

บทที่ 5

การปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการคดี ความฉิวทฤษฎีตามกฎหมายไทย

5.1 การปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามกฎหมายไทย

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการคดีความฉิวทฤษฎี ภายใตกรอบของการทำ
วิทยานิพนธ์ครั้งนี้ หมายถึง กฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากกรรมสารหลักทั้งสามของสหภาพ
โทรคมนาคมระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ²¹² ตามมาตรา 38 แห่ง
ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อันเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายระหว่างประเทศประการหนึ่ง
ที่มีลักษณะความผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ลักษณะความผูกพันเช่นว่า
นี้ จึงเป็นเรื่องของการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ
ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรยอมรับแนวความคิดของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศ
และกฎหมายภายในใด * สำหรับกรณีประเทศไทยที่ยึดถือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)
โดยเฉพาะกรณีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา 224 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับ

²¹² กรรมสารสุดท้าย ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 มาตรา 4
กำหนดไว้ว่า (1) " กรรมสารของสหภาพ ได้แก่

- ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- อนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- ข้อบังคับฝ่ายบริหาร

และมาตราเดียวกันนี้ (3) " บทบัญญัติทั้งธรรมนูญฉบับนี้และอนุสัญญายังประกอบมาจากบทบัญญัติ
ของข้อบังคับฝ่ายบริหารดังรายการข้างต้น ซึ่งกำหนดการใช้โทรคมนาคมและให้บังคับกับสมาชิกทั้งปวงอีกด้วย

- ข้อบังคับโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- ข้อบังคับวิทยุ"

* มีอยู่สองทฤษฎีด้วยกัน คือ ทฤษฎีทวินิยม (Dualism) และทฤษฎีเอกนิยม

ปี พ.ศ.2540²¹³ กำหนดหลักเกณฑ์ให้สนธิสัญญาใดๆ ที่เปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจของรัฐ จะต้องมีการอนุมัติการหรือออกพระราชบัญญัติ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา สำหรับกรณีธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ จัดเป็นหนังสือสัญญาที่เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุของประเทศไทย แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมอยู่ก่อนลงนามเป็นภาคีสมาชิกสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยก็เพียงแต่เพิ่มเนื้อหาในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ความปรากฏดัง มาตรา 11 ว่า "...สถานีวิทยุคมนาคมต้องใช้ความถี่คลื่นให้ถูกต้องตามข้อบังคับว่าด้วยวิทยุคมนาคมตามภาคผนวกต่อท้ายของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ..."

บทบัญญัติมาตรานี้ จึงแสดงให้เห็นถึงความสมัครใจของประเทศไทยที่จะผูกพันตามธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีการใช้คลื่นความถี่วิทยุของสถานีวิทยุคมนาคมใดๆ ที่ประเทศไทยยินยอมที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 6 แห่งธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ²¹⁴ เนื้อหาแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 ประกอบไปด้วยสองส่วนที่สำคัญ คือ การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดังปรากฏในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Table of Frequency

²¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 58 มาตรา 224 บัญญัติว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจของรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

²¹⁴ กรมสารทูตท่าย ธรรมนูญว่าด้วยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ค.ศ. 1994 มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า

"สมาชิกถูกผูกมัดให้ยึดถือตามบทบัญญัติของธรรมนูญฉบับนี้ อนุสัญญาและข้อบังคับฝ่ายบริหาร ในสำนักงานและสถานีโทรคมนาคมทุกแห่งที่สมาชิกจัดตั้งหรือปฏิบัติการที่เกี่ยวกับบริการระหว่างประเทศหรือที่จะสามารถก่อให้เกิดการรบกวนกันอย่างรุนแรงแก่บริการวิทยุของประเทศอื่นๆ เว้นแต่บริการที่ได้รับยกเว้นจากข้อผูกพันเหล่านี้ตามความในบทบัญญัติมาตรา 48 ของธรรมนูญฉบับนี้"

Allocation) และกระบวนการวิธีข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์การปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในทั้งสองส่วนเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น

สำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดังปรากฏในตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุตามมาตรา 8 แห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ปี ค.ศ.1994 อาจกล่าวได้ว่าเป็นแบบอย่างของการจัดทำตารางจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุของแต่ละประเทศ ดังเช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น²¹⁵ สำหรับประเทศไทยในอดีต กรมไปรษณีย์โทรเลขในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ได้จัดทำตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุไว้อยู่บ้าง ปัจจุบันกรมไปรษณีย์โทรเลขกำลังเร่งจัดทำตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่มีความทันสมัยและสอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ²¹⁶ และหากพิจารณาแนวปฏิบัติของรัฐ ดังเช่น กรณีการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุในย่านความถี่ 800 และ 900 สำหรับกิจการเคลื่อนที่ (Radio Mobile Service) รัฐได้ทำการแบ่งสรรโดยสอดคล้องกับตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่กำหนดให้ใช้สำหรับประเทศในภูมิภาคที่ 3 ใช้สำหรับกิจการเคลื่อนที่และกิจการอื่นๆ

บทบัญญัติในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์ในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุในระดับที่เรียกว่า "การจัดสรร" (Allocation) คลื่นความถี่วิทยุ และ "การจัดแบ่ง" (Allotment) คลื่นความถี่วิทยุโดยละเอียด ทั้งนี้เพราะการจัดการในระดับของ "การแบ่งสรร" (Assignment) เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่ละประเทศที่จะต้องดำเนินการเอง ดังนั้น การแบ่งสรรเพื่อให้ใช้คลื่นความถี่วิทยุใดๆ ภายในแต่ละประเทศ ก็จะอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ แต่ด้วยข้อจำกัดของคุณลักษณะของคลื่นความถี่วิทยุ การใช้คลื่นความถี่วิทยุในบางครั้งจึงอาจต้องใช้หลักการแบ่งปันทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ ภายใต้การพิจารณาลักษณะทางเทคนิคที่เหมาะสม แต่เมื่อใดก็ตามที่กิจการวิทยุคมนาคมนั้นเป็นการให้บริการการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ จึงต้องการการรับรองระหว่างประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การดำเนินของกิจการนั้นจะปราศจากการรบกวนกันอย่างรุนแรงระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมอื่นๆ การใช้คลื่นความถี่วิทยุนั้นก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีข้อบังคับแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย การตีพิมพ์ล่วงหน้า (Advanced Publication)

²¹⁵ ดังตัวอย่างในภาคผนวก ข

²¹⁶ สัมภาษณ์ท่าน ผอ.วิวัฒน์ สุทธิภาค เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2541

การประสานงาน (Coordination Procedure) และการแจ้งและการตีพิมพ์ (Notification and Registration Procedure) ในทางปฏิบัติประเทศไทยได้ดำเนินการสอดคล้องกับกระบวนการวิธีข้อบังคับเหล่านี้มาโดยตลอด

5.2 กรณีศึกษาการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามกฎหมายไทย²¹⁷

ภายใต้ระบอบกฎหมายและกระบวนการวิธีข้อบังคับแห่งข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นนี้ ยังปรากฏช่องว่างของกฎหมายอยู่หลายประเด็นด้วยกัน ก่อให้เกิดคำถามในทางปฏิบัติและอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ ดังเช่น กรณีพิพาทการจับจองคลื่นความถี่วิทยุและตำแหน่งวงโคจรดาวเทียมของบริษัทชินวิตร THAICOM 3 กับและ Apstar ของประเทศจีน

เนื่องจากประเทศไทยได้จองตำแหน่งที่ตั้งของดาวเทียมไว้ที่ 120 องศาตะวันออกไว้ในปี พ.ศ.2535 โดยมีโครงการที่จะส่งดาวเทียมขึ้นไปโคจรอยู่ในวงโคจรสถิตย์ภายในปี พ.ศ.2539 และตัวแทนของรัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการตามกระบวนการตีพิมพ์และแจ้งถึงความต้องการใช้คลื่นความถี่วิทยุและช่องวงโคจรดาวเทียมแก่คณะกรรมการข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศไว้เรียบร้อยแล้ว สำหรับประเทศจีนก็ได้จองตำแหน่งที่ตั้งของดาวเทียมไว้ที่ 121 องศาตะวันออก ซึ่งห่างจากที่ตั้งวงโคจรดาวเทียมของประเทศไทยเพียง 1 องศาตะวันออก โดยประเทศจีนมีโครงการที่จะส่งดาวเทียมเรียกว่าประเทศไทยคือ ภายในปี พ.ศ.2538 ดังนั้น หากประเทศจีนส่งดาวเทียมไปก่อน ระยะห่างของตำแหน่งวงโคจรเพียง 1 องศาตะวันออกจึงมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดการรบกวนกันระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมของทั้งสองประเทศได้ ความไม่แน่นอนนี้ส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะเทคโนโลยีดาวเทียมเป็นเทคโนโลยีที่มีราคาแพง การดำเนินการให้บริการจึงมีความมุ่งหวังที่จะทำกำไรอย่างสูง แม้ว่าการจับจองครั้งนี้จะอยู่ในขั้นตอนของการประสานงาน ประเทศจีนเองก็เร่งที่จะดำเนินการส่งดาวเทียมให้เร็วที่สุด เพราะตนมีความพร้อมทั้งทางด้านเทคโนโลยี และงบประมาณ ขณะที่ประเทศไทยซึ่งจะต้องรอตามคิวก็พยายามคัดค้านอย่างเต็มที่ ด้วยการส่งหนังสือท้วงติงไปยังสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ในที่สุดประเทศจีนก็ได้ส่งดาวเทียมสูงโคจรดาวเทียมสถิตย์ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

²¹⁷ ศ.ดร.จตุรงค์ ธีระวัฒน์, กฎหมายอวกาศ : หลักทั่วไปและปัญหาในทางปฏิบัติ (สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์ 2540) หน้า 195-209.

แม้เหตุการณ์นี้จะผ่านไปแล้ว และในที่สุดประเทศไทยกับประเทศจีนจะตกลงกันได้ แต่ข้อกล่าวอ้างของประเทศไทยและประเทศจีนมีข้อน่าสนใจหลายประการ

1. ประเทศจีนพยายามอ้างความหลักการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Access) ดังนั้น トラบโดที่ประเทศไทยยังมีได้ดำเนินการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการลงในรายนามการจดทะเบียนคลื่นความถี่วิทยุ (International Master Frequency Registration) ไม่ว่าประเทศไทยก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในการจับจองเข้าใช้ประโยชน์และหากกล่าวถึงความพร้อมที่จะใช้ประโยชน์จากการจับจองแล้ว ประเทศจีนก็ได้ใช้กลยุทธ์การส่งดาวเทียมไปก่อนที่ขั้นตอนการประสานงานจะบรรลุผล และยังมีได้ดำเนินการครบตามกระบวนการวิธีข้อบังคับจนกระทั่งมีการจดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุและตำแหน่งวงโคจร ด้วยแนวความคิดที่จะปรับใช้หลักการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันขยายไปในเชิงของหลักใครมาก่อน ได้ก่อน (First-come, First-served) เพื่อตัดประเด็นของเรื่อง "ความพร้อมก่อน" หรือ "ความพร้อมกว่า" ทั้งที่จริงแล้วพื้นฐานของหลักกฎหมายทั้งสองต่างนัยกัน การใช้หลักกฎหมายของประเทศจีนในการปรับใช้ระบอบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับแห่งข้อบังคับวิทยุตั้งกรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงช่องว่างแห่งกฎหมาย ซึ่งจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม * ที่อย่างไรเสียกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วก็ยังคงอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์และเอาเปรียบประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา

สำหรับประเทศไทย ยังคงยืนยันหลักใครมาก่อน ได้ก่อน จากการดำเนินการในขั้นตอนการประสานงานไปบ้างแล้ว จะยังคงเหลือแต่เพียงผลจากการประสานงานกับประเทศจีนเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมี "ความพร้อมก่อน" และความพร้อมนั้นหมายถึงทั้งทางด้านเทคนิคและทางด้านงบประมาณ การประยุกต์ใช้หลักกฎหมายใดๆ ควรตั้งอยู่บนหลักสุจริต (Good Faith) ประเทศไทยยังได้ยกกรณีของ THAICOM2 กับประเทศฮ่องกงเทียบเคียง เพราะจากกรณีนี้แสดงให้เห็นชัดเจนถึงแนวปฏิบัติระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถึงการยอมรับสิทธิพิเศษ (Priority) หรือสิทธิชั่วคราว ของการจับจองคลื่นความถี่วิทยุและตำแหน่งวงโคจรก่อน

* ความเห็นแยกออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่า กฎหมายระหว่างประเทศมีเจตนาที่จะสร้างระบอบกฎเกณฑ์และกระบวนการวิธีข้อบังคับที่หลวมๆ เพื่อสมประโยชน์ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่ขาดศักยภาพทางเทคโนโลยีอาศัยความหลวมหรือความยืดหยุ่นของกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า ความหลวมหรือความยืดหยุ่น อันเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการ

ดังนั้นผู้ที่จับจองที่หลังมีหน้าที่จะต้องขอประสานงานกับผู้จับจองก่อน แล้วผู้ที่มาที่หลังจะนำคลื่นความถี่วิทยุและตำแหน่งวงโคจรไปใช้ได้ก็ต่อเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการวิธีข้อบังคับแล้วเท่านั้น

กรณีนี้จึงเป็นการต่อสู้ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา แท้ที่จริงแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ข้อถกเถียงในเรื่องสิทธิของใครดีกว่ากันนี้ อยู่ในขั้นตอนของการประสานงานที่มีรากฐานมาจากหลักการแบ่งปันทรัพยากรสากล (Shared Universal Resource) และเพิ่งจะได้รับการยอมรับในปี ค.ศ.1963 ด้วยแนวความคิดที่ว่าทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุและวงโคจรมีอยู่อย่างจำกัด และเมื่อแต่ละประเทศต่างก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าใช้ทรัพยากร ขั้นตอนการประสานงานจึงถูกสร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการช่วยลดปัญหาของการรบกวนกันอย่างรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น ก่อนที่จะถึงขั้นตอนการแจ้งและจดทะเบียน ขณะที่ขั้นตอนการแจ้งและจดทะเบียนมีมาแต่ช้านาน นับจากปี ค.ศ.1927 ดังที่ผู้เขียนศึกษาไว้ในบทที่ 4 จะพบว่า ประเด็นสิทธิพิเศษของสถานีวิทยุคมนาคมใดๆ จะขึ้นอยู่กับการแจ้งก่อน (First-notified,first-use) เป็นหลัก นอกจากนั้นแนวความคิดนี้ยังเป็นรากฐานที่สำคัญของหลักใครมาก่อน ได้ก่อน ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการใช้หลักกฎหมายใด ควรมองที่รากฐานและเหตุผลของเรื่องที่เป็นที่มาแห่งหลักกฎหมายนั้น เพื่อให้การประยุกต์ใช้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง กรณีนี้จึงน่าจะเป็นการถกเถียงในประเด็นหลักกฎหมายเดียวกัน คือ หลักใครมาก่อน ได้ก่อน แต่ขึ้นอยู่กับเจตนาสุจริตของคู่กรณีเสียมากกว่า

2. การขาดซึ่งอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของอนุสัญญาาระหว่างประเทศ เอกเช่นกฎหมายภายใน ทั้งนี้เพราะสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นเพียงองค์การระหว่างประเทศที่ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย การขาดกลไกสำคัญเช่นนี้ จึงทำให้ประเทศพัฒนาแล้วอาศัยความได้เปรียบทุกประการ ที่จะเพิกเฉยหรือใช้กฎหมายเป็นคุณแก่ตนฝ่ายเดียวอย่างไรก็ได้

กรณีศึกษานี้ จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนและปัญหาอันเกิดจากการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี

5.3 แนวโน้มและทิศทางของการจัดการคลื่นความถี่วิทยุในประเทศไทย

วิทยุคมนาคมได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของมนุษย์ เป็นระบบการสื่อสารที่นำมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ มากมาย เช่น กิจการป้องกันประเทศ (national defense) ความปลอดภัยสาธารณะ (public safety) การกระจายเสียง (broadcasting) ธุรกิจและอุตสาหกรรมการสื่อสาร (business and industrial communications) การสื่อสารทางทะเลและทางอากาศ (aeronautical and maritime communications) กิจการนำทาง (navigation) และการสื่อสารส่วนบุคคล (personal communication) เป็นต้น วิทยุคมนาคมยังเป็นสิ่งจำเป็นในกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์การสื่อสารรูปแบบอื่นใดนำมาประยุกต์ใช้ได้ อาทิเช่น กรณีการติดต่อสื่อสารระหว่างการเคลื่อนที่ หรือกรณีที่การสื่อสารแบบใช้สายไม่อาจจะเข้าถึงได้ ด้วยสภาพทางภูมิประเทศหรือพื้นที่ห่างไกล หรือกรณีที่การสื่อสารแบบใช้สายอาจเป็นการยุ่งยาก เช่น สถานการณ์ให้ความช่วยเหลือโรคร้ายหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น และด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดบริการวิทยุคมนาคมใหม่ๆ และบริการนั้นเริ่มมีลักษณะ "บริการแบบทั่วโลก" (Globalisation of service) ความต้องการใช้วิทยุคมนาคมก็ต้องเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น ระบบการจัดการเดิมที่จะมีเพียงแต่รัฐบาลที่มีสิทธิเด็ดขาดในการจัดการและใช้ทรัพยากร แต่ปัจจุบันระบบการให้บริการหรือดำเนินการเริ่มมีจำนวนผู้เล่น (player) ที่เกี่ยวข้องหลากหลายและเพิ่มมากขึ้น รวมถึงสภาพการแข่งขันที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากการเข้าสู่ตลาดเพื่อการแข่งขัน เป็นการเพิ่มทางเลือก (consumer choice) ให้แก่ผู้ใช้หรือลูกค้า เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ตามหลักเศรษฐศาสตร์ ผู้ที่เข้ามาแข่งขันในตลาดก็ต้องต่างพยายามปรับคุณภาพให้ดีขึ้น เพื่อให้ผู้ที่เข้ามาแข่งขันในตลาดก็ต้องปรับคุณภาพให้ดีขึ้นและราคาสินค้าก็จะปรับตัวเข้าสู่จุดสมดุล ดังนั้น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ จึงต้องทำเพื่อตอบสนองความต้องการในกิจกรรมและบุคคลที่เกี่ยวข้องอันหลากหลาย และภายใต้สภาพแวดล้อมคลื่นความถี่วิทยุที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะจำกัดด้วยความสามารถทางเทคโนโลยีหรือความสามารถในการจัดการก็ตาม ดังนั้น แต่ละประเทศจะต้องพัฒนากระบวนการวิธีในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรสูงสุด

สังคมจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากร (Ease in Access) ที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐที่

รับผิดชอบในการสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร และด้วยจำนวนและความหลากหลายของบริการที่เพิ่มขึ้นมากมายอาจนำมาซึ่งการเพิ่มคุณภาพของชีวิต และชุมชนเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพต่อประชาชนในสังคม ดังนั้น นโยบายที่เหมาะสมควรต้องเป็นนโยบายที่มีลักษณะเปิดหรือนโยบายที่มีความยืดหยุ่น ด้วยกระบวนการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม (fair) และส่งเสริมพัฒนาการเพื่อให้บริการที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

การได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุในแต่ละประเทศ จึงขึ้นอยู่กับระบบการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งเป็นการที่จะให้คำนิยามว่า ระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการอย่างไรบ้าง แต่อย่างน้อยที่สุดหรือโดยทั่วไปแล้ว อาจหมายถึง ระบบการจัดการที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของประเทศได้เป็นอย่างดี ระบบที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือความจำเป็นในการใช้คลื่นความถี่วิทยุ และเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะในการจัดสรรให้แก่ผู้ใช้วิทยุคมนาคม

วิทยุคมนาคมก็มีลักษณะเหมือนกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอื่นๆ เช่น ถนน ที่มีพัฒนาการขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสังคม และความจำเป็นในการกำหนดหรือควบคุมการใช้คลื่นความถี่วิทยุก็จะเติบโตตามไปกับสังคม ดังนั้น ในระยะแรกเริ่มของการนำวิทยุคมนาคมมาใช้ ก็จะมีความต้องการการจัดการคลื่นความถี่วิทยุและการรบกวนกันของคลื่นความถี่วิทยุเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อระบบการสื่อสารวิทยุคมนาคมได้รับการพัฒนามากขึ้น ความเกี่ยวเนื่องกับระบบและนโยบายในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุก็ย่อมเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จะเห็นว่า ความสามารถในการจัดการทรัพยากรก็มักจะดำเนินไปในวิถีทางที่หยุดรอกการก้าวอย่างของความความต้องการสังคม อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางเทคโนโลยีการใช้วิทยุคมนาคมจะดีที่สุดและรวดเร็วที่สุดในสภาพแวดล้อมที่มีระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่มีลักษณะเปิดและมีทิศทางชัดเจนและแน่นอน และเป็นระบบที่เอื้อต่อผู้ใช้วิทยุคมนาคมในการเข้าถึงทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ

การจัดการคลื่นความถี่วิทยุในประเทศไทยภายใต้ มาตรา 5 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2478 มาตรา 11 ที่กำหนดให้อำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรและอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่วิทยุสำหรับกิจการวิทยุคมนาคมใดๆ แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นหน่วยงานของรัฐในกระทรวงคมนาคมเพียงหน่วยงานเดียว ภายใต้นโยบายของรัฐที่มีลักษณะเป็นไปใน แนวทาง

เดียวกัน คือ จะเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้เฉพาะแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นโยบายของรัฐจะถือว่า คลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ โดยมีอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่สถานีวิทยุคมนาคมใดๆ แต่ปัจจุบัน ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ตามมาตรา 40²¹⁸ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดพื้นฐานสำหรับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นคือ ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ การจัดการใดๆ จึงต้องทำไปเพื่อประโยชน์ของชาติสูงสุด บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ นำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในประเด็นเรื่ององค์การของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ นโยบายและกระบวนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่มีความโปร่งใส และกฎเกณฑ์ที่ข้อบังคับ อนึ่ง ประเด็นกฎหมายเหล่านี้อยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อเตรียมตัวสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอันใกล้ และควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของหลักกฎหมายที่บัญญัติใหม่

5.4 ผลการศึกษาของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ : ประเด็นองค์ประกอบพื้นฐานในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ

สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โดยกลุ่มศึกษาในภาคการวิทยุคมนาคมศึกษาร่วมกับตัวแทนของประเทศต่างๆ จัดทำภาพรวมของโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุเพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก่ประเทศต่างๆ ในการจัดระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ทั้งนี้ ระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการด้วยกัน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ ทิศทางหลักที่กำหนด ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุของประเทศและกำกับ

²¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 58 มาตรา 40 บัญญัติว่า

"คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม"

การใช้คลื่นความถี่วิทยุ และโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการ รวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบโดยเฉพาะขององค์กรในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ดังจะแยกวิเคราะห์ต่อไปนี้

5.4.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ เป็นองค์ประกอบพื้นฐานประการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุอย่างมีประสิทธิภาพ ที่มีจะถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายอาจถูกเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมทางวิทยุคมนาคมและสถานการณ์ทางการเมือง โดยทั่วไปแล้ว วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุจะต้องเอื้ออำนวยต่อการใช้คลื่นความถี่วิทยุอันเป็น "ผลประโยชน์ของประเทศ" (national interest) แต่แนวความคิดในเรื่อง "ผลประโยชน์ของรัฐอาจดีความได้หลายนัยด้วยกัน ในบางครั้งอาจหมายถึง การพิจารณาความจำเป็นของผู้ใช้คลื่นความถี่วิทยุที่หลากหลาย หรืออาจหมายถึง การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการสร้างนโยบาย แต่ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุต้องให้หลักประกันถึงการจัดการคลื่นความถี่วิทยุให้เพียงพอทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สำหรับการดำเนินงานให้บริการสาธารณะสำหรับการได้ตอบสนองสาธารณะ สำหรับธุรกิจการสื่อสารของภาคเอกชน อันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้น วัตถุประสงค์และเป้าหมายผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐจึงควรอยู่ภายใต้กระบวนการตัดสินใจหลายฝ่าย โดยพิจารณาถึง ผลประโยชน์ของประเทศ และความเป็นจริงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยี วิทยุคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคม โดยส่วนใหญ่แล้ว วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละประเทศในการนำคลื่นความถี่วิทยุไปประยุกต์ใช้ก็เพื่อ

1. สร้างบริการการสื่อสารระดับโลก ระดับชาติที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วสำหรับการใช้ในทางธุรกิจและเอกชน
2. ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมและการเชื่อมโยงของบริการ
3. ส่งเสริมการป้องกันและความมั่นคงของประเทศ
4. ปกป้องชีวิตและทรัพย์สิน

5. ส่งเสริมการป้องกันทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย
6. ส่งเสริมระบบการขนส่งระหว่างประเทศและในประเทศ
7. ส่งเสริมการสงวนทรัพยากรธรรมชาติ
8. ส่งเสริมการศึกษา การเผยแพร่ข่าวสารทั่วไปและความบันเทิง
9. ส่งเสริมการค้าระหว่างทางวิทยาศาสตร์ การพัฒนา และการสำรวจ
10. กระตุ้นความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจ

ในบางประเทศอาจกำหนดลำดับความสำคัญอย่างมากเป็นการเฉพาะให้แก่การประยุกต์ใช้ในกิจกรรมบางอย่าง เช่น การประยุกต์ใช้คลื่นความถี่วิทยุในกิจกรรมการค้าและวิทยุสมัครเล่น เป็นต้น สำหรับระดับของวัตถุประสงค์และเป้าหมายจะได้รับความสนใจโดยหน่วยงานบริหารของแต่ละรัฐจะมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระดับของการใช้คลื่นความถี่วิทยุ สำหรับประเทศซึ่งเริ่มมีการพัฒนาการใช้วิทยุคมนาคม วัตถุประสงค์และเป้าหมายก็จะเน้นให้ความสำคัญกับเป้าหมายทั่วไป ทั้งนี้เพราะเป็นระยะเวลาช่วงสร้างระดับของการใช้คลื่นความถี่วิทยุ ดังนั้น การส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่วิทยุจึงต้องมีความชัดเจนและให้หลักประกันหรือความมั่นคงแก่การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของผู้ให้บริการ แต่สำหรับประเทศที่ซึ่งมีพัฒนาการทางวิทยุคมนาคมมาช้านานแล้ว เป้าหมายของการจัดการคลื่นความถี่วิทยุต้องมีลักษณะเฉพาะและให้รายละเอียดมากกว่า

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการคลื่นความถี่วิทยุของแต่ละประเทศ จะปรากฏอยู่ในสองส่วน คือ คำแถลงนโยบายของรัฐหรือข้อบังคับ (National Policy Statement or Regulation) และแผนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุแห่งชาติระยะยาว (National Long-Range Spectrum Plan) แยกพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. คำแถลงนโยบายของรัฐหรือข้อบังคับ

คำแถลงนโยบายของรัฐหรือข้อบังคับจะกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุและหากมีกรณีเพิ่มเติมใดๆ ก็ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายหรือข้อบังคับของรัฐโดยเฉพาะ โดยคำแถลงนโยบายหรือข้อบังคับของรัฐนี้จะแยกแยะปัจจัยต่างๆ สร้างเกณฑ์ในการให้ใบอนุญาต จัดลำดับความสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาว่าใครจะเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้

เข้าใช้แถบคลื่นความถี่วิทยุ นั้น และเป็นการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด ในบางครั้ง บังคับในเรื่องประสิทธิภาพของการใช้คลื่นความถี่วิทยุอาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการจัดทำลำดับความสำคัญของประเทศ ในหลายๆ ประเทศ รัฐบาลแต่งตั้งผู้มีอำนาจที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ เพื่อสร้างนโยบายและข้อบังคับวิทยุให้แก่องค์กรที่มีอำนาจในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ อย่างไรเสีย แต่ละประเทศต้องตระหนักถึง คือ ความแน่นอนในนโยบายวิทยุคมนาคมภายในประเทศซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการลงทุนในกิจการวิทยุคมนาคมใดๆ

ข. แผนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระยะยาว

อาจกล่าวได้ว่า แผนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระยะยาวเป็นคำแถลงทิศทางในอนาคตขององค์กรการจัดการคลื่นความถี่วิทยุของรัฐ ที่จะกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการใช้คลื่นความถี่วิทยุในอนาคต โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการวิเคราะห์ความต้องการการสื่อสารของชาติในระยะยาว พัฒนาการทางเทคโนโลยี และความสามารถในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ การวางแผนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุจึงต้องเน้นการจัดการ ความคิด และการกระทำสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยแผนคลื่นความถี่วิทยุจะถูกปรับใช้สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือเหตุการณ์เฉพาะโดยไร้ขอบเขตแห่งเวลา หรืออาจจะเป็นคำแถลงที่แน่ชัดที่ถูกปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นระยะๆ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายและเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้นแผนการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระยะยาวจึงควรมีลักษณะความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการ ทบทวนตามสภาพแวดล้อมคลื่นความถี่วิทยุที่เปลี่ยนแปลงไป

5.4.2 ทิศทางหลักในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุระดับชาติ

ทิศทางในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุจะถูกกำหนดขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ที่จะได้รับทราบพื้นฐานแห่งกฎหมายสำหรับการจัดการการใช้คลื่นความถี่วิทยุ เป็นแนวทางสำหรับการประยุกต์ใช้คลื่นความถี่วิทยุในประเทศต่างๆ และให้ข้อบังคับเฉพาะสำหรับกิจกรรมวิทยุคมนาคมทั้งหลาย ทิศทางทั้งหลายเช่นว่านี้ จะปรากฏอยู่ใน

ก. กฎหมายวิทยุคมนาคม (Radiocommunication Law)

ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีวิทยุคมนาคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และการมีบทบาทของเทคโนโลยีต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์ กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุจึงเป็นสิ่งสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำหรือที่ดิน ผู้เขียนเห็นว่าอย่างน้อยที่สุดกฎหมายวิทยุคมนาคมควรมีทิศทางและเป้าหมายดังนี้ :

1. กำหนดแนวความคิดให้การรับรองการเป็นทรัพยากรของชาติ (National Resource)
2. กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐในการใช้และบังคับใช้กฎหมายในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ โดยเฉพาะ ถ้ากฎหมายของรัฐนั้นเกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมทุกชนิด ไม่เพียงแต่เรื่องการใช้วิทยุ กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างการสื่อสารที่ใช้สายกับคลื่นความถี่วิทยุ และผู้ที่ได้รับมอบอำนาจไม่เพียงแต่กำกับดูแลโทรคมนาคม แต่ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ
3. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายโดยกว้าง เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
4. กำหนดความรับผิดชอบในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ แต่ไม่ควรลงเอยละเอียดถึงในข้อบังคับและกระบวนการวิธี
5. กำหนดสิทธิของพลเรือนและรัฐบาลในการดำเนินการและเป็นเจ้าของอุปกรณ์โทรคมนาคม ในการสื่อสารบางระบบ รัฐบาลอาจเป็นผู้ที่ดำเนินการได้ดีที่สุดทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการจำกัดการสื่อสารของพลเรือนมีผลกระทบทางลบที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตและเสรีภาพของปัจเจกชน เนื่องจากสิทธิของปัจเจกชนในการเป็นเจ้าของและดำเนินการเครื่องมือการสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ การไหลเวียนของข้อมูลโดยทั่วไป และการค้นคว้า การแข่งขันในบริการการสื่อสารที่เหมาะสม สามารถจัดให้บริการเหล่านั้นมีราคาต้นทุนที่ต่ำกว่าได้
6. ประการสุดท้ายที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจัดการคลื่นความถี่วิทยุ และความจำเป็นสำหรับการตอบสนองของรัฐ

ข. ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุระดับประเทศ (National Table of Frequency)

ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเป็นการกำหนดแผนการใช้คลื่นความถี่วิทยุโดยทั่วไป และเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของระบบการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่ให้ประกันว่า การใช้คลื่นความถี่วิทยุจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง เพื่อเป็นการป้องกันการรบกวนกันอย่างรุนแรงระหว่างบริการทั้งหลาย ในบางครั้งจึงกล่าวกันว่า ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ก็เปรียบเสมือน "ข้อแนะนำ" (Guide) แก่ผู้ผลิตในการออกแบบและสร้างผลิตภัณฑ์ และเป็นข้อแนะนำสำหรับผู้ให้ใช้ให้รู้ถึงการดำเนินการ

ในบางครั้ง ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุระดับประเทศ อาจนำตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุตามข้อบังคับวิทยุ มาตรา 8 ที่ได้รับการรับรองโดยการประชุมฝ่ายบริหารวิทยุคมนาคมระดับโลก (World Administrative Radio Conference) สำหรับสามภูมิภาค มาเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจทำตารางระดับประเทศ

อย่างไรก็ตาม ตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุระดับภูมิภาคมักจะจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุจำนวนหนึ่งให้บริการที่แตกต่างกันในแต่ละแถบความถี่ ซึ่งบางส่วนก็อาจเป็นบริการที่ไม่อาจเข้ากันได้กับการใช้ของประเทศอื่นๆ ดังนั้น แต่ละประเทศก็จะพยายามให้มีการยอมรับตารางการจัดสรรของตน เพื่อที่จะเอื้ออำนวยต่อการใช้คลื่นความถี่วิทยุภายในขอบแดน สิ่งนี้จะถูกทำขึ้นโดยการปรับปรุงตารางระดับภูมิภาคให้จำกัดแถบคลื่นให้ใช้เพียงบริการหนึ่งเดียวหรือให้บริการที่สามารถเข้ากันได้ ด้วยการแบ่งแถบความถี่สำหรับบริการเฉพาะ หรือจัดสรรแถบความถี่ให้แก่เฉพาะบางส่วนของกลุ่มผู้ใช้

ยกตัวอย่างเช่น บางประเทศอาจแบ่งตารางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุระดับประเทศ ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นแถบความถี่คลื่นที่จัดสรรให้แก่รัฐบาล และส่วนแถบความถี่คลื่นให้แก่ผู้ใช้เอกชน

ไม่ว่าจะด้วยเป้าหมายของประเทศสมาชิกจะเป็นเช่นใด ประเทศหนึ่งๆ จะคำนึงถึงแถบความถี่คลื่นนั้นถูกใช้ในประเทศอื่นอย่างไร ไม่เพียงแต่สำหรับบริการที่เข้ากันได้กับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ยังคงให้หลักประกันว่า เครื่องมือและอุปกรณ์จะต้องถืออำนาจต่อบริการหนึ่งเฉพาะ

ค. ข้อบังคับและกระบวนการวิธี (Regulation and Procedures)

ข้อบังคับและกระบวนการวิธีจะเป็นเครื่องมือในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่สะท้อนให้เห็นพฤติกรรมการใช้คลื่นความถี่วิทยุในแต่ละวันได้เป็นอย่างดี และสามารถทำให้ผู้ใช้คลื่นความถี่วิทยุเข้าใจวิถีทางที่การดำเนินการของตนอาจจะเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับและกระบวนการวิธีควรครอบคลุมในเรื่องกระบวนการวิธีในการได้รับหรือได้รับใหม่ซึ่งใบอนุญาต มาตรฐาน การเลื่อนแผน และความต้องการการดำเนินงาน นอกจากนี้ กระบวนการวิธีสำหรับขั้นตอนการร้องทุกข์ทางกฎหมายในคำตัดสินที่รับรองหรือแก้ไขข้อบังคับหรือกระบวนการวิธีใดๆ ในข้อบังคับเป็นสิ่งสำคัญรวมทั้งการประเมินระดับของข้อบังคับว่าบรรลุตามเป้าหมายแห่งรัฐหรือไม่

โดยส่วนใหญ่แล้ว ข้อบังคับและกระบวนการวิธีสามารถเขียนแยกเป็นบริการๆ แต่โดยทั่วไปแล้ว ข้อบังคับและกระบวนการวิธีจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ถ้าหากมีการรวบรวมข้อบังคับทั้งหมดที่สามารถปรับใช้ได้มาอยู่ในเอกสารตีพิมพ์เพียงหนึ่งเดียว ทั้งนี้เพราะ การขาดซึ่งเอกสารที่รวบรวมข้อบังคับและกระบวนการวิธีเช่นว่านี้จะไม่เป็นการส่งเสริมการใช้วิทยุคมนาคมของเอกชน หรือการพัฒนาโดยผู้ให้บริการซึ่งจะเชื่อว่าการลงทุนของพวกเขาต้องเสี่ยงกับการขาดความชัดเจนในข้อบังคับ

5.4.3 โครงสร้างและการประสานงาน (Structure and Coordination)

กฎหมายวิทยุคมนาคมของแต่ละประเทศอาจมอบอำนาจ และความรับผิดชอบในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นเพียงหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐบาลประเทศนั้น

ในบางประเทศอาจตั้งเพียงหน่วยงานหรือกระทรวงเดียวเพื่อดูแลและจัดการการใช้วิทยุคมนาคมทั้งหมด ในกรณีเช่นว่านี้ จะทำให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปโดยง่ายและมีความชัดเจน

ในเรื่องอำนาจในการออกคำตัดสินและสร้างนโยบายใดๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้ใช้ทั้งหมด รวมทั้งช่วยส่งเสริมความร่วมมือในการแบ่งปันคลื่นความถี่วิทยุ และการแก้ปัญหาด้วยความยินยอมในประเด็นของคลื่นความถี่วิทยุ แต่ในทางกลับกัน การจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่อยู่ภายใต้หน่วยงานหรือองค์กรเดียวเช่นนี้ ก็อาจจะกลายเป็นเรื่องยุ่งยากและการบริหารขาดประสิทธิภาพ

ภายใต้รูปแบบของหน่วยงานเพียงหนึ่งเดียว อาจลดปัญหาในเรื่องงานที่มากเกินไปและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานด้วยการมอบอำนาจให้แก่กลุ่มอื่นๆ ในการจัดการบางส่วนของคลื่นความถี่วิทยุได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่บางประเทศอาจแยกอำนาจในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุให้แก่สองหน่วยงานหรือมากกว่านั้น เช่น หน่วยงานหนึ่งอาจจะรับหน้าที่ในการดูแลการใช้คลื่นความถี่วิทยุของรัฐบาลและอีกหน่วยงานก็จะได้รับหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลการใช้คลื่นความถี่วิทยุในทางพาณิชย์หรือโดยภาคสาธารณะ ขณะที่การแยกการจัดการใช้คลื่นความถี่วิทยุทางทหาร หรือกรณีอื่นๆ เช่น การกระจายเสียงให้หน่วยงานอื่นๆ ดูแล เป็นต้น และในบางประเทศอาจแยกอำนาจการจัดการให้แก่แต่ละรัฐบาลการใช้คลื่นความถี่วิทยุและประสิทธิภาพทั้งหมดอาจถูกลดทอน เมื่อแต่ละอำนาจดังกล่าวได้กลายเป็นการสนับสนุนผ่านรัฐธรรมนูญของตน และต่างก็พยายามปกป้องแถบความถี่คลื่นสำหรับบริการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

ดังนั้น จำนวนองค์กรที่ได้รับอำนาจและความรับผิดชอบที่มีลักษณะแยกอิสระมากเท่าใด ก็ยิ่งจะเป็นการเพิ่มความยากต่อการประสานงานกิจกรรมและคำตัดสิน รวมถึงความยากในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุอีกด้วย ในบางกรณี กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ไม่อาจบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ เมื่อใดที่มีการให้อำนาจมากกว่าหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเช่นที่ควรจะได้รับดูแลเป็นพิเศษในข้อบังคับเพื่อหลีกเลี่ยงอำนาจและความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อน มีวิธีการง่ายๆ สำหรับการแยกอำนาจเช่นนี้ คือ การแบ่งแถบความถี่คลื่นท่ามกลางอำนาจการจัดการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีการออกแบบจำนวนคลื่นเพื่อการใช้เป็นพิเศษมากเท่าไร โอกาสที่จะมีการใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพก็ยิ่งมากขึ้น

อีกวิธีการหนึ่งที่น่าพิจารณาในกรณีเช่นนี้ คือ การมองภาพกลุ่มผู้ใช้หลักๆ ทั้งหมด แต่ต้องตระหนักว่า ยังมีกลุ่มมากเท่าไร กระบวนการประสานงานก็ยิ่งทำได้ยากมากขึ้น และการบรรลุซึ่งคำตัดสินของรัฐก็เป็นไปได้ยากมากขึ้น

กลุ่มการประสานงานของความรับผิดชอบในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุที่แตกต่างกัน อาจจะถูกนำมาใช้เพื่อช่วยหน่วยงานทั้งหลายในการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ โดยแต่ละหน่วยงาน ตั้งกลุ่มประสานงานหรือตัวแทนอาวุโส เพื่อแก้ไขประเด็นคลื่นความถี่วิทยุหลักๆ และพิจารณา การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ นอกจากนั้น ยังอาจมีกลุ่มประสานงานรัฐบาลระดับล่างที่สามารถ สร้างการแบ่งสรรคลื่นความถี่วิทยุ และมาตรฐานสำหรับการใช้ของรัฐบาล โดยกลุ่มหรือ คณะกรรมการเช่นว่านี้ อาจสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนด้วยการแต่งตั้งภาคเอกชนให้ เข้ามามีส่วนร่วมในโครงสร้างการจัดการคลื่นความถี่วิทยุหรือให้ได้มุมมองที่กว้างขึ้น

การใช้กลุ่มประสานงานเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่ว่า การบรรลุนโยบายใดๆ ไม่ได้เกิดขึ้นด้วยคู่เจรจาที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น กลุ่มประสานงานจึงไม่ควรจะได้รับอำนาจให้เป็น หน่วยงานจัดการคลื่นความถี่วิทยุอย่างเป็นทางการ

5.4.4 บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรที่จัดการคลื่นความถี่วิทยุ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการสร้างและปรับใช้นโยบายการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ และจัดทำแผนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ควรต้องคำนึงถึง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่แท้จริง โดยนโยบายวิทยุคมนาคมระดับชาติเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับการ พัฒนาข้อบังคับโดยตรง ทั้งนี้เพราะข้อบังคับโดยทั่วไปจะสอดคล้องกับการสร้างนโยบายและแผน ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะทำการศึกษาในการสร้างนโยบายโดยคำนึงถึงความจำเป็นใน วิทยุคมนาคมที่มีอยู่หรือในอนาคตของประเทศ และพัฒนานโยบายเพื่อให้หลักประกันต่อ การประสานของวิทยุเครือข่ายประจำที่และระบบเคเบิลที่ดีที่สุดในการสนองตอบต่อความจำเป็น เฉพาะ

นโยบายและการทำแผนดังกล่าวในเบื้องต้นเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรแถบคลื่นความถี่วิทยุ ให้แก่บริการวิทยุคมนาคมทั้งหลาย ซึ่งการตัดสินใจจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุใดๆ จะมีเรื่องการแข่งขัน ในผลประโยชน์สำหรับการใช้คลื่นความถี่วิทยุเกิดขึ้น และเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน องค์กรใน การจัดการคลื่นความถี่วิทยุต้องทำการพิจารณาว่า ผู้ใดสามารถสนองตอบต่อผลประโยชน์ของ สาธารณะที่ดีที่สุด (public interest) ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการตัดสินใจจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ควร

พิจารณาปัจจัยผลประโยชน์และความจำเป็นของสาธารณะ (Public Need and Benefit Considerations) โดยมีเกณฑ์พิจารณาโดยสรุปคือ

1. การให้ความสำคัญแก่บริการวิทยุคมนาคมมากกว่าบริการสื่อสารที่ใช้สาย
2. จำนวนของประชากรที่จะได้รับผลประโยชน์จากบริการ
3. เทียบเคียงความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของบริการวิทยุคมนาคมดังกล่าว รวมถึงความปลอดภัยในชีวิตและการปกป้องทรัพย์สิน
4. ผลกระทบของบริการวิทยุคมนาคมใหม่ต่อการลงทุนที่มีอยู่ในแถบคลื่นความถี่วิทยุที่ถูกละเว้น



สถาบันวิทยุบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย