีและสภาพเศรษฐกิจ สังคม ในปัจจุบันได้แตกต่างจากอดีตอย่างมาก

ประการที่สอง การแบ่งแยกรูปแบบการควบคุมกำกับดูแล และ ขอบเขตของการให้บริการจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวในแนวตั้ง (Vertical integration) ของผู้ให้บริการเพื่อที่จะครอบงำ และ ผู้ขาดเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคม และ การแพร่ภาพกระจาย

²⁹ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 112.

³⁰ Ibid., p. 110.

เสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันระบบเครือข่ายสื่อสารสามารถให้บริการการสื่อสารได้ทั้งในรูปแบบของการแพร่ภาพกระจายเสียงและการให้บริการโทรคมนาคม³¹

ประการที่สาม จากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ขอบเขตที่แบ่งแยกระหว่างการให้บริการต่าง ๆ นั้นเลือนลางไม่สามารถแบ่งแยกชัดเจนแน่นอนได้ ทำให้เกิดปัญหาและความจำเป็นที่ต้องทบทวนแนวความคิดใหม่ว่าการแบ่งแยกดังกล่าวเป็นการกระทำที่เหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในระบบดิจิทัล และ swithed system ทำให้เกิดการรวมตัวกันระหว่างการให้บริการโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ และ การแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้ทำให้หลักเกณฑ์ที่เคยใช้ในการแบ่งแยกระหว่างการให้บริการโทรคมนาคมกับการแพร่ภาพกระจายเสียงไม่สามารถใช้ได้ถูกต้องชัดเจน เช่น การให้บริการวีดีโอตามสั่ง (Video on demand), การประชุมทางจอภาพ (video conference), home shopping เหล่านี้ จะถือว่าเป็นการให้บริการโทรคมนาคมหรือเป็นการให้บริการการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งการเกิดหลอมรวมกันระหว่างการให้บริการต่างๆเหล่านี้ ทำให้เกิดแนวความคิดที่ว่า ถึงเวลาสมควรที่จะต้องให้บริการเหล่านี้อยู่ภายใต้องค์กรควบคุมกำกับดูแลเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นการกระตุ้นให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้าง หรือ เทคโนโลยีที่ผู้ประกอบการจะเลือกใช้ในกิจการของตน³²

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยพบว่า ถึงแม้ว่าองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละรัฐจะมีขอบเขตที่เหมือนกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรกำกับดูแลนั้นจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุมกำกับดูแลได้เท่ากันหรือเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะแต่ละรัฐต่างก็มีนโยบายและเป้าหมายที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างก็แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศกำลังพัฒนา ประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศที่พัฒนาแล้ว³³

³¹ สุภวัฒน์ มีงประเสริฐ, supra., footnote 28, p. 110.

³² Ibid., p. 110.

³³ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," *Telecommunications Policy* 17 (December 1993) : 651.

ตารางที่ 4 แสดงขอบเขตอำนาจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
ในแต่ละประเทศ

ประเทศ \ ขอบเขตอำนาจ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
1. เครือข่ายโทรคมนาคม สาธารณะแบบตายตัว	●	●	●
2. เครือข่ายโทรคมนาคม เอกชนแบบตายตัว	◐ ⁽¹⁾	●	●
3. เครือข่ายโทรคมนาคม เคลื่อนที่สาธารณะ	●	●	●
4. เคมเบิลทีวี	◐ ⁽²⁾	○	◐
5. การแพร่ภาพกระจายเสียง	●	○	○
6. ตรวจสอบอนุมัติชนิดของ อุปกรณ์ (CPE Type Approval)	●	●	○ ⁽⁶⁾
7. การดูแลคลื่นความถี่วิทยุ	◐ ⁽³⁾	◐ ⁽⁴⁾	◐ ⁽⁵⁾

- หน้าทีหลักขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
- ◐ องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมมีหน้าที่รับผิดชอบบางส่วน
 - (1) เครือข่ายโทรคมนาคมของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำกับดูแลน้อยมาก โดยหลักจะพิจารณาการใช้คลื่นความถี่วิทยุ
 - (2) รัฐบาลท้องถิ่นจะมีบทบาทมากกว่าในการกำกับดูแลเคเบิลทีวี
 - (3) NTIA และ IRAC เข้ามามีบทบาทด้วย
- ◐ องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมมีบทบาทน้อยมาก
 - (4) มีหน่วยงานแยกต่างหาก
 - (5) มีหน่วยงานแยกต่างหาก แต่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน
- องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมไม่มีบทบาทเลย
 - (6) มีหน่วยงานแยกต่างหาก แต่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน

5.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดตั้งและการปฏิบัติงานขององค์กร เนื่องจากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถและความมีประสิทธิภาพขององค์กรดังกล่าว ซึ่งในหัวข้อนี้จะแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

5.3.1 อำนาจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

โดยทั่วไปแล้วจะพบว่าสิ่งที่ขาดไม่ได้ในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแล คือ อำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าองค์กรกำกับดูแลดังกล่าวสามารถทำอะไรได้บ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายโทรคมนาคมจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจขององค์กรเพื่อที่จะทำให้องค์กรสามารถทำการได้อย่างเต็มที่ แต่แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติรับรองอำนาจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการออกกฎระเบียบควบคุมดูแลต่าง ๆ แต่องค์กรควบคุมกำกับดูแลก็สามารถที่จะไม่ออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมกำกับดูแลในบางเรื่องที่เห็นว่าไม่สมควรก็ได้ กรณีนี้มักจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรควบคุมกำกับดูแลพิจารณาเห็นว่ากลไกตลาดได้ทำหน้าที่แทนกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นอย่างดีแล้ว และไม่จำเป็นต้องที่องค์กรควบคุมกำกับดูแลจะต้องเข้ามาแทรกแซง เช่น FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมราคาของการให้บริการโทรศัพท์ทางไกล ทั้งที่มีอำนาจที่จะทำได้ก็ตาม³³ อำนาจที่ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่สำคัญมีดังต่อไปนี้³⁴ คือ

1. อำนาจในการพิจารณาในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคม

ก. หลักการให้ใบอนุญาต

โดยทั่วไปแล้ว การที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมในรัฐใดรัฐหนึ่งจะประกอบการได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทร

³³ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," Telecommunications Policy 17 (December 1993) : 655.

³⁴ Stewart D. White, Presentation: Telecommunications & Pribatisation, (Thailand : 5 May 1995)

คมนาคมของรัฐนั้น ๆ เสียก่อน เช่น ในประเทศอังกฤษ ตาม Telecommunications Act 1984 ใน section 5 ที่กล่าวว่า บุคคลใดก็ตามที่ดำเนินการในระบบโทรคมนาคมถือว่ามีความผิด ถ้าหากไม่ได้ใบอนุญาตให้ดำเนินการ ซึ่งแต่ละรัฐอาจมีวิธีการพิจารณาในการให้ใบอนุญาตที่แตกต่างกัน

ข. วิธีในการพิจารณาให้ใบอนุญาต

จากการศึกษาวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ที่จะได้ใบอนุญาต อาจใช้วิธีดังต่อไปนี้³⁵

1.1 การพิจารณาเป็นกรณีไป (case-by-case judgement by the regulator) ในบางประเทศที่มีประเพณีการบริหารงานของรัฐ โดยการให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงาน แต่ไม่มีกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบและไม่ต้องแสดงเหตุผลในการตัดสินใจ มักใช้การพิจารณาเป็นกรณีไปในการให้ใบอนุญาต ข้อดีของรูปแบบนี้คือ การพิจารณาจะกระทำได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่มีข้อเสียคือ อาจมีการใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสมในการตัดสินใจ

1.2 วิธีจัดการประกวด (Beauty contest approach) รูปแบบนี้ใช้ในกรณีที่มีผู้ยื่นขอใบอนุญาตหลายราย โดยในการพิจารณาจะพิจารณาในรายละเอียดของข้อเสนอในการขอใบอนุญาต ซึ่งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม อาจตั้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้คะแนนแก่ผู้ขอใบอนุญาตเอาไว้ ข้อดีของวิธีการนี้ คือ เป็นวิธีการที่ป้องกันการขัดแย้ง ป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมและมีความโปร่งใส ข้อเสียคือ เสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานานในการพิจารณา

1.3 การฟังความคิดเห็นแล้วเปรียบเทียบ (comparative hearing) วิธีการนี้จะคล้ายกับวิธี “beauty contest” แต่ต่างกับตรงที่ว่าวิธีนี้จะมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นขึ้น โดยเหตุผลต่างๆ ที่ผู้ขออนุญาตรายหนึ่งรายใดไม่ได้รับการคัดเลือกจะมีการนำมาเสนอและพูดคุยกัน ข้อเสียของวิธีการนี้คือ ใช้เวลานานอย่างมากในการพิจารณา ตัวอย่างของประเทศที่ใช้วิธีนี้คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

1.4 วิธีการจับฉลาก (Lotteries) วิธีนี้มีขึ้นเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงในเรื่องของความสัมพันธ์ของการเสียค่าใช้จ่ายสูง ของข้อ 1.2 และ 1.3 ข้างต้น โดยการใช่วิธีจับฉลากว่าผู้ใดจะเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแต่การพิจารณาในรูปแบบนี้จะมีการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะยื่นขอใบอนุญาตก่อน ซึ่งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะเป็นผู้กำหนด เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่ง FCC ได้มีการนำระบบโทรศัพท์ในระบบ Cellular เข้ามาใช้และได้ให้ผู้

³⁵ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, supra., footnote 1. p. 669.

ที่จะประกอบการยื่นเพื่อขออนุญาต ซึ่งถ้าหากใช้วิธี Comparative hearing จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูงและล่าช้า เนื่องจากมีผู้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นจำนวนมากด้วยเหตุนี้ FCC จึงตัดสินใจใช้วิธีจับฉลากคัดเลือกผู้ที่จะได้ใบอนุญาต ข้อดี วิธีการนี้จะทำให้เกิดความรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่มีข้อเสียคือ วิธีการนี้ถือว่าไร้เหตุผลซึ่งอาจนำไปสู่การอุทธรณ์อย่างมาก รวมทั้งคุณสมบัติของผู้ยื่นขอใบอนุญาตก็ไม่ได้มีการถ่วงกรองอย่างจริงจัง

1.5 วิธีการประมูล (Auction) วิธีนี้จะเป็นการคัดเลือกให้ใบอนุญาตแก่ผู้ให้ราคาสูงสุดใน การประมูล ซึ่งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม จะต้องทำการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะเข้าร่วมประมูลก่อน ตัวอย่างเช่น ในประเทศ New Zealand ใช้การประมูลในการให้ใบอนุญาตจัดการคลื่นความถี่วิทยุแก่ผู้ให้ราคาสูงสุด (ไม่ใช่ใบอนุญาตอนุญาตประกอบการ) ข้อดี จะมีความรวดเร็ว, เสียค่าใช้จ่ายน้อย และก่อให้เกิดรายได้ที่สำคัญแก่รัฐ แต่มีผู้ที่โต้แย้งวิธีนี้ว่า การพิจารณาแบบนี้ทำให้หลักเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ถูกมองข้ามไป เพราะคำนึงถึงแต่มูลค่าในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

1.6 วิธีผสม (Mixture of approach) วิธีนี้เป็นกรนำข้อดีของหลาย ๆ รูปแบบมาผสมกัน กล่าวคือ องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอาจทำการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดก่อน (เหมือนวิธีการ beauty contest) แล้วนำมาทำการจับฉลากเพื่อให้ใบอนุญาต ในประเทศ Greece การพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาประกอบการใน Second cellular services นั้น รัฐจะทำการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก่อนแล้วค่อยมาประมูล

ตารางที่ 5 แสดงวิธีการที่ใช้ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตของแต่ละประเทศ

วิธีการ \ ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
การพิจารณาเป็นกรณีไป	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่
การเปรียบเทียบจากการประมูล โดยผู้กำกับดูแล	ไม่ใช่	ใช่	ใช่ (ในกรณีโทรศัพท์เคลื่อนที่)
ประชาพิจารณ์เปรียบเทียบ	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่
การจับสลาก	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่
การขายทอดตลาด	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่
ประเมินจากการเปรียบเทียบ ร่วมกับการจับสลาก	ไม่ใช่(แต่อยู่ภายใต้การพิจารณา)	ไม่ใช่	ไม่ใช่
ประเมินจากการเปรียบเทียบ ร่วมกับการขายทอดตลาด	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่

2.อำนาจในการตั้งมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับการเชื่อมต่อเครือข่ายสาธารณะ

(public interconnection)

อำนาจในการตั้งมาตรฐานทางเทคนิคในการเชื่อมต่อเครือข่ายนี้รวมไปถึงอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องการเชื่อมต่อเครือข่ายสาธารณะด้วย ซึ่งการเชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของหลักการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ปัญหาหลักของการเชื่อมต่อเครือข่ายซึ่งมักจะเกิดขึ้นในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมคือ ปัญหาการเชื่อมต่อเครือข่ายของผู้ให้บริการรายใหม่ กับผู้ให้บริการที่มีอยู่แล้วในตลาด ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้น การเชื่อมต่อเครือข่ายจะเป็นไปในลักษณะของการเจรจาระหว่างผู้ให้บริการในตลาดโทรคมนาคม กับผู้ให้บริการรายใหม่โดยไม่ได้มีการแทรกแซงจากองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม จึงทำให้เป็นการยากที่ในการตกลงจะมีการพิจารณาถึงหลักความโปร่งใสหรือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งทำให้ที่ผ่านมาในเรื่องของเกณฑ์การเชื่อมต่อเครือข่ายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกที่ไม่ว่าจะมากหรือน้อย³⁶ หลักการในเรื่องการเชื่อมต่อเครือข่ายที่สำคัญที่ควรจะมีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ให้บริการและผู้บริโภคคือ³⁷

2.1 ทำให้กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อเครือข่ายเป็นเรื่องที่ง่าย กล่าวคือโดยหลักแล้วควรมีกฎเกณฑ์ที่ป้องกันการกระทำที่มิให้ผู้อื่นมาให้บริการแข่งขันด้วยหรือการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ (prohibitions on anticompetitive behaviour and discrimination) ซึ่งกฎเกณฑ์เช่นนี้ในรายละเอียดจะต้องง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งอันเกิดจากการตีความ

2.2 องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมควรต้องเป็นอิสระ และมีอำนาจเพียงพอที่จะทำหน้าที่ในฐานะของกึ่งตุลาการได้ด้วย ซึ่งในประเด็นนี้มีได้หมายความว่าองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะอยู่เหนือหลักกฎหมายและใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ แต่หมายถึงว่าในการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลควรจะต้องแสดงเหตุผลประกอบด้วยเสมอ

2.3 หลักเกณฑ์ของการเชื่อมต่อเครือข่ายต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติซึ่งในหลักการนี้ก็มีปัญหาที่เกิดขึ้น 2 ประการ คือ

³⁶ Rachel Brandenburger and Lorelei Fleming, Freshfields Communications and Media Group, "Interconnection," *Global Telecoms Yearbook 1995* (Euromoney Publication, 1995): 98-99.

³⁷ Ibid., p. 99.

- หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ (PTOs) ได้ใช้หลักการดังกล่าวในแง่ที่ว่าป้องกันไม่ให้เกิดการนำสถานการณ์บางอย่าง มาเป็นข้อพิจารณาในการคิดค่าบริการการเชื่อมต่อเครือข่าย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว บางครั้งสถานการณ์ต่างก็ก็สามารถคิดค่าบริการการเชื่อมต่อที่แตกต่างกันไปได้ แต่ PTOs มักใช้หลักนี้เพื่อคิดราคาเท่ากันหมด

- หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ (PTOs) ใช้หลักการนี้ในรูปแบบโดยนัยของการเลือกปฏิบัติต่อผู้เชื่อมต่อเครือข่ายรายเล็ก โดยการให้ส่วนลดแก่ผู้เชื่อมต่อเครือข่ายรายใหญ่

2.4 หลักเกณฑ์การเชื่อมต่อเครือข่ายต้องมีความโปร่งใส (transparency) กรณีนี้หมายถึงว่าในการเชื่อมต่อเครือข่ายขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องสามารถพิสูจน์ หรือตรวจสอบโครงสร้างของการคิดราคาค่าบริการของผู้ให้บริการรายใหญ่ได้

2.5 ควรมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในกฎหมายที่เกี่ยวกับการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่ไม่ได้มีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันมากนัก

2.6 ควรระลึกไว้เสมอว่าการเลือกปฏิบัตินั้น ทำไม่ได้ในกรณีของราคา (price) แต่ในกรณีของคุณภาพของบริการ และการเกิดบริการใหม่ ๆ นั้น อาจเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งหมายถึงว่า ผู้รับบริการทุกคนอาจได้รับบริการที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่ผู้รับบริการในบริการที่เหมือนกันจะต้องคิดราคาในอัตราเดียวกัน

2.7 หลักการของการบริการอย่างทั่วถึง (Universal service obligations) หลักการนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีทั้งนี้เพื่อให้บริการมีความครอบคลุม และยังได้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economies of scale)

การเชื่อมต่อเครือข่ายเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคม ไม่เพียงแต่ในระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังมีในระดับระหว่างประเทศด้วย อย่างไรก็ตามไม่มีองค์กรใดที่สามารถสร้างหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่สมบูรณ์ได้เพราะในสภาพตลาดที่แตกต่างกัน ก็ต้องการกฎเกณฑ์ที่ต่างกันไป

3. อำนาจในการตั้งมาตรฐานทางเทคนิคของอุปกรณ์โทรคมนาคมที่ใช้ในการเข้าใช้เครือข่าย

บางครั้งผู้ให้บริการอาจกำหนดมาตรฐานของสินค้าเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นมาให้บริการแข่งขันด้วยดังนั้นการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นนี้ถือเป็นมาตรการป้องกันการกีดกันทางการค้าอย่างหนึ่ง เช่น Federal Communication commission (FCC) ได้กำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ปลายทาง (terminal equipment) เอาไว้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายอื่นผลิตอุปกรณ์

โทรศัพท์ที่มีมาตรฐานมาแข่งขันกับ AT&T ซึ่งทำให้เครือข่ายการให้บริการทางด้านนี้ขยายขอบเขตออกไปมากเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค³⁸

4.อำนาจในการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ให้บริการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตที่กำหนดไว้³⁹

อำนาจในการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ให้บริการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตที่ได้กำหนดไว้นี้ เป็นอำนาจที่ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐว่าให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลมากน้อยเพียงใด ซึ่งบางครั้งองค์กรก็ไม่อาจกำหนดบทลงโทษได้ด้วยตนเองแต่ต้องขึ้นกับกระทรวงต้นสังกัด

5.3.2 หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นสิ่งที่ชี้ว่า องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ต้องทำอะไรบ้าง เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและนโยบายขององค์กร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลจะคล้ายคลึงกันแม้ว่าแต่ละรัฐจะมีเป้าหมายและนโยบายที่แตกต่างกันก็ตาม ซึ่งหน้าที่ขององค์กรที่สำคัญมีดังต่อไปนี้⁴⁰

1. หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด
2. หน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจของตนไปในทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงประเภทและคุณภาพของบริการให้สาธารณะ
3. หน้าที่ที่ต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับบริการ เช่น สร้างความมั่นใจว่าผู้ได้รับใบอนุญาตมีสภาวะทางการเงินที่มั่นคง
4. หน้าที่ในการตรวจสอบราคาค่าบริการสำหรับบริการที่มีลักษณะผูกขาดหรือเกือบจะผูกขาด ซึ่งรวมไปถึงมีอำนาจที่จะทำการเปลี่ยนแปลงและควบคุมค่าบริการด้วย
5. หน้าที่ในการระงับข้อพิพาทในกรณีการเชื่อมต่อเครือข่ายและกรณีการใช้เครือข่ายร่วมกันของผู้ให้บริการ ซึ่งรวมถึงมีอำนาจที่จะทำการตั้งราคาและเงื่อนไขอื่นๆของข้อตกลงระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน

³⁸ พรชัย คำนวนวิวัฒน์, “พันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันองค์กรธุรกิจที่เข้ามาประกอบการเกี่ยวกับการโทรคมนาคมในประเทศไทย”, วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, ปีที่ 27, 3(กันยายน 2540) : 859.

³⁹ Touche Ross & Co., “Telecommunications Restructuring and Privatisation,” Asian Development Bank.Final Report (November 1994) : 32.

⁴⁰ Ibid., p. 31.

6. หน้าที่ในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการในกรณีที่เป็นข้อพิพาทในหลักการ
7. หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของผู้ให้บริการว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับในใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งรวมถึงเรื่องคุณภาพของบริการ
8. หน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ⁴¹
9. หน้าที่ที่ต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้รับบริการในเรื่องของบริการและทางเลือก (Option) ต่างๆ

อย่างไรก็ตามองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของในแต่ละประเทศ อาจมีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญแตกต่างกันไป กล่าวคือ ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ตลาดมีการแข่งขัน และมีผู้ให้บริการหลายราย องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการเชื่อมต่อเครือข่ายสาธารณะ ซึ่งรวมถึงค่าบริการที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ คิดในการเข้าเชื่อมต่อเครือข่าย ส่วนในประเทศที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้บริการเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ปัญหาในเรื่องค่าบริการของผู้รับบริการเป็นสิ่งสำคัญ แต่ปัญหาในเรื่องของการเชื่อมต่อเครือข่ายจะไม่เกิดขึ้น⁴²

ในประเทศอังกฤษ ตาม Telecommunications Act 1984 Section 3(2) ได้กำหนดหน้าที่ของ Director General ซึ่งเป็นผู้บริหารงานของ Ofitel ว่ามีหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴³

⁴¹ หน้าที่นี้ขึ้นอยู่กับขอบเขตขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละรัฐ ซึ่งบางรัฐอาจมีการตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโดยเฉพาะ

⁴² Michael Tyler and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," *Telecommunications Policy* 17 (December 1993) : 655.

⁴³ Section 3(2) " in the manner which [each] considers is best calculated:

(a) to promote the interests of consumers, purchaser and other users in the United Kingdom (including in particular those who are disabled or of pensionable age) in respect of the prices charged for and the quality and variety of telecommunications services provided and telecommunication apparatus supplied;

(b) to maintain and promote effective competition between persons engaged in commercial activities connected with telecommunications in the United Kingdom...

(a) เพื่อส่งเสริมต่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค, ผู้ซื้อ และผู้ใช้บริการอื่น ๆ ในประเทศอังกฤษ (ซึ่งรวมถึงบุคคลไร้ความสามารถหรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ในแง่ของการคิดค่าบริการ และคุณภาพ ของบริการ

(b) เพื่อคงไว้ และส่งเสริมการแข่งขันระหว่างบุคคลที่เข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพ

(g) เพื่อให้บุคคลสามารถผลิตการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษ ให้สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพกับประเทศอื่น

(h) เพื่อให้บุคคลสามารถผลิตอุปกรณ์เกี่ยวกับโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษ ให้สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในและ นอกประเทศ

5.4 กระบวนการในการพิจารณาและตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

กระบวนการในการพิจารณาและการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการกำกับดูแล เพราะเป็นขั้นตอนที่ทำหน้าที่บริหาร ดำเนินการ และตัดสินใจในการควบคุมปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามหรือสอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการในการพิจารณา และปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการประกอบการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการ

5.4.1 กระบวนการในการพิจารณา และตัดสินใจ

สิ่งที่เรียกว่า กระบวนการในการพิจารณานั้นเริ่มขึ้นเมื่อมีการยอมรับ Special Item ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการออกระเบียบ หรือคำสั่งขององค์กรกำกับดูแล ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมว่า เป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข และวิธีการแก้ไขโดยทั่วไปแนวทาง รูปแบบ วิธีในกระบวนการพิจารณา และการตัดสินใจ

(g) to enable persons producing telecommunication services in the United Kingdom to compete effectively in the provision of such services outside the United Kingdom:

(h) to enable persons producing telecommunication apparatus in the United Kingdom to compete effectively in the supply of such apparatus both in and outside the United Kingdom”.

ก. แนวทางการตัดสินใจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวทางคือ⁴⁴

1. แนวทางการตัดสินใจด้วยตนเอง (Discretionary Approach)

แนวทางในรูปแบบนี้ ประเด็นปัญหาต่างๆ จะมีกระบวนการพิจารณาอย่างไม่เป็นทางการ องค์กรควบคุมกำกับดูแลจะมีการพิจารณาไตร่ตรองด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง และผู้ควบคุมดูแลอาจแสดงเหตุผลของการตัดสินใจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งโดยปกติรูปแบบนี้จะไม่มีการบังคับให้องค์กรควบคุมกำกับดูแลต้องแสดงเหตุผลประกอบการตัดสินใจ

ข้อดีของแนวทางในรูปแบบนี้คือ องค์กรควบคุมกำกับดูแลสามารถดำเนินการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว มีต้นทุนในการดำเนินงานที่ต่ำ และไม่มีอุปสรรคจากกระบวนการหรือขั้นตอนที่มากเกินไป

ข้อเสียของแนวทางในรูปแบบนี้ คือ จะขาดความโปร่งใส และผู้มีส่วนได้เสียจะไม่ทราบเหตุผลของการตัดสินใจ ซึ่งทำให้นำไปสู่ความไม่แน่นอนของการตัดสินใจในอนาคตในเรื่องที่คล้ายคลึงกัน เพราะไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว⁴⁵

2. แนวทางการตัดสินใจโดยดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการ (Due Process Approach)

แนวทางรูปแบบนี้ องค์กรควบคุมกำกับดูแลจะต้องดำเนินการตัดสินใจตามกระบวนการตัดสินใจ ตามกระบวนการพิจารณาที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า ซึ่งกระบวนการพิจารณาที่ถูกกำหนดไว้นี้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดว่าทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในเรื่องที่ว่า ความคิดเห็นของทุกคน จะได้รับการพิจารณาและเมื่อมีการตัดสินใจแล้วองค์กรควบคุมกำกับดูแลจำเป็นต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่นำมาประกอบคำตัดสินโดยเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้หลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาจะต้องนำมาแสดงต่อสาธารณะชนด้วย

ข้อดีของแนวทางนี้คือ มีความโปร่งใส และก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้มากกว่ารูปแบบแรก อีกทั้งการตัดสินใจยังได้รับข้อมูลและรายละเอียดมากยิ่งขึ้น

ข้อเสียของรูปแบบนี้คือ เป็นวิธีการที่มีความซับซ้อน ต้นทุนในการดำเนินงานสูง และยังคงใช้บุคลากรขององค์กรควบคุมกำกับดูแลและผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก อีกทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าอีกด้วย⁴⁶

⁴⁴ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, supra., footnote 10, p.665.

⁴⁵ Ibid., p. 666.

⁴⁶ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, supra., footnote 10, p.666.

จากผลการศึกษาของ ITU สรุปได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีประเทศใดที่ใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น ในทางปฏิบัติในการกำกับดูแลของ OfTel แม้จะมีการยึดหยุ่นและไม่มีพิธีการมากนัก แต่ก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ระบุไว้โดยฝ่ายนิติบัญญัติและโดยกระบวนการ แนวปฏิบัติที่ OfTel ได้วางไว้ ในขณะที่เดียวกัน ในทางปฏิบัติของการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการของ FCC ที่บังคับให้เป็นไปตามกระบวนการ หลักปฏิบัติ แนวปฏิบัติ และกฎหมายปกครอง แต่ในการพิจารณาที่อาจมีประเด็นที่ใช้การตัดสินใจด้วยตนเองบ้าง⁴⁷

อย่างไรก็ตามวิธีการที่องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่ใช้ จะเป็นการใช้ทั้งสองรูปแบบผสมกัน เช่นในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส จะใช้แนวทางการตัดสินใจด้วยตนเองในกรณีที่เป็นกรณีการตัดสินใจเรื่องการบริหารคลื่นความถี่วิทยุ ส่วนในกรณีที่เป็นกรณีทบทวนนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการ 2 ราย (Duopoly Review) ในประเทศอังกฤษ และการทบทวนนโยบายการควบคุมกำกับดูแลโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ PCN ของประเทศฝรั่งเศส จะใช้แนวทางการตัดสินใจโดยดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการ⁴⁸

ข. กระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

จากการศึกษาของ ITU สรุปได้ว่ากระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมมี 6 ประเภท⁴⁹ คือ

1. การพิจารณาจากบทวิเคราะห์วิจารณ์ของผู้เชี่ยวชาญ (Use of Specialist expertise analysis) เช่น ในเบื้องต้นคำตัดสินอาจทำโดยวางอยู่บนพื้นฐานของคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่อาวุโส (senior official) รวมทั้งการที่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การคลัง เทคโนโลยี ที่ผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ได้กล่าวไว้

2. หากแนวปฏิบัติกำหนดให้ต้องพิจารณาถึงข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ องค์กรกำกับดูแลต้องนำมาพิจารณาด้วย

⁴⁷ International Telecommunications Union, The Changing Role of Government in an Era of Deregulation, Report of the First Regulatory Colloquium 17-19 February, 1993.

⁴⁸ Michael Tyler and Susan Bednarczyk, p. 666.

⁴⁹ International Telecommunications Union, The Changing Role of Government in an Era of Deregulation, Report of the First Regulatory Colloquium 17-19 February, 1993.

3. การใช้คำแนะนำจากคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory committees) ในบางประเทศ กระบวนการตัดสินใจทำขึ้นโดยมีการพิจารณาคำแนะนำที่ได้จาก advisory committees

4. กระบวนการพิจารณาที่เป็นสาธารณะ และกระบวนการพิจารณาที่เป็นการภายใน ความเป็นไปได้ของกระบวนการในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน ดังในกรณีของประเทศเยอรมันนั้น กระบวนการต่าง ๆ ที่ทำจะไม่มีเผยแพร่สู่สาธารณะเลย เปรียบเทียบกับกระบวนการที่ต้องเผยแพร่สู่สาธารณะของ FCC คือในทางปฏิบัตินี้ ถ้าหากคณะกรรมการคนใดภายใน FCC ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินสามารถเขียนข้อความที่ไม่เห็นด้วยพร้อมกับแสดงเหตุผลประกอบเผยแพร่สู่สาธารณะชนได้ ซึ่งข้อความคัดค้านดังกล่าวนี้จะถูกเก็บไว้เป็นส่วนหนึ่งของ public record

5. องค์ประกอบการตัดสินใจ/กระบวนการลงคะแนนในการตัดสินใจ ปัญหาในกรณีนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าผู้ที่สามารถทำการตัดสินใจเป็นลักษณะของกลุ่มบุคคล เช่น FCC หรือเป็นบุคคลเพียงคนเดียว เช่น Ofel, BMPT และหลักเกณฑ์การลงมติหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดไว้อย่างไร

6. การกำหนดให้ต้องจัดพิมพ์กระบวนการ และเหตุผลประกอบคำตัดสิน ในบางประเทศกำหนดให้คำตัดสิน และเหตุผลประกอบคำตัดสินจะต้องมีการจัดพิมพ์เป็นเอกสารเสมอ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในบางประเทศก็ไม่มีการกำหนดให้ต้องมีการจัดพิมพ์ เช่นในประเทศเยอรมัน หรือการจัดพิมพ์อาจทำโดยความสมัครใจ เช่น ประเทศอังกฤษ

ตารางที่ 6 แสดงลักษณะของกระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการ
โทรคมนาคมของแต่ละประเทศ

ประเทศ รูปแบบ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
การใช้บทวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน	ใช้ในกรณีที่เป็นการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ, การเงิน และทางวิศวกรรม	ใช้ในกรณีเป็นการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ, การเงิน	ใช่
การกำหนดให้ต้องพิจารณาถึงข้อกีดกันของผู้มีส่วนได้เสีย	ใช่	ใช่	จำกัดเฉพาะ ในกรณีเป็นความกีดกันของผู้ใช้, งานทางวิชาการ
คำแนะนำจาก Advisory Committee	ใช้ในบางโอกาส	ใช่	ใช่เฉพาะ Advisory Commission for Regulation and Competition ที่ตั้งขึ้น ในปี 1990
กระบวนการที่เผยแพร่สู่สาธารณชน และกระบวนการที่เป็นการภายใน	กระบวนการเป็นสาธารณะ	กระบวนการเป็นการภายใน	การตัดสินใจเป็นการภายใน แต่มีการอธิบายให้สาธารณะ
การลงมติ และกระบวนการอื่น ๆ ในการตัดสินใจ	ใช้การลงมติโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการใน FCC	เป็นการตัดสินใจโดย DG เพียงคนเดียว	เป็นการตัดสินใจโดยรัฐมนตรีเพียงคนเดียว
การกำหนดให้ต้องจัดพิมพ์เหตุผลของคำตัดสินสู่สาธารณะ	ต้องจัดพิมพ์ให้ละเอียด	ไม่ได้กำหนดให้พิมพ์ แต่ Ofitel มักจัดพิมพ์ แต่ละเอียดน้อยกว่า FCC	ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดพิมพ์

5.4.2 กลไกการอุทธรณ์กระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

โดยทั่วไปขอบเขตของสิทธิในการอุทธรณ์กระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการบริการโทรคมนาคมนั้น ขึ้นอยู่กับกรอบของกฎหมายทั่วไป (General Legal Framework) และกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น เนื้อหา รายละเอียดต่างๆ จึงมีความแตกต่างกันไป⁴⁸ ซึ่งในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงการอุทธรณ์ กระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมต่อศาลในแง่มุมมองที่ถือว่าเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และถ่วงดุลป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดขององค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะอิสระอย่างเต็มที่ (Fully Autonomous Agency) ซึ่งในหลายประเทศได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์กระบวนการตัดสินใจใดๆ ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้

กระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียในระบบมากมายหลายฝ่าย ดังนั้นในการตัดสินใจหนึ่งๆ ขององค์กรจึงไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้เล่นทุกฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เล่นซึ่งสูญเสียผลประโยชน์ควรจะสามารถดำเนินการโต้แย้งกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลได้⁴⁹ อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญของการตรวจสอบถ่วงดุลก็คือ หากกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมทุกเรื่องสามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้ ก็จะทำให้ในทางปฏิบัติศาลก็จะกลายเป็นองค์กรควบคุมกำกับดูแลตามความเป็นจริง (De Facto) ทำให้ยิ่งเกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ อีกทั้งยังเพิ่มต้นทุนในกระบวนการตัดสินใจ⁵⁰ นอกจากนี้ กระบวนการตัดสินใจในระบบการให้บริการโทรคมนาคมเป็นเรื่องที่ซับซ้อน หากที่จะสามารถดำเนินการตัดสินใจภายใต้องค์กรควบคุมในเรื่องทั่วไปที่ขาดความ

⁴⁸ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," *Telecommunications Policy* 17 (December 1993) : 673.

⁴⁹ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 134.

⁵⁰ Ibid., p.135.

ชำนาญเฉพาะเรื่องได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่หลายประเทศจะกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้อย่างจำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายจากปัญหาต่างๆ ข้างต้น⁵¹ แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่ากระบวนการอุทธรณ์คำตัดสินจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับ 2 ประเด็นหลักดังนี้

1. ความยากง่ายของการรับคำอุทธรณ์ของศาล

ในประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับแนวความคิดของศาลที่มีต่อองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม โดยทั่วไปสามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

กลุ่มที่ 1 ผู้ยื่นคำอุทธรณ์มีสิทธิอย่างจำกัดในการยื่นคำอุทธรณ์

ในหลายๆ ประเทศเป็นการยากที่ศาลจะรับคำอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากมีการตั้งบรรทัดฐาน และเงื่อนไขในการรับคำอุทธรณ์ไว้สูง กล่าวคือศาลมักจะสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าองค์กรควบคุมกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นมา เพื่อควบคุมการให้บริการใดบริการหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือสูง มีมาตรฐานในการดำเนินกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะของต่อนที่น่าเชื่อถือได้มากที่สุด เพราะเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรง ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง ตัวอย่างของประเทศที่ศาลมีทัศนคติเช่นนี้ได้แก่ ประเทศอังกฤษ⁵² ซึ่งการอุทธรณ์คำตัดสินขององค์กรควบคุมกำกับดูแลในประเทศอังกฤษ จะเกิดขึ้นได้มีเป็นสถานการณ์ที่พิเศษจริงๆ เท่านั้น กล่าวคือ ศาลจะมีความลังเลที่จะเข้าแทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลในการที่จะใช้พิจารณาของตนเองตัดสินปัญหาตามความเหมาะสม โดยทั่วไปการรับคำอุทธรณ์ของศาลนั้นจะยึดหลักเกณฑ์ว่า การตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจะต้องมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้⁵³

1. ผิดกฎหมาย (Illegality) โดยยึดหลักเกณฑ์ว่า การตัดสินใจของ The Director General of Telecommunication ที่กระทำการเกินขอบเขตอำนาจของตนเอง (Ultra Vires) หรือกระทำการโดยไม่คำนึงถึงการพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ⁵⁴ สามารถอุทธรณ์ได้

⁵¹ Colin D. Long, *Telecommunications Law and Practice* (London : Sweet&Maxwell, 1995), p. 36.

⁵² Michael Tylor and Susan Bednarczyk, *supra.*, footnote 1, p. 673.

⁵³ Colin D. Long, *op.cit.*, footnote 4, pp.36-37.

⁵⁴ *Ibid.*, p.36

2. ปราศจากเหตุผล (Irrationality)⁵⁵ โดยยึดหลักเกณฑ์จากคดี “The Wednesbury Case” มีหลักว่า หากกล่าวอย่างกว้างๆ แล้วการอุทธรณ์จะกระทำได้อีกเมื่อคนทั่วไปที่มีเหตุผลไม่สามารถที่จะทำการตัดสินใจในเรื่องที่ผู้กำกับดูแลได้กระทำการลงไป “An appeal can only be successful, very broadly speaking, if a reasonable man could not possibly have made the decision the regulator has taken.”⁵⁶

3. มีกระบวนการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด (Procedural Impropriety)⁵⁷ กล่าวคือ The Director General ไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการที่ระบุไว้ใน Telecommunications Act 1984

หลัก 3 ประการในการรับอุทธรณ์คำตัดสินขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนี้ ไม่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะหลัก 3 ประการนี้เท่านั้นซึ่งโดยทั่วไปแล้วการรับอุทธรณ์ของศาลมีขึ้นเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดขององค์กรกำกับดูแลอยู่แล้ว ดังนั้นหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่ศาลอาจเข้าแทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลก็คือ การปฏิบัติภารกิจขององค์กรกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายธรรมชาติ (natural justice)⁵⁸

กลุ่มที่ 2 ผู้ยื่นคำอุทธรณ์มีสิทธิอย่างกว้างขวาง

ตัวอย่างของประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในกลุ่มนี้ การที่ผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลสามารถกระทำได้ง่ายมาก เนื่องจากศาลมักจะไม่มีคำสั่งลงใจที่จะรับคำอุทธรณ์เหล่านั้น แต่ในกรณีนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อศาลมีทรัพยากรซึ่งรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญอย่างเพียงพอ ในกลุ่มประเทศที่ศาลมีแนวความคิดเช่นนี้ การตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องคำนึงถึงบทบาทของศาลในการทบทวนคำตัดสินในทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้นกระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรควบคุมกำกับดูแลจึงมักประกอบไปด้วยหลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจที่พิถีพิถันทุกขั้นตอนเสมอ⁵⁹ ซึ่งบางครั้งหลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจนั้น อาจมีหลายแบบแตกต่างกันไป องค์กรกำกับควบคุมดูแล

⁵⁵ Ibid, p.38

⁵⁶ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, “Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives,” *Telecommunications Policy* 17 (December 1993): 673.

⁵⁷ Colin D. Long, *supra.*, footnote 4, p.36.

⁵⁸ Ibid., pp. 37.

⁵⁹ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, *op.cit.*, footnote 9, p. 673.

การให้บริการจะต้องพิจารณาในการเลือกใช้เอกสารที่ดี และเหมาะสมที่สุด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

เช่นในคดี Alarm Industry Communications Committee V Federal Communication Commission and United States of America ; Decided December 30, 1997 ซึ่งในคดีนี้ศาลตัดสินว่าการที่ FCC ตีความคำว่า “entity” ใน Telecommunications Act 1996 275(a)(2) โดยใช้แต่เพียง dictionary เพียงอย่างเดียวในการตีความนั้น ถือเป็นการตีความในมุมแคบ ไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการอธิบายคำ ซึ่งการตีความตามคัมภีร์นั้นจะต้องใช้มากกว่าการอธิบายคำตาม dictionary⁶⁰

2. รูปแบบการอุทธรณ์การตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

โดยทั่วไปรูปแบบของการอุทธรณ์การตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแล จะขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายของแต่ละรัฐ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การอุทธรณ์ในเนื้อหาคำตัดสินขององค์กรควบคุมกำกับดูแล

การอุทธรณ์ในรูปแบบนี้ ศาลมีอำนาจที่จะเข้าไปพิจารณาถึงเนื้อหาของคำตัดสินที่ทำโดยองค์กรกำกับดูแลได้⁶¹ ซึ่งการอุทธรณ์ในลักษณะนี้มีผู้ให้ความเห็นว่าควรจะทำได้แต่เพียงเมื่อศาลเห็นว่า คำตัดสินขององค์กรขัดกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากคำตัดสินของศาลประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดีที่เกี่ยวกับการทบทวนคำตัดสินของ Federal Communications Commission (FCC) ต่างๆ ที่สรุปได้ว่า ศาลมิได้เป็นองค์กรที่เหมาะสมในการตรวจสอบหรือหาข้อสรุปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่ไม่เคยแสดงให้ศาลได้รับรู้การพิจารณา บุคคลที่จะอุทธรณ์คำตัดสินใดๆ จะต้องแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของ FCC ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ ขาดความเหมาะสม หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำคำตัดสินเช่นนั้น ศาลจะต้องให้การสนับสนุนต่อคำตัดสินของ FCC เมื่อพิจารณาหลักฐานที่ปรากฏแล้ว เห็นว่าการตัดสินใจกระทำไปโดยวางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ดังนั้นหน้าที่ของศาลในการทบทวนคำตัดสินของ FCC จึงมิใช่เป็นการกำหนดมาตรฐานใดๆ ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมให้กับ FCC

⁶⁰ <http://www.fcc.gov/ogc/documents/alarm.wp>

⁶¹ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, supra., footnote 9, p. 673.

แต่ศาลมีหน้าที่ประกันว่าคำตัดสินของ FCC จะกระทำไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่กระทำไปโดยอำเภอใจ หรือใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่ไปในทางที่ผิด⁶²

2. การอุทธรณ์ในขั้นตอนกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแล
รูปแบบนี้การอุทธรณ์จะไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของคำตัดสินที่ทำโดยองค์กรควบคุมกำกับดูแล แต่จะพิจารณาในประเด็นที่ว่ากระบวนการตัดสินใจนั้น ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือไม่⁶³ เช่น ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างยุติธรรมหรือไม่ ดังตัวอย่าง คำตัดสินของศาลในคดี *Ackerman V Columbia Broadcasting System, Inc., D.C.N.Y. (1969)* ที่วางหลักไว้ว่า ศาลมีหน้าที่ประกันว่า คำตัดสินของ FCC จะกระทำไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่กระทำไปโดยอำเภอใจ หรือใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่ไปในทางที่ผิด⁶⁴

ตารางที่ 7 แสดงกลไกการอุทธรณ์คำตัดสินของแต่ละประเทศ

ประเทศ ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
กลไกการอุทธรณ์ คำตัดสิน	ศาลมีอำนาจรับคำอุทธรณ์คำตัดสินที่ FCC หรือคณะกรรมการสาธารณสุขโลกของมลรัฐตัดสิน แต่อย่างไรก็ตามศาลมักปล่อยตามคำตัดสินที่ FCC ทำในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายโทรคมนาคม	ศาลมีหลักเกณฑ์ในการรับคำอุทธรณ์คำตัดสินซึ่งหลักเกณฑ์ค่อนข้างจำกัด	จากกฎหมายกระบวนการพิจารณาในทางปกครองซึ่งบังคับใช้กับการกระทำในทางปกครอง ดังนั้นการอุทธรณ์จึงเป็นการทบทวนคำตัดสินตามกระบวนการทางปกครองอีกครั้ง, ไม่มีการอุทธรณ์สู่ศาล

⁶² สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 138.

⁶³ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, *supra.*, footnote 9, p. 673.

⁶⁴ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, *supra.*, footnote 15, p. 139.

5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม กับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

การให้บริการโทรคมนาคม จัดว่าเป็นการให้บริการที่เป็นแกนกลาง (Core Service) ของการประกอบธุรกิจต่างๆ ไม่ว่าจะภายในประเทศ หรือต่างประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ประกอบกับรัฐยังได้ใช้การให้บริการโทรคมนาคมเป็นเครื่องประการสำคัญเพื่อ บรรลุเป้าหมาย นโยบายด้านวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ จึงทำให้การให้บริการโทรคมนาคมมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับสถาบันต่างๆ ในสังคม โดยทั่วไปแล้วมีไม่น้อยมากที่องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะสามารถตัดสินใจในเรื่องหลักเกี่ยวกับนโยบายโทรคมนาคมได้เพียงลำพังเพราะส่วนใหญ่แล้วระดับผู้เล่นต่าง ๆ ในโครงสร้างของรัฐบาลมีบทบาทต่อนโยบายการกำกับดูแลโทรคมนาคม บทบาทของหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

5.5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม กับกระทรวงคมนาคม หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับกระทรวงคมนาคม

ระดับของความสัมพันธ์ข้างต้นจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับลักษณะความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมกำกับดูแลกับหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งมีดังนี้

1. ลักษณะขององค์กรควบคุมกำกับดูแลอยู่ในรูปแบบขององค์กรที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงนั้น ความสัมพันธ์ลักษณะนี้จะอยู่ในระดับสูง และเป็นความสัมพันธ์สายตรงทำให้กระทรวงมีอำนาจบังคับบัญชาค่อนข้างสูง ความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจะมีน้อยมาก⁶⁵ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน เกาหลี⁶⁶

2. ลักษณะขององค์กรควบคุมกำกับดูแล กับกระทรวงคมนาคมเป็นแบบกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Agency) ความสัมพันธ์แม้จะไม่ใช่เป็นการบังคับบัญชาโดยตรง แต่ก็มีลักษณะที่สลับซับซ้อน⁶⁷ เช่น ในประเทศอังกฤษ แม้ว่า Director General of Telecommunication ของ OfTel จะมีอำนาจที่เป็นอิสระในการตัดสินใจปัญหาอื่นๆ มากมาย แต่ในบางกรณี เช่น การให้ไป

⁶⁵ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, op.cit. footnote 16, p. 660.

⁶⁶ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, op.cit., footnote 15, p.112.

⁶⁷ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, supra., footnote 9, p. 660.

อนุญาตแก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์ที่ขึ้นพื้นฐานรายใหม่นั้น การตัดสินใจจะอยู่ในอำนาจของ Secretary of State โดย Director General เป็นผู้ให้คำแนะนำ⁶⁸

3. ลักษณะขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เป็นองค์กรที่มีอิสระอย่างเต็มที่ (Full Autonomous Agency) ในลักษณะนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลกับหน่วยงานข้างต้น จะมีลักษณะเป็นการให้คำแนะนำระหว่างกัน⁶⁹ เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา National Telecommunications and Information Administration (NTIA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบของทางค่านโยบายโทรคมนาคมกับฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง จะมีส่วนร่วมและให้คำแนะนำในกระบวนการตัดสินใจของ Federal Communications Commission (FCC) ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มหนึ่งของระบบการให้บริการโทรคมนาคม⁷⁰ เช่นเดียวกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ๆ

5.5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับศาล

ในบางประเทศศาลมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการกำกับดูแลโทรคมนาคม ทั้งในแง่ใกล้เคียง หรือในแง่ที่วินิจฉัยตัดสินคดี หรือข้อโต้แย้งในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลโทรคมนาคม เช่นในประเทศนิวซีแลนด์ และในบางประเทศศาลมีบทบาทในการกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์กรกำกับดูแลในกรณีที่มีองค์กรกำกับดูแลการให้บริการหลายองค์กร เช่นประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี FCC เป็นองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เป็นองค์กรหลัก ส่วนในแต่ละมลรัฐก็อาจมีองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นอีกต่างหาก ภายในรัฐของตน⁷¹

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของศาล (ในบางประเทศ) ก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา จากผลของกฎหมายป้องกันการผูกขาดซึ่งนำไปสู่การ Divestiture Bell Operation Companies (RBOCs) ออกจาก AT&T นั้น ศาลชั้นต้น (District Court) ได้วางหลักเกณฑ์หลายประการเพื่อควบคุมกิจกรรมบางอย่างของผู้ให้บริการ ซึ่งถือเป็นมาตรการป้องกันการต่อต้านการแข่งขันไว้ เพื่อเป็นแนวทางให้ FCC ใช้ในการกำกับดูแล AT&T และ RBOCs ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่⁷² นอกจากนี้ ศาล

⁶⁸ Ibid., p.659.

⁶⁹ Ibid., p. 659.

⁷⁰ Ibid., p. 661.

⁷¹ Ibid., p. 661.

⁷² Michael Tylor and Susan Bednarczyk, *supra.*, footnote 9, p. 661.

ซึ่งอาจเป็นกลไกประการหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุล ป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

จากผลการศึกษาของ ITU ศาลมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลโทรคมนาคม⁷³ ดังนี้

1 สร้างแนวทางในการออกมาตรการจำกัดสิทธิขององค์กรกำกับดูแล เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการออกมาตรการจำกัดสิทธิในทางปฏิบัติมีผลกระทบต่อการใช้นโยบายโทรคมนาคม เพราะจำกัดสิทธิขององค์กรกำกับดูแลอาจถูกยกเลิก หรือถูกยอมรับจากศาล โดยผลจากการที่โจทก์ยื่นคำร้องว่ากระบวนการตัดสินขององค์กรกำกับดูแลไม่เป็นธรรม และเลือกปฏิบัติ

2 ยุติปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรกำกับดูแลที่แตกต่างกัน เช่น ระหว่างองค์กรกำกับดูแลของ Federal และของมลรัฐซึ่งบางองค์กรจะมีขอบเขตอำนาจซ้ำซ้อนกัน

3 บังคับใช้ และดูแลการนำกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขัน (Anti-trust) ไปใช้ การบังคับใช้ และดูแลการนำกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันไปใช้นี้ บางครั้งรวมถึงหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ให้บริการว่าจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

5.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม กับ องค์กรควบคุมกำกับดูแลนโยบายด้านต่างๆ

ในทางปฏิบัติแล้ว การตั้งเป้าหมายทางสังคม และนโยบายสาธารณะต่างๆ เป็นงานที่สลับซับซ้อน และบ่อยครั้งเกิดความไม่แน่ชัดของขอบเขตอำนาจระหว่างหน่วยต่างๆ ของรัฐบาล⁷⁴ การให้บริการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะแต่ในปัญหาบางประเด็นก็จำเป็นต้องถูกควบคุมโดยองค์กรควบคุมกำกับดูแลนโยบายในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น องค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลเรื่องการแข่งขันอันไม่เป็นธรรม องค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งแต่ละประเทศมีระดับของขอบเขตอำนาจและความจำเป็นของการแทรกแซงอำนาจของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา Justice Department's Antitrust Division มีบทบาทที่สำคัญมากต่อการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม⁷⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องนโยบายการป้องกันการผูกขาด เนื่องจากเหตุผลที่ Judge Greene ได้กล่าวไว้ในคดี United State V. AT&T ว่า “ กฎระเบียบข้อบังคับภายใต้ The

⁷³ International Telecommunication Union, *The Changing Role of Government in an Era of Deregulation*, Report of the First Regulatory Colloquium 17-19 February, 1993.

⁷⁴ ศุภวัฒน์ มีงประเสริฐ, *supra.*, footnote 15, p.140.

⁷⁵ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, *op.cit.*, footnote 9, p 661.

Communications Act 1934 นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับเรื่องดังกล่าวผ่านกฎหมายป้องกันการผูกขาด⁷⁶

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแล การให้บริการโทรคมนาคม และองค์กรควบคุมกำกับดูแลนโยบายด้านอื่นๆ ควรจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนกันของอำนาจองค์กรแต่ละองค์กร ซึ่งอาจนำไปสู่การแก่งแย่งกันเพื่อเข้ามามีอำนาจควบคุม หรือการบายเบี่ยงอำนาจไปให้องค์กรกำกับดูแลอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการกำหนดความสัมพันธ์ของขอบเขตอำนาจไว้อย่างแน่ชัด จึงเป็นการป้องกันปัญหาความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกระบวนการ ตัดสินใจในเรื่องที่คล้ายคลึงกันอีกด้วย ดังในกรณีตาม Section 50 ของ The Telecommunications Act 1984 ของประเทศอังกฤษที่ได้โอนอำนาจของ The Director General of Fair Trading ภายใต้อำนาจ The Fair Trading Act 1973 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและควบคุมการผูกขาดในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และหน้าที่ในเรื่องการควบคุมการปฏิบัติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขัน มาให้แก่ The Director General of Telecommunication เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการปฏิบัติงาน⁷⁷ นอกจากนี้บางครั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมยังสามารถใช้แนวทาง หรือนโยบายจากองค์กรต่างๆ เหล่านั้นมาเพิ่มเติมอำนาจให้กับตนเองได้ เช่น ในประเทศอังกฤษ “Ofitel” เคยใช้อำนาจการพิจารณาเรื่องการป้องกันการผูกขาด UK’s Monopolies and Mergers Commission (MMC) เพื่อต่อรองขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขใบอนุญาตที่ได้เคยให้ไว้กับ British Telecom⁷⁸

จากผลการศึกษาของ ITU กระทรวง หรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐอาจมีบทบาทต่อการกำกับดูแลโทรคมนาคมได้ดังต่อไปนี้

- 1 หน่วยงานที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เช่น Radiocommunications Agency ในประเทศอังกฤษ หรือ Integracy Radio Advisory Committee ในประเทศสหรัฐอเมริกา
- 2 กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เช่น Ministry of International Trade and Industry (MITI) ในประเทศญี่ปุ่น

⁷⁶ Walter G. Bolter and others, Telecommunications Policy for 1990s and Beyond (M.E. Sharpe, Inc, 1990), p. 105

⁷⁷ Colin D. Long, Telecommunications Law and Practice (London : Sweet&Maxwell, 1995), p. 149.

⁷⁸ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, *supra.*, footnote 9, p. 661.

3 กระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง ซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมได้ คังบทยาของ Treasury ในประเทศอังกฤษ ที่ทำให้เกิดการแปรรูปกิจการการให้บริการโทรคมนาคม (BT) ที่มีการผูกขาดได้

5.5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ (PTO)

ระดับความเป็นเจ้าของใน PTO (หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ) ของรัฐนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดสถานะของการกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องแยกผู้กำกับดูแล กับผู้ให้บริการออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อประกันว่าผู้รับบริการจะได้รับความเป็นธรรม หากเกิดกรณีพิพาทกับ PTO⁷⁹

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ เป็นเรื่องของเฉพาะของแต่ละรัฐ เพราะแต่ละรัฐจะมีสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สังคม และรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อรูปแบบขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม (หัวข้อ 5.1.1 หน้า 84)

ตารางที่ 8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการของแต่ละประเทศ

ประเทศ ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
1. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ	ไม่มี	ไม่มี	Federal Ministry of Post and Telecommunications ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ได้มีการแยกจาก DBP Telekom ซึ่งเป็นผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐ
2. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ	ไม่มี	รัฐบาลถือหุ้นข้างน้อยใน British Telecom	รัฐบาลถือหุ้น 100 % ใน DBP Telekom

⁷⁹ Ibid., p 660.

5.5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีในแง่ที่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะเป็นผู้กำหนดลักษณะของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับโทรคมนาคมผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดการวางหลักเกณฑ์พื้นฐาน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล นอกจากนี้การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้สัตยาบันในการที่จะยอมรับกฎเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศนั้นก็สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อโทรคมนาคมในประเทศได้เช่นกัน เช่น Final Acts of World Administrative Radio Conferences-WARCs รัฐที่ให้สัตยาบันต้องยอมรับกฎเกณฑ์ (Rules) ของ WARCs ไปใช้ภายในรัฐของตนด้วย³⁰

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับฝ่ายนิติบัญญัติ มีได้ 2 ทางคือ

1 โดยการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับโครงสร้างอุตสาหกรรม การให้บริการโทรคมนาคมและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปนโยบายโทรคมนาคมในประเทศว่าจะให้เป็นไปในทิศทางใด ไม่ว่าจะให้เกิดสภาพที่ให้มีการแข่งขันมากขึ้น หรือการที่รับเอากฎเกณฑ์ขององค์กรระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงต่าง ๆ เข้ามาใช้

2 การมีอิทธิพลโดยทางอ้อม เช่น การที่สภา Congress ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับโทรคมนาคมดังในกรณีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเคเบิลทีวี นอกจากนี้ในกระบวนการประชานิยาม (Public hearing) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้แสดงความคิดเห็นไว้ก็มีความสำคัญ หรือมีอิทธิพลต่อ FCC เช่นกัน

5.5.6 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนโยบายการแข่งขัน / นโยบายป้องกันการผูกขาด

จากผลการศึกษาของ ITU หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนโยบายการแข่งขัน / นโยบายป้องกันการผูกขาดมีความเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ให้การกำกับดูแลโทรคมนาคมได้ 2 ทางคือ

1 เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่ง Commerce Commission สามารถดำเนินการได้ถ้ามีคำร้องเรียนจากผู้มีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมดังเป็นที่ทราบกันว่าประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีกฎเกณฑ์การกำกับดูแลโทรคมนาคมน้อยมาก ดังนั้น

³⁰ Ibid., p 662.

สถาบันที่เกี่ยวกับนโยบายการแข่งขัน และศาล จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของกลไกการกำกับดูแลโทรคมนาคมของประเทศ

2. เกี่ยวข้องทางอ้อม เช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า Monopolies and Mergers Commission (MMC) และ Office of Fair Trading มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลโทรคมนาคมเป็นบางกรณีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามสถาบันทั้งสองก็มีอำนาจในการกำกับดูแลโทรคมนาคมได้ กล่าวคือ Director General ของ Ofitel อาจส่งเรื่องให้ MMC พิจารณา

ตารางที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีต่อองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศ

ประเทศ หน่วยงาน	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน
ฝ่ายนิติบัญญัติ	บัญญัติหลักเกณฑ์พื้นฐานซึ่งได้รับอิทธิพลจากประชาพิจารณ์ (แต่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโทรคมนาคมน้อยมาก)	บัญญัติหลักเกณฑ์พื้นฐานเหมือน Telecommunications Act 1984	บัญญัติหลักเกณฑ์พื้นฐาน
ศาล	มีบทบาทในการรับคำอุทธรณ์, คำตัดสินที่เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดส่งผลให้เกิดนโยบายทางด้านโทรคมนาคม	ไม่ได้มีบทบาทหลัก	ไม่มีบทบาท
หน่วยงานเกี่ยวกับการแข่งขัน / ป้องกันการผูกขาด	มีบทบาทในกรณีที่เป็น การป้องกันการผูกขาด	ไม่มีบทบาทโดยตรง แต่เสริมอำนาจของ Ofitel	หน่วยงาน Monopoly Office เป็นผู้ให้คำแนะนำ
กระทรวงที่เกี่ยวกับการสื่อสาร	Commerce Dept., NTIA ให้คำแนะนำ	DTI ทำคำตัดสินที่มีลักษณะให้คำแนะนำแก่ Ofitel	กระทรวงต้นสังกัด มีบทบาทมาก
กระทรวงอื่น ๆ	Defense Dept. มีบทบาทในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ และการใช้คลื่นความถี่วิทยุ	มีบทบาทน้อย ยกเว้น Ministry of Defense on Military จะ มีบทบาทในเรื่องคลื่นความถี่วิทยุ	มีบทบาทน้อย

5.6 วิเคราะห์โครงสร้างการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย

ปัจจุบันการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยยังไม่มี การตั้งเป็นองค์กรที่มีบทบาทชัดเจน คือ การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกระจายอยู่ในหน่วยงานของรัฐที่สำคัญ 4 หน่วยงานคือ

1. กระทรวงโทรคมนาคม

กระทรวงโทรคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานระดับนโยบายของประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. กรมไปรษณีย์โทรเลข

กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนความถี่วิทยุระหว่างประเทศ พิจารณาตรวจสอบคุณลักษณะทางวิชาการ และมาตรฐานเครื่องมือและอุปกรณ์การสื่อสาร

3. องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ถึงแม้ว่าองค์กรโทรศัพท์จะเป็นองค์กรที่ให้บริการโทรคมนาคมภายในของรัฐ แต่ก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมด้วยเช่นกัน³¹ โดยองค์กรโทรศัพท์มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในเรื่องของการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ และกำหนดค่าเช่าอุปกรณ์โทรศัพท์ ค่าบริการ วิธีการชำระค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมไปถึงกำหนดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้โทรศัพท์ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนด้วย

4. การสื่อสารแห่งประเทศไทย

การสื่อสารแห่งประเทศไทยก็เป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และมีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเช่นกัน ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในเรื่องของการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการใช้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และจัดระเบียบวิธีการชำระเงินค่าบริการต่าง ๆ กำหนดการจัดระเบียบความปลอดภัยในการใช้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

³¹ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

มาตรา 31 ภายใต้บังคับมาตรา 39 และ มาตรา 40 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ฯ

จากบทบาทของแต่ละหน่วยงานดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการ และการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานภายในประเทศ แต่ทว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วในการที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลจะต้องมีการแยกผู้ให้บริการออกจากผู้กำกับดูแลอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมและการให้บริการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาจึงไม่มีประสิทธิภาพมากนักอันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁸²

ก. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

ข. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไม่มีความสามารถในการระดมทุนภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ ต้องกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งถูกกำหนดด้วยเพดานเงินกู้โดยรวมของประเทศ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขยายงาน

ค. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีขีดความสามารถที่จำกัดในการคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม

ง. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเชิงธุรกิจเอกชน ดังนั้นถ้าหากต้องเข้าสู่ระบบการแข่งขันเสรีจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 เห็นชอบในแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม⁸³ หลักการสำคัญของแผนแม่บทที่กระทรวงคมนาคมจัดทำขึ้นใหม่ ได้มุ่งเน้นที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมไทย จากระบบการผูกขาดด้วยส่วนงานของรัฐและวิธีปฏิบัติเดิมไปสู่ระบบธุรกิจโทรคมนาคมการค้าเสรี โดยมีการแข่งขันให้บริการด้วยความเป็นธรรมทั้งในส่วนงานเดิมของรัฐที่จะแปรสภาพเป็นธุรกิจเอกชนและเอกชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรับบริการที่มีคุณภาพและปริมาณทั่วถึงด้วยราคาที่ถูกลงและเป็นธรรม อีกทั้งเป็นการพัฒนาความแข็งแกร่งให้กับธุรกิจโทรคมนาคมโดยรวม สาระสำคัญของแผนแม่บทฉบับนี้มีประเด็นที่สำคัญหลายประเด็น และหนึ่งในประเด็นดังกล่าวคือการเสนอให้มีการแยกบทบาทขององค์กร โดยการจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) เป็นผู้รับผิดชอบการ

⁸² กระทรวงคมนาคม, หนังสือที่ คค 0208.1/4425 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2540 เรื่อง โครงการแปรสภาพองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการจัดหาพันธมิตรร่วมทุนและผู้ลงทุน เฉพาะราย, (อัคราเนนา)

⁸³ กระทรวงคมนาคม, หนังสือด่วนที่สุดที่ คค 0208.1/7443 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2540 เรื่อง แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม, (อัคราเนนา)

กำกับดูแลผู้ประกอบการและคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ และให้กระทรวงคมนาคมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายระดับชาติ

สาระสำคัญของนโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแล และองค์กรให้บริการออกจากกันให้ชัดเจนตามแผนแม่บทดังนี้⁸⁴

1. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรทั้งสองให้ชัดเจน

1.1 กระทรวงคมนาคมรับผิดชอบการกำหนดนโยบายหลักระดับชาติ ทั้งในส่วนที่ดำเนินการเองหรือร่วมกับส่วนราชการอื่นในระดับเดียวกัน และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องร่วมกับรัฐสภา

1.2 คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ รับผิดชอบการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจโทรคมนาคม และคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับความเป็นธรรม

1.3 กสช. หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการอนุญาตให้ผู้ประกอบการธุรกิจโทรคมนาคมดำเนินการ ตามความสำคัญ ลักษณะ และประเภทของบริการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.4 ทศท. กสท. (ทั้งสองหน่วยงานนี้จะแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัด โดยลำดับ) และบริษัทเอกชนอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบการให้บริการที่มีปริมาณเพียงพอมีคุณภาพสูงด้วยราคาเป็นธรรม

1.5 กรมไปรษณีย์โทรเลขให้คงสถานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รับผิดชอบการบริหารความถี่วิทยุและงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์และการเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมระหว่างประเทศในองค์การสากลต่าง ๆ ทั้งนี้อาจจะมีการพัฒนาที่เหมาะสมโดยการสนับสนุนของกระทรวงคมนาคม และคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของไทยในอนาคต

2. จัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) และสำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติขึ้น โดยมีสถานะ องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่สังเขป ดังนี้

2.1 กสช. และสำนักงาน กสช. เป็นส่วนงานอิสระซึ่งมีความคล่องตัวในการบริหารงานและมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการ ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งได้ยกร่างแล้ว

⁸⁴ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม, กรกฎาคม 2540, หน้า

2.2 กสช. ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 14 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

กรรมการ 15 คนนี้ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในส่วนของตน 5 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (จากภาครัฐและเอกชน) อีก 10 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้จับสลากออกครั้งหนึ่งเมื่อครบ 3 ปีแรก

2.3 สำนักงาน กสช. ประกอบด้วยเลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุด รับผิดชอบการบริหารงานโดยรวมของสำนักงาน ฯ ภายใต้การกำกับของ กสช. ถือเป็นส่วนปฏิบัติงานให้แก่ กสช. ตามหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

2.4 ให้ กสช. มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญตามกรอบของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ⁸⁵ สรุปได้ดังนี้

2.4.1 กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงการปรับปรุงสิ่งเหล่านี้ให้มีความเหมาะสมกับการพัฒนาเทคโนโลยีและเวลา

2.4.2 ออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต กำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการโทรคมนาคมตามที่กฎหมายกำหนด และประสานงานกับกรมไปรษณีย์โทรเลขในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่จะนำมาใช้ในกิจการโทรคมนาคม

2.4.3 กำกับ ดูแล ส่งเสริมให้มีการประกอบการธุรกิจแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการทุกรายในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งแนวทางการกระจายบริการโทรคมนาคมให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยเฉพาะในชนบทที่ยังมีความเจริญน้อย

2.4.4 กำหนดกรอบอัตราค่าบริการ และกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เหมาะสม และเป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ รวมถึงอัตราค่าเชื่อมโยงของบริการและโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายด้วย โดยใช้ความทั่วถึงของบริการ ปริมาณและความเพียงพอของบริการ ทุนของบริการ และคุณภาพที่ให้แก่ผู้ให้บริการเป็นพื้นฐานสำคัญ

2.4.5 วางแผนชั้นนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการของผู้ประกอบการโทรคมนาคม

2.4.6 กำหนดแผน และบริหารแผน กำหนดเลขหมายโทรคมนาคมของประเทศ (National Numbering Plan) และรหัสเลขหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับการเติบโต

⁸⁵ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม, กรกฎาคม 2540, หน้า

โตของประชากรและความเจริญของสังคมไทย รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคมและสารสนเทศ

2.4.7 กำหนดมาตรฐานทางเทคนิค (Technical Standard) ของชาติให้โครงข่ายโทรคมนาคมทุกข่ายเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้เชื่อมประสานกันเป็นโครงข่ายเดียวกันที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล สามารถเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมสากลโลกได้

2.4.8 คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการดำเนินงานที่ทำให้คำร้องเรียนที่ถูกต้องของผู้ใช้ได้รับการสนองตอบที่ถูกต้องและเป็นธรรม

2.4.9 แนะนำและให้ข้อมูลการคาดคะเนความต้องการใช้บริการโทรคมนาคมทั้งในจำนวนผู้ใช้และปริมาณทราฟฟิกในพื้นที่ต่าง ๆ ทว่าพระราชอาณาจักรแก่ผู้ประกอบการทุกรายเป็นข้อมูลสำคัญในการขยายบริการ หรือโครงข่ายให้เหมาะสมกับการลงทุน

2.4.10 ร่วมมือและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน กสทช. ให้เพิ่มพูนความรู้และความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.11 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะการค้นคว้าวิจัย และอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

2.4.12 ร่วมมือกับส่วนงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนากฎหมายอื่นใดที่จะเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้ทันสมัย

2.4.13 จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับผลงานกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้การให้บริการโทรคมนาคมไทยมีคุณภาพและประสิทธิภาพทัดเทียมกับประเทศพัฒนาแล้ว ในเวลาอันสมควรก่อนการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมตามพันธระผูกพันกับการค้าเสรีโลกาภิวัตน์

2.4.14 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รวมถึงการพัฒนากิจการของ กสทช. ให้พร้อมที่จะกำกับการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมไทยตามกติกากการค้าเสรีโลกาภิวัตน์ได้หลัง พ.ศ. 2549

จากการพิจารณาถึงแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยแล้ว ถือว่าเป็นนโยบายที่ออกมาเพื่อต้องการรองรับการเปิดเสรีในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งกับนโยบายดังกล่าว คือ การจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ ขึ้นมาเป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม โดยเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความคล่องตัวในการบริหาร เพื่อให้

การประกอบธุรกิจแข่งขันนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการแล้วเป็นสิ่งที่ดี แต่การจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิจักษณ์ การปฏิบัติงาน และหลักการของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ เป็นสำคัญ แต่ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม คือ นโยบายการแปรสภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป้าหมายที่แท้จริงของการแปรสภาพนั้น เพื่อยกเลิกการผูกขาดการให้บริการของรัฐและสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานแบบเอกชนเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแข่งขันเสรีกับผู้ประกอบการอื่น ๆ ในสภาพเท่าเทียมกัน แต่ทว่ามาตรการการแปรสภาพตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม นั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการรายอื่น ในทางกลับกัน เป็นการสร้างอำนาจการผูกขาดในตลาดของผู้ให้บริการ โทรคมนาคมของรัฐให้เกิดการผูกขาดมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการนำบริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และ บริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด มารวมภายใต้บริษัทรวมทุนเดียวกันโดยรัฐบาลยังคงถือหุ้นทั้งหมด นั้น แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อประหยัดทรัพยากรของทั้งสามบริษัทและเพื่อปรับสถานะส่วนงานของรัฐให้เข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันเสรีในกิจการ โทรคมนาคมที่เท่าเทียมกัน และแก้ปัญหา การดำเนินธุรกิจ ไปรษณีย์ ให้มีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันเองได้โดยให้แข่งขันกับภาคเอกชน โดยไม่มีสิทธิพิเศษประการใดตั้งแต่ต้น⁸⁶ แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็น การเสริมให้ผู้ให้บริการของรัฐมีสภาพของ dominant firm ที่ชัดเจนมากขึ้นจนอาจกลายเป็นการผูกขาด ดังนั้นในความเห็นผู้วิจัยเห็นว่าในการจะสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้น กฎเกณฑ์ที่ใช้กับผู้ ให้บริการรายใหม่ กับผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้อื่น (dominant firm) ไม่จำเป็นจะต้องเป็น กฎเกณฑ์เดียวกัน แต่ควรเป็นกฎเกณฑ์ที่ทำให้ผู้ให้บริการรายใหม่สามารถอยู่ได้ในตลาดโดยไม่ ถูกบีบบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจาก dominant firm ทั้งนี้เพื่อให้บริการ โทรคมนาคมก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค

⁸⁶ Ibid., p 6.