



กฎเกณฑ์ภายในประเทศเกี่ยวกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน

จากการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในด้านการค้าบริการดาวเทียมในบทที่ 2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อโครงสร้างการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในของแต่ละประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบภายในอันมีแนวทางสำคัญเพื่อสนับสนุน “เปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคม” โดยการลดเงื่อนไขที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการจากต่างชาติ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงกรอบและแนวคิดของกฎหมายภายในที่ใช้กำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ที่เริ่มเป็นที่รู้จักและมีการให้บริการอย่างจริงจังมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 70 ในประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาและยุโรป ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยที่มีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเนื่องจากการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน หรือการรับส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมจากสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินนั้นเป็นประโยชน์ที่สามารถนำมาใช้งานได้อย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นที่เราควรจะศึกษาแนวทางในการควบคุมดูแลกิจกรรมประเภทนี้ โดยให้ความสำคัญทั้งในแง่กฎหมายและองค์การกำกับดูแลที่รับผิดชอบ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจ เนื่องจากรูปแบบการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปนั้นมีจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการกำกับดูแลที่แตกต่างกันความแตกต่างกันในแง่ของความคิดในการให้บริการและการกำกับดูแล¹⁹⁴

ความสำคัญของการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเกิดขึ้นเนื่องจาก การเติบโตของตลาดอุตสาหกรรมดาวเทียมทั่วโลกมีการเติบโตค่อนข้างมาก เพราะการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะของสื่อกลางที่สามารถรับส่งสัญญาณหรือข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สำหรับการให้บริการโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้มีปริมาณการนำมาใช้ในเชิงพาณิชย์เพิ่มสูงขึ้นในทุกปี โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการให้บริการดาวเทียม (Satellite Service)

¹⁹⁴ John Buckley, Telecommunication Regulation, (UK: MPG Books, 2003), pp. 60-61.

จากการศึกษาข้อมูลจากสมาคมอุตสาหกรรมดาวเทียม หรือ SIA (Satellite Industry Association) จะเห็นว่า โครงสร้างในอุตสาหกรรมดาวเทียมสามารถแบ่งได้เป็น 4 ภาคส่วน ได้แก่ การให้บริการดาวเทียม (Satellite services) การส่งดาวเทียม (Launch industry) การสร้างและผลิตชิ้นส่วนดาวเทียม (Satellite manufacturing) และการผลิตอุปกรณ์ดาวเทียมภาคพื้นดิน (Ground equipment)¹⁹⁵

ทั้งนี้ SIA ได้เปิดเผยรายงานประจำปี 2006 (ปี พ.ศ. 2549) ว่า ในปี 2005 (ปี พ.ศ. 2548) ที่ผ่านมาอุตสาหกรรมดาวเทียมในเชิงพาณิชย์สามารถก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนเงินสูงถึง 88.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเพิ่มขึ้นจากเดิมในปี 2004 (ปี พ.ศ. 2547) ถึงร้อยละ 7.4 จากรายได้ของอุตสาหกรรมดาวเทียมทั่วโลก¹⁹⁶

อย่างไรก็ดี ปัจจัยสำคัญทางธุรกิจของบริการดาวเทียมในแต่ละส่วนก็จะมีข้อกังวลใจที่เป็นปัญหาซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ ในอุตสาหกรรมบริการดาวเทียม (Satellite services) มักจะเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าบริการที่ต่ำ (Lower Transponder Rates) แต่มีค่าประกันภัยสูง (Higher Insurance Costs) และปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบในการควบคุมการส่งออก (Industry Consolidation Export Controls) ส่วนการให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน (Ground Segment) ก็จะเป็นประเด็นของการรบกวนของคลื่นความถี่ (Interference with Terrestrial/Unlicensed Devices) และการเข้าถึงของผู้ประกอบการต่างชาติ (Foreign Licensing/Market Access) ในส่วนของอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านดาวเทียมก็มักจะประสบปัญหาในการเข้าถึงและใช้คลื่นความถี่ (Access to Adequate Spectrum) และการแข่งขันกับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดภายในประเทศที่เข้าไปให้บริการ (Competition with terrestrial "Giants") และสำหรับปัญหาของผู้ผลิตอุปกรณ์ดาวเทียม และผู้ให้บริการส่งดาวเทียม คือ การรบกวนคลื่นความถี่กับโครงข่ายโทรคมนาคมภาคพื้นดิน มาตรฐานอุปกรณ์ และการควบคุมการส่งออก

¹⁹⁵ Satellite Industry Association, "State of the Satellite Industry Report," Presentation documents in June 2006, pp. 2-3. Available from: <http://www.sia.org/PDF/2006SIAStateofSatelliteIndustryPres.pdf> [2006, August]

¹⁹⁶ David Cavossa, "Commercial Satellite Industry Continues to Grow," Documentation for SIA immediate release in June 14, 2006, p. 1. Available from: <http://www.sia.org/PDF/06142006PRStateofSatelliteIndustryReport.pdf> [2006, June 19]

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารของ SIA พบว่า นโยบายที่ใช้กำกับดูแลการให้บริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) โดยทั่วไปจะมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) และการจดทะเบียน (Registration Policy)

สำหรับนโยบายเปิดน่านฟ้า หรือ (Open Skies Policy) จะเป็นกรณีที่ให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติทางเทคนิคตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลสำหรับผู้ประกอบการต่างชาติ ก็ได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ประกอบการภายในประเทศของตน ซึ่งประเทศที่ใช้นโยบายนี้ ได้แก่ ซิลิ สหภาพยุโรป สิงคโปร์ ฮองกง หรือนิวซีแลนด์ เป็นต้น

แต่สำหรับนโยบายการจดทะเบียน (Registration Policy) จะมีข้อกำหนดและเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการต่างชาติที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการภายในประเทศ จะต้องขึ้นทะเบียนดาวเทียมของตนซึ่งต้องได้รับการอนุญาต (Licensed Satellite) มาก่อน ซึ่งประเทศที่ใช้นโยบายนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ปากีสถาน เปรู หรืออินโดนีเซีย เป็นต้น¹⁹⁷

ด้วยความสำคัญของบริการดาวเทียมข้างต้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษากรอบแนวทางที่เหมาะสมต่อการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทย ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าแนวทางที่สำคัญต่อการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในปัจจุบัน ในภาพรวมมีแนวโน้มในการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการเปิดเสรี และต้องได้รับความร่วมมือกันทั้งในส่วนของผู้กำกับดูแล และผู้ให้บริการดาวเทียม เพื่อสนับสนุนแนวคิดต่างๆ ได้แก่ การขยายการเข้าถึงในส่วนของบริการ นโยบายการแข่งขันและราคาที่ถูกลง การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ถูกต้อง เหมาะสม และโปร่งใส ในตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในกิจการโทรคมนาคม

ซึ่งการจะทำตามแนวคิดต่างๆ ในข้างต้นได้ จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินนโยบายการกำกับดูแลภายใต้ปัจจัยต่างๆ ร่วมกัน ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการค้า

¹⁹⁷ Satellite Industry Association, "State of the Satellite Industry Report,"

Presentation documents in June 2006, p. 30. Available from: <http://www.sia.org/PDF/2006SIAStateofSatelliteIndustryPres.pdf> [2006, August]

บริการ GATS การดำเนินนโยบายการกำกับดูแลตามที่สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ได้กำหนดไว้ และนอกจากนี้ การนำนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) มาใช้ ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ช่วยสนับสนุนการกำกับดูแลในสภาวะการณเปิดเสรีและการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความร่วมมือกันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เนื่องจากเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการกำกับดูแลภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจุบัน การกำหนดแนวทางที่มีลักษณะในทิศทางเดียวกันของระดับภูมิภาคมีเพิ่มมากขึ้น โดยผ่านองค์กรต่างๆ เช่น “the Inter-American Telecommunications Commission” หรือ CITELE ในสหรัฐอเมริกา “the Asia Pacific Telecommunity” หรือ APT และ “Asia Pacific Economic Co-operation group” หรือ APEC ในภูมิภาคเอเชีย “the Conference Europeene Posts et Telecommunications” หรือ CEPT และ the European Union หรือ EU ในทวีปยุโรป และในระดับของกลุ่มประเทศในภูมิภาค (sub-regional groups) ต่างๆ ได้แก่ “the Telecommunications Regulators Association of Southern Africa” หรือ TRASA “the West Africa Telecommunications Regulators Association” หรือ WATRA “the East Africa Community, Mercado Comun del Sur” หรือ Mercosur ในอเมริกาใต้ เป็นต้น

ปัจจุบัน ในหลายๆ ประเทศเริ่มใช้วิธีการกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลให้น้อยลง (Less regulatory) ซึ่งมีผลทำให้สามารถเข้าถึงการสื่อสารที่จำเป็นได้ง่ายขึ้นและถือเป็นวิธีสำคัญในการเพิ่มการแข่งขันภายในประเทศให้สูงขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยให้ระบบและบริการที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารผ่านดาวเทียมไม่ทำให้เกิดการแทรกแซงที่เป็นอันตราย โดยนำมาใช้ร่วมกับการพิจารณามาตรฐานสุขภาพของประชาชนด้วย

3.1 แนวทางการวางกฎระเบียบภายในประเทศตามหลักการเปิดเสรีและปัญหาที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแนวทางการวางกฎระเบียบภายในของการกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมแต่เดิมนั้น เป็นการวางโครงสร้างหรือกฎระเบียบต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดของแต่ละประเทศโดยมีบรรทัดฐานและให้ความสำคัญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น แนวคิดพื้นฐานที่เน้นความสำคัญทางสังคม (Social Priority) แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) และแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเรื่องความมั่นคงของชาติ เป็นต้น ซึ่ง

จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นตัวกำหนดโครงสร้างและกฎระเบียบที่ใช้ควบคุมการกำกับดูแลบริการโทรคมนาคม¹⁹⁸

ในทำนองเดียวกันกำกับดูแลบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Services) ระยะเวลาๆ นั้น ทุกประเทศส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการผูกขาดกิจการไว้กับผู้ให้บริการเพียงรายเดียว (Monopoly) หรือ ผู้ให้บริการน้อยราย (Oligopoly) ซึ่งการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เช่น สหรัฐอเมริกาจะเป็นการผูกขาดโดยเอกชน แต่ในประเทศอังกฤษและประเทศไทยจะมีลักษณะการผูกขาดโดยรัฐ

โดยลักษณะของการผูกขาดในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้ จึงทำให้มีหลักการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในลักษณะที่ผูกขาดโดยเอกชนนั้น รัฐจะออกกฎหมายมาควบคุมการให้บริการของเอกชนนั้นโดยตรงโดยจะเน้นแนวทางการกำกับดูแลทางด้านราคา (price) และอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน เพื่อเป็นหลักประกันผลประโยชน์ทางสังคม แต่สำหรับการผูกขาดโดยรัฐหรือผ่านองค์กรของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ รัฐมักจะสันนิษฐานโดยเบื้องต้นว่าองค์กรของตนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและกระทำการให้บริการเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายใดๆ มาควบคุมการตัดสินใจและการดำเนินการให้บริการ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากแนวคิดในลักษณะเช่นนี้ ทำให้รัฐมีฐานะทั้งเป็นผู้ประกอบกิจการ (Operator) และเป็นผู้กำกับดูแลกิจการ (Regulatory) ในขณะเดียวกัน ดังนั้น ในประเทศที่มีการผูกขาดในลักษณะที่เป็นการผูกขาดโดยรัฐ เช่นประเทศอังกฤษ หรือประเทศไทย จึงไม่มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในรายละเอียดของบริการโทรคมนาคม (substantive provision) แต่จะมีกฎหมายเพียงเพื่อการสงวนไว้ซึ่งอำนาจผูกขาดของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น

ต่อมาแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วที่ทำให้เกิดการหลอมรวมทางเทคโนโลยี (Convergence) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระหว่าง

¹⁹⁸ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 22-33.

ประเทศที่เกิดขึ้นจากการจัดทำพันธกรณีหรือข้อตกลงใดๆ ในการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS) ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมไปสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร (Information Society) ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในระดับภายในประเทศ โดยมีแนวทางการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ

- เพื่อกระตุ้นให้เกิดการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพของบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานและการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า
- เพื่อดึงดูดเงินลงทุนจำนวนมากสำหรับใช้ในการปรับปรุงและขยายโครงข่ายการให้บริการโทรคมนาคม และ
- สร้างระบบและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย และบัญญัติกฎระเบียบในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อสนองตอบและดำเนินไปในแนวทางเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ¹⁹⁹

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายข้างต้น จึงมีการนำแนวความคิดในเรื่องการแข่งขัน (Competition Policy) เข้ามาใช้ และทำให้รูปแบบที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเกิดการเปลี่ยนแปลงใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1. การเปิดเสรี (Liberalization)

จากการนำแนวความคิดในเรื่องของการแข่งขันเข้ามาใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม ทำให้รัฐจำเป็นต้องยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาประกอบการ (barrier to entry) ของผู้ประกอบการรายใหม่ที่แต่เดิมได้กำหนดไว้เพื่อประกันอำนาจผูกขาดของผู้ประกอบการในอดีต ดังนั้น การเปิดเสรีในบริการโทรคมนาคมจึงทำให้เกิดการผ่อนคลายหรือยกเลิกกฎระเบียบใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อประกันอำนาจผูกขาดอันเป็นการ

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

จำกัดการเข้ามาประกอบการให้บริการในกิจการโทรคมนาคมของผู้ประกอบการรายใหม่²⁰⁰
(new entry)

2. การลดกฎเกณฑ์ (Deregulation)

จากการนำแนวความคิดในเรื่องของการแข่งขันเข้ามาใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม ทำให้เป็นการเพิ่มบทบาทของระบบกลไกตลาดในการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมด้วย ซึ่งการเพิ่มบทบาทของกลไกการตลาดทำให้รัฐจำเป็นต้องลดระดับของการแทรกแซงลง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยรัฐจะเข้าแทรกแซงได้ก็ต่อเมื่อประกันได้ว่าตลาดยังคงมีการแข่งขันกันอยู่เท่านั้น และด้วยเหตุผลนี้เองที่ทำให้การนำแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันเข้ามาใช้จึงนำไปสู่การลดกฎเกณฑ์ด้วย ดังนั้น การลดกฎเกณฑ์จึงหมายถึงการยกเลิกหรือลดทอนระดับของการควบคุมโดยกฎระเบียบที่อุตสาหกรรมหรือบริษัทใดๆ ถูกควบคุมอยู่ เช่น การควบคุมราคา หรือมาตรฐาน เป็นต้น ซึ่งหากเป็นการลดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายใหม่ (new entry) ด้วยแล้ว การลดกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจเรียกได้ว่าเป็นการเปิดเสรี (Liberalization) ด้วยก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อพิจารณาประการสำคัญ คือ แนวคิดในเรื่องการเปิดเสรีและการลดกฎเกณฑ์เป็นแนวคิดที่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนแต่อาจเกี่ยวเนื่องกันได้

3. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎเกณฑ์ (Re-regulation)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎเกณฑ์นี้สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในตัวกฎระเบียบ แนวความคิดและวิธีการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการโทรคมนาคม และการเปลี่ยนแปลงของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในประการแรก เป็นกรณีที่น่าระบบการแข่งขันเข้ามาทำให้มีการนำบรรทัดฐานอื่นมาใช้นอกจากพื้นฐานการกำกับดูแลเดิมที่ใช้ในระบบการผูกขาด (monopoly) ยกตัวอย่างเช่น มีการนำแนวทางการอุดหนุนข้ามภาคบริการมาใช้เพื่อเป็นวิธีการ

²⁰⁰ Sushil K. Bhattacharyya, and Vishal Sabherwal, "Telecom Privatization: A Panacea for Developing Economics?," p.1, อ้างถึงใน สุภาวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 58.

ในการบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงได้วิธีหนึ่ง หรือการลดระดับความเข้มงวดในการควบคุมกฎระเบียบต่างๆ โดยรัฐ เป็นต้น²⁰¹

แต่อย่างไรก็ดี การลดความเข้มงวดของกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนี้ ก็มีได้เป็นการรับประกันได้ว่าจะสามารถทำให้ระบบการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศจะดีขึ้นได้ แม้ว่าประเทศที่อยู่ในแนวโน้มดังกล่าวจะมีระบบการโทรคมนาคมที่ดีกว่า²⁰²

สำหรับการเปลี่ยนแปลงประการที่สอง เป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนของระบบกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อรัฐได้นำระบบกลไกตลาดเข้ามาใช้และลดระดับความเข้มงวดของกฎเกณฑ์ที่เคยมีลง รัฐก็จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายอื่นๆ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มเติมด้วย เพื่อทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการกระทำใดๆ ที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบ) และกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า (เพื่อป้องกันการผูกขาดและป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม)²⁰³

3.1.1 แนวทางการวางกฎระเบียบภายในประเทศตามหลักการเปิดเสรี

จากการศึกษาพบว่า การเปิดเสรีบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้น เกิดขึ้นจากการค้าบริการโทรคมนาคมตามกฎหมายการค้าบริการระหว่างประเทศ ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ พันธกรณีที่เกิดขึ้นจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ที่มีหลักการสำคัญเพื่อการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้างต้น ทั้งนี้จากพันธกรณีการเปิดเสรีในทางระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นนั้นได้มีบทบัญญัติสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกที่มีข้อผูกพันเฉพาะซึ่งระบุไว้ในตารางข้อผูกพันต้องออกกฎระเบียบภายในให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้เพื่อสนับสนุนการเปิดเสรี ไม่ว่าจะหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบภายในตามบทบัญญัติข้อ 6 ของ GATS หรือ

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

²⁰² Norman R. Nicholls, "Adaption of the Regulatory Sector to New Political and Market Realities," p.10, อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 60.

²⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

แนวทางการออกกฎระเบียบภายในตามเอกสารอ้างอิง (Reference Paper) หรือการกำหนดนโยบายการแข่งขันในด้านการค้าบริการโทรคมนาคมภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก

จากแนวความคิดต่างๆ ข้างต้น จึงทำให้เกิดแนวทางพื้นฐานที่สำคัญต่อการวางกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อสนับสนุนการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในหลายประการ ได้แก่

3.1.1.1 นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy)

สำหรับความหมายของนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) นี้ มิได้มีการให้คำจำกัดความไว้โดยตรง แต่โดยนัยของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Service) นั้น การเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) จะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในประการสำคัญ กล่าวคือ

- 1) มีลักษณะเป็นการลดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้อนุญาตสำหรับผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติให้สามารถส่งสัญญาณดาวเทียมเข้ามาภายในรัฐของตนได้
- 2) มีลักษณะเป็นการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งภายในและต่างประเทศ
- 3) มีลักษณะเป็นการผ่อนคลายนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของบริการดาวเทียมในท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสถานีกลาง (hub) ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการให้อนุญาตสำหรับเครือข่ายดาวเทียม เป็นต้น และประการสุดท้าย
- 4) มีลักษณะเป็นการทำให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระดับภูมิภาคและกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนั้นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน²⁰⁴

ด้วยลักษณะดังกล่าว จึงเห็นได้ว่านโยบายการเปิดน่านฟ้าจะเกิดขึ้นได้ ก็ด้วยความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน เนื่องจาก เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการกำกับดูแลภายในของแต่ละประเทศ (Domestic Regulation) ซึ่งปัจจุบัน ได้มีการกำหนดแนวทางในลักษณะที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันสามารถเห็นได้ชัดทั้งในระดับกลุ่มประเทศและระดับ

²⁰⁴ Global VSAT Forum, "Strengthening Access to Information & Communications Technologies: Guidelines to Facilitate Policy & Regulation for Satellite Services," para 2, p. 6. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2005, April]

ภูมิภาคโดยผ่านองค์กรต่างๆ เช่น องค์กร “the Inter-American Telecommunications Commission” หรือ CITELE ในสหรัฐอเมริกา องค์กร “the Asia Pacific Telecommunity” หรือ APT และ “Asia Pacific Economic Co-operation group” หรือ APEC ในภูมิภาคเอเชีย องค์กร “the Conference Europeene Posts et Telecommunications” หรือ CEPT และ the European Union หรือ EU ในทวีปยุโรป และในระดับของกลุ่มประเทศในภูมิภาค (sub-regional groups) ต่างๆ ได้แก่ “the Telecommunications Regulators Association of Southern Africa” หรือ TRASA “the West Africa Telecommunications Regulators Association” หรือ WATRA “the East Africa Community, Mercado Comun del Sur” หรือ Mercosur ในอเมริกาใต้ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ก็เพื่อให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดโดยที่มีการกำกับดูแลให้น้อยที่สุด²⁰⁵ โดยมีหลักการสำคัญในหลายประการ กล่าวคือ เป็นการให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทเอกชน (private companies) ที่สามารถให้บริการดาวเทียมได้ในระยะทางไกลๆ ยกตัวอย่างเช่น การให้อนุญาตแก่บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (Fixed-Satellite Service) เป็นต้น และเป็นการยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นซึ่งเป็นการบังคับฝืนใจเพื่อเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและการพัฒนาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมการสื่อสารผ่านดาวเทียม (satellite industry)²⁰⁶

นอกจากนี้ หลักการสำคัญของนโยบายการเปิดน่านฟ้าในประการอื่นๆ ก็เพื่อเป็นการให้อนุญาตในส่วนของเงื่อนไขทางเทคนิคที่ผู้ประกอบการต้องถูกจำกัดอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขทางการค้า เพื่อสามารถให้การปฏิบัติต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนชาติของ

²⁰⁵ Federal Communication of Commerce, Connecting the Globe: a Regulator's Guide to Building a Global Information Community, (Washington, DC: 1999), p. 52. Available from: <http://www.fcc.gov/connectglobe/> [2005, December]

²⁰⁶ Ibid.

คนหรือต่างชาติได้อย่างเท่าเทียมกัน และยังเป็นกำจัดหรือลดเงื่อนไขในเรื่องของสิทธิการส่งสัญญาณเข้ามาภายในรัฐ ("landing rights" requirements) ได้อีกประการหนึ่งด้วย²⁰⁷

สำหรับการสนับสนุนการใช้นโยบายเปิดน่านฟ้าในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (Fixed-Satellite Service) ในกรณีการใช้นโยบาย VSAT (VSAT-based Open Skies policies) นี้ มีที่มาจากการประชุมผู้ประกอบการดาวเทียม (Meeting of Asia Satellite Operators) ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2001 ซึ่งจากการประชุมทำให้พบปัญหาหลาย ๆ อย่างที่คล้ายคลึงกัน ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของ ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (satellite operators) ส่วนใหญ่จะพบปัญหาเรื่องการจำกัดการใช้ลำคลื่นในแต่ละภูมิภาค (their regional beams are under-utilized) ซึ่งมีได้เป็นไปตามปริมาณความต้องการของตลาดบริการที่กำลังขาดแคลน (not due to lack of demand for service) เช่นเดียวกันกับผู้ให้บริการเช่าช่องสัญญาณดาวเทียม (satellite network operators) ที่ถูกจำกัดในเรื่องของการเข้าไปให้บริการในประเทศอื่นๆ ที่มักจะถูกข้อจำกัดเกี่ยวกับความสามารถในการให้บริการดาวเทียม เป็นต้น ดังนั้น ในระหว่างการประชุมผู้ประกอบการดาวเทียมครั้งนี้ จึงมีการตกลงร่วมกันที่จะสนับสนุนการใช้นโยบายเปิดเสรีสำหรับการให้บริการ VSAT²⁰⁸

ซึ่งข้อดีของการใช้นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) ในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประการสำคัญ ก็คือ เป็นการสนับสนุนแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตามนโยบายการเปิดตลาดเสรี (market access) ภายในประเทศ รวมถึงเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้อย่างมหาศาล

²⁰⁷ Satellite Industry Association, "State of the Satellite Industry Report," Presentation documents in June 2006, p. 26. Available from: <http://www.sia.org/PDF/2006SIAStateofSatelliteIndustryPres.pdf>

²⁰⁸ David Hartshorn, "Asia's Great Step Forward," Paper presented at the Connect-World Asia Pacific Conference on June 2002, p. 5. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2006, January]

ในอดีต ภาครัฐ (governments) ได้ใช้นโยบายในแนวทางของการปกป้องระบบดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศของตน จึงเรียกว่าเป็น นโยบายปิดน่านฟ้า (Closed Skies policies) โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือ ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (satellite operators) ที่ต้องการให้บริการ VSAT จะต้องเช่าใช้ช่องสัญญาณภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปรัฐก็เริ่มเห็นว่ามีความต้องการใช้งานอินเทอร์เน็ต ข้อมูล เสียง ภาพ และบริการที่จำเป็นอื่นๆ เกิดขึ้นมากมาย รัฐจึงเริ่มพิจารณาถึงนโยบายที่อนุญาตให้สามารถเข้ามาบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้ในบริการโทรคมนาคมอื่นๆ ทุกประเภท ซึ่งก็คือ นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) นั่นเอง²⁰⁹

สำหรับตัวอย่างของประเทศที่เคยใช้นโยบายปิดน่านฟ้า (Closed Skies) และต่อมาได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies) และทำให้เกิดผลดีที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ประเทศอินเดีย (India)

เนื่องจาก ประเทศอินเดีย เป็นประเทศที่มีดาวเทียมสื่อสารเป็นของตนเอง และมีการปกป้องคุ้มครองโดยใช้นโยบายที่ห้ามมิให้มีการใช้ช่องสัญญาณของดาวเทียมต่างชาติที่มีไซของคนชาติอินเดีย มาให้บริการภายในประเทศ ซึ่งก็หมายความว่า หากผู้ให้บริการ VSAT ต้องการเข้ามาให้บริการภายในประเทศอินเดีย ก็จะต้องเช่าใช้ช่องสัญญาณเฉพาะดาวเทียมที่มีสัญชาติอินเดียเท่านั้น

ต่อมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วทำให้อุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ตและโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เริ่มขยายตัวและเติบโตอย่างมาก ทำให้มีการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงขึ้น รัฐบาลอินเดียจึงตัดสินใจนำนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies) มาใช้เพื่อเปิดให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทุกประเภทสามารถเข้าถึงระบบบริการอินเทอร์เน็ตที่ได้รับใบอนุญาตประเภท International Gateway ได้โดยทันที ซึ่งผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลอินเดีย (Indian government)

ทั้งนี้ นโยบายเปิดน่านฟ้าดังกล่าวได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่เดือน มกราคม ปี ค.ศ. 2000 และทำให้เกิดผลดีต่อประเทศอินเดียอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ผู้ให้บริการหลายๆ บริษัทใน

²⁰⁹ David Hartshorn, "A Tale of Three Briefings", Paper presented at Asia Pacific Satellite on June 2004, p.4 Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu/Issue7/future3.html> [2006, January]

ประเทศอินเดียสามารถขยายบริการได้ทันที และมีการเปิดบริษัทใหม่ๆ เพื่อให้บริการขึ้นอีกหลายแห่ง และจะเห็นได้ว่ามีสัดส่วนของการให้บริการที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ค่าบริการเริ่มถูกลง นอกจากนี้ ในส่วนของการจ้างแรงงาน ยังส่งผลให้มีงานใหม่ๆ มากขึ้น โดยผู้ผลิตโปรแกรมของประเทศอินเดีย สามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศได้มากกว่าสามหมื่นล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ (\$ 30 billion) ต่อปีจากการให้บริการ โดยวิธีการส่งออกสินค้าท้องถิ่นที่ผลิตขึ้นมาจากต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ

แม้ในขณะนี้ ดาวเทียม INSAT ของอินเดียยังคงใช้เพื่อให้บริการเช่าช่องสัญญาณหลักอยู่ก็ตาม แต่อีกไม่นานรัฐบาลอินเดียจะมีประกาศโครงการที่จะขยายกิจการดาวเทียมสื่อสารออกไปอีก ซึ่งปัจจุบัน รัฐบาลอินเดียกำลังอยู่ในระหว่างการประกาศนโยบายการลดกฎเกณฑ์ในส่วนของดาวเทียมอยู่ โดยการลดค่าธรรมเนียมการให้อนุญาตและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในหลักเกณฑ์ด้านอื่นๆ ไปพร้อมกัน²¹⁰

นอกจากนี้ ประเทศอื่นๆ ก็เริ่มรับเอานโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) มาใช้กันมากขึ้น แต่เป็นไปในลักษณะของการใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ยกตัวอย่างเช่น ประเทศในแถบภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ฮองกง ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และอินเดีย เป็นต้น ประเทศในทวีปแอฟริกา ประเทศบราซิลในทวีปอเมริกาใต้ ประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่มยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ เป็นต้น²¹¹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีประเทศต่างๆ จะเริ่มรับเอานโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) มาใช้บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีได้เป็นการเปิดน่านฟ้าอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีเรื่องเกี่ยวกับการเข้าถึงวงโคจรในภาคอวกาศที่ยังคงเป็นปัญหาต่อผู้ให้บริการภาคพื้นดินอยู่

และเนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศ ยังต้องคำนึงพันธกรณีที่ตนได้ผูกพันไว้ในทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่มีพันธกรณีกับองค์การการค้าโลกภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATS ดังนั้น การวางกฎระเบียบภายในจึงต้องให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ตนได้ผูกพันไว้ด้วย

²¹⁰ Ibid., p. 4.

²¹¹ David Hartshorn, "Asia's Great Step Forward," Paper presented at the Connect-World Asia Pacific Conference on June 2002, p. 5. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2006, January]

3.1.1.2 หลักการไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าสู่ตลาด

สำหรับ “หลักการไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าสู่ตลาด” [Non-Discriminatory Market Entry] ในที่นี้ หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติโดยการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการรายเดิม หรือจำกัดจำนวนผู้ให้บริการ ที่ได้รับอนุญาตให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมแก่ผู้บริโภครวม ตามหลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

โดยมาตรการสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาเป็นประการแรก สำหรับการกำหนดนโยบายเปิดตลาดเสรีภายใต้แนวคิดของการแข่งขันในหัวข้อนี้ คือ เรื่องของหลักการกำกับดูแลภายในประเทศ (Domestic Regulation) ซึ่งเป็นข้อผูกพันทั่วไปภายใต้ GATS ข้อ 6 (GATS: Article VI) ที่กำหนดให้โครงสร้างทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแล จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยให้การช่วยเหลือผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิม หรือเป็นการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมแก่ผู้บริโภครวมภายในประเทศนั้นๆ ซึ่งหลายประเทศก็ยินยอมให้มีการเข้าสู่ตลาดได้โดยไม่จำกัดสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมและการให้บริการโทรคมนาคมอื่นๆ ตามพันธกรณีที่รัฐของตนได้ผูกพันไว้ภายใต้ GATS รวมถึงความตกลงในพิธีสารฉบับที่ 4²¹²

สำหรับข้อผูกพันภายใต้ GATS มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกละเว้นจากการกำหนดเงื่อนไขบางประการ ยกตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดในด้านของปริมาณ เงื่อนไขเกี่ยวกับ economic needs tests หรือ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทภายในประเทศ (local incorporation requirements) ซึ่งหมายความว่า ประเทศสมาชิกของ WTO อาจไม่สามารถจำกัดสิทธิในบางเรื่องได้ เช่น การเพิ่มจำนวนของผู้ให้บริการ หรือ รูปแบบของการจัดตั้งบริษัทที่สามารถให้บริการภายในประเทศ เป็นต้น

²¹² เนื่องจากบทบัญญัติภายใต้ GATS ข้อ 18 ในเรื่องข้อผูกพันเพิ่มเติม (additional commitment) ได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด (market access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) ที่นอกเหนือจากพันธกรณีที่ผูกพันไว้ได้ในทุกกรณี ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงได้เจรจาตกลงกันในเรื่องของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมและจัดทำเป็นความตกลงในพิธีสารฉบับที่ 4 ขึ้น ซึ่งในกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนของ การเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้น ตามปกติทุกประเทศสามารถเจรจาพร้อมกันเพื่อจัดทำความตกลงระหว่างกัน (bilateral agreement) เพื่อเปิดเสรีได้ทันที ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีดังกล่าวเกิดขึ้นจากความผูกพันภายใต้ความตกลงที่เกิดขึ้นจากการเจรจา มิใช่เพราะมีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศใด ๆ บังคับ

โดยที่ประเทศสมาชิกเหล่านั้น จะต้องยินยอมให้มีการเปิดตลาด (market access) ตามที่ผูกพันไว้ในภาคผนวกว่าด้วยการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งได้กลายมาเป็นเงื่อนไขของ GATS เกี่ยวกับการกำกับดูแลภายในประเทศ (Domestic regulation) ในข้อ 6 ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายภายในเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องมีการบริหารงานในลักษณะที่สมเหตุสมผล (reasonable) มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (objective) และเป็นกลาง (impartial manner) ซึ่งประเทศสมาชิก WTO ส่วนใหญ่ได้จัดทำเป็นข้อผูกพันเพิ่มเติม (addition specific commitments) ไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลตามนโยบายของการแข่งขัน

นอกจากนี้ ในเอกสารอ้างอิง (Reference Paper) ว่าด้วยหลักการกำกับดูแลในเรื่องของการแข่งขันก็จะเป็นการกำหนดกรอบแนวทางให้ภาครัฐสามารถใช้มาตรการในการป้องกันการดำเนินการในลักษณะของการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยต้องทำให้เชื่อมั่นว่ามีความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ในบางประเทศก็ยังคงจำกัดจำนวนใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการโครงข่ายดาวเทียมซึ่งก็ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง สำหรับการเข้ามาให้บริการตลาดภายในประเทศ อันเนื่องมาจากเหตุที่รัฐยังคงมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะที่ยังเป็นเจ้าของที่มีสิทธิผูกขาดในบริการดาวเทียมภายในประเทศ หรือ มีอำนาจเหนือผู้ให้บริการรับส่งสัญญาณ หรืออาจเนื่องมาจากในประเทศนั้นยังคงใช้นโยบายเก่าๆ ที่เหมาะสมแล้วก่อนการเปิดเสรีซึ่งทำให้ต้องเสียค่าตอบแทน และอาจมีทัศนคติที่เห็นว่าการจำกัดจำนวนของผู้ให้บริการรับส่งสัญญาณโทรคมนาคม ในตลาดจะช่วยสนับสนุนให้ผู้ให้บริการนั้นมีเงินมาลงทุนเพื่อทำให้อาคารอุปโภคพื้นฐานดีขึ้น ทั้งนี้ ในหลายๆ ประเทศที่ยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการป้องกันการแข่งขัน ก็มีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่การพัฒนาและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อรัฐได้จำกัดการแข่งขันโดยวิธีการจำกัดจำนวนของผู้มีส่วนได้เสียในตลาดรูปแบบของ "Black Market"²¹³ ก็จะถูกพัฒนาขึ้น ในธุรกิจที่ไม่ได้เป็นธุรกิจหลัก ๆ (non-mainstream business) ซึ่งจะพยายามเข้ามาให้บริการตามความต้องการของผู้บริโภค

²¹³ Global VSAT Forum, "Strengthening Access to Information & Communications Technologies: Guidelines to Facilitate Policy & Regulation for Satellite Services," p. 7. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2005, April]

โดยละเมิดต่อเงื่อนไขในการให้อนุญาตของรัฐ และผู้ให้บริการธุรกิจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการกำกับดูแลได้

3.1.1.3 หลักการเปิดพรมแดน

หลักการเปิดพรมแดนเพื่อให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาแข่งขัน (Open Borders for Competitive Access) นี้จำเป็นต่อการเปิดตลาดเพื่อการแข่งขันเสรี คือ การไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าสู่ตลาด สำหรับผู้ให้บริการโครงข่ายดาวเทียมภายในประเทศ (domestic satellite provider) และผู้ให้บริการโครงข่ายดาวเทียมต่างชาติ (non-domestic satellite provider) อย่างมาก

สำหรับกรณีความผูกพันภายใต้ GATS ได้วางเงื่อนไขให้ประเทศสมาชิก WTO ต้องจัดให้มีบริการแก่ประเทศสมาชิกอื่นตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation) หรือ MFN และหัวใจสำคัญของหลัก MFN ก็คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination rule) ที่วางเงื่อนไขให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องปฏิบัติต่อประเทศอื่นเหมือนกัน²¹⁴

3.1.1.4 หลักความโปร่งใสในการกำกับดูแล

สำหรับหลักการอื่นๆ ที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ปรากฏอยู่ใน GATS คือ ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องใช้หลักความโปร่งใส (Transparency) เพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปฏิบัติตามหลักการใน GATS ดังกล่าว ผู้กำกับดูแลของหลายๆ ประเทศจึงต้องมีภาระหน้าที่ในการเผยแพร่กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้อนุญาตและใบอนุญาตสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม

ในบางประเทศได้จัดทำเว็บไซต์ออนไลน์บนอินเทอร์เน็ต (internet on-line) เพื่อใช้สำหรับเผยแพร่กรอบหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล รายชื่อผู้ประกอบการ (the list of licensing providers) มาตรฐานทางเทคนิค (technical standards) และแม้แต่การยื่นคำขอ on-line สำหรับให้อนุญาตเพื่อประกอบกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งในภาคอวกาศและภาคพื้นดิน

²¹⁴ Ibid., p. 8.

ทั้งนี้ ประโยชน์ของการจัดทำข้อมูลให้สามารถเข้าไปดูใน Internet ได้ทันทีนั้น มีมากมายหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น การเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะนี้มีราคาไม่แพง ช่วยลดภาระหน้าที่ของผู้มีอำนาจบริหารจัดการ โดยช่วยลดหน้าที่ในการตอบข้อซักถามต่างๆ นอกจากนี้ การจัดทำข้อมูล on-line ยังทำให้อุตสาหกรรมเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ และสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดแบบแผนในการเผยแพร่หลักเกณฑ์ภายในของแต่ละประเทศให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้กำกับดูแล (regulators) ควรต้องจัดให้มีคณะเจรจา (Diplomatic Missions) ที่สามารถตอบคำร้องหรือคำขอจากผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมหรือผู้ให้บริการเครือข่ายที่กำลังตัดสินใจว่าจะเข้ามาในตลาดการให้บริการภายในประเทศได้

ในบางประเทศที่ยังไม่มีการนำข้อมูลขึ้น on-line ก็อาจเนื่องมาจาก ความยากลำบากในทางการเงิน หรืออาจเป็นเพราะกฎระเบียบบางประการที่ยังเอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้บริการรายเดิม (incumbent) หรือผู้ให้บริการที่ผูกขาดในกิจการนี้ ซึ่งการที่รัฐไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนนี้ ทำให้ผู้ประกอบการต้องเกิดความยากลำบากในการหาข้อมูลว่าประเทศที่ตนต้องการเข้ามาประกอบกิจการนั้น มีหลักเกณฑ์ กฎหมาย หรือกฎระเบียบใดบ้างที่นำมาใช้ในการกำกับดูแลภายในประเทศนั้น และเป็นอุปสรรค หรือเป็นประโยชน์มากน้อยเพียงใด ซึ่งการหาข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะต้องจ้างสำนักงานทนายความของต่างชาติเพื่อจัดทำข้อมูล ซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก²¹⁵

3.1.1.5 หลักการกำหนดเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางทางเทคโนโลยี

จากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการหลอมรวมทางเทคโนโลยี และเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีและบริการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของ การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมและการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมภาคพื้นดินแบบไร้สายอื่นๆ ดังนั้น หากต้องดำเนินนโยบายการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ผู้กำกับดูแลจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ กฎระเบียบเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นกลางทางเทคโนโลยี

²¹⁵ Ibid., p. 9.

ยกตัวอย่างเช่น การให้อนุญาตแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (an authorized Internet service provider: ISP) ที่ไม่สามารถเลือกได้ว่าจะใช้โครงข่ายใดทั้งโครงข่ายโทรคมนาคมภาคพื้นดิน (terrestrial) ไม่ว่าจะเป็นแบบมีสายหรือไร้สาย (wireline or wireless) หรือจะใช้ระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียม เพื่อสร้างระบบเครือข่ายสำหรับการให้บริการ Internet โดยต้องอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่เกี่ยวข้อง และผลกำไรที่เกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีในแต่ละประเภท ในทางตรงกันข้าม หากมีการใช้หลักเกณฑ์ที่ต้องเลือกปฏิบัติในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมที่ทำให้ไม่ยอมใช้เทคโนโลยีดังกล่าว ISP ก็อาจมีท่าทางที่เหมือนถูกบังคับให้ใช้เทคโนโลยีนั้นๆ ซึ่งผลก็คือ อย่างน้อยก็อาจถูกขัดขวางจากการกำกับดูแล มากกว่าในเรื่องของเทคโนโลยีที่สามารถให้บริการได้ดีที่สุดและมีราคาต่ำที่สุด

และเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการกำกับดูแลนั้นมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยีจริงๆ ผู้กำกับดูแลก็ต้องมีข้อจำกัดที่เคร่งครัดในหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและเงื่อนไขในการให้อนุญาตสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม โดยต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของ การคุ้มครองความปลอดภัยแห่งสาธารณะ (protect the public safety) และ การบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะที่ขาดแคลน (manage scarce public resources) เช่น คลื่นความถี่ที่เสี่ยงต่อการรบกวนจนทำให้เกิดอันตรายได้ เป็นต้น²¹⁶

ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางทางเทคโนโลยี ควรพิจารณาประเด็นสำคัญใน 2 ประการ คือ การปกป้องความปลอดภัยแก่สาธารณะโดยใช้อุปกรณ์ที่มีมาตรฐานเดียวกัน และการจัดการทรัพยากรคลื่น

(1) การปกป้องความปลอดภัยแก่สาธารณะโดยใช้อุปกรณ์ที่มีมาตรฐานเดียวกัน (Protecting Public Safety with Harmonized Equipment Standards)

หลักการกำกับดูแลและการให้อนุญาตเพื่อให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม เป็นเรื่องที่ต้องใช้หลักการคุ้มครองความปลอดภัยแห่งสาธารณะ แม้ว่าการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมสามารถนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางและอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ (cost-effective basis) แต่ในส่วนของใช้อุปกรณ์เพื่อการรับส่งสัญญาณก็ต้องมีมาตรการที่ทำให้เชื่อได้ว่าการรับส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมต้องไม่ทำให้เกิดการแพร่กระจายสัญญาณจนเป็นอันตรายแก่สาธารณะ

²¹⁶ Ibid., p. 10.

เงื่อนไขในการกำกับดูแลและการให้อนุญาตที่สามารถนำมาใช้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยแห่งสาธารณะ รวมถึงข้อจำกัดโดยธรรมชาติของความสามารถในการเข้าถึงของอุปกรณ์รับส่งสัญญาณ เช่น การใช้เครื่องป้องกัน พื้นที่ปลอดภัย และ สัญญาณเตือนภัย (warning signage) ข้อจำกัดในเรื่องของการออกแบบ (design) รูปทรง (configuration) ของอุปกรณ์ที่ใช้ในการรับส่งสัญญาณ ต้องทำให้แน่ใจว่าการรับส่งสัญญาณนั้นจะไม่เกินระดับที่เหมาะสม โดยวิธีการเทียบเคียง และการทดสอบมาตรฐานอุปกรณ์ (type approvals) รวมถึงการตั้งข้อจำกัดในการติดตั้งและการใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสม เช่น เงื่อนไขที่ต้องให้ผู้ติดตั้งหรือผู้ให้บริการผ่านการทดสอบการติดตั้งและการใช้อุปกรณ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการวางกฎระเบียบเกี่ยวกับการออกแบบ (design) และรูปทรงของอุปกรณ์รับส่งสัญญาณดาวเทียมนั้น ผู้กำกับดูแล (regulators) ต้องพยายามไม่กำกับดูแลซ้ำกับประเทศอื่นๆ หรือขัดขวางการนำเอาอุปกรณ์รับส่งสัญญาณดาวเทียมโดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทดสอบอุปกรณ์ที่ต้องใช้ศักยภาพสูงมาก เงื่อนไขเกี่ยวกับการทดสอบอุปกรณ์ (Testing requirement) ในลักษณะของการเทียบเคียง (homologation) จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่น่าดำเนินการมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าราคาสูง และการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมมีประสิทธิภาพด้อยลงได้

ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจึงควรเคารพในการทดสอบอุปกรณ์ (equipment approvals) และการรับรอง (certificates) ที่ออกโดยประเทศอื่นๆ หรืออาจเป็นการรับรองผ่านหน่วยงานที่เป็นผู้รับรองมาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ (International certification bodies) ด้วยก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานมาตรฐานในระดับภูมิภาค ได้แก่ APEC และ CITES ได้มีการทำความตกลงร่วมกัน (Mutual Recognition Agreement) หรือ MRAs เกี่ยวกับการทดสอบมาตรฐานอุปกรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดเงื่อนไขในเรื่องของการทดสอบอุปกรณ์ตามมาตรฐานของแต่ละประเทศ เพื่อช่วยให้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ สมาชิกของสภา VSAT โลก จึงได้จัดทำกรอบมาตรฐานทางเทคนิค เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ร่วมกันในเรื่องของการรับรองผลการทดสอบที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการทดสอบอุปกรณ์ของผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม

กรอบแนวคิดข้างต้นนี้ ปรากฏตามเอกสารที่เรียกว่า "GVF 101: Mutual Recognition of Performance Measurement Guidelines and Procedures for Satellite System Operator Type Approvals" (Appendix B: Excerpt from "GVF Mutual Recognition Arrangement" or "GVF MRA") ทั้งนี้ ข้อกำหนดใน "GVF MRA" ได้วางหลักเกณฑ์มาตรฐาน (standardized measurements) โดยจัดทำข้อมูลต่างๆ (data package) ซึ่งสามารถใช้

ตรวจสอบรูปแบบ (model) ของงานสายอากาศสำหรับใช้กับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน (earth station antenna) ที่สามารถนำมาใช้ตามเงื่อนไขในเรื่องคุณสมบัติของอุปกรณ์ได้ ซึ่งกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำและความสมบูรณ์ของข้อมูลนี้เป็นหน้าที่ของ "Authorized Test Entities" ซึ่งสมาชิกของสภา VSAT โลก ที่เป็นผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นผู้คัดเลือก และด้วยวิธีนี้ในส่วนของผู้ประกอบการดาวเทียมจึงมั่นใจว่าลักษณะของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินนี้จะไม่ผลให้เกิดการรบกวนคลื่นความถี่ (interference) และสามารถให้การรับประกันในระดับที่สูงกว่าในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือของ ITU อีกด้วย

ประโยชน์ของการกำหนดมาตรฐานนี้ การตรวจข้อมูลจาก data package จะช่วยบรรเทาความต้องการ (alleviates the need) ของแต่ละประเทศที่ยังคงต้องใช้เงื่อนไขของการรับรองและทดสอบ และยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนของการบริหารจัดการและการส่งเสริมคุณภาพของอุปกรณ์ให้ดีขึ้น ตลอดจนสามารถช่วยสรุปข้อมูลที่ต้องใช้นำเสนอต่อผู้กำกับดูแล ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของการให้อนุญาต หรือการทดสอบอุปกรณ์ และในขณะเดียวกัน หากข้อมูลที่ใช้เป็นมาตรฐานนี้ ได้รับการยอมรับจากผู้กำกับดูแลภายในของแต่ละประเทศ (domestic regulators) ก็จะสามารถลดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (satellite service provider) ได้อย่างมาก โดยการอนุญาตให้ใช้เพียงการทดสอบในคราวเดียว (a single set of test) พร้อมกับการแสดงข้อมูลตามเงื่อนไขทางเทคนิคของทั้งฝ่ายผู้ประกอบการและหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตภายในประเทศ ก็สามารถใช้ได้ ในหลายๆ ประเทศ

ปัจจุบัน ในกลุ่มประเทศของสหภาพยุโรป (the European Community) ได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน เกี่ยวกับการยกเลิกเงื่อนไขในการทดสอบอุปกรณ์ดาวเทียม และอุปกรณ์โทรคมนาคมปลายทางอื่นๆ ของรัฐ เนื่องจากต้องใช้หลักการมาตรฐานร่วมกัน (harmonized standards) และขั้นตอนของการรับรองก็ออกโดยสถาบันวิจัยพัฒนาที่เป็นอิสระ (independent laboratories) ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ก็เนื่องมาจากการออกคำสั่งของ EC ในเรื่อง the Radio and Telecommunications Terminal Equipment Directive 1999/5/EC (the "R&TTE Directive") ซึ่งเป็นการนำเอาระบบตามหลักเกณฑ์ที่ให้ใช้การแจ้งของบริษัทผู้ผลิตว่าถูกต้องตรงกัน (manufacturers' declaration) และผ่อนคลายนโยบายกำกับดูแล

ที่บังคับในเรื่องของการเคลื่อนย้ายอุปกรณ์ได้อย่างอิสระ ซึ่งรวมถึงการใช้อุปกรณ์ปลายทางด้วย
217

(2) การจัดการทรัพยากรคลื่น (Managing Spectrum Resources)

ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่ จัดได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม และการให้บริการวิทยุคมนาคม อื่นๆ เนื่องจากลักษณะของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้นจะต้องใช้ย่านความถี่ร่วมกัน (share co-primary allocation) กับบริการวิทยุคมนาคมอื่นๆ ที่อยู่ในแถบคลื่นความถี่เดียวกัน

แต่หากเป็นกรณีที่มีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (satellite services) ไม่ได้แบ่งใช้คลื่นความถี่ที่อยู่ในแถบเดียวกันกับบริการวิทยุคมนาคมอื่นๆ ผู้กำกับดูแล (regulators) ก็ไม่มีเหตุผลที่จะต้องมียกจำกัดเกี่ยวกับเครือข่ายดาวเทียม (satellite networks) ที่ได้รับอนุญาตจากประเทศอื่น และได้ดำเนินการในเรื่องของการประสานงานความถี่ทางดาวเทียมตามที่ ITU กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ผู้กำกับดูแลในแต่ละประเทศจึงควรวางเงื่อนไขในการให้อนุญาตและการประสานงานความถี่ทางดาวเทียมในส่วนของเครือข่ายดาวเทียม (satellite networks) ภายในประเทศของตน ซึ่งการวางเงื่อนไขดังกล่าวก็ต้องให้มั่นใจได้ว่าทรัพยากรคลื่นความถี่นั้นได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้เครือข่ายดาวเทียมในทุกประเภท ต้องได้รับใบอนุญาตจากประเทศของตนและได้ดำเนินการในเรื่องของการประสานงานความถี่ผ่าน ITU เรียบร้อยแล้ว

ในเรื่องนี้ ควรนำมาปรับใช้กับเจ้าของและผู้ประกอบการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน ทั้งสถานีดาวเทียมปลายทางภาคพื้นดินประเภท VSAT และ TVRO (receive-only earth station terminals) แม้จะไม่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่ที่ขาดแคลน แต่ก็ถือได้ว่าระบบ VSATs เป็นก็เป็นการใช้ดาวเทียมเพื่อการติดต่อสื่อสาร (ไม่ว่าภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ) ที่ได้ผ่านขั้นตอนการประสานงานคลื่นความถี่กับ ITU เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่แยกออกเป็นการเฉพาะสำหรับการใช้งานของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน

²¹⁷ Ibid., p. 11.

อย่างไรก็ดี แม้จะมีข้อเท็จจริงข้างต้นก็ตามแต่ฝ่ายบริหารของบางประเทศ ก็ยังคงใช้วิธีการจดทะเบียนในทางปฏิบัติอยู่ โดยผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติ หรือผู้ให้บริการเครือข่าย VSAT ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องแจ้งรายละเอียดต่างๆ ของสำนักงานใหญ่ รวมถึงสถานที่ติดต่อในกรณีที่มีคำถามหรือปัญหาใดๆ นอกจากนี้ ต้องมีสำเนาการยื่นคำขอที่ได้ประสานงานความถี่ไว้กับ ITU และข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น พร้อมกับรายชื่อผู้ติดต่อประสานงาน ซึ่งผู้กำกับดูแลภายในประเทศนั้น (National Regulators) จะต้องพิจารณาว่าข้อมูลดังกล่าวเพียงพอต่อการให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการต่างชาติที่จะส่งสัญญาณเข้ามาภายในประเทศของตนได้หรือไม่ หรือเพียงพอต่อการรับรองระบบการทำงานของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินว่าถูกต้องหรือไม่ (approvals to operate earth stations)²¹⁸

3.1.1.6 หลักการให้อনุญาต

จะเห็นได้ว่า หลักนโยบายสาธารณะตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางแก่ฝ่ายบริหารภาครัฐเพื่อวางโครงสร้างของการกำกับดูแลและการให้อনุญาต สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม หรือใช้เป็นแนวทางเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแข่งขัน

ทั้งนี้ เงื่อนไขในการให้อนุญาตต้องมีลักษณะที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ (non-discriminatory licensing requirements) และเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในเรื่องของความปลอดภัยและทันต่อการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี และแม้ว่าเงื่อนไขในการให้อนุญาต และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศทั่วโลก แต่แนวโน้มสำคัญที่เห็นได้ในปัจจุบัน ก็คือ ในแต่ละประเทศมีการปรับปรุงกฎระเบียบเพิ่มมากขึ้น และมีการกำหนดเงื่อนไขในการให้อนุญาต เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของเครือข่าย และผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม สามารถเข้าถึงสาธารณชนได้มากขึ้นด้วย ซึ่งแนวโน้มในลักษณะนี้ก็เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารจัดการในเรื่องของนโยบายสาธารณะข้างต้น

ตามแนวความคิดที่สนับสนุนหลักการเปิดเสรีบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม จะเห็นว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้อนุญาตนั้น จะมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อความคุ้มครองใน

²¹⁸ Ibid., p. 12.

สองประการ กล่าวคือ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยแก่สาธารณะ และ เพื่อเป็นการบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่อาจเกิดการรบกวนกันอย่างรุนแรง

ดังนั้น จากแนวความคิดดังกล่าว จึงเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้อุญาตทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดการให้บริการของผู้แข่งขันที่มีศักยภาพ ทั้งนี้ กฎระเบียบที่เป็นการจำกัดการให้อุญาตก็ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม โดยอาจมีลักษณะที่เป็นการให้ผู้ให้บริการไร้สายและผู้ให้บริการไร้สายภาคพื้นดินได้เปรียบในการแข่งขันโดยวางเงื่อนไขในการให้อุญาตที่ไม่เคร่งครัดมากนัก

อย่างไรก็ดี สำหรับเงื่อนไขในการให้อุญาตของแต่ละประเทศนั้นจะเห็นได้ว่ามีความหลากหลายและมีรูปแบบแตกต่างกันไป ซึ่งแนวโน้มของกฎเกณฑ์การให้อุญาตส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญ ทั้งในส่วนเครือข่ายดาวเทียมสื่อสารในภาคอวกาศ และในส่วนโครงข่ายของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน ซึ่งทั้งสองส่วนจะต้องใช้ความระมัดระวังในเรื่องของเงื่อนไขการให้อุญาตนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรี

(1) การให้อุญาตในส่วนเครือข่ายดาวเทียมสื่อสารในภาคอวกาศ (*space segment of a satellite network*)

สำหรับการวางเงื่อนไขในการให้อุญาตในส่วนของเครือข่ายดาวเทียมสื่อสารในภาคอวกาศ (Space Segment) นี้ ผู้มีอำนาจบริหารจัดการในด้านนโยบาย ควรต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาสำหรับการกำหนดเงื่อนไขใน 2 ประการ ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับการได้รับอนุญาตให้สามารถส่งสัญญาณเข้ามาภายในดินแดนของรัฐผู้รับได้ (landing rights) และ เงื่อนไขการให้อุญาตสำหรับการใช้คลื่นความถี่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (requiring authorizations for the use of specific frequency segments) โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. สิทธิในการส่งสัญญาณเข้าไปในดินแดนของรัฐอื่น "Landing Right"

ในอดีต รัฐส่วนใหญ่มักจะใช้นโยบายการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ที่เรียกว่า "นโยบายปิดน่านฟ้า" หรือ "Closed Skies" policy

นโยบาย "Closed Skies" มีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขแก่ผู้ให้บริการว่า ต้องใช้ช่องสัญญาณของดาวเทียมสื่อสารภายในท้องถิ่นภายในประเทศของตน (locally-owned satellite capacity) สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ VSAT เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ให้บริการดาวเทียมสื่อสารที่มีอยู่เดิม ได้แก่ Intelsat, Eutelsat และ Inmarsat ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลระหว่างประเทศ (inter-governmental organizations) โดยมี PTTs และ Telcos เป็นเจ้าของ ดังนั้น การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระยะแรกจึงต้องเข้าใช้ช่องสัญญาณในส่วนของภาคอวกาศจากผู้ประกอบการเดิมได้แค่สองราย คือ PTTs และ Telcos เท่านั้น

แต่ในที่สุด รัฐบาลก็เห็นว่าเทคโนโลยีได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้มีปริมาณความต้องการใช้เทคโนโลยีและบริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้น นโยบายการกำกับดูแลจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นนโยบายที่อนุญาตให้เปิดเสรีและสามารถเข้าถึงช่องสัญญาณดาวเทียมในภาคอวกาศได้โดยตรง แต่เนื่องจาก โดยธรรมชาติของการสื่อสารผ่านดาวเทียมมีลักษณะพิเศษคือความไร้พรมแดน และพื้นที่การให้บริการ หรือ footprint ของการสื่อสารผ่านดาวเทียมสามารถครอบคลุมไปยังดินแดนของรัฐอื่นได้ ทำให้การกำกับดูแลในลักษณะนี้ต้องดำเนินนโยบายโดยการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ เช่น การทำความตกลงกับ ITU เป็นต้น ซึ่งการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้เรียกว่า "นโยบายการเปิดน่านฟ้า" หรือ "Open Skies" policy ซึ่งนโยบายดังกล่าวกำลังได้รับการยอมรับและนำไปใช้โดยผู้มีอำนาจบริหารจัดการในด้านนโยบาย (administrations) ของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคหลักๆ²¹⁹

ในปัจจุบันนี้ แนวโน้มในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Service) กำลังอยู่ในระหว่างการนำนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies) ไปใช้กันอย่างแพร่หลายแต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นการเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์ แต่โดยส่วนใหญ่จะอนุญาตให้มีการเข้าถึงระบบดาวเทียมอื่นๆ ได้มากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องใช้เฉพาะระบบดาวเทียมของผู้ประกอบการรายเดิม ทั้งนี้ นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies) ต้องการให้ผู้ประกอบการดาวเทียม (satellite operators) สนองตอบต่อความต้องการอันเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการ (customers) ในการใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมได้ในย่านความถี่ C-band, Ku-band และ Ka-band ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ได้ว่าผลที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันจะทำให้ผู้ใช้บริการท้องถิ่นภายในประเทศ (local customer) มีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น และจะเป็นผลดีในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและราคาค่าบริการที่ถูกลง

²¹⁹ Ibid., pp. 13-14.

2. การบริหารจัดการคลื่นความถี่และการให้อนุญาต (Spectrum Management and Licensing)

การใช้คลื่นความถี่ ในระยะแรกนั้นโดยส่วนใหญ่จะแบ่งการใช้ระหว่างผู้ที่ผูกขาดการให้บริการดาวเทียมรายเก่า (incumbent) การทหาร (military) และผู้ให้บริการแก่สาธารณะ เช่น ตำรวจและบริการฉุกเฉิน เป็นต้น

ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ เริ่มนำนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies) มาใช้ การให้อนุญาตในเรื่องของคลื่นความถี่จึงได้กลายมาเป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการแทรกแซงคลื่นความถี่ (interference) ที่ทำให้มีการรบกวนน้อยลงก็เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

ปัจจุบัน ITU มีกระบวนการประสานงานความถี่ (coordination process) เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางเทคนิค เช่น การรบกวนคลื่นความถี่ระหว่างผู้ให้บริการทั่วโลก ซึ่งแถบความถี่ที่ห้ามมีการรบกวนสัญญาณกัน หรือที่เรียกว่า “Exclusive bands” ส่วนใหญ่จะเป็นคลื่นความถี่ที่กำหนดไว้ในย่านความถี่ (allocation) สำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (Fixed-satellite Service: FSS) และคลื่นความถี่ในส่วนย่อยอื่นๆ (spectrum sub-segment) ได้กำหนดไว้ในย่านที่แตกต่างกันโดยใช้การประสานงานความถี่ (coordination) ทั้งนี้ ในบางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องออกใบอนุญาตซ้ำ (Duplicate licenses) ให้กับผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติ หรือเมื่อคลื่นความถี่นั้นได้นำมาใช้ร่วมกับระบบดาวเทียมต่างชาติเพราะการประสานงานความถี่ และได้มีการกำหนดไว้โดยผู้มีอำนาจให้อนุญาตของประเทศนั้นแล้ว และในขณะนั้นไม่มีการติดตั้งหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ²²⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า หากเป็นกรณีของดาวเทียมต่างชาติที่ได้ผ่านการประสานงานความถี่กับ ITU เรียบร้อยแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องใช้ใบอนุญาตคลื่นความถี่ให้กับเจ้าของเครือข่ายดาวเทียมที่ใช้ใน “Exclusive bands” ซ้ำอีก ดังนั้น ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (Fixed-satellite Service: FSS) ที่ต้องการเข้าไปให้บริการช่องสัญญาณดาวเทียมในประเทศอื่น ก็ไม่จำเป็นต้องยื่นขอใบอนุญาตคลื่นความถี่ซ้ำอีก หากได้ดำเนินการเรื่องการประสานงานความถี่กับ ITU เรียบร้อยแล้ว

²²⁰ Ibid.

ก. การให้อนุญาตในส่วนภาคพื้นดิน (Ground Segment)

นอกเหนือจากการให้อนุญาตในภาคอวกาศข้างต้นแล้ว ผู้มีอำนาจบริหารจัดการในด้านนโยบายส่วนมากได้พยายามวางกรอบแนวทางเพื่อให้อนุญาตสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในภาคพื้นดิน

สำหรับการวางเงื่อนไขในการให้อนุญาตในส่วนของภาคพื้นดินนี้ สามารถแบ่งเงื่อนไขในการให้อนุญาตเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงื่อนไขการให้อนุญาตสำหรับผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม และ การให้ใบอนุญาตสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) การให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายดาวเทียม (Network Operator and Service Provider Licensing)

ในหลายๆ ประเทศมีเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายดาวเทียมสาธารณะ (public network operators) ต้องได้ใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการ (hold licenses) เพื่อเป็นการประกันคุณภาพการให้บริการที่จัดให้มีแก่สาธารณะ ซึ่งในบางประเทศก็นำเงื่อนไขดังกล่าวมาใช้กับการให้บริการ VSAT (private VSAT services) ตามบ้านด้วยเช่นกัน แต่โดยปกติของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเภทนี้ จะไม่ค่อยยอมรับเงื่อนไขที่กำหนดให้ต้องมีใบอนุญาต เนื่องจากเห็นว่าบริการประเภทนี้มิได้เป็นการให้บริการแก่สาธารณชนทั่วไป ซึ่งโดยปกติก็ไม่ต้องเชื่อมต่อกับโครงข่ายภาคพื้นดิน (PSTN) และสามารถเป็นเจ้าของได้โดยส่วนตัว ดังนั้น หากประเทศที่มีเงื่อนไขของการให้อนุญาตเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นเงื่อนไขของการอนุญาตที่เกินสมควรอันส่งผลให้เสียเวลาค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดความยุ่งยาก ซึ่งใบอนุญาตประเภทนี้ อาจใช้คำว่า ใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Service Provider Licenses) หรือใบอนุญาตสำหรับบริการเพิ่มมูลค่า (Value Added Service Licenses) ก็ได้²²¹

²²¹ Ibid., p. 15.

2) ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน VSAT ในรูปแบบของ "Individual and Blanket Licensing"

หลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป รัฐส่วนมากจะกำหนดเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินของระบบ VSAT ในลักษณะที่เรียกว่า "Individual licensing" ซึ่งหมายถึง การให้ใบอนุญาตโดยคิดค่าธรรมเนียมจากสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทาง VSAT ในแต่ละรายการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการให้ใบอนุญาตนอกเหนือจากใบอนุญาตที่ผู้ประกอบการเครือข่าย (network operator's license) จะต้องมีแต่ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมามีวิธีการกำกับดูแล VSAT ใหม่ โดยเปลี่ยนวิธีการให้ใบอนุญาตจากเดิม มาเป็นการให้ใบอนุญาตในลักษณะที่เรียกว่า "Blanket licensing" ซึ่งมีหลายประเทศให้การยอมรับและนำมาใช้ในการกำกับดูแล VSAT ภายในประเทศของตน

โดยสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการใช้หลักการกำกับดูแลใหม่ดังกล่าว ก็เนื่องมาจากการที่ลักษณะของ VSAT ต้องออกแบบโดยอยู่บนพื้นฐานทางเทคนิค ที่ต้องคำนึงถึงในหลายๆ เรื่อง เช่น ระดับกำลังส่ง (power level) และ คลื่นความถี่ที่ใช้ เป็นต้น เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการรบกวนคลื่นความถี่ ดังนั้น การให้ใบอนุญาตในลักษณะของ "Blanket licensing" เพียงครั้งเดียวก็สามารถใช้ครอบคลุมถึงอุปกรณ์ปลายทางในระบบ VSAT ได้เป็นจำนวนมาก

ซึ่งวิธีนี้ถือได้ว่าเป็นวิธีการให้ใบอนุญาตที่ดี ทั้งต่อผู้กำกับดูแล (regulator) อุตสาหกรรม (industry) และผู้ใช้บริการปลายทาง (end users) ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ทุกๆ ประเทศก็จะใช้วิธีการให้ใบอนุญาตดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกา เอเชีย แอฟริกา และยุโรป ทั้งเหนือและใต้ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ทั้ง 44 ประเทศ ปัจจุบันก็กำลังรับเอาวิธีการให้ใบอนุญาตดังกล่าว มาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ภายในประเทศตามนโยบายหลักแห่งสหภาพยุโรป เพื่อลดการให้ใบอนุญาตในลักษณะของ "Individual license" ล่วง ทั้งในส่วน of อุปกรณ์ VSAT ที่ใช้รับส่งสัญญาณได้ทางเดียว (receive-only) และสองทาง (interactive VSAT terminals) โดยหลักเกณฑ์อันเป็นนโยบายของสหภาพยุโรปนี้ จะถูกนำมาใช้โดยการยอมรับผ่านที่ประชุมในระดับภูมิภาค ที่เรียกว่า "Conference Europeene Posts et Telecommunications" หรือ CEPT

ทั้งนี้ จากคำวินิจฉัยของ CEPT (the "CEPT Decisions") ได้ระบุยกเว้นให้ อุปกรณ์ VSAT ในส่วนของภาคพื้นดินไม่ต้องได้รับใบอนุญาตในลักษณะที่เป็น "individual terminal licensing" โดยบัญญัติว่า อุปกรณ์ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานเฉพาะทางเทคนิค (special technical criteria) เช่น มาตรฐานการใช้คลื่นความถี่ (frequency use) และมาตรฐาน

ของแรงส่งสัญญาณคลื่นวิทยุในระดับสูงสุด (maximum radio power) เป็นต้น ซึ่งได้มีการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยจากประเทศสมาชิกอยู่แล้ว หากสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินใดเป็นไปตามมาตรฐานเหล่านี้ ก็สามารถให้อนุญาตในลักษณะของ “Blanket license” ได้โดยง่ายและรวดเร็ว และในกรณีนี้ก็ไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการใช้อุปกรณ์ปลายทาง VSAT ด้วย²²²

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ทั้งกับ CEPT และผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Operators) เนื่องจาก คำคำวินิจฉัยเดียว (one Decision) ก็สามารถใช้ครอบคลุมประเภทของอุปกรณ์ปลายทาง (terminal) และจานสายอากาศ (antenna) ที่มีลักษณะทางเทคนิคที่มีลักษณะเทียบเคียงได้มากมาย

ในสหภาพยุโรป จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้กำกับดูแล (European Regulators) ได้ปรับปรุงวิธีการให้อนุญาตบริการ VSAT ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 แต่ในขณะนั้นก็ยังไม่ได้มีการนำไปใช้ทุกประเทศในยุโรป โดยมีประมาณ 12 ประเทศเท่านั้นที่ได้นำกรอบการให้อนุญาตแบบ “Blanket license” นี้ไปบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ภายในประเทศโดยมีการปรับเปลี่ยนวิธีการให้อนุญาตเป็นรูปแบบของ “Blanket license” สำหรับการให้บริการ VSAT ทั้งระบบและอุปกรณ์ VSAT ที่ใช้รับสัญญาณได้ทางเดียว (receive-only) และรับส่งสัญญาณสองทาง (interactive VSAT terminals)

สำหรับตัวอย่างของคำวินิจฉัย (Decisions) ที่เกี่ยวกับการยกเว้นและนโยบายกลางเกี่ยวกับการให้อนุญาตในลักษณะ “Blanket license” (exemption and blanket-licensing policy principles) สำหรับระบบ VSAT ในสหภาพยุโรป ได้แก่

1) Receive-Only Earth Stations (“ROES” Decision): เกือบร้อยละ 90 ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้รับหลักการนี้เรียบร้อยแล้ว

2) Exclusive Ku-band VSATs (“VSAT” 2000 Decision): ปัจจุบันได้มีการรับรองแล้วใน 15 ประเทศ

3) Ka-band Interactive Earth Stations (“SIT” and “SUT” Decisions): ปัจจุบันได้มีการรับรองแล้วใน 17 และ 18 ประเทศตามลำดับ และคาดว่าจะได้รับการรับรองร่างคำวินิจฉัย “the Draft Decision on shared Ku-band VSATs” ภายในไตรมาสสุดท้ายของปี

²²² Ibid.

ค.ศ. 2003 (“VSAT” 2003 Decision)²²³ นอกจากนี้ การใช้นโยบายกลางในลักษณะนี้ได้ จุดชนวนให้มีการรับเอาคำวินิจฉัยอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกันมาใช้กับอุปกรณ์ปลายทางชนิดอื่นๆ ด้วย เช่น LMES และ S-PCS เป็นต้น

สำหรับในทวีปอเมริกา (the Americas Region) การให้อนุญาตในรูปแบบของ “Blanket license” ได้ดำเนินการตามมาตรฐานของ the Inter-American Telecommunications Commission หรือ CITEC โดยมีประเทศสมาชิกในทวีปอเมริกาจำนวน 35 ประเทศที่นำหลักเกณฑ์การให้อนุญาตแบบ “Blanket license” ไปใช้เช่นเดียวกันกับประเทศในสหภาพยุโรปบางประเทศ

อย่างไรก็ดี การอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับรูปแบบของการให้อนุญาตในลักษณะของ “Blanket license” นี้ มีข้อสังเกตประการสำคัญ คือ รูปแบบของการให้อนุญาตในลักษณะของ “Blanket license” นี้ มิได้เป็นเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดย CEPT หรือ CITEC ดังนั้น แต่ละประเทศจึงสามารถใช้วิจารณ์ของตนเองได้ว่าจะนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้เป็นหลักเกณฑ์กำกับดูแลภายในประเทศตนหรือไม่ก็ได้

ในขณะที่ แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการให้อนุญาตสำหรับการให้บริการ VSAT จากเดิมที่ใช้รูปแบบการให้อนุญาตในลักษณะของ “Individual license” เป็นรูปแบบใหม่ คือ “Blanket license” นั้นในส่วนของสหภาพยุโรป ได้ทำให้การปรับปรุงหลักเกณฑ์กำกับดูแลเกี่ยวกับวิธีการให้อนุญาตแบบ “Blanket license” ง่ายขึ้นภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขใหม่ที่เรียกว่า “EU Authorization Directive” หรือ Directive 2002/20/EC²²⁴ โดยประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป จะต้องนำหลักเกณฑ์นี้ไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน (implement) ซึ่งเป็นระบบการให้อนุญาตแบบใหม่ที่เรียกว่า “General Authorization”

สำหรับระบบ “General Authorization” นี้ เป็นรูปแบบการให้อนุญาตที่ตรงข้ามกับวิธีการให้อนุญาตแบบ “Blanket license” ที่ผู้ให้อนุญาตยังคงมีอำนาจหรือมีสิทธิวินิจฉัยชี้ขาด (explicit decisions) ได้อยู่ แต่ส่วนกรณีของ “General Authorization” นี้ไม่จำเป็นต้องมี

²²³ Ibid., p. 16.

²²⁴ European Communities, Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorization of electronic communications networks and services (Authorization Directive), Available from: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/9446ec.html> [2005, November]

เงื่อนไขที่กำหนดให้ต้องยื่นขอใบอนุญาตก่อนการให้บริการ หรือก่อนการเปิดใช้ระบบเครือข่าย ทั้งนี้ ผู้ใบอนุญาตอาจมีเงื่อนไขเพียงแค่นี้ให้มีการแจ้ง (notification) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลบางประการ ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ประกอบการ หรือ สถานที่ตั้งเครือข่าย หรือ ประเภทของการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งข้อดีของการให้ใบอนุญาตโดยวิธีนี้ คือ ผู้ให้บริการสามารถให้บริการภายใต้ “General Authorization” ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคอยคำตอบหรือความยินยอมจากผู้ใบอนุญาตก่อน

นอกจากนี้ การให้ใบอนุญาตแบบ “General Authorization” ก็ยังเป็นการรับรองถึงลักษณะพิเศษของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ต้องมีความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ หรืออาจเรียกว่าเป็น “ความไร้พรมแดน” ดังนั้นการอนุญาตแบบ “General Authorization” จึงไม่มีการบังคับผู้ให้บริการต้องตั้งถิ่นฐานอยู่ภายในของแต่ละประเทศ และด้วยเหตุที่การขออนุญาตแบบ “Blanket license” ในบางประเทศมีความยากลำบาก เนื่องจากมีอุปกรณ์ปลายทางในจำนวนเพียงเล็กน้อยและเป็นของผู้ให้บริการหลายๆ ราย หรือเมื่อเจ้าของที่เป็นต่างชาติถูกตั้งเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดให้ต้องเข้ามาตั้งถิ่นฐานภายในประเทศทำให้การให้ใบอนุญาตแบบ “General Authorization” จึงได้ประโยชน์มากกว่า

ข้อดีของการเปลี่ยนรูปแบบการให้ใบอนุญาตเป็นแบบ “General Authorization” นั้นนอกจากจะสนับสนุนการให้บริการที่รวดเร็วขึ้นแล้ว ยังช่วยส่งเสริมให้ราคาค่าบริการถูกลงได้อีกด้วย ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับการให้ใบอนุญาตแบบ “Individual licensing” จะเห็นได้ว่า ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเอาจากการให้ใบอนุญาตแบบ “Individual licensing” ในส่วนที่เป็นของบริการและอุปกรณ์นั้น จะกำหนดขึ้นจากการใช้อุปกรณ์ในแต่ละรายการ (individual terminals) หรือเรียกเก็บจากผู้ให้บริการในแต่ละรายการ และมีเงื่อนไขที่กำหนดให้งานของผู้ใบอนุญาตมีมากขึ้น โดยต้องมีหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้กำกับดูแล หรือรับผิดชอบในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อพิจารณาคำขอของผู้ประกอบการแต่ละรายต่อการให้ใบอนุญาต²²⁵

3.1.1.7 หลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสม

แม้ว่ามูลเหตุพื้นฐานของการคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ก็คือ ผู้ได้รับอนุญาตควรต้องมีค่าตอบแทนการให้ใบอนุญาตแก่ผู้กำกับดูแล (compensate administrative costs) แต่ผู้กำกับดูแลก็ไม่ควรใช้การคิดค่าธรรมเนียมเป็นเสมือนกับบ่อเกิดรายได้ของรัฐ เนื่องจาก

²²⁵ Ibid.

ลักษณะสำคัญของค่าธรรมเนียม (fees) ควรจะไม่เกินค่าเฉลี่ยรายชั่วโมงที่ต้องใช้เวลาไปในการดำเนินการยื่นคำขอ ดังนั้น เมื่อมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการเพิ่มขึ้น ก็จะต้องมีการเพิ่มค่าธรรมเนียมการใช้บริการจากลูกค้าเพิ่มขึ้นในแต่ละครั้งด้วย ซึ่งถือเป็นข้อห้ามสำคัญเมื่อต้องมีแข่งขัน ราคาที่เป็นธรรม (fair prices) และการจัดให้มีบริการทั่วถึง (universal service offerings) ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์จากการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวจะถือเป็นการจ่ายค่าตอบแทนให้กับรัฐ ที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระโดยไม่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน

นอกเหนือจากการเปิดเผยกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้อนุญาตดาวเทียมแก่สาธารณชนทั่วไปแล้ว ในเรื่องโครงสร้างของการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ก็ควรต้องมีความชัดเจนและเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วย²²⁶

3.1.1.8 แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย

ประเทศส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในกิจการโทรคมนาคม กฎระเบียบ และเงื่อนไขในการให้อนุญาต รวมถึงหลักเกณฑ์ในส่วนของ การสื่อสารผ่านดาวเทียม ทั้งนี้ หากต้องการให้มีการปฏิบัติตาม กฎหมายและกฎระเบียบนั้น ก็ควรต้องกำหนดขึ้นโดยพิจารณาจากระบบพื้นฐานทางธุรกิจ

ในแง่มุมมองของการเปลี่ยนแปลงในทางธุรกิจ ผู้ให้บริการดาวเทียม และผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมอื่นๆ ไม่ชอบที่จะมีความเสี่ยงสูงๆ ซึ่งก็หมายความว่า ผู้ที่กล้าเสี่ยงธุรกิจนี้จะต้องหาข้อมูลต่างๆ ที่สามารถคาดเดาได้และไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง โดยนักธุรกิจส่วนใหญ่ชอบที่จะเข้าไปลงทุนในประเทศที่ได้เงินไม่บ่อยมากแต่สามารถคาดการณ์ในเรื่องของรายรับและมีความมั่นคงในกระแสรายได้ (revenue stream) ซึ่งจะตรงข้ามกับบางประเทศที่บริษัทอาจได้รับเงินมากมายในระยะแรกๆ แต่ไม่อาจคาดเดาและไม่มีความมั่นคงทางรายได้เลย และเพื่อเป็นการรับรองหลักการพื้นฐานดังกล่าว แต่ละประเทศควรปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ในภาคโทรคมนาคมพร้อมกับการกำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ ในทางธุรกิจควบคู่กันไป ทั้งในเรื่องของวัตถุประสงค์ (ต้องไม่เลือกปฏิบัติ) สามารถเข้าใจเนื้อหาได้ง่าย (ความโปร่งใส) และสามารถคาดเดาได้ โดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมายและกฎระเบียบ ควรต้องห้ามมิให้รัฐกระทำการใดๆ โดยไม่มีหลักเกณฑ์และเป็นการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อการปรับปรุง

²²⁶ Ibid., p. 17.

กฎหมายเกิดขึ้น ผู้ให้บริการโทรคมนาคมก็จะเต็มใจจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี เพื่อแลกกับการเข้ามาให้บริการภายในประเทศนั้น โดยที่ค่าธรรมเนียมรายปีดังกล่าวก็จะต้องมีเหตุผลและคงที่ในปีต่อปี²²⁷

อย่างไรก็ดี จากแนวทางของการวางกฎระเบียบภายในข้างต้น แม้จะเป็นการสนับสนุนการเปิดเสรี จะเห็นได้ว่าหลักการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในภาคพื้นดินของหลายๆ ประเทศส่วนใหญ่ จะนำนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) มาใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายในประเทศได้เป็นอย่างดี

3.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน โดยเฉพาะในส่วนของบริษัท VSAT ก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายการแบ่งย่านความถี่วิทยุ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้ความมั่นใจว่าใบอนุญาตจะสามารถป้องกันการแทรกแซงคลื่นความถี่ได้ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนให้มีการใช้ดาวเทียมเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าของประโยชน์สาธารณะ เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภา VSAT โลกเพื่อใช้เป็นแนวทาง และเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับต่อปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัญหาในเรื่องของความโปร่งใส (Transparency)

ปัญหาในเรื่องของความโปร่งใส (Transparency) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้อนุญาตระดับภายในประเทศ โดยจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบสำหรับการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศส่วนใหญ่ มักพบว่าไม่มีความโปร่งใส และเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการทั้งหลายไม่สามารถเข้าถึงสาธารณชนทั่วไปได้ นอกจากนี้กฎระเบียบที่ใช้อย่างเป็นเรื่องยากในการตีความ

²²⁷ Ibid., pp.17-18.

สภา VSAT โลก มีข้อเสนอแนะสำหรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้า โดย การกำหนดกฎระเบียบที่จะนำมาใช้กับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (satellite services) ควรต้องมีความโปร่งใส (transparency) ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discriminatory) และสามารถเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณชนได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการยื่นคำขอ ควรต้องจัดทำข้อมูลไว้อย่างสมบูรณ์ โดยสาธารณชนทั่วไปหรือผู้ประกอบการสามารถนำมาใช้ เป็นประโยชน์ได้โดยอาจนำข้อมูลดังกล่าวขึ้น Internet หรือเผยแพร่ข้อมูลผ่านองค์กรหรือ หน่วยงานผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลภายในประเทศก็ได้ ซึ่งในส่วนของข้อมูลเกี่ยวกับการ ติดต่อบุคคลตามรายชื่อที่ให้ไว้ก็ควรจะสามารถติดต่อได้ง่ายและชัดเจน และนอกจากนี้ ควรต้อง มีการอบรมบุคลากร (trained personal) ให้สามารถตอบข้อซักถามแก่สาธารณชนได้ภายใน เวลาทำการ²²⁸

ทั้งนี้ ตัวอย่างของประเทศต่างๆ ที่มีการพัฒนาฐานข้อมูล (Database) เกี่ยวกับการ ให้อนุญาตสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ VSAT รวมถึงเงื่อนไขในการให้ อนุญาต (licensing requirement) โดยฐานข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ได้จัดทำขึ้นโดยประเทศต่างๆ ใน แต่ละภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น

- ประเทศในกลุ่มอเมริกาใต้ อเมริกากลาง และอเมริกาเหนือ (the countries of South, Central and North America) ปัจจุบัน มีประเทศสมาชิก จำนวน 16 ประเทศ ที่ได้ พัฒนาระบบฐานข้อมูลสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ VSAT โดยให้ จัดเก็บข้อมูลไว้ ณ ศูนย์กลางข้อมูลสำหรับภูมิภาค คือ “the Inter-American Telecommunications Commission” หรือ CITELE²²⁹

- ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกจำนวน 43 ประเทศที่ ได้พัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม โดยจัดเก็บข้อมูลไว้ ณ ฐานข้อมูลชื่อ “the Conference Europeene Posts et Telecommunications” หรือ CEPT ซึ่ง สามารถค้นหาข้อมูลได้ที่ www.eto.dk ทั้งนี้ ในช่วงหลังๆ สหภาพยุโรปจะมีการพัฒนา ฐานข้อมูลนี้ ให้อยู่ในระดับที่สามารถยื่นคำขออนุญาตในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ได้ โดยมีแบบฟอร์มคำขอเพียงแบบเดียว เพื่อให้ง่ายต่อกระบวนการออกใบอนุญาตและเป็นการลด

²²⁸ Ibid., p. 19.

²²⁹ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ www.citel.oas.org/pcc3/vsat/vsatinformationoflicensing.htm

ภาระหน้าที่ของผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตภายในของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศของสหภาพยุโรป²³⁰

2. ปัญหาจากรูปแบบของการให้อินเทอร์เน็ตที่แตกต่างกัน

ปัญหาจากรูปแบบของการให้อินเทอร์เน็ตที่แตกต่างกัน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้อินเทอร์เน็ตในระดับภูมิภาค (the regional level) โดยเป็นกรณีที่ผู้ให้บริการ (service providers) ต้องถูกกำหนดด้วยรูปแบบของการให้อินเทอร์เน็ตที่แตกต่างกัน รวมถึงเนื้อหาของสัญญาที่ใช้เป็นมาตรฐานที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบก็มักจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลของประเทศที่ตนเข้าไปให้บริการ

ในเรื่องนี้ สภา VSAT โลก จึงมีข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเสนอให้ผู้มีอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ควรเข้าไปมีส่วนร่วมกับศูนย์ข้อมูลกลาง หรือ “One-Stop-Shop” (OSS) ที่มีอยู่ในภูมิภาคนั้นในส่วนของการให้อินเทอร์เน็ตดาวเทียม (Satellite licensing) หรืออาจช่วยสนับสนุนโดยการสร้าง OSS ใหม่ขึ้นมาก็ได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานของ OSS โดยทั่วไปควรประกอบไปด้วย ฐานข้อมูลกลาง (“Central database”) ซึ่งผู้ยื่นคำขอสามารถเข้าไปใช้แบบฟอร์มมาตรฐานสำหรับการให้อินเทอร์เน็ตดาวเทียมได้ และมีข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาที่ใช้ในการขออนุญาตให้บริการดาวเทียมของประเทศในภูมิภาคนั้น ทั้งนี้ ตัวอย่างของศูนย์ข้อมูลกลาง (OSS) ในระดับภูมิภาคต่าง ได้แก่

- สหภาพยุโรป: จะมีศูนย์ข้อมูลกลาง (OSS) อยู่ที่ the Conference Europeene Posts et Telecommunications (CEPT) ซึ่งมีจำนวนสมาชิก 44 ประเทศ²³¹
- ทวีปอเมริกา (South, Central and North America): จะมีศูนย์ข้อมูลกลาง (OSS) อยู่ที่ the Inter-American Telecommunications Commission (CITEL) โดย the Telecommunications Secretariat of the Organization of American States ได้จัดทำฐานข้อมูลสำหรับการให้บริการ VSAT โดยเฉพาะไว้²³²

²³⁰ David Hartshorn, "A Tale of Three Briefings", p. 3. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu/Issue7/future3.htm> [2006, January]

²³¹ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ www.eto.dk

²³² โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ www.citel.oas.org/pcc3_old/vsat/vsat_information_of_licensing.asp

- สำหรับกลุ่มประเทศในมหาสมุทรแปซิฟิก (Pacific Rim): กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดย the Asia Pacific Telecommunity (APT) เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลาง (OSS) จังยังไม่มีความชัดเจน

- ทวีปแอฟริกา (Africa): กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดย the Telecommunications Regulators Association of Southern Africa (TRASA) และ the West Africa Telecommunications Regulators Association (WATRA) เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลาง (OSS) สำหรับการให้อนุญาตดาวเทียมที่ได้เสนอโดย GVF²³³

3. ปัญหาจากการไม่ยอมรับผลของการให้ใบอนุญาตจากประเทศอื่น

ปัญหาจากการไม่ยอมรับผลของการให้ใบอนุญาตจากประเทศอื่น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากใบอนุญาตสำหรับให้บริการดาวเทียมในประเทศหนึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ให้อนุญาตในประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจเนื่องมาจาก การที่รัฐแต่ละรัฐจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน ซึ่งอาจมีรูปแบบของความร่วมมือทางเศรษฐกิจและบริการโทรคมนาคมร่วมกัน ดังนั้นแนวทางแก้ไข คือ ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ได้รับอนุญาตควรต้องได้รับความยินยอมในเรื่องของหลักการข้ามพรมแดนในระหว่างภูมิภาค (regional cross-border basis) ด้วย

4. ปัญหาที่เกิดจากการผูกขาดการให้บริการดาวเทียมภายในประเทศ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศนี้ ก็เนื่องมาจากในบางประเทศที่มีการดำเนินงานและการกำกับดูแลที่ยังไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ (separated) ซึ่งการได้รับอนุญาตให้บริการ VSAT ส่วนใหญ่จะต้องมีเงื่อนไขให้มีข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างผู้ให้บริการ VSAT และผู้ประกอบการดาวเทียมที่มีอำนาจผูกขาดเดิม หรือ PTT ซึ่งการจัดทำสัญญาสองฝ่ายอาจต้องมีเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการส่งสัญญาณ (landing right fee) หรือค่าภาษี (tariff) ที่ต้องจ่ายให้กับ PTT แม้ว่า PTT จะไม่เกี่ยวข้องกับบริการนั้นก็ตาม

²³³ Global VSAT Forum, Strengthening Access to Information & Communications Technologies: Guidelines to Facilitate Policy & Regulation for Satellite Services, p. 19-20. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2005, April]

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการผูกขาดอำนาจในการให้บริการ (Monopoly Jurisdictions) PTT จะเป็นผู้เดียวที่มีสิทธิในการติดตั้งและให้บริการ VSAT หรือ ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมอื่นๆ ได้ ในส่วนอำนาจอื่นๆ ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดก็จะเป็นผู้เดียวที่เป็นเจ้าของ (own) ดำเนินงาน (operate) และบำรุงรักษา (maintain) ระบบเครือข่าย VSAT ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ ในการกำกับดูแล ควรต้องมีความชัดเจน โดยผู้ใช้บริการ (users) และผู้ให้บริการ (service provider) มีสิทธิเป็นเจ้าของ และใช้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ประกอบการที่ผูกขาดการให้บริการดาวเทียม นอกจากนี้ ผู้กำกับดูแล (regulators) ก็จะต้องเป็นอิสระจากอำนาจของผู้ประกอบการเหล่านั้นเช่นกัน

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าในบางประเทศที่ยังไม่มีองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ การจัดทำข้อตกลงสองฝ่าย ในทางปฏิบัติจึงมีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียด ดังนั้นระหว่างที่ยังไม่มีการวางกรอบแนวทางของการกำกับดูแล การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมก็ยังคงดำเนินการต่อไปโดยอยู่บนพื้นฐานของความตกลงกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (bilateral arrangement) ซึ่งก็ควรต้องมีข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ไม่เลือกปฏิบัติและอยู่บนหลักต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง (cost-based)²³⁴

5. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขเกี่ยวกับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขเกี่ยวกับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินส่วนใหญ่ จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตต้องการวางเงื่อนไขให้มีใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินสำหรับบริการ VSAT (earth station licenses for VSATs) ทั้งๆ ที่ไม่จำเป็นต้องมีก็ได้ ซึ่งตามปกติที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตในส่วนขอสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินก็เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องป้องกันการแทรกแซงคลื่นความถี่ (unreasonable interference) อย่างไรก็ตามก็ยังมีอยู่บ่อยครั้งที่ไม่มีการยกเว้นและต้องยื่นขอใบอนุญาต ถึงแม้ว่าในทางเทคนิคจะไม่มีทางเกิดการแทรกแซงคลื่นความถี่เลยก็ตาม

ทั้งนี้ สภา VSAT โลกเห็นว่า การวางเงื่อนไขการให้อนุญาตสามารถจำกัดการใช้ในบางกรณีได้ หากผู้กำกับดูแลเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องป้องกันการแทรกแซงคลื่นความถี่ เพราะประโยชน์มากมายจากการใช้ VSAT ก็ไม่ได้ทำให้ต้องเพิ่มคลื่นความถี่หรือ

²³⁴ Ibid., p. 21.

นโยบายที่เกี่ยวข้อง และควรกำกับดูแลโดยไม่ต้องมีใบอนุญาตได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของ สถานีดาวเทียมปลายทางภาคพื้นดินของระบบ VSAT ที่ใช้รับอย่างเดียว (receive-only: R/O) ซึ่งก็ไม่ได้คำนึงถึงขนาดของจานรับสัญญาณ (antenna size) หรือการใช้ประโยชน์จาก ดาวเทียม (the satellite utilized) ก็ไม่ได้เป็นสาเหตุให้เกิดการแทรกแซงคลื่นความถี่แต่อย่างใด ดังนั้น อุปกรณ์ปลายทางในลักษณะของ R/O สำหรับระบบ VSAT ทุกประเภทจึงควรใช้ หลักเกณฑ์เดียวกันกับหลักเกณฑ์ของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทางที่ใช้เพื่อการรับ สัญญาณโทรทัศน์ตามบ้าน หรือ TVRO²³⁵

6. ปัญหาการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป

ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้อนุญาตที่ยังคงมีอัตราสูงมาก ในตลาดการให้บริการ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากผู้ผูกขาดกิจการ เช่น ค่าธรรมเนียมในส่วนของ Landing Right หรือ ค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบการที่เรียกเก็บเป็น รายปี เป็นต้น ซึ่งค่าธรรมเนียมเหล่านี้มีแนวโน้มว่าห้ามผลักให้เป็นภาระแก่ผู้ใช้ปลายทาง ซึ่ง ในทางปฏิบัติแล้วผู้ประกอบการ VSAT ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

สำหรับแนวทางแก้ไขในประเด็นข้างต้นสภา VSAT โลกเห็นว่าจริงๆ แล้วก็เป็น เรื่องที่สมควรหากผู้ให้บริการจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมการให้อนุญาต แต่อย่างไรก็ ตาม ค่าธรรมเนียมในการกำกับดูแล (regulatory fees) ก็ควรต้องสะท้อนต้นทุนจริงๆ ที่เกิดขึ้น จากกระบวนการให้อนุญาต ดังนั้น การคิดอัตราค่าบริการก็ไม่ควรเกินจากค่าเฉลี่ยเป็นราย ชั่วโมง (the average resource hours) ที่ต้องใช้ในการยื่นคำขอ ซึ่งจากตัวอย่างของรูปแบบที่ ไม่มีเงื่อนไขต้องได้ใบอนุญาตที่กล่าวมาข้างต้น เช่น blanket licenses หรือ general authorizations ก็ไม่ต้องมีการกำหนดอัตราค่าบริการ เป็นต้น²³⁶

7. ปัญหาความล่าช้าในการให้อนุญาต

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการออกใบอนุญาตที่ใช้ระยะเวลาอันยาวนานเกินไป ซึ่ง ในประเด็นนี้ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ การกำหนด ระยะเวลาที่เหมาะสมในกระบวนการออกใบอนุญาตควรจะอยู่ในช่วงประมาณ 30-45 วัน

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid., p. 22.

หลังจากได้มีการยื่นคำขอ ซึ่งผู้กำกับดูแลต้องแจ้งผลให้ทราบภายในเวลาดังกล่าว แต่หากผู้กำกับดูแลมิได้แจ้งภายในกำหนดระยะเวลา ก็ถือว่าเป็นได้มีการให้อนุญาตได้โดยอัตโนมัติ

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายถือเป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางในการกำกับดูแลภายในของแต่ละประเทศ และส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการวางกฎระเบียบภายในประเทศสำหรับการให้บริการ VSAT ในภาคพื้นดิน ซึ่งอาจมีเรื่องที่เป็นปัญหา และสมควรนำมาพิจารณาอีกประการหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการติดตั้งจานดาวเทียม (dish aspects) ในระบบ VSAT ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมผังเมืองหรือเขตพื้นที่ (planning or zoning controls) การควบคุมอาคาร (building) และระบบความปลอดภัย (personal safety) ยกตัวอย่างเช่น ขนาด สี และรูปทรง ซึ่งเป็นเรื่องของกฎระเบียบในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และการอนุญาตให้ติดตั้งจานดาวเทียมบนหลังคาในพื้นที่เช่าของเจ้าของสถานที่ (landlord permission) เป็นต้น

ทั้งนี้ การให้บริการ VSAT ควรต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบภายในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environmental protection) และในกรณีของการอนุญาตของเจ้าของสถานที่ (landlord permission) ที่อนุญาตให้มีการขุดช่องสำหรับต่อสายเคเบิล หรือติดตั้งจานดาวเทียมบนหลังคาในสถานที่เช่า ก็ควรต้องดำเนินการในลักษณะของการจัดทำเป็นสัญญาระหว่างเจ้าของสถานที่ (landlord) และผู้เช่า (tenant) ให้ชัดเจน²³⁷

8. ปัญหาการขาดแคลนกฎระเบียบภายในเพื่อการกำกับดูแลที่ชัดเจน

สำหรับในบางประเทศนั้นยังไม่มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ VSAT อย่างเพียงพอ เพราะส่วนใหญ่แล้วกฎระเบียบที่ใช้สำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่มีใช้กันอยู่ทั่วไปมักจะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นส่วนใหญ่ แต่มิได้มีกฎระเบียบที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ครอบคลุมบริการที่มีใช้กันในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น บริการข้อมูล อินเทอร์เน็ต หรือ โครงข่ายเสียงส่วนบุคคล (private voice networks)

²³⁷ Maral Gérard, VSAT Network, (England: John Wiley & Sons Ltd., 1995), p. 45.

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้เพื่อให้เห็นว่าในปัจจุบันมีการใช้บริการใดภายในประเทศบ้าง ทั้งนี้ ในส่วนของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับบริการ VSAT ควรต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการรบกวนคลื่นความถี่ นอกเหนือจากเรื่องสำคัญๆ ในการใช้ประโยชน์จากการสื่อสารโทรคมนาคมด้วย โดยผู้กำกับดูแลต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากฎเกณฑ์ใหม่ที่กำลังจะร่างขึ้นนั้นมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา²³⁸

9. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการติดตั้งสถานีกลาง

ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการตั้งสถานีกลาง (Hub Station) นี้ เป็นปัญหาในเรื่องของการออกกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ หรือ ข้อจำกัดในการติดตั้งสถานีกลาง (Hub) และบริการ "Geographic-service" ที่ยังคงมีใช้บังคับในบางประเทศ

จากประเด็นปัญหาในข้างต้น มีข้อเสนอแนะแนวทางว่าสำหรับทางปฏิบัติของประเทศที่มีเงื่อนไขให้ต้องติดตั้งสถานีกลาง (Hub) ควรให้มีการยกเลิกข้อจำกัดนี้ เนื่องจาก การให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม (Satellite Telecommunications Services) เป็นบริการที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพให้กับบริการภาคพื้นดิน และไม่ควรถือว่าเป็นการละเมิดขอบเขตบริการภาคพื้นดินและไม่ควรมีข้อจำกัดให้ต้องติดตั้งสถานีกลาง (hub installations) เช่นเดียวกันกับในเรื่องผลประโยชน์แห่งสาธารณชน (public interest) ก็ไม่สนับสนุนให้มีข้อจำกัดในเรื่องของ Geographic-service เช่นกัน โดยในบางประเทศได้กำหนดให้การแข่งขันเพื่อให้บริการ VSAT สามารถทำได้จำกัดเฉพาะในบางพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต เช่นใน "Technology Parks" หรือในบางพื้นที่ที่เรียกว่า "Free Trade Zones" ซึ่งหากบริการนั้นเป็นบริการที่มีประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว (geographic confines) ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ภายในประเทศได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท สถาบันการศึกษา และในโรงพยาบาล เป็นต้น²³⁹

²³⁸ Global VSAT Forum, Strengthening Access to Information & Communications Technologies: Guidelines to Facilitate Policy & Regulation for Satellite Services, p. 23. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2005, April]

²³⁹ Ibid.

10. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎเกณฑ์ภายในท้องถิ่นในการจำกัดพื้นที่

ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎเกณฑ์ภายในท้องถิ่น หรือ “local zoning” ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาจากการจำกัดพื้นที่ที่อาจต้องคุ้มครองไม่ให้มีการติดตั้งจาน VSAT บนหลังคา ซึ่งในประเด็นนี้ สภา VSAT โลกเห็นว่านโยบายของรัฐที่ช่วยสนับสนุนการประยุกต์ใช้บริการ VSAT ควรต้องนำมาใช้แทนข้อจำกัดต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการติดตั้ง VSAT²⁴⁰

11. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อการป้องกันภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉิน

ในส่วนของบริการ VSAT สำหรับผู้ใช้บริการดาวเทียม (satellite users) จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติ (disaster recovery) และกรณีที่ต้องมีการใช้ฉุกเฉินหรือชั่วคราว รวมถึงการส่งข่าวสาร (news coverage) ที่มีเงื่อนไขให้มีกระบวนการให้ความยินยอมทันที (expedited approval process) ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีเงื่อนไขดังกล่าว ดังนั้น ผู้มีอำนาจให้อนุญาต (administration) ควรสนับสนุนให้มีกระบวนการที่รวดเร็ว (expedite process) ที่ให้อนุญาตเป็นการชั่วคราว หรือเป็นการถาวรในบางกรณี โดยเป็นบทบัญญัติในส่วนของบริการที่มีการแจ้งเพียงครั้งเดียว²⁴¹

12. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรับรองมาตรฐานอุปกรณ์ดาวเทียมในภาคพื้นดิน

เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้กำกับดูแลในบางประเทศอาจมีเงื่อนไขในเรื่องของมาตรฐานอุปกรณ์ (Type Approvals) มากจนเกินไป กล่าวคือ เป็นการกำหนดเงื่อนไขในด้านการรับรองมาตรฐานสำหรับจานสายอากาศ (antennas) มากจนเกินไป เช่น ในกรณีของจานรับสัญญาณดาวเทียมที่ในขณะนี้มิใช่อยู่หลากหลายชนิดเพื่อรองรับระบบดาวเทียมที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้กำกับดูแลก็มักจะมีเงื่อนไขให้ผู้ใช้ (User) ต้องมีใบรับรองชนิดของจานรับสัญญาณดาวเทียมด้วย

สำหรับปัญหานี้มีแนวทางแก้ไขโดยผู้ผลิต (Manufacturer) ที่ไม่ใช่ผู้ใช้บริการปลายทาง (End-user) ควรต้องได้รับการรับรองคุณสมบัติซึ่งเทียบเท่ากับใบรับรอง (Certificates) มาตรฐานภายในของประเทศที่ใช้นโยบายการกำกับดูแลดังกล่าว ทั้งนี้ การ

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Ibid., p. 24.

ทดสอบอุปกรณ์ในระบบ VSAT ควรจะมาจากผู้ผลิตงานสายอากาศสำหรับการให้บริการข้ามเขตแดน (trans-border applications) ที่ได้รับการรับรองจากผู้กำกับดูแลของทั้งสองประเทศ (mutually recognized)²⁴²

13. ปัญหาการเข้าถึงโครงข่ายดาวเทียมของผู้ประกอบการ VSAT

กรณีในเรื่องของการเข้าถึงภาคอวกาศ (Space Segment Access Issues) สำหรับการให้บริการ VSAT ในข้อนี้ หมายถึง การเข้าใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมจากผู้เป็นเจ้าของช่องสัญญาณ (transponder) ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลควรจะนำมาพิจารณา เนื่องจากหากเป็นกรณีของการใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมของ Intelsat ที่ได้ลงนามทำข้อตกลงกันไว้แล้วก็มักจะไม่มีปัญหา เพราะดาวเทียมของ Intelsat จะมีหน้าที่ในการจัดหาช่องสัญญาณดาวเทียมในระบบของตนตามข้อตกลงที่ได้ผูกพันกันไว้

โดยปัญหาของการเข้าถึงระบบดาวเทียมในภาคอวกาศหรือการขอใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมส่วนใหญ่ มักจะเกิดขึ้นจากการที่เจ้าของระบบเครือข่ายดาวเทียม (satellite operator) กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในลักษณะของการบังคับกับผู้ให้บริการ VSAT ที่ใช้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับส่งสัญญาณ (earth station operators for transmission) และจำเป็นต้องใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมของเจ้าของดาวเทียมนั้น ซึ่งโดยปกติการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็จะเป็นไปตาม ITU-R Recommendations อยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าของระบบดาวเทียมมักจะกำหนดเงื่อนไขพิเศษขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับผู้ให้บริการ VSAT ภาคพื้นดินให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การกำหนดค่าเพดานสูงสุดของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในส่วนของค่า EIRP และ G/T ตลอดจนความเสถียรของคลื่นความถี่ (frequency stability) และการควบคุมการรับส่งสัญญาณ (control of transmission) เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ เป็นปัญหาที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของแต่ละประเทศจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป²⁴³

ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายดาวเทียม ที่สามารถตั้งเงื่อนไขและข้อจำกัดบางประการต่อ

²⁴² Ibid.

²⁴³ Maral Gérard, VSAT Network, p. 45.

ผู้ประกอบการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน เช่น ผู้ให้บริการ VSAT ซึ่งถือเป็นผลกระทบต่อผู้ให้บริการ VSAT โดยตรงในกรณีของการขอเข้าใช้ช่องสัญญาณของระบบดาวเทียมในภาคอวกาศ และเป็นประเด็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้นโยบายและการกำกับดูแลของไทยควรต้องคำนึงถึง หากจะต้องวางกรอบแนวทางเพื่อบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับบริการดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทยต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในปัญหาข้างต้น คือ ผู้กำกับดูแลควรส่งเสริมให้ผู้ให้บริการเช่าช่องสัญญาณ (space segment providers) ดำเนินนโยบายการเปิดน่านฟ้า "Open Skies" และยอมให้สามารถเข้าไปใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมในย่าน C-band Ku-band และ Ka-band ได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ หากผู้ให้บริการ VSAT ต้องการให้มีช่องสัญญาณเพียงพอต่อการให้บริการแก่ลูกค้า ก็ต้องเลือกเอาว่าจะแข่งขันกันผู้ให้บริการเช่าช่องสัญญาณ (space segment providers) หรือจะเข้าทำสัญญาโดยตรงเพื่อขอเข้าใช้ช่องสัญญาณ

14. ปัญหาเกี่ยวกับภาษีศุลกากรของอุปกรณ์ดาวเทียมภาคพื้นดิน (Customs Issues)

สำหรับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางภาษีส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการเรียกเก็บภาษีในอัตราที่สูงโดย ไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการนำเข้าอุปกรณ์ดาวเทียม ซึ่งแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ ก็ควรที่จะให้สามารถนำเข้าอุปกรณ์ข้ามพรมแดนได้โดยไม่มีอุปสรรคในเรื่องของกำแพงภาษี และกฎระเบียบของศุลกากรที่ยุ่งยาก ทั้งนี้ สำหรับพิกัดอัตราภาษีศุลกากรปัจจุบันก็ควรต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างใหม่ เนื่องจาก มักจะมีการเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 100-150²⁴⁴

จากการศึกษาถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ในข้างต้น ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภาพรวมของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียม VSAT ซึ่งเป็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ให้บริการโดยตรง ในมุมมองของผู้มีประสบการณ์จริงที่เกิดขึ้นจากที่ประชุมของสภา VSAT โลก ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจาก

²⁴⁴ Global VSAT Forum, Strengthening Access to Information & Communications Technologies: Guidelines to Facilitate Policy & Regulation for Satellite Services, p. 25. Available from: <http://satjournal.tcom.ohiou.edu> [2005, April]

นโยบายและการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ผู้กำกับดูแลหรือผู้วางนโยบายภายในแต่ละประเทศจะต้องดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

3.2 กฎหมายภายในที่ใช้กำกับดูแลบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา (United State)

การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งแบบ FSS ในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มได้รับความนิยมนมากขึ้นโดยเห็นได้จากข้อมูลในปี ค.ศ. 1998 มีรายได้ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในสหรัฐอเมริกามากกว่า 26.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ การเติบโตของตลาดบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมด้านโทรคมนาคมนี้ เป็นแรงผลักดันให้เกิดบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมแก่ผู้ใช้บริการโดยตรง โดยเฉพาะการสื่อสารผ่านดาวเทียมแบบประจำที่ (FSS) เช่น การใช้ระบบดาวเทียมสำหรับเครือข่ายข้อมูลอินเทอร์เนต (satellite system for Internet traffic) ซึ่งในระยะหลังนี้ การสื่อสารผ่านดาวเทียมแบบประจำที่ (FSS) ในสหรัฐอเมริกาเห็นได้ชัดเจนว่ามีปริมาณการใช้บริการที่เพิ่มสูงขึ้น โดยดูได้จากการใช้ระบบดาวเทียมสำหรับเครือข่ายอินเทอร์เนตความเร็วสูงที่มีผู้ใช้บริการเพิ่มมากขึ้น

245

3.2.1 แนวคิดในการกำกับดูแลบริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) ของสหรัฐอเมริกา

สำหรับโครงสร้างตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษและประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากจุดเริ่มต้นของตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหรัฐอเมริกาเป็นการผูกขาดการให้บริการโดยภาคเอกชน (Private company) เป็นหลัก โดยมีการกำกับดูแลการให้บริการของ

²⁴⁵ Leslie A. Taylor and Andrew Furber, "Providing Satellite Service in the U.S.: New Liberalized Regulations for Non-U.S. Entities," p. 1. Available from: <http://www.lta.com/res/articles/providingsatsvcus.htm> [2005, November]

เอกชนนั้นภายใต้กฎหมาย the 1934 Telecommunications Act โดยมีเงื่อนไขของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐจะได้ค่าตอบแทนในเรื่องของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้จัดตั้ง the Federal Communications Commission หรือ FCC ขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของบริษัทเอกชนเช่นว่านั้น ทั้งนี้ FCC ได้ถูกกำหนดให้ต้องกำกับดูแลภายใต้นโยบายของสภาสูงของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า สภา Congress

สำหรับตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1960 ซึ่งเดิมมีลักษณะเป็นการผูกขาดบริการในด้านกิจการโทรคมนาคมแต่เพียงรายเดียว คือ บริษัท AT&T เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ แต่เพียงผู้เดียว ทั้งในเรื่องของอุปกรณ์ปลายทาง การรับส่งสัญญาณ และการแลกเปลี่ยนและถ่ายโอนข้อมูล ซึ่ง FCC ได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ. 1962 สภา Congress ได้จัดตั้งบริษัทเอกชน ได้แก่ the Communications Satellite Corporation หรือที่รู้จักกันดีในชื่อ "COMSAT" เพื่อการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในเชิงพาณิชย์

จนกระทั่งเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1970 บริษัท Nixon Administration ได้ยื่นคำร้องขอต่อ FCC เพื่อขอให้บริการดาวเทียมภายในประเทศ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดเสรีการแข่งขันบริการในส่วนของบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยข้อเรียกร้องของบริษัท Nixon Administration ก็คือ ต้องการให้ FCC เปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม และต่อมาในปี ค.ศ. 1972 FCC จึงมีคำสั่งในเรื่องของการเปิดการแข่งขันเสรีด้านการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Open Skies Decision) ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการกำกับดูแลผ่าน the DOMSAT Decisions²⁴⁶ ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของสหรัฐอเมริกาในการใช้แนวทางลดกฎเกณฑ์ (Deregulation) เพื่อสนับสนุนนโยบายการแข่งขันการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศ

สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในเชิงพาณิชย์ในระยะเริ่มแรกของสหรัฐอเมริกา คือ การให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงในกิจการวิทยุโทรทัศน์ (the Direct Broadcast Satellite Service) ซึ่งใช้ระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียมคล้ายกับบริการดาวเทียมประจำที่ (Fixed-Satellite Services) แต่แตกต่างกันที่สามารถแพร่กระจายข้อมูลได้ทางเดียว

²⁴⁶ Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, (Hague: Martinus Nijhoff, 2000), p. 150.

3.2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายสำคัญของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหรัฐอเมริกา มีพื้นฐานมาจากนโยบายการเปิดให้แข่งขันเสรี ในตลาดบริการโทรคมนาคมของสหรัฐฯ เนื่องจากการเปิดให้มีการแข่งขันเสรีย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคและสังคมโดยรวมที่จะได้รับการรับประกันในด้านราคาของการให้บริการที่ถูกลงแต่ก็ยังคงประสิทธิภาพ ตลอดจนได้ใช้บริการใหม่ๆ และผลิตภัณฑ์ที่ดีกว่า ซึ่งเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภคได้มากมาย ทั้งนี้ ข้อผูกพันตามพันธกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่สหรัฐอเมริกาได้ผูกพันไว้ด้วยความสมัครใจ (negotiation) ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี ก็เนื่องมาจากวิสัยทัศน์ที่เกิดขึ้นจากการเล็งเห็นถึงผลประโยชน์หรือข้อดีของการนโยบายการเปิดเสรีเพื่อการแข่งขันนั่นเอง ซึ่งข้อดีของการใช้นโยบายการแข่งขันในสหรัฐอเมริกาสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วเป็นผลให้เกิดบริการใหม่ๆ ขึ้นมากมาย ดังนั้น การแข่งขันในตลาดบริการจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพในการให้บริการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค²⁴⁷

หลักการกำกับดูแลสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนนโยบายการแข่งขันในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมมีได้ในหลายกรณี ยกตัวอย่างเช่น การใช้นโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy for Market Access) การลดขั้นตอนการให้ใบอนุญาตสำหรับสถานีอวกาศที่ซ้ำซ้อน (No Re-licensing/Authorization of Space Stations) หลักความโปร่งใสในการกำกับดูแล (Transparency) การจัดสรรย่านความถี่ในแนวทางเดียวกัน (Harmonized Spectrum Allocation) การใช้หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) การห้ามมีเงื่อนไขเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในท้องถิ่น (No Legal Entity/Local Presence Requirements) ห้ามมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเป็นคนชาติ (No Foreign Ownership Restrictions) มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสม (Reasonable Regulatory/Administrative Fees) มีความเป็นกลางในการกำกับดูแลข้อมูลเนื้อหา (Content-Neutral Regulations) มีการรับรองมาตรฐานการทดสอบของประเทศอื่นๆ (Mutual Recognition of Type Approvals) ใช้วิธีการให้ใบอนุญาตแบบ Blanket Licensing สำหรับการอนุญาตแบบไม่จำกัดจำนวนอุปกรณ์ปลายทาง (Blanket Earth Station Licensing) เป็นต้น

²⁴⁷ Federal Communication of Commerce, Connecting the Globe: a Regulator's Guide to Building a Global Information Community, (Washington, DC: 1999), p. 26. Available from: <http://www.fcc.gov/connectglobe/> [2005, December]

ในเรื่องของการใช้นโยบายเปิดน่านฟ้า Open Skies Policy เพื่อสนับสนุนแนวทางการเปิดให้แข่งขันเสรีในบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีลักษณะของการเปิดเสรีแบบมีเงื่อนไขสำหรับผู้ประกอบการต่างชาติที่ประสงค์จะเข้ามาให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในตลาดบริการภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ต้องขึ้นทะเบียนต่อ FCC จึงเรียกว่านโยบาย “การขึ้นทะเบียน” (Registration) เพื่อแจ้งเป็นฐานข้อมูลแก่รัฐสำหรับใช้ในการควบคุมการประกอบกิจการของคนต่างชาติ สำหรับประเทศอื่นๆ ที่ใช้นโยบายการขึ้นทะเบียนในลักษณะนี้ ได้แก่ แคนาดา ปากีสถาน เปรู และอินโดนีเซีย (อยู่ในระหว่างการร่างกฎหมาย)²⁴⁸

วัตถุประสงค์หลักของนโยบาย Open Skies Policy ในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ต้องการให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหรัฐอเมริกา สามารถเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินงานให้ง่ายขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของตลาดได้ โดยที่ใช้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขน้อยที่สุด ผ่านทางการให้ใบอนุญาต (Licensing) จาก FCC เพื่อประกอบกิจการดาวเทียมในตลาดบริการดาวเทียมของสหรัฐอเมริกา และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายแบบ Open Skies Policy ของ FCC นี้เองจึงทำให้ FCC ออกใบอนุญาตสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมให้กับบริษัทเอกชนรายอื่นๆ ที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศสหรัฐ ซึ่งก็รวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ในกิจการโทรคมนาคมด้วย และข้อดีที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้ประชาชนผู้บริโภคได้มีทางเลือกมากขึ้น มีการให้บริการที่ดีขึ้น และทำให้การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมมีราคาที่อยู่ในเกณฑ์เหมาะสม²⁴⁹

3.2.2.1 การวางนโยบายการกำกับดูแลโดยสภา Congress

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหรัฐฯ ปรากฏอยู่ใน The United States Code (U.S.Code) Title 47 Chapter 6 re: Communication

²⁴⁸ Satellite Industry Association, “State of the Satellite Industry Report,” Presentation documents in June 2006, p. 30. Available from: <http://www.sia.org/PDF/2006SIAStateofSatelliteIndustryPres.pdf> [2006, August]

²⁴⁹ Federal Communication of Commerce, Connecting the Globe: a Regulator’s Guide to Building a Global Information Community, (Washington, DC: 1999), p. 52. Available from: <http://www.fcc.gov/connectglobe/> [2005, December]

Satellite System²⁵⁰ ซึ่งออกโดยสภา Congress เพื่อวางหลักการและแนวทางเพื่อให้องค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจ คือ FCC นำไปบัญญัติเป็นกฎระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งภายในและภายนอกประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป

โดย U.S. Code Chapter 6 ได้วางหลักเกณฑ์ออกเป็น 6 หัวข้อย่อย (subchapter) ในประเด็นสำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติทั่วไป (General Provisions) ความร่วมมือในระดับมลรัฐ แผนงาน และกฎระเบียบ (Federal Coordination, Planning, and Regulation) บริษัทเอกชนที่ให้บริการดาวเทียมสื่อสาร (Communications Satellite Corporation) บทบัญญัติอื่นๆ (Miscellaneous Provisions) โทรคมนาคมดาวเทียมทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Satellite Telecommunications) และสุดท้ายคือ การแข่งขันและการแปรรูปกิจการ (Communications Competition and Privatization)

ซึ่งผู้วิจัยจะขอสรุปสาระสำคัญของนโยบายภายใต้ U.S. Code Chapter 6 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

1. แถลงการณ์ด้านนโยบายหลักของสภา Congress

การแถลงนโยบายหลักของสภา Congress ปรากฏอยู่ใน the U.S. Code Chapter 6 subchapter 1 ในหัวข้อ General Provisions ตามมาตรา 701 ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบายและจุดมุ่งหมายของสภา Congress ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหรัฐอเมริกา โดยมีนโยบายหลักในการสร้างความร่วมมือและเชื่อมต่อโครงข่ายดาวเทียมกับประเทศอื่นๆ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบเครือข่ายสื่อสารทั่วโลก เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งชาติ ซึ่งสนับสนุนให้มีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหรัฐ และประเทศอื่นๆ ในประการที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและความสงบสุขของโลก²⁵¹

²⁵⁰ Cornell Law School. U.S. Code Title 47 Chapter 6 Communications Satellite System [online]. LII Legal Information Institute. Available from: http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode47/usc_sup_01_47_10_6.html [2006, January]

²⁵¹ See U.S. Code Section 701 re: Congressional declaration of policy and purpose.

2. การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตามนโยบายหลัก

และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหลักข้างต้น สภา Congress จึงกำหนดหลักการที่เรียกว่า "Implementation of Policy" ซึ่งปรากฏอยู่ใน the U.S. Code Chapter 6 subchapter 2 ในหัวข้อเรื่อง Federal Coordination, Planning, and Regulation ตามมาตรา 721 โดยแบ่งหน้าที่หลักๆ ออกเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่

2.1 หน้าที่ของฝ่ายบริหาร (Executive functions) ตามมาตรา 721 (a) เป็นหน้าที่ในฝ่ายบริหารด้านการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยกำหนดหน้าที่สำคัญของประธานาธิบดี (the President) ไว้ในหลายเรื่อง เช่น จัดให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียม ให้ความร่วมมือในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่รับผิดชอบในด้านกิจการโทรคมนาคม ดูแลในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐบาลของต่างชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศ และ ช่วยให้บริการถึงความร่วมมือและการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับระบบทั้งภายในสหรัฐ และภายนอกสหรัฐ เป็นต้น

2.2 หน้าที่ของคณะกรรมการ (Commission functions) ตามมาตรา 721 (c) เป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับ FCC ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ใน the Communication Act of 1934 ยกตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการประกันว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการที่ได้รับอนุญาต ในกรณีเกี่ยวกับการใช้หรือการเข้าถึงระบบของดาวเทียมสื่อสารและสถานีดาวเทียมปลายทางบนพื้นฐานของหลักความเป็นธรรม และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสม หน้าที่ในการอนุมัติหลักเกณฑ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับระบบดาวเทียมสื่อสาร รวมถึงมีหน้าที่ออกใบอนุญาตเพื่อสร้างและดำเนินการของสถานีดาวเทียมปลายทางนั้น ตลอดจนมีหน้าที่ออกระเบียบ หรือหลักเกณฑ์เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหลักที่วางไว้ เป็นต้น

252

²⁵² See U.S. Code Section 721 re: Implementation of policy.

3. การจัดตั้งบริษัทเอกชนเพื่อให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ภายในประเทศสหรัฐ

แนวทางในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในของสหรัฐอเมริกานั้นมีความแตกต่างจากสหภาพยุโรปที่เห็นได้ชัดเจน คือ สหรัฐอเมริกาจะให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมโดยผ่านบริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่เรียกว่า "Communication Satellite Corporation" ยกตัวอย่างเช่น COMSAT ซึ่งเป็นผู้ให้บริการระบบดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้ ใน the U.S Code Chapter 6 ได้ระบุเรื่องของการจัดตั้งบริษัทและกฎหมายที่ใช้บังคับ ไว้ในมาตรา 731 และ 732 โดยกำหนดให้จัดตั้งบริษัทดาวเทียมเพื่อการสื่อสารขึ้นเพื่อผลประโยชน์ซึ่งมิได้เป็นตัวแทนหรือหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐ และให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นนี้อยู่ภายใต้กฎหมายการประกอบธุรกิจของโคลัมเบีย²⁵³

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวมีฐานะเป็นผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในสหรัฐอเมริกา ตามความหมายของผู้ให้บริการใน the Communications Act of 1934 และเมื่อบริษัทฯ จำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมเจรจาธุรกิจกับต่างประเทศก็มีหน้าที่ต้องแจ้ง the Department of State of negotiations และ the Department of State ก็จะเป็นผู้ให้คำแนะนำบริษัทฯ เกี่ยวกับนโยบายของประเทศที่ต้องการเจรจาดังมาตรา 741 และ 742 ด้วย²⁵⁴

!

²⁵³ See U.S. Code Section 731 re: Creation of corporation and section 732 re: Applicable laws.

²⁵⁴ See U.S. Code Section 741 re: Common carrier status of corporation; laws applicable to corporation; common carrier activity; conflict of laws and section 742 re: Foreign business negotiations of corporation; notice to Department of State; advice and assistance from Department of State.

4. การวางแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้อนุญาตแก่ FCC

สภา Congress ได้วางหลักในการดำเนินนโยบายในการให้อนุญาตของ FCC ไว้ใน the U.S Code Chapter 6 subchapter 6 เรื่อง "Communications competition and privatization" ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น Principle of Licensing ของสหรัฐฯ เนื่องจากเป็น หลักเกณฑ์กว้างๆ ในระยะแรกที่ใช้เพื่อการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การ ให้ใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของ FCC โดยกำหนด เงื่อนไขในการให้อนุญาตแก่ separated entities²⁵⁵ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การเปิดเสรี (liberalization) โดยให้ดำเนินนโยบายการแข่งขันในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ภายในตลาดบริการโทรคมนาคมดาวเทียมของสหรัฐฯเพิ่มขึ้น

3.2.2.2 หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดย FCC

เนื่องจากอุตสาหกรรมโทรคมนาคมทางดาวเทียมมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการให้บริการการสื่อสารผ่านระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ที่มีปริมาณของการใช้ บริการที่เพิ่มสูงขึ้น และจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีด้านอื่นๆ ที่มีความทันสมัยและสามารถ ตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้เช่นเดียวกัน ทำให้อุตสาหกรรมโทรคมนาคมทาง ดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาถึงจุดอิ่มตัวอย่างรวดเร็วและเริ่มซบเซาลงตามลำดับ²⁵⁶ ดังนั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการดาวเทียมเข้ามาให้บริการภายในประเทศสหรัฐฯมากขึ้น สภา Congress จึงกำหนดหลักอันเป็นที่มาของนโยบายการลดกฎเกณฑ์ "Deregulation" ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในตลาดสหรัฐฯ ของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการดาวเทียมเพิ่ม มากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการและผู้ให้บริการดาวเทียมภายในสหรัฐอเมริกาสามารถเข้าถึง

²⁵⁵ See U.S Code Section 769 (8): The term "Separated entity" means a privatized entity to whom a portion of the assets owned by INTELSAT or Inmarsat are transferred prior to full privatization of INTELSAT or Inmarsat, including in particular the entity whose structure was under discussion by INTELSAT as of March 25, 1998, but excluding ICO.

²⁵⁶ Leslie A. Taylor and Andrew Furber, "Providing Satellite Service in the U.S.: New Liberalized Regulations for Non-U.S. Entities," p. 2. Available from: http://www.lta.com/res_articles/providingsatsvcus.htm [2005, November]

ระบบดาวเทียม INTELSAT ได้โดยตรงตั้งแต่วันที่ 17 มีนาคม ปี ค.ศ. 2000 ตามมาตรา 765 (a) และกำหนดให้ FCC จะต้องจัดทำหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (rulemaking) เพื่อลดกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันนับจากวันที่ 17 มีนาคม ปี ค.ศ. 2000 ข้างต้น ตามที่ระบุไว้ใน U.S Code มาตรา 765 (b)²⁵⁷

จากการวางนโยบายของสภา Congress ข้างต้น FCC จึงได้มีนโยบายเปิดเสรีให้แก่ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการที่เป็นชาวต่างชาติ (non-U.S satellite operators and service providers) ให้สามารถเข้ามาบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งรวมถึงการเปิดเสรีในหลักเกณฑ์ของ FCC (FCC rules) เกี่ยวกับขั้นตอนการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมจากผู้ประกอบการต่างชาติภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและการใช้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกาเพื่อเชื่อมต่อกับระบบดาวเทียมนั้นๆ นอกจากนี้ FCC ยังได้รับเอาหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ผู้ให้บริการดาวเทียมสามารถใช้ประโยชน์จากระบบดาวเทียมของ INTELSAT ได้โดยตรง ซึ่งแต่เดิมมีเงื่อนไขว่าผู้ประกอบการที่ประสงค์จะให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องเชื่อมต่อผ่านระบบดาวเทียม COMSAT โดยให้ COMSAT เป็นผู้แทนในการลงนามทำสัญญากับ INTELSAT แต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนี้มูลเหตุสำคัญที่เป็นแรงผลักดันและช่วยสนับสนุนการเปิดเสรีการกำกับดูแลด้านบริการโทรคมนาคมทางดาวเทียมของสหรัฐอเมริกา ก็คือ พันธะกรณีที่ได้ผูกพันไว้ในการประชุมขององค์การการค้าโลก ในปี ค.ศ. 1997 ที่มีการรับข้อมติว่าด้วยการให้บริการโทรคมนาคมเบื้องต้น (Basis Telecommunications Service) ซึ่งรวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในบางประเภทบริการ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาพร้อมด้วยประเทศอื่นๆ อีก 49 ประเทศได้ผูกพันในระดับที่แตกต่างกันไป เพื่อเปิดเสรีตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตกลงที่จะเปิดตลาดดาวเทียมภายในประเทศสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมประจำที่ (FSS) และเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ผูกพันไว้ในการประชุมระดับพหุภาคีดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎระเบียบซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการสำหรับผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติ ที่ประสงค์จะเข้ามาให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตจากนโยบายเดิมที่เรียกว่า DISCO 1 ที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการที่เป็นคน

²⁵⁷ See U.S. Code Section 765 (b) re: Rulemaking.

ชาติของสหรัฐอเมริกาสามารถให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้ทั้งภายในประเทศและในประเทศอื่น ตามกรอบและนโยบายที่ประเทศเหล่านั้นได้กำหนดไว้

(1) หลักเกณฑ์ในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ภายในสหรัฐอเมริกา ตามหลัก DISCO 1

หลักเกณฑ์การให้อนุญาตเพื่อให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบ FSS สำหรับผู้ประกอบการดาวเทียมของสหรัฐฯ เป็นไปตามหลักในคำสั่งของ FCC ที่เรียกว่า DISCO I²⁵⁸ (DISCO I: The FSS/MSS Licensing Rules of 1996) ซึ่งย่อมาจากคำว่า The Domestic International Satellite Consolidation Order โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้รวบรวมเอากรอบแนวคิดเดิมๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมในภาคอวกาศ เพื่อให้บริการดาวเทียมทั้งภายในสหรัฐอเมริกา (Domestic) และ ต่างประเทศ (International) ที่เคยแยกกำกับดูแลในแต่ละส่วนเข้าไว้เป็นหลักเกณฑ์เดียว

เดิมการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระยะแรกส่วนใหญ่จะใช้ระบบดาวเทียมแบบประจำที่ หรือ FSS ในการให้บริการและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม FSS นี้ มีลักษณะพิเศษที่สำคัญระหว่างบริการภายในประเทศ (Domestic Service) และการให้บริการในต่างประเทศ (International Service) เป็นผลให้การดำเนินนโยบายเดิมโดยทั่วไปจะแยกออกเป็น 2 ช่วง (step) โดยช่วงแรกในปี ค.ศ. 1981 จะใช้การดำเนินนโยบาย ที่เรียกว่า “the Transborder Policy” และช่วงที่สองในปี ค.ศ. 1985 ใช้การดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “the Separate Systems Policy”²⁵⁹

สำหรับนโยบาย the Transborder Policy ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุญาตให้ดาวเทียมสำหรับใช้ภายในประเทศสหรัฐฯ หรือ domsats สามารถให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะระหว่างประเทศ (provide international public telecommunication services) ได้ในบางกรณีเมื่อ (i) ระบบดาวเทียม INTELSAT ไม่สามารถให้บริการได้ หรือ (ii) เมื่อเห็นได้ชัดว่าไม่คุ้มค่าหรือไม่สามารถใช้ระบบดาวเทียมของ INTELSAT เพื่อให้บริการได้

²⁵⁸ Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, (Hague: Martinus Nijhoff, 2000), p. 178.

²⁵⁹ Ibid.

ส่วนนโยบาย the Separate Systems Policy เริ่มใช้ในปี ค.ศ. 1985 มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องรายได้หลักของ INTELSAT ในบริการ switched services ซึ่งในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าเป็นการบังคับใช้กับ the Separate Systems ทุกระบบไม่ว่าจะเป็นสัญชาติสหรัฐอเมริกาหรือต่างชาติที่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง INTELSAT มาตรา 14 (d) เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การวางเงื่อนไขและข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบดาวเทียมต่างชาติที่จะเข้ามาให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

แม้ว่านโยบาย DISCO 1 ของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1996 จะแบ่งประเภทของระบบการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหรัฐฯ ออกเป็นการให้บริการโดยระบบดาวเทียมภายในประเทศ และการให้บริการดาวเทียมระหว่างประเทศโดยระบบดาวเทียมต่างชาติก็ตาม แต่ปัจจุบันผู้ให้บริการสหรัฐฯ (US.-licensed) ที่ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ก็สามารถให้บริการได้ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งในระหว่างที่มีการปรึกษาเจรจากันในเบื้องต้น ผู้ประกอบการของสหรัฐฯ (US.-licensed) บางรายเปิดเผยว่ารู้สึกกลัวว่าการทำตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะทำให้มีการเปลี่ยนจากการให้บริการดาวเทียมของสหรัฐฯ และไปใช้ระบบดาวเทียมของต่างชาติ ดังนั้นในเงื่อนไขดังกล่าวจึงควรมีข้อกำหนดในเชิงบังคับ เช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบการต่างชาติที่ประสงค์จะเข้ามาให้บริการภายในดินแดนของประเทศสหรัฐฯ ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต (US.-licensed operators) ทั้งต้นทาง (originate) และปลายทาง (terminate) ซึ่งจากความเห็นของผู้ประกอบการดาวเทียมรายใหญ่ๆ ดังกล่าว เป็นเหตุให้ FCC ตอบรับว่า “ผู้ประกอบการมีสิทธิใช้สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นไปตามนโยบายด้านการแข่งขัน” ได้²⁶⁰

นอกจากนี้ ในการให้ใบอนุญาตเพื่อให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ FSS ตามนโยบายเดิมของสหรัฐฯ นั้น ได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องคุณสมบัติทางการเงินของผู้ประกอบการ โดยมีข้อแตกต่างด้านคุณสมบัติทางการเงินที่เป็นเงื่อนไขของระบบการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม กล่าวคือ

²⁶⁰ Ibid., p. 179.

1) ในส่วนกรณีของการกำหนดมาตรฐานสำหรับระบบดาวเทียมภายในประเทศ จะมีข้อกำหนดให้แสดงหลักฐานทางการเงินที่ครบถ้วนก่อนจึงจะพิจารณาให้ใบอนุญาต

2) ในส่วนกรณีของการกำหนดมาตรฐานสำหรับระบบดาวเทียมระหว่างประเทศนั้นต้องดำเนินการตามขั้นตอน 2 ประการ คือ

ประการแรก ผู้ให้บริการต้องได้รับอนุญาตจากประเทศที่ตนประสงค์จะส่งสัญญาณเข้าไปยังดินแดนของประเทศนั้น ที่เรียกว่า "สิทธิในการรับส่งสัญญาณ" หรือ "Landing Right" เสียก่อน และ

ประการที่สอง ผู้ให้บริการต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เรียกว่า "Consultation Process" ภายใต้ข้อตกลง INTELSAT มาตรา 14 (d) ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน²⁶¹

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดคุณสมบัติทางการเงินของผู้ประกอบการดังกล่าว ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว เหลือเพียงแค่การแสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการนั้นได้รับการรับรองทางการเงินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่เรียกว่า "financial commitments based on the justified expectation of revenues" ทั้งนี้ การยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวก็เพื่อต้องการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในตลาดบริการโทรคมนาคมให้มากขึ้น และเหตุผลหลักที่ FCC ใช้ในการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ครั้งนี้ ก็คือ เพื่อป้องกันการขาดแคลนคลื่นความถี่ และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำขอที่มีคุณสมบัติจำนวนมากๆ สามารถดำเนินการได้ต่อไป²⁶²

นอกจากนี้ ตามนโยบายการเดิมของการให้อินเตอร์เน็ตเพื่อให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ FSS ของสหรัฐฯ นั้น ผู้ประกอบการดาวเทียมภายในประเทศ (Domsat operators) จะอนุญาตให้ขายหรือให้เช่าช่องสัญญาณดาวเทียมแก่ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมรายอื่นที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการเพื่อการรับ-ส่งสัญญาณ (non-common carrier basis)

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Ibid.

ที่มาขอเช่าใช้ช่องสัญญาณก็ได้ หาก FCC เห็นว่าการให้เช่าช่องสัญญาณดังกล่าวจะไม่เป็นการลดจำนวนช่องสัญญาณที่ใช้ในการให้บริการหลักของผู้ประกอบการเพื่อการรับ-ส่งสัญญาณ²⁶³

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของระบบดาวเทียมระหว่างประเทศจะไม่เกี่ยวกับประเด็นนี้ เนื่องจากระบบดาวเทียมระหว่างประเทศได้สร้างขึ้นเพื่อให้บริการสำหรับ non-common carrier services ซึ่งในปัจจุบัน ผู้ให้บริการดาวเทียม FSS ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นระบบดาวเทียมภายในหรือระหว่างประเทศจะต้องได้รับอนุญาตเพื่อให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม FSS ได้ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการรับส่งสัญญาณและผู้ประกอบการอื่นๆ ซึ่งหลักเกณฑ์แบบนี้มิได้เป็นหลักชี้ขาดสำคัญ ในคำแถลงของ FCC ซึ่งแสดงว่าจุดประสงค์หลักคือ การให้อำนาจ FCC ที่จะนำ หลักเกณฑ์ของ common carriers มาใช้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ทุกโอกาสโดยการร้องขอจากผู้ประกอบการ²⁶⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าความสำเร็จของหลักเกณฑ์กำหนดไว้ใน DISCO 1 นั้น คือ การที่สหรัฐสามารถรวบรวมนโยบายการให้ใบอนุญาตการบริการระบบดาวเทียมทุกประเภทของระบบดาวเทียมที่ได้จดทะเบียนกับสหรัฐ ซึ่งหากลองเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่ในการกำกับดูแลการให้บริการดาวเทียมของสหภาพยุโรปแล้ว การกำกับดูแลให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหรัฐอเมริกาอยู่ในสภาวะที่เปลี่ยนแนวคิดตามหลักการที่ใช้ในสหภาพยุโรปมากขึ้น ซึ่งเหมือนกับหลักเกณฑ์ภายในประเทศของตนเองนั้นหายไปเพื่อประโยชน์ของนโยบายการให้ใบอนุญาต เช่นเดียวกันกับในสหภาพยุโรป ที่มีคำสั่งไปยังผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการดาวเทียมให้สามารถมาขึ้นทะเบียนกับสหภาพยุโรปได้โดยตรง

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.

(2) หลักเกณฑ์ในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ภายในสหรัฐอเมริกาตามหลัก DISCO 2

ในเดือน ตุลาคม ปี ค.ศ. 1999 FCC ได้ออกหลักเกณฑ์ the Domestic International Satellite Consolidation Order หรือเรียกย่อๆ ว่า DISCO 2 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและควบคุมการเข้าถึงตลาดดาวเทียมภายในสหรัฐฯ ของผู้ให้บริการดาวเทียมต่างชาติ เพื่อให้ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินต่างชาติ สามารถให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ง่ายขึ้นได้ และจากการออกหลักเกณฑ์ข้างต้นทำให้เกิดผลในประการสำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก ผู้ประกอบการสถานีดาวเทียมอวกาศที่เป็นต่างชาติ (non-U.S. space station operators) อาจยื่นคำร้องขอขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการจาก FCC ที่เรียกว่า "the FCC's Permitted Space Station List" ก่อน เมื่อมีรายชื่อเป็นผู้ประกอบการในบัญชีนั้นแล้ว ผู้ประกอบการดาวเทียมก็สามารถให้บริการโทรคมนาคมทางดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ และสามารถเข้าถึงตลาดบริการดาวเทียมเพื่อให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแก่ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภค

ประการที่สอง ผู้ให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน (earth station providers) สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบของผู้ให้บริการดาวเทียมต่างชาติที่อยู่ในบัญชีรายชื่อได้ทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องขอแก้ไขใบอนุญาต (modification license) ในแต่ละครั้ง ซึ่งแต่เดิมนั้น FCC กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินจะต้องทำการแก้ไขใบอนุญาตในแต่ละครั้งก่อนการเชื่อมต่อเข้ากับระบบดาวเทียมของผู้ให้บริการต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม DISCO 2 ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์เดิมๆ กล่าวคือ ผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติที่ต้องการได้รับใบอนุญาตสำหรับการเป็นเจ้าของระบบดาวเทียมในภาคอวกาศ (เป็นเจ้าของดาวเทียมต่างชาติที่บริการให้เช่าช่องสัญญาณในประเทศสหรัฐอเมริกาได้) ต้องเข้าร่วมใน "a Space Satellite Processing Round" โดยยื่นคำขอใบอนุญาตไปในคราวเดียวกันทั้งใบอนุญาตติดตั้งสถานีดาวเทียมในอวกาศ และหนังสือคำร้องแสดงเจตจำนง (letter of intent) เพื่อขอใช้ระบบดาวเทียมของตนให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งคำร้องดังกล่าวต้องระบุข้อมูลที่คณะกรรมการบริหารสหรัฐ (Commission of U.S.) ได้กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงการบรรยายละเอียดในด้านกฎหมาย

(legal) ด้านการเงิน (financial) และด้านเทคนิค (technical) ของระบบดาวเทียมสื่อสารที่ต้องการนำมาให้บริการภายในสหรัฐ

เมื่อขั้นตอนที่กำหนดให้ใช้กับระบบดาวเทียมสื่อสารของต่างชาติสมบูรณ์และสามารถเปิดให้บริการระบบได้ กรณีนี้หากผู้ประกอบการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินสัญชาติสหรัฐ รายใดประสงค์จะขอเชื่อมต่อกับระบบดาวเทียมของต่างชาติดังกล่าว ก็สามารถยื่นคำขออนุญาตติดตั้งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินใหม่ หรือขอแก้ไขใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่มีอยู่เดิมให้สามารถรับส่งสัญญาณกับระบบดาวเทียมในอวกาศของต่างชาตินั้นก็ได้

กฎเกณฑ์ใหม่ใน DISCO 2 นี้ยังเป็นการเพิ่มทางเลือกในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติสามารถเข้าถึงตลาดบริการดาวเทียมของสหรัฐอเมริกาได้โดยผ่านกระบวนการ "a petition for declaratory ruling" ซึ่งเป็นคำร้องที่ต้องระบุรายละเอียดทั้งหมดตามเงื่อนไขที่ FCC กำหนดสำหรับการขออนุญาตเป็นผู้ให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีของการออกใบอนุญาตให้กับบริษัทดาวเทียมต่างชาติครั้งนี้มีความสำคัญ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นความชัดเจนทางนโยบายของ FCC ในทางปฏิบัติ ทั้งๆ ที่ได้รับการต่อต้านอย่างหนักจากผู้ประกอบการดาวเทียมของสหรัฐ ที่ไม่ต้องการให้มีต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันในตลาดภายในประเทศ เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดการให้บริการดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐ ให้กับผู้ประกอบการต่างชาติ

ซึ่งแต่เดิมผู้ประกอบการ และผู้ใช้บริการดาวเทียมที่ใช้ระบบดาวเทียมขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียม (INTELSAT) ซึ่งเป็นการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมประจำที่ หรือ FSS นั้นมีเงื่อนไขให้บริการผ่านองค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา (COMSAT) โดย COMSAT จะเป็นผู้แทนในการทำสัญญาต่างๆ กับ INTELSAT ซึ่งในเดือน ธันวาคม ปี ค.ศ. 1999 FCC ได้มีนโยบายที่เปิดโอกาสให้

ผู้ประกอบการสามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบดาวเทียม INTELSAT ในภาคอวกาศได้โดยตรงในอัตราเดียวกันกับที่ INTELSAT เรียกเก็บจาก COMSAT²⁶⁵

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การที่สหรัฐฯ ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนนโยบายการแข่งขันทางการค้า (competitive policy) เนื่องจากการไม่สามารถเข้าถึงระบบ INTELSAT ได้โดยตรงนั้นทำให้ผู้ให้บริการของสหรัฐอเมริกาเองเสียประโยชน์ในด้านการแข่งขัน เช่น ผู้ให้บริการ INTELSAT ในสหรัฐอเมริกา บางรายอาจใช้เส้นทางการรับส่งข้อมูลผ่านทางประเทศอื่น ทำให้ค่าใช้จ่ายถูกลง เป็นต้น

3.2.3 โครงสร้างทางกฎหมาย

3.2.3.1 องค์กรกำกับดูแล

องค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการรับส่งสัญญาณและออกใบอนุญาตสำหรับบริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Federal Communication Commission หรือ FCC

FCC ถือเป็นผู้แทนที่มีอำนาจอิสระของรัฐ (an independent federal agency) เป็นองค์กรกำกับดูแลที่คอยควบคุมดูแลกิจการการสื่อสารทั้งหมด และรับผิดชอบดูแลการใช้คลื่นความถี่สำหรับสาธารณชน²⁶⁶ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึง การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) จัดตั้งขึ้นตาม Communications Act of 1934 มาตรา 1²⁶⁷ มีหน้าที่ขึ้นตรงต่อสภานิติบัญญัติ (Congress) ของสหรัฐอเมริกา เพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ FCC ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน

²⁶⁵ Leslie A. Taylor and Andrew Furber, "Providing Satellite Service in the U.S.: New Liberalized Regulations for Non-U.S. Entities," p. 1. Available from: <http://www.lta.com/res/articles/providingsatsvcus.htm> [2005, November]

²⁶⁶ ในประเทศสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่อยู่ 2 องค์กร ได้แก่ Federal Communication Commission กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในภาคเอกชน (non-government use) และ National Telecommunications and Information Administration กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในภาครัฐ

²⁶⁷ See Communications Act of 1934 Section 1 re: Purposes of Act to creation of Federal Communications Commission.

ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยความยินยอมของประธานและด้วยคำแนะนำจากวุฒิสภา (Senate) โดยมาตรา 154 L ได้ให้อำนาจกับ FCC ในการวางกรอบกิจกรรมใดๆ และกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับ รวมถึงการออกคำสั่งใดๆ เท่าที่จำเป็นตามหน้าที่ของตน รวมถึงมีอำนาจในการออกใบอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบ FSS ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศสหรัฐอเมริกา

หน้าที่หลักขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา ที่ เป็นไปตามแนวทางของการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม (Telecommunication liberalization) ได้แก่

- 1) การออกใบอนุญาต (*Licensing*)
- 2) การออกหลักเกณฑ์ (*Rulemaking*)
- 3) การบังคับใช้หลักเกณฑ์และการออกคำสั่ง
(*Enforcement and Adjudication*)
- 4) การจัดสรรการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ
(*Spectrum Management*)
- 5) การจัดหาอุปกรณ์เพื่อให้บริการโทรคมนาคม (*Equipment Approval*)
- 6) มาตรฐานโทรคมนาคมทางเทคนิค (*Telecommunication Standards*)²⁶⁸

เนื่องจาก FCC เป็นองค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมในหลายด้าน จึงได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (an expert agency) ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ FCC ในด้านต่างๆ²⁶⁹ และได้จัดตั้งสำนักกระหว่างประเทศ หรือ The International Bureau (IB) ขึ้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1994 เพื่อคอยดูแลและสนับสนุนงานของ FCC ในการดำเนินนโยบายและโครงการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศและการให้บริการดาวเทียมทั้งภายในและระหว่างประเทศ (both domestic and international satellite issues) และการจัดตั้ง The International Bureau (IB) ครั้งนี้ มีผลเท่ากับเป็นการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อแทน the Office of International Communications

²⁶⁸ Federal Communication of Commerce, Connecting the Globe: a Regulator's Guide to Building a Global Information Community, pp. 9-10. Available from: <http://www.fcc.gov/connectglobe/> [2005, December]

²⁶⁹ *Ibid.*, pp. 16-19.

ซึ่งเป็นหน่วยงานเก่าใน FCC ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของ FCC นี้มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1995²⁷⁰

The International Bureau หรือ IB มีบทบาทหน้าที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้บริการสื่อสารระหว่างประเทศและทั่วโลก (international and global communications services) เกิดการเปลี่ยนแปลง มีประสิทธิภาพ มีความสมเหตุสมผลทางด้านราคา สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง มีความน่าเชื่อถือ เหมาะสมกับโอกาส และมีคุณภาพสูง ทั้งนี้ IB ได้พัฒนาให้คำปรึกษาและดำเนินนโยบายตลอดจนโครงการต่างๆ เพื่อให้อนุญาตและกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศ โดย IB จะเป็นผู้นำคำแนะนำและเสนอความคิดเห็นแก่ FCC หรือดำเนินการใดๆ แทน FCC ตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ IB ยังมีหน้าที่ในการจัดเตรียมเอกสารเพื่อให้ FCC เสนอต่อที่ประชุมว่าด้วยวิทยุสื่อสารโลก หรือ World Radio communication Conferences (WRCs) รวมถึงการประชุมทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศอื่นๆ²⁷¹

3.2.3.2 กฎหมายหลัก

หลักทั่วไปในการให้อนุญาตเกี่ยวกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในสหรัฐฯ จะปรากฏตาม CFR. Title 47 Chapter 1 part 25 section 25.102 ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดก็ตามที่ต้องการใช้ หรือดำเนินกิจการเกี่ยวกับอุปกรณ์เพื่อการสื่อสารสัญญาณใดๆ โดยใช้สถานีดาวเทียมในภาคพื้นดินต้องได้รับอนุญาตจาก FCC ก่อนเสมอ” นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการรบกวนคลื่นความถี่ในการรับส่งสัญญาณโดยสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ที่ใช้ช่องสัญญาณร่วมกับสถานีภาคพื้นดินอื่นนั้น ก็ต้องขออนุญาตเพื่อให้บริการดังกล่าวด้วย²⁷²

²⁷⁰ Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, p. 161.

²⁷¹ Federal Communication of Commerce, Connecting the Globe: a Regulator's Guide to Building a Global Information Community, p. 17. Available from: <http://www.fcc.gov/connectglobe/> [2005, December]

²⁷² See CFR. Title 47 Chapter 1 Part 25 Section 25.102.

ทั้งนี้ ที่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อการควบคุมกิจกรรมการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งต้องไม่ก่อให้เกิดการแทรกแซงคลื่นความถี่หรือการส่งสัญญาณภายในประเทศได้โดยง่าย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา (the United State of America) ภายใต้บทบัญญัติของ U.S. Code, Title 47 "Telegraphs, Telephones and Radiotelegraphs" ได้ให้อำนาจแก่ the Federal Communications Commission หรือ FCC ในการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามนโยบายด้านบริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้ FCC จึงได้ให้คำจำกัดความ คำว่า "สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการสื่อสาร" ไว้ใน Code of Federal Regulations, Title 47, Chapter 1, Part 25, Sec. 25.103 (d) โดยให้คำจำกัดความที่แสดงถึงลักษณะสำคัญของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในการขอใบอนุญาตไว้ว่า

"สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการสื่อสาร" นั้นต้องประกอบไปด้วย อุปกรณ์ภาคส่ง ภาครับ และจานสายอากาศเพื่อการสื่อสารที่ตั้งอยู่บนสถานีภาคพื้นดิน และพร้อมกับการเชื่อมต่อเข้ากับสิ่งอำนวยความสะดวกในการสื่อสารภาคพื้นดินต่างๆ ได้ (เช่น สายเคเบิล สายทองแดง หรือไมโครเวฟ เป็นต้น) รวมถึงอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการผสมคลื่นหรือปรับคลื่นความถี่วิทยุ ในขั้นตอนของการรับข้อมูลจากระบบการกระจายสัญญาณภาคพื้นดินก่อนส่งผ่านดาวเทียมและข้อมูลที่ได้รับจากดาวเทียมนั้นก่อนส่งไปยังช่องสัญญาณสื่อสารโดยระบบการกระจายสัญญาณภาคพื้นดิน²⁷³ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่อยู่ในวงโคจรค้างฟ้า (GSO) หรือมีได้อยู่ในวงโคจรค้างฟ้า (NGSO) ก็ได้

²⁷³ See CFR, Title 47 Chapter 1 Part 25 Section 25.102.

3.2.3.3 หลักเกณฑ์การให้อนุญาต (Licensing Regime)

สำหรับระบบการให้อนุญาตเพื่อประกอบกิจการดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ๆ ได้แก่ การให้อนุญาตเพื่อการประกอบกิจการ และการให้อนุญาตเกี่ยวกับการติดตั้งหรือใช้อุปกรณ์ดาวเทียมในภาคพื้นดิน กล่าวคือ

ในกรณีการให้อนุญาตเพื่อการประกอบกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปจะใช้การกำกับดูแลจากการประกาศหลักเกณฑ์ ที่เรียกว่า "orders" โดย order ที่สำคัญในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในสหรัฐอเมริกาที่มีใช้ในปัจจุบัน ก็คือ the Domestic International Satellite Consolidation Order ซึ่งมี 2 ฉบับ ได้แก่ DISCI 1 และ DISCO 2

ส่วนในกรณีของการให้อนุญาตเกี่ยวกับการติดตั้งหรือใช้อุปกรณ์ดาวเทียมในภาคพื้นดิน จะมีหลักเกณฑ์การให้ใบอนุญาต (Licensing Provision) ปรากฏอยู่ภายใต้ The Code of Federal Regulations (CFR.), Title 47 Chapter 1 part 25 "Satellite Communications" เป็นกฎระเบียบที่ออกโดย Federal Communication Commission หรือ FCC เพื่อการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศสหรัฐ ตามอำนาจที่ได้รับมาจากกฎหมายจัดตั้ง คือ The Communication Act 1934

(1) องค์กรที่ออกใบอนุญาต

การยื่นคำขอใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบ FSS นั้น อยู่ในความรับผิดชอบของ the International Bureau Filing System หรือ (IBFS) ซึ่งเป็นหนึ่งในหน่วยงานเฉพาะหลาย ๆ หน่วยงานที่ FCC จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตของสหรัฐ เนื่องจาก FCC มีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างมาก จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะขึ้นมาเพื่อจะได้กำกับดูแลการให้บริการกิจการโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ดี FCC ก็ยังคงเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายจัดตั้ง หรือ the Communication Act 1934 อยู่เช่นเดิม

(2) ประเภทของใบอนุญาตสำหรับการให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน (Licensing categories)

FCC ได้กำหนดให้ใช้แถบความถี่ (bands) C-band, Ku-band และ Ka-band สำหรับ การให้บริการรับส่งสัญญาณจากสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในกรณีของ Fixed-Satellite Service โดยแบ่งประเภทของใบอนุญาตไว้ ปรากฏตาม CFR. Chapter 1 part 25 section 25.130 ถึง 25.139 เกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการต้องปฏิบัติตามเพื่อดำเนินการยื่นคำขอใบอนุญาตสำหรับการให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินภายในสหรัฐฯ

ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนั้น ได้แบ่งประเภทของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินไว้ในหลายจำพวก ได้แก่ สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประจำที่สำหรับการรับส่งสัญญาณ (Transmit/receive Fixed-Earth Station) สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินชั่วคราว (Temporary-Fixed Earth Station: non-permanent, transportable, transmit/receive) สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประจำที่สำหรับใช้รับสัญญาณทางเดียว (Received-only Fixed-Earth Station) สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประจำที่ในระบบ VSAT (VSAT Network 12/14 GHz) สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประจำที่สำหรับการวิจัยพัฒนา (Developmental Earth Station: Fixed/Temporary-Fixed) และสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเคลื่อนที่ (Mobile Earth Station: hand-held units and vehicle-mounted units) ซึ่งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเหล่านี้สามารถใช้สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้ทั้งในและนอกประเทศสหรัฐอเมริกา

ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงขอแบ่งประเภทของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

- สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้กับระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS)
- สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้กับระบบดาวเทียมเคลื่อนที่ (MSS)
- สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้ระบบดาวเทียมต่างชาติ (Earth Station operating with non-U.S. Licensed space station)

สำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้กับระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ที่ผู้ให้บริการสามารถยื่นขอใบอนุญาตได้ แบ่งออกเป็น 5 จำพวก ดังนี้

1. สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับส่งข้อมูลสองทาง (Transmitting Earth Station)

สำหรับข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการต้องดำเนินการเพื่อขอใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับส่งข้อมูลสองทางนั้นเป็นไปตาม section 25.130 ซึ่งกำหนดให้ต้องยื่นคำขอโดยใช้แบบฟอร์ม 312 ของ FCC ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังหน่วยงานที่เรียกว่า the International Bureau Filing System (IBFS) นอกจากนี้ในกรณีที่ต้องส่งสัญญาณใด ๆ ไปยังระบบดาวเทียมของต่างชาติ หรือส่งสัญญาณออกไปยังต่างประเทศโดยหรือส่งสัญญาณจากต่างประเทศเข้ามายังสหรัฐฯ โดยใช้ระบบดาวเทียมประจำที่ของสหรัฐฯ (U.S.-licensed fixed satellites) ก็ต้องให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอันเป็นผลมาจากการจัดทำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย ซึ่ง FCC มีหน้าที่ให้ข้อมูล (public information) ถึงสถานะของข้อตกลงหรือสนธิสัญญาเหล่านั้น²⁷⁴ นอกจากนี้ตาม section 25.132 เรื่อง Verification of earth station antenna performance standards ยังได้กำหนดเรื่องมาตรฐานของการผลิตอุปกรณ์ ของระบบสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับส่งข้อมูลสองทางในช่วง C และ Ku band ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการผลิตตาม section 2.902 ด้วย

ทั้งนี้ ระยะเวลาในการก่อสร้างสถานีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 12 เดือน นับจากวันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือนับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต²⁷⁵

2. สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับข้อมูลทางเดียว (Receive-only Earth Station)

สำหรับข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการต้องดำเนินการเพื่อขอใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับข้อมูลทางเดี่ยวนั้น เป็นไปตาม section 25.131 ซึ่ง

²⁷⁴ See CFR, Title 47 Chapter 1 part 25 section 25.130.

²⁷⁵ See CFR, Title 47 Chapter 1 part 25 section 25.133 (a).

กำหนดให้ต้องยื่นคำขอโดยใช้แบบฟอร์ม 312 ของ FCC ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังหน่วยงานที่เรียกว่า the International Bureau Filing System (IBFS) เช่นเดียวกับ

สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับส่งข้อมูลสองทาง (Transmitting Earth Station) และกรณีที่เป็นการให้บริการการสื่อสารผ่านสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับข้อมูลทางเดียว (receive-only earth station) ในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ในระบบดาวเทียมภายในของสหรัฐฯ (U.S.-licensed satellites) จะต้องขึ้นทะเบียนกับ FCC เพื่อป้องกันการรบกวนกันของคลื่นความถี่จากสถานีไมโครเวฟภาคพื้นดินที่มีการใช้ช่องสัญญาณเดียวกัน

แต่หากเป็นกรณีที่ใช้ระบบปฏิบัติการโดยผ่านระบบดาวเทียมของต่างชาติ (Non-U.S. licensed) ก็ต้องยื่นแบบฟอร์ม 312 ร้องขอให้ FCC ให้อนุญาตหรือให้เปลี่ยนแปลงคำขอเพื่อให้บริการสถานีดาวเทียมเช่นว่านั้น ตาม section 25.131 (j) (1)

อย่างไรก็ดี ตาม section 25.131 (j) (2) กำหนดว่า หากสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการรับข้อมูลทางเดียวนั้นใช้ระบบดาวเทียมต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อไว้แล้ว (the Permitted Space Station List) ก็ไม่จำเป็นต้องยื่นขอใบอนุญาตอีก

ทั้งนี้ ระยะเวลาในการก่อสร้างสถานีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน นับจากวันที่มีการ Coordination เสร็จสมบูรณ์²⁷⁶

3. สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทางสำหรับระบบดาวเทียมประจำที่ในเครือข่าย VSAT และ CSAT (Very Small Aperture Terminal (VSAT) and C-band Small Aperture Terminal (CSAT) network)

สำหรับข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการต้องดำเนินการเพื่อขอใบอนุญาตสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทางสำหรับระบบดาวเทียมประจำที่ในเครือข่าย VSAT และ CSAT นั้นเป็นไปตาม section 25.134 ซึ่งต้องเป็นไปตาม "Declaratory Order" และ

²⁷⁶ See CFR, Title 47 Chapter 1 part 25 section 25.133 (d).

กำหนดให้ต้องยื่นคำขอโดยใช้แบบฟอร์ม 312 ของ FCC และใช้แบบฟอร์ม 405 ในการต่ออายุใบอนุญาต²⁷⁷

4. สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประเภท GSO FSS Earth Stations in the 18.3-18.8 GHz (space-to-Earth), 19.7-20.2 GHz (space-to-Earth), 28.35-28.6 GHz (Earth-to-space), and 29.25-30.0 GHz (Earth-to-space) bands.

สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประจำที่ประเภทนี้จะให้ใบอนุญาตเพียงใบเดียวก็สามารถให้บริการได้ทั้งระบบซึ่งเราเรียกว่า ใบอนุญาตแบบ “Blanket Licensing” ซึ่งเป็นการให้อนุญาตสำหรับสถานีดาวเทียมประเภทนี้ เป็นไปตาม section 25.138

5. สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประเภท NGSO FSS ในความถี่ระหว่าง 12.2 GHz to 12.7 GHz bands.

สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประจำที่ประเภท NGSO FSS นี้มีรายละเอียดปรากฏตาม section 25.139

6. เงื่อนไขสำหรับการใช้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้ระบบดาวเทียมต่างชาติ (Earth Station operating with non-U.S. Licensed space station)

สำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินใดที่ต้องการใช้ระบบดาวเทียมของต่างชาติ จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดและเงื่อนไขใน section 25.137 เสียก่อน กล่าวคือ ผู้ที่ประสงค์จะขออนุญาตใช้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินต้องยื่น “letter of intent” หรือ “Petition for Declaratory Ruling” เพื่อร้องขอสิทธิในการให้บริการสถานีภาคพื้นดินด้วยระบบดาวเทียมต่างชาติภายในสหรัฐ ซึ่งต้องกรอกแบบฟอร์ม 312 พร้อมกับแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ FCC กำหนด

²⁷⁷ See CFR. Title 47 Chapter 1 part 25 section 25.134.

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (Licensing Fees)

สำหรับการคิดค่าธรรมเนียมของ FCC ได้กำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินตามประเภทของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแบ่งเป็น 4 จำพวก ดังนี้²⁷⁸

1. การคิดค่าธรรมเนียมสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแบบ VSAT และ สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบ C-band (VSAT and Equivalent C-Band Antennas)

การให้ใบอนุญาตประเภทนี้ เป็นการให้ใบอนุญาตสำหรับระบบสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ประกอบด้วย VSAT ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้เครือข่ายในย่านความถี่ 12 และ 14 GHz ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้หลากหลาย ซึ่งระบบ VSAT นี้จะได้รับอนุญาตตามขั้นตอนที่เรียกว่า Blanket licensing procedure ตามที่กำหนดไว้ใน CFR part 25 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งประกอบไปด้วยสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่มีขนาดเล็กโดยมากให้รวมถึงสถานีแม่ข่ายขนาดใหญ่ด้วย (larger hub station)

ซึ่งบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้บริการในประเภทนี้ จะถูกประเมินค่าธรรมเนียมโดยคิดค่าธรรมเนียมจากการอนุญาต (authorization) หรือการจดทะเบียน (registration) พร้อมกับค่าธรรมเนียมในการ associated Hub Station โดย FCC จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สถานีในอัตรา \$ 205 ต่อการให้อุญาต หรือการจดทะเบียนแต่ละครั้ง และอีก \$205 สำหรับ การ Associated Hub Station ในแต่ละครั้ง

2. การคิดค่าธรรมเนียมสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเคลื่อนที่ (Mobile Satellite Earth Stations)

ภายใต้ CFR. Part 25 ผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมเคลื่อนที่นั้นจะให้บริการตาม Blanket licenses สำหรับงานสายอากาศเคลื่อนที่ (mobile antennas transceiver) ซึ่งมีขนาดเล็กกว่า 1 เมตร และให้บริการเสียง หรือการสื่อสารข้อมูล

²⁷⁸ Federal Communication of Commerce, "Regulatory Fees Fact Sheet," (Washington, DC: July 2005), p.1-2. Available from: <http://www.fcc.gov/fees/regfees-archive.html> [2005, December]

รวมถึง การให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับการบอกสถานที่ตั้ง position location information สำหรับการใช้งานเคลื่อนที่ เช่น ในรถยนต์ส่วนบุคคล รถยนต์โดยสาร หรือรถบรรทุก ทั้งนี้ FCC จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สถานีในอัตรา \$ 205 ต่อการให้อนุญาต หรือการจดทะเบียนแต่ละครั้ง และอีก \$ 205 สำหรับการ Associated Hub Station ในแต่ละครั้ง

3. การคิดค่าธรรมเนียมสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้สำหรับการรับส่งข้อมูลขนาดใหญ่ (Earth Station Antennas: Transmit/Receive and Transmit-Only Antennas)

จะเป็นกรณีที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้รับอนุญาต หรือได้จดทะเบียนไว้แล้วตาม Part 25 สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบประจำที่ Fixed-Satellite Service ที่รับส่งข้อมูล ทั้งในส่วนของ "private carriers" และ "common carriers" ที่ให้บริการโทรศัพท์ (telephone) โทรทัศน์ (television) ข้อมูล (data) หรือการสื่อสารอื่นใด รวมถึงจานสายอากาศที่ใช้ในการส่งและรับ (transmit/receive) หรือใช้สำหรับการรับสัญญาณได้ทางเดียว (received-only) นอกจากนี้ยังให้รวมไปถึงสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้ควบคุมการทำงานที่เรียกว่า TT&C (telemetry, tracking and control) และสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแบบเคลื่อนย้ายได้ (Transportable earth stations) ทั้งนี้ FCC จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สถานีในอัตรา \$205 ต่อการให้อนุญาต หรือการจดทะเบียนแต่ละครั้ง และอีก \$ 205 สำหรับการ Associated Hub Station ในแต่ละครั้ง

4. การคิดค่าธรรมเนียมสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้สำหรับการรับข้อมูลทางเดียว (Receive-Only Antennas)

สำหรับการให้บริการสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในประเภทนี้ FCC มิได้กำหนดค่าธรรมเนียมเอาไว้



(4) อายุใบอนุญาต (Licensing Term)

สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินทั้งประจำที่ (FSS) นั้นสามารถให้บริการได้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และโดยปกติสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ได้ใบอนุญาตในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอายุถึง 10 ปี เว้นแต่จะเป็นสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อการพัฒนาเท่านั้นที่มีอายุเพียงปีเดียว ทั้งนี้ FCC กำหนดให้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินทุกประเภทสามารถยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตจาก FCC ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(5) ขั้นตอนการยื่นขอใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน (Licensing Procedure)

ในกรณีที่ผู้ใดมีความประสงค์จะให้บริการรับส่งสัญญาณผ่านสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ขั้นแรกต้องได้รับใบอนุญาตจาก FCC ก่อน โดยขั้นตอนการยื่นคำร้องขอใบอนุญาตจะเป็นไปตาม the FCC's Rules and Regulations และ สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ประสงค์ขอใบอนุญาตประกอบกิจการรับส่งสัญญาณภายในประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องผ่านเงื่อนไขทางเทคนิคบางประการก่อนจึงจะสามารถยื่นขอใบอนุญาตได้ ซึ่งเงื่อนไขทางเทคนิคเหล่านี้ รวมถึง

- มาตรฐานของจานสายอากาศ
- ขนาดของจานสายอากาศ (antenna size)
- ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- กำลังแรงของคลื่น - Modulation formats และ
- ความสูงของจานสายอากาศ

นอกจากนี้ FCC ยังได้ออกใบอนุญาตประเภท single blanket license สำหรับ สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้เทคนิคเดียวกันเพื่อการรับส่งข้อมูลในเครือข่ายดาวเทียมขนาดใหญ่ที่ต้องใช้การสื่อสารผ่านระบบดาวเทียมหลายๆ ดวง เช่น ระบบดาวเทียมแบบ VSATs และ สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเคลื่อนที่ (Mobile Earth Stations)

สำหรับกรณีของจำนวนของสถานีภาคพื้นดินปลายทางต่อหนึ่งคำขอนั้น FCC มิได้จำกัดจำนวนไว้แต่อย่างใด แต่ขึ้นอยู่กับผู้ยื่นคำขอแต่ละราย และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินสำหรับให้บริการรับส่งสัญญาณ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการอนุญาต

แต่หากเป็นการยื่นคำขอใหม่สำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้เพื่อการรับส่งสัญญาณ และสำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานีที่มีอยู่เดิม ต้องยื่นคำขอคนละประเภทแยกกัน และคำขออนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินนี้ ก็เหมือนกับคำขอของ FCC อื่นๆ ที่ต้องมีการตีประกาศเป็นเวลา 30 วันเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคัดค้าน กรณีที่ไม่มีผู้ใดคัดค้าน และได้รับอนุญาตตามคำขอแล้ว FCC ก็will ออกใบอนุญาตให้เมื่อได้รับชำระค่าธรรมเนียมทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว

3.3 กฎหมายภายในที่ใช้กำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศอังกฤษ (United Kingdom)

3.3.1 แนวคิดในการกำกับดูแลบริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) ของประเทศอังกฤษ

แนวคิดสำคัญสำหรับการกำกับดูแลบริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) ของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน มีแนวทางมาจากสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ โดยสหภาพยุโรป มาจากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศสมาชิกหลายประเทศดังนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์กลางที่ใช้ร่วมกัน เพื่อความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแล โดยการวางหลักเกณฑ์หรือนโยบายใดๆ ของสหภาพ ยุโรปนี้ จะอยู่บนพื้นฐานของการบัญญัติกฎหมายภายในให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ที่เรียกว่าหลัก "Harmonization" โดยหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นการแบ่งลำดับชั้นในการกำกับดูแลออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

1) กฎหมายชั้นต้นหรือสนธิสัญญา (Primary legislation or Treaty law) หมายถึง สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป ที่เรียกว่า “the Treaty on the European Union (TEU)”

2) กฎหมายลำดับรอง (Secondary legislation) หรือ Droit derive หมายถึง กฎหมายในระดับประชาคมทั้งหมด (all the Community Acts) ที่อนุวัติการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน TEU ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 มาตรการ ดังนี้

- การใช้หลักการตามสนธิสัญญาโดยตรง
- หลักเกณฑ์ (EU Regulations)
- คำสั่ง (EU Directives)
- คำวินิจฉัย (EU Decisions)
- คำแนะนำ และความเห็น (EU Recommendations and Opinions)²⁷⁹

3) บรรทัดฐานทางกฎหมาย (Community Case Law) ซึ่งหมายรวมถึงหลักกฎหมายทั่วไป ธรรมเนียมปฏิบัติ และคำวินิจฉัยของศาล

4) ข้อตกลงระหว่างประเทศ (International Agreements) รวมถึงกฎหมายขององค์กรระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปผูกพันอยู่ และข้อตกลงที่สร้างขึ้นโดยประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก

5) ความตกลงระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง (Agreement between Member States) ซึ่งความแตกต่างของข้อตกลงเช่นนี้ คือ ข้อตกลงดังกล่าวเกิดขึ้นก่อน TEU หรือหลัง TEU หากข้อตกลงนั้นเกิดขึ้นก่อน TEU ใช้บังคับก็ให้มีผลใช้บังคับก่อน

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรปตามขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่อยู่ในกฎหมายลำดับรองโดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะรับเอามาเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในของตนให้

²⁷⁹ Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, pp. 291-292.

เป็นไปตามนโยบายที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เห็นได้ชัดเจนจากการที่คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป (EC: the European Commission) ได้ลงนามผูกพันในข้อตกลงกับองค์การการค้าโลก (the 1997 WTO Agreement) ในนามของประเทศสมาชิกจำนวน 15 ประเทศ ซึ่งมีผลให้วันที่ 1 มกราคม ปีค.ศ. 1998 เป็นเส้นตายให้ต้องเปิดเสรีด้านกิจการโทรคมนาคมสำหรับประเทศสมาชิกดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นการรวมกลุ่มกันของประเทศสมาชิกในหลายประเทศ ในเบื้องต้นจึงเกิดความขัดแย้งต่าง ๆ ขึ้นมากมายเนื่องจากประเทศสมาชิกทั้งหลาย ต่างก็มีเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนนโยบายที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้บริการด้านโทรคมนาคมที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการเผชิญหน้ากับข้อบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นแรงกดดันทางเศรษฐกิจ ดังนั้นมาตรการบังคับของสหภาพยุโรปที่เกิดขึ้นจากการผลักดันทางเศรษฐกิจนั้น จึงทำให้ประเทศสมาชิกดำเนินแนวทางเพื่อเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน โดยสะท้อนออกมาให้เห็นจากกรอบและแนวคิดทางกฎหมายในการเลือกใช้นโยบายการกำกับดูแลเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกในแต่ละประเทศ ซึ่งมีระดับการเปิดเสรีที่แตกต่างกันไป

ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงต้องจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการและวางนโยบายต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศถือปฏิบัติ เพื่อความมีเสถียรภาพของประชาคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

เนื่องจากสหภาพยุโรปนั้นเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกในหลายประเทศ จึงมีความแตกต่างกันทั้งทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม ตลอดจนนโยบายในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของแต่ละประเทศสมาชิก ดังนั้น ผู้กำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระดับสหภาพยุโรป จึงมีบทบาทสำคัญในการทำให้หลักเกณฑ์กลางที่ใช้ร่วมกันมีความสอดคล้องกันให้มากที่สุด ดังนั้น ในมุมมองทางด้านกฎหมายมาตรการแรกๆ ที่ควรเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกจึงได้แก่ การทำให้หลักเกณฑ์ภายในของประเทศสมาชิกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือที่เรียกว่า "Harmonization of Regulations" ซึ่งออกโดยผู้กำหนดนโยบายของสหภาพยุโรปนั้น ก็คือ องค์กรสำคัญต่างๆ ที่มีอำนาจกำหนดนโยบายหลักทั่วไปในระดับประชาคมยุโรป ยกตัวอย่างเช่น

1) สภาสูง (The Council) ถือเป็นองค์กรหลักในระดับประชาคม (the head of the community) ซึ่งประกอบด้วย 2 องค์กรสำคัญ คือ สภาแห่งชาติยุโรป (The European Council; the heads) และ สภาประชาคมยุโรป (The Council of the European Union; the ministers)

2) คณะกรรมาธิการแห่งสหภาพยุโรป (The European Commission) เป็นหน่วยงานในระดับบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประชาคม ตลอดจนกำกับดูแลการใช้กฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ในประชาคมยุโรป

3) รัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป (The European Parliament)

4) องค์กรสำคัญอื่นๆ เช่น ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (the European Court of Justice) เป็นต้น

สำหรับองค์กรกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรป ได้แก่ “คณะกรรมาธิการแห่งสหภาพยุโรป” หรือ “the European Commission” (EC)

โดย EC เป็นองค์กรหลักและมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมครอบคลุมในระดับของสหภาพยุโรปทั้งหมด มีประธานสหภาพยุโรปเป็นประมุข (President) ก่อตั้งโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละสาขาในฐานะของหน่วยงานมาตรฐานของรัฐ (a standard department of government) และมีหน้าที่หลักสำคัญ ได้แก่

1) เสนอมาตรการเพื่อพัฒนานโยบายของประชาคม
2) ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบและการใช้กฎหมายของประชาคมให้เหมาะสม

3) บริหารงานและสนับสนุนกฎหมายแห่งประชาคม

4) เป็นตัวแทนของประชาคมเพื่อเข้าร่วมในองค์กรระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ หน้าที่สำคัญที่เห็นได้ชัดเจน คือการออกมาตรการต่างๆ เพื่อใช้กำกับดูแลการให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในภาพรวมของสหภาพยุโรป (pan-European) ทั้งหมดด้วย

3.3.1.1 แนวคิดในการเปิดเสรีของสหภาพยุโรป

การเปิดเสรีของตลาดดาวเทียมสื่อสารโทรคมนาคมในยุโรปได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1990²⁸⁰ โดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป (the European Commission) หรือ EC ได้ออกเอกสารที่มีชื่อว่า “Green Paper on a Common Approach in the Field of Satellite Communications in the European Community” ในลำดับที่ 80 หรือเรียกว่า “the Green Paper on Satellite Communications of 1990”²⁸¹ ซึ่งเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารที่มีความสำคัญ เนื่องจากการเริ่มต้นกระบวนการปรับปรุงหลักเกณฑ์ภายในที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศสมาชิก

โดยเนื้อหาสาระตาม “the 1990 Green Paper” ฉบับนี้ ได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานสำหรับการบริการดาวเทียมสื่อสาร (satellite communication services) และโครงข่ายการสื่อสารดาวเทียม (networks) ใน EU Green Paper 1990 ฉบับนี้ ได้สร้างกรอบสำหรับประเทศสมาชิก EU ทุกประเทศ เพื่อเร่งให้มีกระบวนการในการดำเนินการตามกฎหมายในกลุ่มตลาดร่วมยุโรป (Common Market) สำหรับโครงสร้างพื้นฐานและเครือข่าย (networks) โดยผ่านกระบวนการในการดำเนินการตามกฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไปของระบบปกครองตามหลักเกณฑ์กำกับดูแลในแนวทางที่เป็นหนึ่งเดียว (Harmonized Regulatory Regime)²⁸²

ดังนั้น the 1990 Green Paper ฉบับนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรป ซึ่ง ระบุถึงความจำเป็นที่ต้องเปิดเสรีสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมและอุปกรณ์ดาวเทียมอย่างเต็มรูปแบบ (full liberalization) รวมถึงกำหนดให้ต้องล้มเลิกสิทธิผูกขาด

²⁸⁰ Ibid., p. 316.

²⁸¹ คำว่า “Green Paper” หมายถึง รายงานที่เสนอนโยบายของรัฐที่นำขึ้นสู่สภา (Green Paper: a report presenting the policy proposals of the government, to be discussed in Parliament.)

²⁸² Giovanni Santella, Roberto De Martino and Enrico Russo, The European Satellite Telecommunications Regulatory Framework for Broadband Communications, (Rome: September 2002), p. 3. Available from: <http://www.agcom.it/eng/european-sat-tel.pdf> [2005, December]

(exclusive) และสิทธิพิเศษ (special rights) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว ภายใต้ขั้นตอนการให้ใบอนุญาต รวมถึงการเปิดเสรี โดยยกเลิกข้อจำกัดในการเข้าถึงภาคอวกาศด้วย²⁸³

ทั้งนี้ จากคำกล่าวสุนทรพจน์ของ Dr. H. Ungerer ได้ชี้ให้เห็นว่าการวางกรอบของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตาม the 1990 Green Paper ในขณะนั้นอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่

- 1) การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในส่วนของภาคพื้นดิน รวมถึง การยกเลิกสิทธิพิเศษทั้งหลายในส่วนของบริการภาคพื้นดิน
- 2) การเข้าถึงระบบดาวเทียมในภาคอวกาศโดยไม่มีค่าใช้จ่าย
- 3) เปิดเสรีทางการพาณิชย์อย่างสมบูรณ์สำหรับผู้ให้บริการในภาคอวกาศ และ
- 4) ใช้มาตรการสร้างความเป็นเอกภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถให้บริการได้ทั่วสหภาพยุโรป²⁸⁴

หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการแห่งสหภาพยุโรป (The Commission) ได้เสนอให้ขยายขอบเขตของ the 1990 Green Paper ดังกล่าว ให้รวมถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับอุปกรณ์โทรคมนาคมปลายทางและการให้บริการโทรคมนาคม ตลอดจนการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมด้วย ซึ่งได้รับการตอบรับจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (the EU-Council of Ministers) เป็นอย่างดี โดยเริ่มจากการออกข้อมติที่ 92/C8/01 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1991 ในเรื่องการพัฒนาตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง และต่อมาได้ออกข้อมติอีกครั้งเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1993 เพื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในภาคบริการโทรคมนาคมและความจำเป็นในการพัฒนาตลาดการให้บริการในอนาคต ซึ่งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเห็นว่าการขยายขอบเขตดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเป้าหมายหลักสำหรับการวางนโยบายด้านกิจการโทรคมนาคมของประชาคมยุโรปในอนาคต

²⁸³ European Communities, Commission Directive 94/46/EC, Available from: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/9446ec.html> [2005, October]

²⁸⁴ H. Ungerer, "Regulatory Directions for Satellite Communications in Europe," (London: 1995), p. 1. Available from: http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp1995_012_en.html [2005, November]

สำหรับหลักการสำคัญในนโยบายด้านดาวเทียมของสหภาพยุโรป ตามที่ปรากฏใน The Green Paper on Satellite Communications of 1990 นั้น มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- 1) การแบ่งแยกระหว่างหน้าที่ของผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบการที่เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศสมาชิก
- 2) การเปิดเสรีเต็มรูปแบบของการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน
- 3) การเข้าถึงระบบดาวเทียมภาคอวกาศโดยไม่มีค่าใช้จ่าย
- 4) การให้บริการภาคอวกาศทางพาณิชย์ได้โดยเสรี และ
- 5) การวางมาตรฐานกลางสำหรับภาคพื้นดินและภาคอวกาศ²⁸⁵

ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการวางหลักการเพื่อดำเนินนโยบายด้านการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในสหภาพยุโรป ตาม The Green Paper on Satellite Communications of 1990 ดังกล่าว ได้ส่งผลต่อนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการดาวเทียมในสหภาพยุโรปในประเด็นสำคัญต่างๆ ได้แก่

ประการแรก เป็นการขยายนโยบายหลักด้านกิจการโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม

เดิมหลัก "The Green Paper on Telecommunications of 1987" ถือเป็นนโยบายในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (harmonization) ของกฎเกณฑ์ที่มีความซับซ้อนในด้านกิจการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งต้องพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ เช่น ความแตกต่างของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในแต่ละประเทศสมาชิก ข้อผูกพันที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการด้านกิจการโทรคมนาคม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า และนโยบายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งตาม The Green Paper on Satellite Communications of 1990 ได้ขยายขอบเขตของกิจการ

²⁸⁵ Eric Morgan de Rivery, Community legal framework for satellite communications: certain issues of concern to the industry, proceedings of the 38th Colloquium on the Law of Outer Space, IISL, 2-6 October 1995, p. 37. Cited in Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, note no.116, p. 336.

โทรคมนาคมให้กว้างขึ้น โดยวางหลักว่าหลักเกณฑ์ใดๆ ของสหภาพยุโรปที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังต่อไปนี้

- 1) ต้องไม่เป็นการเพิ่มเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ ในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็กฎระเบียบในการแข่งขัน หรือพันธกรณีในทางระหว่างประเทศใดๆ
- 2) ต้องจัดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาทั้งในภาคพื้นดินและภาคอวกาศร่วมกัน และกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการให้บริษัทเข้ามาประกอบกิจการในตลาดบริการของสหภาพยุโรปได้
- 3) อนุญาตให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านอวกาศในสหภาพยุโรปอย่างเต็มรูปแบบ
- 4) สนับสนุนนโยบายของสหภาพยุโรปในด้านกิจกรรมอวกาศสำหรับ audio-visual และ
- 5) ประเทศสมาชิกจะต้องนำนโยบายของสหภาพยุโรปไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน²⁸⁶

ประการที่สอง ทำให้เกิดแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการ (the Commission) อีก 4 แนวทาง เพื่อการพัฒนาด้านการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในสหภาพยุโรป ได้แก่

- 1) การทำให้เชื่อมั่นว่าเทคโนโลยีทางด้านดาวเทียมมีขึ้นก็เพื่อการพัฒนาโครงข่ายและบริการในระดับสหภาพยุโรปและเสริมสร้างให้ระบบดาวเทียมทั้งภาคอวกาศและภาคพื้นดินมีความสมบูรณ์
- 2) จัดทำเงื่อนไขทางการเมือง หลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาบริการและอุปกรณ์ใหม่ๆ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระบบดาวเทียมภาคอวกาศ
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์จากระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียม เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของสหภาพ เช่น ในสาขาของการศึกษาและการฝึกอบรม
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและการพัฒนาการใช้ระบบดาวเทียมในภาคอวกาศ²⁸⁷

²⁸⁶ Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, p. 317.

ประการที่สาม เป็นการก่อตั้งสิทธิในการใช้ และ/หรือการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมโดยการให้อนุญาต

ทั้งนี้ ผลกระทบที่สำคัญของ The Green Paper on Satellite Communication ฉบับนี้ คือ การยกเลิกหลักเกณฑ์กลางที่ใช้อยู่เดิมในด้านกิจการโทรคมนาคม ซึ่งแต่เดิมจะเป็นสิทธิเด็ดขาดและให้สิทธิเป็นการเฉพาะราย ดังนั้นต้องมีการกำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้นใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยผู้ที่มีส่วนร่วมในตลาดทุกราย

นอกจากนี้ยังเป็นการยกเลิกหลักเกณฑ์ทางโทรคมนาคมโดยเน้นว่า “the justification of continued exclusive provision of certain basis services must therefore be weighed carefully against the restriction which this may impose on users' applications for their own use, shared use, or provisions of services to third parties.”

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้เทคโนโลยีที่ใกล้เคียงกับสาขาโทรคมนาคม เช่น การสื่อสารผ่านดาวเทียมนี้ จึงต้องมีข้อพิจารณาเป็นการเฉพาะในประเด็นต่างๆ เช่น สัญญาณที่ใช้ในการรับส่งจากดาวเทียม และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต (Licensing Conditions)²⁸⁸

สำหรับประเด็นของการออกใบอนุญาต (Licensing Conditions) นั้น The Green Paper ได้กำหนดให้การวางแนวทางของประชาคมยุโรป (Community guideline) ที่เกี่ยวกับการให้อนุญาตนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้

- 1) หลักการหลีกเลี่ยงจากอันตรายที่เกิดจากการแทรกแซงคลื่นความถี่และความร่วมมือด้านความถี่
- 2) หลักการคุ้มครองข้อมูลและมาตรฐานทางเทคนิค
- 3) ยกเว้นเงื่อนไขที่เกินความจำเป็น

²⁸⁷ Ibid., p. 318.

²⁸⁸ Ibid., p. 319.

4) หลัก Mutual recognition of licenses โดยสนับสนุนแผนงานของประชาคม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติในการให้อนุญาตสำหรับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน ปลายทาง²⁸⁹

และในประการสุดท้าย หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุน แนวทางปฏิบัติสำหรับกิจกรรมภาคอวกาศในอนาคต โดยสนับสนุนหลักการต่างๆ ที่ประเทศ สมาชิกได้ผูกพันไว้ในระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือด้านคลื่นความถี่ และความตกลง ต่างๆ ที่ได้ทำไว้องค์กรเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้แก่ INTELSAT, INMARSAT และ EUTELSAT²⁹⁰

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงสามารถสรุปนโยบายสำคัญๆ เกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหภาพยุโรปที่ปรากฏตาม The Green Paper on Satellite Communication 1990 ได้ใน 4 ประการ กล่าวคือ

- 1) ให้มีการเปิดเสรีในภาคพื้นดินอย่างเต็มรูปแบบ
- 2) สามารถเข้าถึงระบบดาวเทียมโดยไม่มีค่าใช้จ่าย
- 3) ผู้ให้บริการดาวเทียมในภาคอวกาศมีอิสระด้านพาณิชย์อย่างเต็มที่ และ
- 4) ให้ใช้มาตรการเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรป

3.3.1.2 คำสั่งเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม “Satellite Directive”

ภายหลังจากเมื่อ EU ได้กำหนดนโยบายเพื่อวางกรอบและแนวคิดหลักๆ สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรปแล้ว ขั้นตอนต่อไป ก็คือสหภาพยุโรป จะต้องออกเป็นกฎระเบียบหรือคำสั่ง ที่เรียกว่า “Directive” เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในของตนต่อไป ซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายและหลักเกณฑ์กลางที่สหภาพยุโรปได้จัดทำขึ้น

²⁸⁹ Ibid., p. 320.

²⁹⁰ Ibid., p. 321.

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า มาตรการในการกำกับดูแลในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ (Regulations) คำวินิจฉัย (Decisions) และ คำสั่ง (Directive) โดยในขณะที่สองมาตรการแรกนั้น สามารถบังคับใช้กับประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปโดยตรงได้ทันที แต่ในส่วนของคำสั่ง หรือ “Directive” นั้นจำเป็นต้องได้รับการถือปฏิบัติจากประเทศสมาชิก โดยการนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของตน แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่ามาตรการในกฎเกณฑ์ทั้งสามรูปแบบนั้นก็ล้วนมีผลผูกพันทางกฎหมายทั้งสิ้น²⁹¹

คำสั่งเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม “Satellite Directive” ของสหภาพยุโรปมีขึ้น เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1994 โดยคณะกรรมการการของประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป (European Commission) ได้ออกคำสั่งที่เรียกว่า the Directive 94/46/EC²⁹² เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านดาวเทียม และให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 1994²⁹³ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีข้อความที่ระบุถึงการเปิดเสรีด้านการแข่งขันการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม รวมถึงอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเปิดเสรีดังกล่าวนี้เป็นไปตามมติของสภาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1991

จากข้อมตินี้เองที่เป็นการสนับสนุนให้เกิดการลงมติให้ดำเนินนโยบายด้านการสื่อสารผ่านดาวเทียมตามที่กำหนดไว้ใน The Satellite Green Paper 94/46/EC โดยมีเป้าหมายหลักสำคัญในนโยบายด้านกิจการโทรคมนาคมทางดาวเทียมของสหภาพยุโรปประการหนึ่ง คือ “การทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการเปิดเสรีในการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม” (the harmonization and liberalization measures) แห่งสหภาพยุโรปให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อทำให้ง่ายต่อการบัญญัติหลักเกณฑ์และใช้บังคับในประชาคมยุโรปได้อย่างทั่วถึง

²⁹¹ Giovanni Santella, Roberto De Martino and Enrico Russo, The European Satellite Telecommunications Regulatory Framework for Broadband Communications, p. 3.

Available from: <http://www.agcom.it/eng/european-sat-tel.pdf> [2005, December]

²⁹² คำสั่ง Commission Directive 94/46/EC ฉบับลงวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1994 ได้แก้ไขคำสั่ง Directive 88/301/EEC and Directive 90/388/EEC ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Directive 94/46/EEC: OJ L268/15, 1994. Available from: <http://europa.eu.int>.)

²⁹³ H. Ungerer, “Regulatory Directions for Satellite Communications in Europe,” (London: 1995), p. 2. Available from: http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp1995_012_en.html [2005, November]

คำสั่งดังกล่าว ถือเป็นหลักการสำคัญต่อการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในสหภาพยุโรป เนื่องจาก มีข้อกำหนดและเงื่อนไขให้ประเทศสมาชิกต้องยกเลิกสิทธิพิเศษ "special right" สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมรวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยการยกเลิกข้อจำกัดเพื่อให้สามารถนำเข้าหรือส่งออกอุปกรณ์ดาวเทียมได้โดยเสรี รวมถึงการให้บริการโทรคมนาคมอื่นๆ นอกเหนือจาก บริการ voice telephony over satellite system นอกจากนี้ ในคำสั่งฉบับนี้ยังได้เป็นการวางรากฐานของกระบวนการให้อนุญาตอย่างเปิดเผยอีกด้วย²⁹⁴

ซึ่ง Dr. H. Ungerer เห็นว่าในความเป็นจริงแล้ว the Service Directive 94/46/EC นี้เป็นการขยายขอบเขตของ the 1998 Terminal Directive เดิมให้ครอบคลุมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน และเป็นการขยาย the 1990 Service Directive ให้รวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมด้วย ซึ่งจากการศึกษาของ Dr. H. Ungerer ในขณะนั้นพบว่า การเปิดเสรีตลาดทั้งในส่วนของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอวกาศ โดยเฉพาะในส่วนของ Hardware ตลอดจนการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้น จะเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วในยุโรป ซึ่งประเมินไว้ว่าอย่างน้อยจะเติบโตขึ้นอีกสามเท่าภายในระยะเวลาอันสั้น

คำสั่งตาม Directive 94/46 นี้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยการแก้ไขหลักเกณฑ์การให้บริการเพื่อขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงการให้บริการดาวเทียมในทุกประเภทและอุปกรณ์ที่ใช้เป็นสถานีดาวเทียมปลายทาง (terminal equipments) ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องแจ้งความประสงค์เพื่อดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวภายในวันที่ 8 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1995

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นจากคำสั่ง Directive 94/46/EC ที่เกี่ยวข้องกับ การขยายนโยบายการเปิดเสรี (extent of the liberalization achieved) ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่กระทบต่อสิทธิของประเทศสมาชิกในการจำกัดจำนวนผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศของตน หรือ ที่เรียกว่า "special right"

²⁹⁴SAP RWG, "Market Access: Problems and Solutions", in Report of the Satellite Action Plan Regulatory Working Group on 29 January 1997, p. 29. Available from: <http://www.itu.int/osg/spu/intset/indulsaprep12.doc> [2006, January]

โดยผลจากการขยายนโยบายการเปิดเสรีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิพิเศษนี้ “special right” สามารถพิจารณาได้จากคำวินิจฉัยของ The European Court of Justice (the “ECJ”) ในคดี Spain v. Commission ซึ่ง ECJ ได้ประกาศว่า...

The ECJ declared the Services Directive partly void in so far as the abolition of “special rights” was concerned. The reasoning of the ECJ was that the Services Directive neither specified what “special rights” were, nor in what respect the existence of such rights was contrary to the Treaty.

ซึ่งผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว ทำให้เห็นว่า แม้ประเทศสมาชิกจะต้องถูกบังคับให้ทำตามเงื่อนไขเพื่อยกเลิกสิทธิผูกขาด (exclusive rights) ในการให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคม แต่ประเทศสมาชิกก็สามารถจำกัดจำนวนผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตเพื่อให้บริการหรือประเทศสมาชิกก็ยังคงมีบุริมสิทธิพิเศษในอันที่จะเลือกตัวผู้ประกอบการโทรคมนาคมภายในประเทศของตนได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยดังกล่าว และเพื่อให้เป็นการขยายขอบเขตของการเปิดเสรีในด้านกิจการโทรคมนาคมได้อย่างเสรี EC จึงมีคำสั่งภายใต้ Directive 94/46 โดยให้คำนิยามคำว่า “special rights” ไว้อย่างกว้างๆซึ่งผลก็คือประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสำคัญในคำสั่งที่เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านดาวเทียมและการดำเนินการใดๆ ต้องได้รับอนุญาตให้บริการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ จึงทำให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถจำกัดจำนวนผู้ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ได้รับอนุญาตในประเทศของตนได้อีกต่อไป²⁹⁵

²⁹⁵ European Communities, Commission Directive 94/46/EC, Available from: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/9446ec.html> [2005, October]

“Article 2 of Directive 90/388 as amend by Article 2(2) (a) (ii) of Directive 94/46 provides that:

“special rights” means the rights that are granted by a MS to a limited number of undertakings though any legislative, regulatory or administrative instrument which, within a given geographical area....”

นอกจากนี้ การขยายนโยบายการเปิดเสรีในข้างต้น ยังส่งผลกระทบต่อการบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ในประเด็นของ “special right” อื่นๆ โดยหลักการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเพื่อให้เกิดการแข่งขันในภาคของบริการดาวเทียม ใน The Service Directive 94/46 นี้ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศสมาชิกยกเลิกมาตรการที่เกี่ยวกับสิทธิพิเศษในประเด็นต่างๆ ได้แก่

- 1) สิทธิแต่เพียงผู้เดียวเพื่อการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมในประการอื่นนอกจากบริการ “voice telephony”
- 2) สิทธิพิเศษซึ่งจำกัดจำนวนผู้ให้บริการเพียงสองรายหรือมากกว่า
- 3) สิทธิพิเศษที่ได้ระบุไว้เกี่ยวกับการแข่งขันการให้บริการ

ทั้งนี้ นอกเหนือจากที่ประเทศสมาชิกจะต้องยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าไม่ว่าผู้ประกอบการรายใดก็มีสิทธิให้บริการโทรคมนาคมได้ เว้นแต่กรณี “voice telephony”

ดังนั้น ในส่วนของการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตาม the Service Directive 94/46 นี้ จึงรวมถึง การเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมประจำที่ (FSS) เช่น VSAT (one way or to ways) และการให้บริการรับส่งข้อมูลด้วย

3.3.1.3 คำสั่งเกี่ยวกับการให้อนุญาต “Authorization Directive”

ตามหลักเกณฑ์ของการให้อนุญาตโดยทั่วไปนั้นสามารถแบ่งประเภทของการให้อนุญาตได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การให้อนุญาตในลักษณะของ Specific Authorisation และการให้อนุญาตในลักษณะที่เป็น General Authorisation

สำหรับการให้อนุญาตในลักษณะของ Specific Authorisation ก็คือ การให้อนุญาตในรูปแบบ Individual License โดยจะเป็นการให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการเป็นรายๆ ไป ตามชื่อของบริษัท (grant to named organisation)

ส่วนการให้อนุญาตในลักษณะที่เป็น General Authorisation ก็คือ การให้อนุญาตกับทุกบริษัทที่เข้ามาในตลาดการให้บริการภายในประเทศ แต่จะต้องปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์ภายในประเทศที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตในลักษณะนี้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใดๆ อนุญาตให้เริ่มเปิดบริการ เพียงแต่ต้องมีการขึ้นทะเบียน (registration) หรือแจ้งให้ทราบถึงลักษณะของการกิจกรรมที่ประสงค์จะให้บริการก่อน²⁹⁶

สำหรับหลักเกณฑ์การให้อนุญาตเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของสหภาพยุโรปนั้นก็ได้มีการปรับปรุงแนวทางการให้อนุญาตตามคำสั่ง “Directive 97/13/EC” หรือ Licensing Directive จากเดิมที่มีลักษณะของการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศสมาชิกในการจำกัดจำนวนการให้ใบอนุญาตได้ ซึ่งต่อมาสหภาพยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้เกิดอุปสรรคแก่การเปิดเสรีตลาดบริการดาวเทียมในสหภาพยุโรปจึงได้ออกคำสั่งฉบับใหม่ ที่ชื่อว่า “Directive 2002/20/EC” หรือ Authorization Directive

ความเป็นมาของคำสั่งเดิมที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมในระดับสหภาพยุโรป หรือ the “Directive 97/13/EC” นั้น จะเป็นการวางกรอบแนวคิดภายใต้ข้อผูกพันที่สหภาพยุโรปได้ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก (the WTO commitments of the EU) และแม้ว่า Directive นี้จะผูกพันเฉพาะประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่งที่ดีสำหรับประเทศอื่นๆ ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนานโยบายในการให้อนุญาตได้²⁹⁷

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ the Directive 97/13/EC²⁹⁸ ก็คือเป็นการเพิ่มการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมโดยวิธีการให้อนุญาตเพื่อ 1. ขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงตลาดในทุกทาง ยกเว้นในส่วนของข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรที่ขาดแคลน เช่น คลื่นความถี่ เป็นต้น 2. ทำให้ขั้นตอนการให้อนุญาตง่ายขึ้นและสามารถนำไปใช้ได้ทั่วทั้งสหภาพยุโรป และ 3. เป็นการวางเงื่อนไขของการให้อนุญาตที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส

ซึ่งในปี 1997 นี้เองที่ the Directive 97/13/EC ได้ส่งเสริมให้มีการผลักดันเพื่อช่วยให้มีกฎเกณฑ์ในเรื่องของใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication License)

²⁹⁶ John Buckley, *Telecommunication Regulation*, (UK: MPG Books, 2003), p. 55.

²⁹⁷ McCarthy Tetrault, “Licensing Telecommunication Services,” *Telecommunications Regulation Handbook Module 2*, (Washington, DC: World Bank, 2000), p. 6. Available from: <http://www.infodev.org/projects/314regulationhandbook> [2006, March]

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 7.

และการมอบอำนาจทั่วไป (general authorization) ซึ่งคำสั่งดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความข้อกำหนดในสองเรื่อง คือ

1) ใบอนุญาต (the License) ซึ่งจะออกให้ในกรณีที่ขาดแคลนเท่านั้น (เช่น ในกรณีคลื่นความถี่ (frequency) และเลขหมาย (numbering) เป็นต้น) และ

2) การมอบอำนาจทั่วไป (the General Authorization) ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกำกับดูแลให้น้อยที่สุดโดยจะมีการผ่อนคลายนอกกฎเกณฑ์ในทุกกรณี และให้มีวิธีการในการเข้าถึงตลาดสื่อสารดาวเทียมของผู้ประกอบการที่ง่ายขึ้น

ทั้งนี้ เงื่อนไขของการให้อำนาจทั่วไป (General Authorizations) ตาม the Directive 97/13/EC จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “ความต้องการขั้นพื้นฐาน” (Essential Requirements) โดยเงื่อนไขของการให้อำนาจและมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการให้อำนาจทั่วไป (General Authorizations) จะต้องมีการประกาศให้สาธารณะชนได้รับทราบโดยเจ้าหน้าที่ผู้ให้อำนาจ ดังนั้น ไม่ว่าจะบุคคลใดๆ ที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานก็สามารถได้รับอนุญาตให้สามารถบริการโทรคมนาคมได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการสรรหา หรือไม่ต้องมีคำวินิจฉัยจากผู้กำกับดูแล หรือไม่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ (individual licencing)²⁹⁹ อย่างไรก็ดี ภายใต้ the Directive 97/13/EC นี้ในส่วนของข้อกำหนดต่างๆ ก็ยังคงปรากฏอยู่ในเงื่อนไขที่นำมาอนุโลมใช้กับการให้อำนาจเพื่อประกอบกิจการ (Individual licencing) ด้วย

อย่างไรก็ดี ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากระบบของการให้อำนาจโดย the Directive 97/13/EC หรือ Licensing Directive เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น เนื่องจาก Licensing Directive ไม่สามารถนำมาใช้ได้อีกต่อไปเมื่อประเทศสมาชิกบางประเทศในสหภาพยุโรปจะต้องพัฒนาหลักการกำกับดูแลเพื่อรองรับการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และเตรียมความพร้อมในการเปิดเสรีการให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมต่อไป³⁰⁰

²⁹⁹ Ibid., para 2, p. 7.

³⁰⁰ Bavasso Antonio, Communications in EU Antitrust Law: Market Power and Public Interest, (Netherlands: Kluwer Law International, 2003), p. 91.

ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ออกหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อเสนอใหม่สำหรับการให้อินเทอร์เน็ตที่เรียกว่า "Proposal for a Directive on the authorization of electronic communications networks and service" เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2000 ซึ่งหลักเกณฑ์ใหม่นี้ส่วนใหญ่นำมาใช้แทน the Directive 97/13/EC โดยพยายามปรับปรุงให้สามารถนำไปใช้ได้ตามวิธีการสอดคล้อง (Harmonized) และลดกฎเกณฑ์ (Deregulation) ตามที่ระบุไว้ใน the Directive 97/13/EC

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มการสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดบริการโทรคมนาคม คณะกรรมาธิการแห่งสหภาพยุโรป (the European Commission: EC) จึงได้มีข้อเสนอขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ปีค.ศ.2000 โดยมีความประสงค์จะให้ครอบคลุมถึงการให้บริการและระบบโครงข่ายทั้งหมดภายใต้ระบบการให้อำนาจทั่วไป และควรให้มีการจำกัดการใช้ประโยชน์ในใบอนุญาตประกอบกิจการ (individual licencing) เพื่อการจัดสรรคลื่นความถี่ และเลขหมายเท่านั้น ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของ The Proposal ก็คือ เป็นการรับประกันว่าไม่ต้องมีการให้ข้อมูลที่เหมือนเงื่อนไขบังคับก่อนสำหรับการเข้าสู่ตลาด นอกจากนี้ The Proposal ยังช่วยลดค่าธรรมเนียมในการดำเนินการได้อย่างมาก และอาจทำให้ผู้กำกับดูแลต้องเปิดเผยรายงานประจำปีของค่าค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากค่าธรรมเนียมที่ผู้กำกับดูแลเรียกเก็บนั้นมีจำนวนเกินกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการต่างๆ ที่กำหนดไว้ ผู้กำกับดูแลก็ต้องมีการปรับอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ในปีถัดไป³⁰¹

สำหรับการให้อินเทอร์เน็ต "Directive 2002/20/EC" หรือ Authorization Directive นี้ คณะกรรมาธิการแห่งสหภาพยุโรป (the European Commission: EC) ได้ปรับปรุงขึ้นโดยพยายามให้เกิดความเป็นเอกภาพ (Harmonized) และลดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้อินเทอร์เน็ตในสหภาพยุโรป แม้ว่าใน the Directive 97/13/EC จะให้ให้บริริมสิทธิแก่การให้อำนาจทั่วไป (General Authorizations) แต่คณะกรรมาธิการก็ได้กำหนดไว้ว่ารัฐสมาชิกยังคงสามารถใช้ใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการได้ ซึ่งจริงๆ แล้วคณะกรรมาธิการเห็นว่าใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการ (individual licencing) ได้กลายมาเป็นหลักเกณฑ์มากกว่าที่จะเป็นข้อยกเว้นในระบบการให้อินเทอร์เน็ตของประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรป

³⁰¹ McCarthy Tetrault, "Licensing Telecommunication Services," *Telecommunications Regulation Handbook Module 2*, (Washington, DC: World Bank, 2000), p. 7. Available from: <http://www.infodev.org/projects/314regulationhandbook> [2006, March]

3.3.2 นโยบายที่เกี่ยวข้อง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศอังกฤษมีกรอบและแนวทางในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตามนโยบายการลดกฎเกณฑ์ (Deregulation) คล้ายกับสหรัฐอเมริกาซึ่งแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งดำเนินนโยบายเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (full liberalization)³⁰²

วิวัฒนาการทางกฎหมายด้านการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศอังกฤษ มีอิทธิพลมาจากการเปลี่ยนแปลงรากฐานซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศอังกฤษ โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายนำโดยรัฐบาลใหม่ของ Tory (the new Tory government) ในปี ค.ศ. 1979 ซึ่งมีการปรับปรุงกิจการโทรคมนาคมและออกกฎหมายเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับอวกาศ

ในปี 1986 รัฐบาลของประเทศอังกฤษได้สนับสนุนให้เกิดกฎหมายในด้านอวกาศ the Outer Space Act 1986 ขึ้นมา อันมีผลมาจากการเพิ่มจำนวนของบริษัทต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมด้านอวกาศ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกรวางกรอบหลักๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในภาคอวกาศ เช่น การจดทะเบียนและการส่งดาวเทียมขึ้นสู่วงโคจร เป็นต้น โดยการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมใช้งบประมาณเป็นจำนวนร้อยละ 12 ของงบประมาณในด้านอวกาศทั้งหมด

ในปี 1996 รัฐบาลของประเทศอังกฤษได้ประกาศ a new Forward Plan เพื่อวางนโยบายในด้านอวกาศและการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเมื่อเดือน กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งลักษณะสำคัญของ Plan ดังกล่าว คือ ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมีความชัดเจน โดย Mr. Salin, Patrick-Andre ได้ยกตัวอย่างของ Plan ที่เกี่ยวข้องกักรกิจการโทรคมนาคมและนโยบายด้านอวกาศไว้ ดังนี้³⁰³

³⁰² Patrick-André Salin, Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century: Changes for a New Era, p. 386.

³⁰³ Ibid., p. 391.

1) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมนั้น รัฐบาลของอังกฤษมีความเจตจำนงเพื่อ :

- แก้ไขการให้คลื่นความถี่และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาด
- สนับสนุนมาตรฐานระหว่างประเทศและมีความเป็นกลางในการเข้าสู่อุตสาหกรรมภายในอังกฤษ
- เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการดาวเทียม global navigation ของยุโรป
- สนับสนุนให้มีการก่อตั้งสถาบันเพื่อเผยแพร่และกำกับดูแล global satellite navigation และ
- กระตุ้นการค้าขององค์กรทางดาวเทียมระหว่างประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันในตลาด

2) ในส่วนที่เกี่ยวข้องนโยบายด้านอวกาศของสหภาพยุโรปนั้น รัฐบาลของอังกฤษมีความเจตจำนงเพื่อ :

- กระตุ้นคณะกรรมการให้ช่วยเหลือการพัฒนาด้านการตลาด โดยสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมอวกาศอย่างแพร่หลาย
- ต้องการส่งเสริมบทบาทของ EU ในการกำหนดมาตรฐาน กิจการโทรคมนาคมและเปิดการค้าเสรี
- สนับสนุนการเพิ่มกองทุนรวมในอุตสาหกรรม รวมถึง งานของ ESA ในอนาคต
- สนับสนุน ESA เพื่อให้มีบทบาทชัดเจนในการส่งเสริมการแข่งขันในยุโรป

นอกจากนี้ ตามนโยบายของประเทศอังกฤษยังเห็นว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่ต้องมีการจำกัดปริมาณการใช้งานเนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา (สำหรับสหรัฐอเมริกานิยมใช้คำว่า "scarce resources" มากกว่าซึ่งก็มีความหมายเดียวกันกับทรัพยากรที่ขาดแคลนเหมือนกับของอังกฤษ) ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ในอังกฤษ (RA) จึงได้มีการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่โดยระบุไว้ในตารางกำหนดคลื่นความถี่ภายใต้ "RA 383" ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับเครือข่ายดาวเทียม (Satellite Link) ให้สามารถออกใบอนุญาตเพื่อใช้ในการรับส่งสัญญาณผ่านระบบดาวเทียมประจำที่ในภาคพื้นดิน ซึ่งปัจจุบันผู้ส่งสัญญาณจากภาคพื้นดินขึ้นสู่อวกาศสามารถได้รับใบอนุญาตได้ แต่ในบางช่องสัญญาณ (bands) ก็ยังคง

ต้องมีการป้องกันการรับสัญญาณคลื่นความถี่จากภาคอวกาศ (space-to-earth: downlink) ที่ทำงานร่วมกับระบบสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแม่ข่ายขนาดใหญ่ (coordinated permanent earth station)³⁰⁴

3.3.3 โครงสร้างทางกฎหมาย

3.3.3.1 องค์กรกำกับดูแล

ในประเทศอังกฤษนั้น แต่เดิมมีองค์กรที่คอยกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมอยู่หลายองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในการกำกับดูแลแตกต่างกันไปในแต่ละเรื่อง ยกตัวอย่างเช่น the Office of Telecommunication (OFTEL) เป็นองค์กรสำคัญที่มีฐานะเป็น NRAs ของประเทศอังกฤษ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศอังกฤษทั้งหมดยกเว้นการให้บริการด้านกิจการแพร่ภาพแพร่เสียง³⁰⁵

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรสำคัญที่มีหน้าที่ในการดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ Radiocommunications Agency (RA) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่สำหรับให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นตัวแทนฝ่ายบริหาร (Exclusive Agency) ที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry (DTI)) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการออกใบอนุญาต (authorizing market entrants) การประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมถึงกำกับดูแลการให้ใบอนุญาตติดตั้งหรือใช้สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินภายในประเทศอังกฤษภายใต้ The Wireless Telegraphy Act 1949 โดย

³⁰⁴ Radiocommunication Agency, RA 383: Frequency Allocations for the Fixed Satellite Service in the United Kingdom, Available from: <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/ra/topics/fixedsat/document/ra383-finalsatfreq.pdf> [2006, March]

³⁰⁵ สำหรับกิจการแพร่ภาพแพร่เสียงของประเทศไทย จะแยกการกำกับดูแลออกมาเป็นการเฉพาะ เนื่องจากยังคงให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุมกิจการดังกล่าวอยู่ โดยมีองค์กรกำกับดูแลเฉพาะคือ Independent Television Commission หรือ (ITC) ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ขอกล่าวถึงเนื่องจากอยู่นอกขอบเขตของการศึกษา

หน้าที่หลักของ RA คือการจัดการการใช้คลื่นความถี่ที่มีใช้ด้านการทหารทั้งหมดในประเทศอังกฤษและเป็นตัวแทนของประเทศอังกฤษเพื่อประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ³⁰⁶

สำหรับการกำกับดูแลในประเทศอังกฤษนั้น ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของประเทศที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลจากการกระจายอำนาจออกไปในหลาย ส่วนงาน ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะด้าน โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ให้มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว

ปัจจุบันได้มีการรวมอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันโดยได้รวมอำนาจทั้งหมดไว้ในองค์กรใหม่ ชื่อว่า "Office of Communications" หรือที่เรียกย่อๆ ว่า OFCOM ตั้งแต่เดือน ธันวาคม ปี ค.ศ. 2003

OFCOM มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม และการบริการโทรคมนาคมภายในประเทศอังกฤษตามกฎหมายฉบับใหม่คือ "The Communication Act 2003" แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของอำนาจในการออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ก็ยังคงเป็นหน้าที่ของ Department of Trade and Industry (DTI) อยู่เช่นเดิม โดยมี The Radiocommunications Agency หรือ RA เป็นผู้แทน (Executive Agency) ที่มีอำนาจออกใบอนุญาต ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารการใช้คลื่นความถี่เชิงพาณิชย์ของภาคเอกชนในประเทศอังกฤษ³⁰⁷

³⁰⁶ Radiocommunication Agency, Licensing Policy Manual in UK, p. 4. Available from: http://www.ofcom.org.uk/radiocomms/ffi/licensing_policy_manual_2/licensing.pdf [2005, November]

³⁰⁷ Ibid.

ปัจจุบัน The Radiocommunications Agency หรือ RA มีสำนักงาน (Local Offices) กระจายอยู่ทั่วประเทศอังกฤษถึง 8 แห่ง³⁰⁸ โดยมีหน้าที่ช่วยให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับคลื่นวิทยุแก่ผู้ใช้บริการ สืบสวนปัญหาที่เกิดจากการรบกวนคลื่นความถี่ รวมถึงการจัดสรรคลื่นความถี่และออกใบอนุญาตประกอบกิจการ เป็นต้น³⁰⁹

3.3.3.2 กฎหมายหลัก

สำหรับธุรกิจการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบ Fixed-Satellite Service ของประเทศอังกฤษ ในขณะที่กำลังศึกษาวิจัยอยู่นี้ พบว่าประเทศอังกฤษกำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงกฎหมายฉบับใหม่สำหรับการให้บริการดาวเทียมเป็นการเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีบริการดาวเทียมของสหภาพยุโรป แต่ข้อจำกัดประการหนึ่งในการค้นคว้าข้อมูล คือ ยังไม่มีการเผยแพร่กฎหมายดังกล่าว (Public) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอศึกษากฎหมายฉบับปัจจุบันของประเทศอังกฤษที่มีการใช้บังคับ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศอังกฤษยังคงใช้กฎหมายฉบับเก่าที่มีการใช้มาเป็นเวลานาน โดยมีกฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแลการให้อนุญาตเพื่อประกอบกิจการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมอยู่ 2 ฉบับคือ

1. Telecommunication Act 1984 and 1996 ซึ่งจะครอบคลุมการดำเนินงานและความเชื่อมโยงระบบโทรคมนาคม รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม รวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมไว้ด้วย

2. Wireless Telegraphy Act 1949, 1967 and 1998 (WT Act) ซึ่งจะครอบคลุมถึงการให้ใบอนุญาตและพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการแทรกแซงคลื่นความถี่วิทยุที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้สำหรับ Wireless Telegraphy Act 1998 นั้นจะกำหนดในเรื่องของอัตราค่าธรรมเนียมในการให้อนุญาตไว้ด้วย

และในขณะนี้ได้มีการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศอังกฤษโดยออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ “the Communication ACT 2003” โดยกฎหมาย the Communication ACT 2003 ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบและ

³⁰⁸ ปัจจุบัน RA มีสำนักงานตั้งอยู่ 8 แห่งทั่วอังกฤษ ได้แก่ Region 1: North East England, Region 2: North West England, Region 3: South & South West England, Region 4: Midlands & East Anglia, Region 5: London & South East England, Scotland, Wales, and Northern Ireland & Isle of Man. ที่มา: Annex C of Licensing Policy Manual.

³⁰⁹ Radiocommunication Agency, Licensing Policy Manual in UK, p. 37. Available from: http://www.ofcom.org.uk/radiocomms/ifi/licensing_policy_manual_2/licensing.pdf [2005, November]

หลักเกณฑ์ในการให้อนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน รวมถึงการให้บริการโทรคมนาคมอื่นๆ ทั้งนี้ ตามกฎหมายฉบับใหม่ได้รวมอำนาจการกำกับดูแลไว้ที่องค์กรเดียว คือ OFCOM เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแลตลอดจนให้สามารถวางแผนทาง ในการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ³¹⁰

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า แม้ประเทศอังกฤษจะได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลขึ้นตามโครงสร้างการกำกับดูแลใหม่ภายใต้กฎหมาย the Communication ACT 2003 ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ ก็เป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ OFCOM เพื่อให้เป็นผู้วางนโยบายและกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติต่อไป ซึ่งปัจจุบันอำนาจในการออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ก็ยังคงเป็นหน้าที่ของ the Department of Trade and Industry (DTI) โดยมี The Radiocommunications Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ DTI เป็นผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาต

ภายใต้เงื่อนไขของ WT Act นั้นการให้อนุญาตถือว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการให้อำนาจแก่ “บุคคล” (a person) ในการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ ซึ่งในทางกฎหมายอังกฤษนั้น “บุคคล” อาจหมายถึง ผู้ที่ประกอบกิจการจากที่อยู่ของตนเองเพียงรายเดียว หรือผู้ที่เข้าร่วมกันในลักษณะของหุ้นส่วน หรือบริษัท ก็ได้³¹¹

นอกจากนี้การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ในอังกฤษนั้นจะเป็นกรณีของใบอนุญาตในกลุ่มของ “Programme Making & Special Events” ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติตาม the Telecommunication Act 1984³¹²

³¹⁰ Radiocommunication Agency (RA). RA 171: Information Sheet on the Satellite Earth Station Licensing Regime[online]. June 2000. Available from: http://www.ofcom.org.uk/static/archive/ra/publication/ra_info/ra171.htm [2005, November]

³¹¹ Radiocommunication Agency, Licensing Policy Manual in UK, p.14.

³¹² Ibid., Annex B, p. 49.

3.3.3.3 หลักเกณฑ์การให้ใบอนุญาต (Licensing Regime)

(1) องค์กรที่ออกใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน นอกเหนือจากการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมของอังกฤษนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม Department of Trade and Industry (DTI) โดยมี The Radiocommunications Agency หรือ RA เป็นผู้แทน (Executive Agency) ในการออกใบอนุญาต³¹³ ทั้งนี้ ปัจจุบัน RA เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อให้มีใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ³¹⁴

(1) หลักเกณฑ์การให้อุญญาตเกี่ยวกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบ FSS

การให้ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบประจำที่ หรือ Fixed-Satellite Earth Station นี้จะรวมถึง คำขอเรื่อง feeder link ในบริการแพร่ภาพแพร่เสียง (BSS) และบริการดาวเทียมเคลื่อนที่ (MSS) ไว้ด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ของการให้อุญญาต (Licensing Regime) นั้นกำหนดไว้ในมาตรา 1 ของ Wireless Telegraphy Act 1949³¹⁵ ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“มาตรา 1 ห้ามผู้ใดติดตั้งหรือใช้ wireless telegraphy (radio) ในดินแดนของประเทศอังกฤษ รวมถึง Northern Ireland and territorial waters, the Isle of Man and the Channel Islands เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจาก The Secretary of State หรือ มีข้อกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาต

³¹³ Radiocommunication Agency, Licensing Policy Manual in UK, p. 4.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ See Wireless Telegraphy Act 1949, Section 1.

หลักเกณฑ์การให้อนุญาตดังกล่าวไม่ได้จำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตสำหรับให้บริการดาวเทียมไว้ เช่นเดียวกันกับที่ไม่มีการจำกัดจำนวนของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะใช้ในการประกอบการด้วย โดยการให้อนุญาตนี้ใช้สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ให้บริการรับส่งข้อมูล ภาพ เสียง หรือสัญญาณใด ๆ ทั้งระบบการสื่อสารทางเดียว (one-way operation) และการสื่อสารสองทาง (two-way operation) ซึ่งมีเงื่อนไขทั่วไปให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม information published ที่เจ้าของตัวดาวเทียมสื่อสารได้ประกาศไว้เป็นการทั่วไปและตามที่ ITU กำหนด

ทั้งนี้ ตาม the Wireless Telegraphy Act 1949 นั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตก็ต่อเมื่อเป็นเครื่องส่งสัญญาณ (transmitting apparatus) เท่านั้น ส่วนอุปกรณ์ที่รับสัญญาณได้อย่างเดียว (receive-only apparatus) ได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากบุคคลใดประสงค์จะติดตั้งหรือให้บริการใด ๆ ในกิจกรรมนี้ก็จะต้องขออนุญาตก่อน เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นในอุปกรณ์หรือบริการบางประเภทตามที่ผู้กำกับดูแลกำหนด ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะได้รับยกเว้นก็ต่อเมื่อการติดตั้งหรือใช้อุปกรณ์หรือบริการนั้น ๆ ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการรบกวนกันของคลื่นความถี่หรือเป็นอุปกรณ์ที่ใช้ภายในประเทศ (domestic equipment) ซึ่งไม่อยู่ในระดับของการให้ความคุ้มครอง³¹⁶

ลักษณะใบอนุญาตของประเทศอังกฤษนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่ “a licence document” (ส่วนที่หนึ่ง) และ “a licence schedule” (ส่วนที่สอง) โดยส่วนที่หนึ่งจะต้องระบุข้อความที่เกี่ยวกับประเภท รหัส จำนวน ชื่อและที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ วันที่ออก/เริ่มต้น/ต่ออายุคำขอ ตลอดจนข้อกำหนดและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการให้อนุญาต และส่วนที่สองจะเป็นรายละเอียดทางเทคนิคต่าง ๆ ของบริการซึ่งอาจมีมากกว่าหนึ่งบริการก็ได้ ซึ่งในใบอนุญาตของการให้บริการกิจการโทรคมนาคมหนึ่งอาจระบุจำนวนของบริการได้เป็นร้อย ๆ จำนวน ทั้งนี้ ในส่วนข้อมูลทางเทคนิคนี้ในประเทศอังกฤษมีข้อความที่กำหนดขึ้นเป็นมาตรฐานมากมาย ที่ครอบคลุมถึงบริการที่อยู่ในจำพวกเดียวกัน และเนื่องจากอังกฤษก็เห็นว่าคลื่นความถี่นั้นเป็นทรัพยากรที่ต้องมีการจำกัดการใช้งานเช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ดังนั้นการใช้คลื่นความถี่ในประเทศอังกฤษจึงมีการวางแผนนโยบายอย่าง

³¹⁶ Radiocommunication Agency, Licensing Policy Manual in UK, p. 24.

รอบคอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้คลื่นความถี่ และต้องทำให้เกิดการรบกวนกันของคลื่นความถี่ให้น้อยที่สุด³¹⁷

(3) ประเภทของใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ Fixed-Satellite Service (Licensing categories)

ปัจจุบัน OFCOM ได้กำหนดประเภทของใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินไว้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท³¹⁸ ใหญ่ๆ ดังนี้

1) ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินถาวร (Licensing for Permanent Earth Station) (PES: RA362)

ใบอนุญาตประเภทนี้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินขนาดใหญ่ที่ติดตั้งประจำที่แบบถาวร ซึ่งใช้ติดต่อสื่อสารกับดาวเทียมในระบบประจำที่ (Fixed-Satellite Service) ที่อยู่ในวงโคจรค้างฟ้า เนื่องจากมีกำลังส่งได้ในระยะไกล

สำหรับการขอใบอนุญาตประเภทนี้ มีเงื่อนไขให้บริการดาวเทียมประจำที่ "Fixed Satellite Service" (FSS) ที่ใช้แถบความถี่ร่วมกันกับบริการโทรคมนาคมภาคพื้นดินประจำที่ "the terrestrial Fixed Service" (FS) ต้องทำการประสานงานด้านความถี่ หรือ Co-ordination ระหว่างแถบความถี่ (bands) ซึ่งก็การให้ใบอนุญาตประเภทนี้ รวมไปถึง Hub Station ซึ่งเป็นสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้เป็นแม่ข่ายของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมประจำที่ในระบบ VSAT ด้วย

³¹⁷ Ibid., p. 8.

³¹⁸ Radiocommunication Agency (RA), RA 171: Information Sheet on the Satellite Earth Station Licensing Regime, June 2000. Available from: http://www.ofcom.org.uk/static/archive/ra/publication/ra_info/ra171.htm [2005, November]

ใบอนุญาตประเภทนี้แบ่งได้เป็น 3 จำพวก (classes) ได้แก่

- Class 1 Very Narrowband for emissions less than 100 KHz aggregated bandwidth.
- Class 2 Narrowband for emissions between 100 KHz and 2 MHz aggregated bandwidth.
- Class 3 Wideband for emissions greater than 2 MHz in aggregated bandwidth.

2) ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแบบ VSAT (Transportable Very Small Aperture Terminal) (VSAT: RA363)

ใบอนุญาตประเภทนี้จะออกให้แก่ผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการ VSAT โดยให้สิทธิแก่ผู้รับใบอนุญาตสามารถใช้ (operate) สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทางจำนวนเท่าใดก็ได้ในเครือข่าย VSAT ทั้งนี้ เงื่อนไขในการให้อนุญาตของประเทศอังกฤษกำหนดให้ uplinks ต้องอยู่ในขอบเขตของแถบความถี่สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมประจำที่ (the Fixed Satellite Service Frequency Bands) ตามที่ระบุไว้ใน RA 278 ยกตัวอย่างเช่น 14.0-14.25 GHz และ 29.5-30 GHz อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อให้เกิดความสะดวกในการประสานความถี่ของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทางแบบ VSAT

3) ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมที่เคลื่อนย้ายได้ (Transportable Earth Station) (TES: RA361)

ใบอนุญาตประเภทนี้ จะรวมถึงการใช้งานสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทุกประเภท (all transportable earth station applications) ยกตัวอย่างเช่น ในกิจการ Satellite News Gathering (SNG) และการส่งสัญญาณเพื่อถ่ายทอดสดกีฬา (up linking of sports events) เป็นต้น ซึ่งการใช้งานสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินนี้ จะมีลักษณะเป็นการส่งสัญญาณ uplink ในช่วงสั้นๆ จากสถานที่ซึ่งถูกกำหนดไว้นอกประเทศ (from a location that is often determined by external pressures) เช่น รายการข่าว เป็นต้น แม้ว่าการ Full clearance and co-ordination จะไม่สามารถทำได้สำหรับระบบปฏิบัติงานของ TES นี้ แต่อย่างน้อยที่สุด clearance procedure ก็ต้องเสร็จสิ้นก่อนการส่งสัญญาณ ทั้งนี้ the Radiocommunications Agency หรือ RA ได้ดำเนินการให้ระบบ clearance สามารถให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง

การได้รับ Clearance ภายใต้กระบวนการนี้ เรียกว่า “non interference and non protection basis” (ITU RR S4.4) ซึ่งระยะเวลาอย่างมากที่สุดที่ TES สามารถใช้ได้ ในสถานที่ 1 แห่ง (one location) โดยไม่ต้องขออนุญาตเพิ่มจาก RA คือ 21 วัน

(4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

1) ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินถาวร (Licensing for Permanent Earth Station) (PES: RA362)

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประเภทนี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 จำพวก (classes) ได้แก่

Class 1 Very Narrowband stations	คิดในอัตรา 1,000 ปอนด์ต่อปี
Class 2 Narrowband stations	คิดในอัตรา 5,000 ปอนด์ต่อปี
Class 3 Wideband stations	คิดในอัตรา 10,000 ปอนด์ต่อปี ³¹⁹

ราคาดังกล่าวคิดรวมการ Clearance ต่อ 1 satellite แล้ว แต่หากมีการ Clearance เพิ่มเติมต้องจ่ายเพิ่มอีก 1,000 ปอนด์ต่อ satellite

2) ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินแบบ VSAT (Transportable Very Small Aperture Terminal) (VSAT: RA363)

ใบอนุญาตประเภทนี้ จะคิดค่าธรรมเนียมเป็นรายปี (annual fee) โดยจัดเก็บจากฐานตามจำนวนที่เพิ่มขึ้นของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินปลายทาง (Terminals) ในเครือข่าย VSAT ที่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษ ดังนี้

³¹⁹ ข้อมูลอัตราค่าธรรมเนียม ณ ปี ค.ศ. 2000

จำนวนของ VSAT	ค่าธรรมเนียม (ปอนด์)
1 – 20	2,000
21 – 100	6,000
101 – 300	12,000
301 – 500	20,000
501 – 1000	40,000

การเพิ่มขึ้นของจำนวน terminals ทุก ๆ 100 terminals or part thereof above 1000 will attract a fee 4,000 ต่อปี

ค่าธรรมเนียมรายปีนี้เป็นการกำหนดจากจำนวนของ VSAT terminals ที่สามารถส่งสัญญาณจากประเทศอังกฤษ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะใช้ประกอบกิจการ (operate) ระหว่างระยะเวลาของการได้รับอนุญาต (the license authorization) ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมการอนุญาตที่เรียกเก็บนี้จะเป็นอัตราคงที่ตามค่าธรรมเนียมแถบความถี่ (The license charge would be fixed at the appropriate fee band) หากจำนวนของ terminals ที่ถูกติดตั้งมีจำนวนเกินกว่าความถี่ที่จำกัดไว้เพื่อให้อำนาจ (authorized band limit) ผู้รับใบอนุญาตก็ต้องแจ้งให้ RA ทราบด้วย

3) ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมที่เคลื่อนย้ายได้ (Transportable Earth Station) (TES:RA361)

ใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินประเภทนี้ จะคิดค่าธรรมเนียมเป็นรายปี (annual fee) ในอัตรา 8,500 ปอนด์ ต่อสถานี

3.4 หลักเกณฑ์และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์และกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับกิจกรรมการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ของประเทศไทย ตลอดจนความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลและความล้าสมัยของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

3.4.1 ภาพรวมของการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยในปัจจุบัน

การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลภายใต้สัญญาสัมปทาน ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของการให้บริการดาวเทียมได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในส่วนของภาคอวกาศ (space segment) และการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในส่วนของภาคพื้นดิน (ground segment)

3.4.1.1 การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในส่วนของภาคอวกาศ (space segment)

การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในส่วนของภาคอวกาศ (space segment) ตามความหมายโดยนัยแล้วก็จะหมายถึง การให้บริการเช่าช่องสัญญาณดาวเทียมสื่อสาร (Transponder Leasing) ของโครงข่ายดาวเทียม (Satellite Network Operators) เพื่อนำไปให้บริการรับส่งสัญญาณโดยใช้ดาวเทียมเป็นสื่อกลางในธุรกิจบริการโทรคมนาคมต่างๆ (Satellite-based Telecommunication Services) ซึ่งในประเทศไทยสามารถแบ่งประเภทของโครงข่ายดาวเทียมได้เป็น 2 ประเภท คือ โครงข่ายภายในประเทศ และโครงข่ายระหว่างประเทศ

(1) โครงข่ายภายในประเทศ

สมัยก่อนประเทศไทยยังไม่มีโครงข่ายดาวเทียมเป็นของตนเอง จึงต้องไปใช้เช่าใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมของต่างประเทศในเขตเอเชีย เช่น ดาวเทียมปาลาปา และเอเชีย แสท เป็นต้น ต่อมากระทรวงคมนาคมได้ริเริ่มโครงการดาวเทียมสื่อสารแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้สัมปทานแก่บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ในการส่งดาวเทียมไทยคมขึ้นสู่วงโคจร

สำหรับตลาดการให้บริการโครงข่ายภายในประเทศของไทยในปัจจุบันนี้ มีลักษณะเป็นการผูกขาดการให้บริการ (monopoly) โดยผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานประเภท สร้าง-โอน-ให้บริการ (Build Transfer Poerate: BTO) จากรัฐเพียงรายเดียว ได้แก่ บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)³²⁰ ทั้งนี้ การกำกับดูแลการให้บริการในส่วนนี้จะอยู่ภายใต้สัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศที่ได้ทำไว้ระหว่างกระทรวงคมนาคม และบริษัท ชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมิวนิเคชันส์ จำกัด³²¹ ตามสัญญาฉบับลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2534 (“สัญญาหลัก”) และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามสัญญาฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2535 และวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2536 อายุสัมปทาน 30 ปี (ปี พ.ศ. 2534-2564) โดยข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาหลักข้อ 15³²² ได้ระบุให้กรรมสิทธิ์ของดาวเทียมทุกดวงที่จัดตั้งขึ้นตามสัญญาต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงคมนาคม แต่บริษัทยังคงมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์จากดาวเทียมได้จนกว่าสัญญาสิ้นสุด³²³ นอกจากนี้ ตามสัญญาข้อ 2 กำหนดให้บริษัทได้รับการ

³²⁰ บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2548, หน้า 13.

³²¹ “ปัจจุบันอำนาจการกำกับดูแลนี้ได้โอนไปอยู่ภายใต้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือ กระทรวง ICT แล้ว และบริษัท ชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมิวนิเคชันส์ จำกัด ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของบริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)”

³²² กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “สัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ ระหว่าง กระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมิวนิเคชันส์ จำกัด,” กันยายน 2534. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³²³ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “การประกอบกิจการการให้บริการวงจรวางดาวเทียมสื่อสารตามสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ,” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

คุ้มครองสิทธิในการประกอบการแต่เพียงผู้เดียวเป็นเวลา 8 ปี³²⁴ ซึ่งได้ครบกำหนดไปเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2542 ซึ่งการสิ้นสุดของระยะเวลาการคุ้มครองดังกล่าวหมายความว่าผู้ประกอบการรายอื่นๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่ประสงค์จะให้บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม ก็สามารถยื่นขออนุญาตจากกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียมเช่นเดียวกับบริษัทได้³²⁵ แต่จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันยังไม่มีผู้ประกอบการรายใดเข้ามายื่นขอให้บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียมในลักษณะนี้เลย

สำหรับการบริหารช่องสัญญาณดิจิทัลและพื้นที่ใช้งานของดาวเทียมไทยคม 4 ซึ่งมีชื่อทางการค้าว่า “ดาวเทียมไอพีสตาร์-1” ในปัจจุบัน บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ตกลงให้สิทธิแก่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในการนำช่องสัญญาณดิจิทัลตามสัญญาไปให้ผู้อื่นใช้ได้ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการหลักแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทยภายใต้สัญญาใช้ช่องสัญญาณดิจิทัลของดาวเทียม ไอพีสตาร์ระหว่าง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2548³²⁶

(2) โครงข่ายระหว่างประเทศ

การให้บริการเช่าช่องสัญญาณดาวเทียมสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (Fixed-Satellite Services) ในโครงข่ายระหว่างประเทศจะเป็นการให้บริการเช่าใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมจากองค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (The International Telecommunications Satellite Organization) หรือ ITSO (ชื่อเดิมคือ INTELSAT) โดยประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่ 49 ในปี พ.ศ.2509 โดยกรมไปรษณีย์โทรเลขในขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้โอนมาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ

³²⁴ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “สัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ ระหว่าง กระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมิวนิเคชันส์ จำกัด,” กันยายน 2534.

³²⁵ บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2548, หน้า 38.

³²⁶ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน), สัญญาใช้ช่องสัญญาณดิจิทัลของดาวเทียมไอพีสตาร์ระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) กรกฎาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

การสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือ กสท. ตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร พ.ศ. 2519³²⁷ และได้โอนมาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน

3.4.1.2 การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในส่วนของภาคพื้นดิน (ground segment)

ตามความหมายโดยนัยแล้วก็จะหมายถึง การให้บริการรับส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมเพื่อการสื่อสารไม่ว่าจะโดยโครงข่ายภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ

สำหรับตลาดการให้บริการในภาคพื้นดินของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นตลาดแบบที่มีผู้ให้บริการน้อยราย (oligopoly) ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วลักษณะของการกำกับดูแลการให้บริการจะอยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

- สัญญาบริการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมภายในประเทศระหว่างกรมไปรษณีย์โทรเลข กับบริษัท สามารถเทลคอม จำกัด
- สัญญาบริการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมภายในประเทศระหว่างกรมไปรษณีย์โทรเลข กับบริษัท คอมพิวเตอร์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด
- สัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งระบบสื่อสารเพื่อบริการธุรกิจผ่านดาวเทียมระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท อควิเมนต์ จำกัด
- สัญญาบริการสื่อสารดาวเทียมใช้สถานีภาคพื้นดินขนาดเล็ก (VSAT) ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท สยามแซทเทลไลท์ เนทเวิร์ค จำกัด
- สัญญาบริการสื่อสารดาวเทียมใช้สถานีภาคพื้นดินขนาดเล็ก (VSAT) ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท เวิลด์แซ็ท เนทเวิร์ค จำกัด
- สัญญาบริการสื่อสารดาวเทียมใช้สถานีภาคพื้นดินขนาดเล็ก (VSAT) ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท ธนายง จำกัด

³²⁷ วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยรังสิต. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการจัดทำแผนแม่บทการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและเครือข่ายของประเทศไทย, 2548, หน้า 33.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการควบคุมดูแลการประกอบกิจการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยในปัจจุบัน มิได้มีการกำกับดูแลภายใต้ตัวบทกฎหมายใดๆ แต่เป็นการควบคุมการให้บริการภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากการเจรจาโดยการบริหารสัญญาของภาครัฐ และด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและความไม่โปร่งใสในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.4.2 สภาพปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทย

สำหรับปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เกิดขึ้นเนื่องจาก บัณฑิตหลายประการ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในการกำหนดนโยบาย ความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในที่ใช้บังคับ ตลอดจนความไม่เป็นเอกภาพขององค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทยในปัจจุบันแทบทั้งสิ้น

3.4.2.1 ปัญหาในด้านนโยบาย

ปัญหาสำคัญในด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยปัจจุบัน ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ อันมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนเงินทุนด้านงบประมาณและการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐอย่างจริงจัง ทั้งในส่วนของดาวเทียมเพื่อความมั่นคงในทางทหาร ดาวเทียมที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ และดาวเทียมเพื่อการสื่อสารในเชิงพาณิชย์

โดยพิจารณาได้จากตัวอย่าง ในกรณีของการสื่อสารผ่านดาวเทียมเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่สมัยก่อนนั้นได้มีการจัดตั้งสำนักงานการสื่อสารดาวเทียมและอนุมัติโครงการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2538 ที่เรียกว่า Star of Siam พร้อมกับได้มีการ

จัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีและสื่อสารโทรคมนาคมป้องกันประเทศ หรือ ศสพท. ขึ้นมาเพื่อดูแลโครงการดังกล่าว ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2539 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์พัฒนากิจการอวกาศกลาโฮม หรือ ศพอ.กท. ในเวลาต่อมา และภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประกอบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้โครงการดังกล่าวถูกระงับไป แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมิได้ถูกยุบไปพร้อมกับโครงการดังกล่าว แต่ยังคงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในด้านการสื่อสารโทรคมนาคมและงานด้านการส่งข่าวสารข้อมูลสารสนเทศสำหรับภารกิจเร่งด่วน ซึ่งรวมถึงเรื่องของความมั่นคงของชาติ ตลอดจนงานด้านนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับกิจการอวกาศไว้ด้วย และเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้รวมภารกิจที่ยังขาดหน่วยงานรองรับ เช่น กิจการอวกาศระดับชาติของกระทรวงกลาโฮม เป็นต้น³²⁸

ปัจจุบันนี้ แม้จะยังไม่มีความชัดเจนในระดับนโยบายแห่งชาติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่สำหรับกรณีของการใช้ดาวเทียมเพื่อความมั่นคงในทางทหาร ดาวเทียมที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ และการสื่อสารผ่านดาวเทียมในเชิงพาณิชย์ของประเทศไทยนั้น แต่จากการศึกษาพบว่า มีแนวโน้มของการให้ความสำคัญในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในเชิงพาณิชย์ของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ (พ.ศ. 2547-2557) ของภาครัฐที่มุ่งหมายให้เกิดการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศไทยให้เป็นสากล ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1.1) แผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ (พ.ศ. 2547-2557)

ในประเทศไทย ถือเป็นผู้นำเทคโนโลยีทางด้านกิจการอวกาศมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งปัจจุบัน เทคโนโลยีทางการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งประเทศไทยก็เริ่มให้ความสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศอย่างเป็นระบบ เห็นได้จากการที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กระทรวง ICT) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนา

³²⁸ จตุรนต์ ธิระวัฒน์, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีทางอวกาศที่มีผลกระทบต่อการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศไทย," ใน 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, คณะนิติศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 145.

กิจการอวกาศของประเทศ (พ.ศ. 2547-2557) ขึ้นในเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งจัดทำโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามสัญญาเลขที่ 12/2547 ซึ่งเป็นการวางแผนแม่บทในระยะเวลา 10 ปี

โดยกิจการอวกาศในแผนแม่บทฉบับนี้ มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากห้วงอวกาศในทุกกิจกรรม โดยรวมถึง การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Space Services) ด้วย โดยขอบเขตของบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่เป็นหลัก ได้แก่ การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่เป็นการสื่อสารระหว่างจุด ทั้งที่เป็นสัญญาณแอนะล็อกและที่เป็นสัญญาณดิจิทัล เพื่อการสื่อสารด้วยเสียง ด้วยภาพ การรับส่งข้อมูลและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ การประชุมทางไกล (Digital Video Teleconference) หรือการส่งสัญญาณเสียงไปในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตผ่านอวกาศ การวินิจฉัยและบำบัดโรคจากระยะไกล (Telemedicine) เป็นต้น³²⁹ จึงเห็นได้ว่า การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ก็เป็นการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในเชิงพาณิชย์ภายใต้แผนแม่บทฉบับนี้เช่นเดียวกัน

1. กรอบนโยบายอวกาศของไทย

การกำหนดกรอบนโยบายทางด้านกิจการอวกาศของประเทศไทยตามแผนแม่บทฉบับดังกล่าว เป็นการจัดทำแผนแม่บทที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศด้วย เนื่องจากรัฐบาลไทยเริ่มใช้ประโยชน์จากกิจการโทรคมนาคมผ่านอวกาศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ITSO) และได้สร้างสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินขึ้นเพื่อการสื่อสารระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ดังนั้นในช่วงของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-9 กิจการอวกาศจึงเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยที่การสื่อสารผ่านอวกาศได้ถูกนำมาใช้เพื่อการโทรคมนาคมระหว่างประเทศซึ่งส่งผลดีถึงการค้าระหว่างประเทศและความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา³³⁰ นอกจากนั้น บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมยังนำมาใช้ในการ

³²⁹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2557,” เสนอกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กรกฎาคม 2548, หน้า 4. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-49.

โทรคมนาคมภายในประเทศและสามารถใช้เป็นโครงข่ายเสริมกับระบบไมโครเวฟบนพื้นดิน เพื่อประยุกต์ใช้กับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ในลักษณะต่างๆ เช่น การรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดเป้าหมายสำหรับการใช้กิจการอวกาศในเชิงพาณิชย์ในช่วง ปี พ.ศ. 2547-2557 ว่า 1. จะมีการนำเทคโนโลยีอวกาศมาใช้ในประเทศไทยในทุกหน่วยงานอย่างเป็นระบบ 2. ไทยจะเป็นศูนย์กลางของกลุ่มประเทศอาเซียนในการเตรียมบุคคลากรอวกาศอย่างเป็นระบบด้วยหลักสูตรพื้นฐานและต่อเนื่อง 3. ไทยจะมีองค์กรอวกาศแห่งชาติที่เป็นเลิศในอาเซียนในแง่บุคคลากร งบประมาณ เครือข่าย และกิจกรรมที่มีสาระและยั่งยืน และ 4. ไทยจะมีรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการพื้นฐานและประยุกต์จากเทคโนโลยีอวกาศสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน³³¹

2. แนวทางการพัฒนากิจการอวกาศในภาพรวม

สำหรับแนวทางการพัฒนากิจการอวกาศในภาพรวมมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การจัดตั้งองค์กรกลางด้านอวกาศ และการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของประเทศ เพื่อใช้ในกิจการอวกาศซึ่งภาครัฐจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม แต่เนื่องจากความเกี่ยวข้องของการพัฒนากิจการอวกาศกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมของประเทศ ประกอบกับการใช้กิจการอวกาศของแทบทุกหน่วยราชการ จึงส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นมูลค่ามหาศาลซึ่งกระจายอยู่ในทุกภาคส่วนจนไม่อาจจะนับเป็นตัวเงินได้อย่างชัดเจน³³²

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ (พ.ศ. 2547-2557) ฉบับนี้ มุ่งเน้นถึงบริการที่เกิดจากกิจกรรมอวกาศในส่วนของภาคอวกาศเป็นหลัก (Space Segment) และแม้ภาครัฐจะได้กำหนดกรอบการพัฒนากิจการอวกาศขอประเทศไทยขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติขณะนี้ ก็ยังคงไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่เพียงพอ และยังไม่ก่อให้เกิดผลที่ชัดเจนได้ในทางปฏิบัติ ทั้งในส่วนของการจัดตั้งองค์กรกลาง

³³¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง แผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ พ.ศ. 2547-2557, (เสนอกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กรกฎาคม 2548), หน้า 2. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ด้านอวกาศ หรือ การจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมอวกาศของประเทศไทย ดังนั้น ในกรณีนี้ จึงยังคงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในระดับนโยบายที่ภาครัฐควรนำมาพิจารณาเพื่อการพัฒนาต่อไป

(1.2) แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม (พ.ศ. 2548-2550)

นอกเหนือจาก แผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศไทย (พ.ศ. 2547-2557) ข้างต้น ยังมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยอีกหนึ่งฉบับ คือ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550³³³

โดยที่ แผนแม่บทฉบับนี้ เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 51 (1) กำหนดให้ “คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” หรือเรียกย่อๆ ว่า “กทช.” มีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2548 กทช.จึงได้มี “ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550” ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติฉบับดังกล่าวได้วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการโทรคมนาคมไว้ในหลายๆ ด้าน เช่น นโยบายการบริหารคลื่นความถี่ นโยบายการแข่งขัน นโยบายการออกใบอนุญาต และนโยบายอนุญาตและกำกับดูแลการให้บริการในกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามนโยบาย ข้างต้นนั้น กทช. มีแนวทางและเป้าหมายการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในช่วง 3 ปี (พ.ศ. 2548-2550) ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

³³³ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

1. ด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันโดยเสรี
 อย่างเป็นธรรม แบ่งออกเป็นเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1.1 การแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคม: กำหนดให้มีแนวทางที่
 มุ่งเน้นการส่งเสริมการเข้าสู่ธุรกิจโทรคมนาคมของผู้ประกอบการรายใหม่ (New Entrance)
 ป้องกันการผูกขาดและการกีดกันการแข่งขัน การส่งเสริมและคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย
 สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการ และพัฒนาศักยภาพของ
 ผู้ประกอบการโทรคมนาคมไทยให้สามารถแข่งขันในระดับระหว่างประเทศได้³³⁴

1.2 การอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม: ในส่วนของการอนุญาต
 ประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ กำหนดให้ดำเนินการตามประกาศของคณะกรรมการกิจการ
 โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม ฉบับลงวันที่
 22 มิถุนายน พ.ศ. 2548 โดยมีแนวทางสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันใน 3 ระดับ คือ

ก. ประเภทบริการที่เข้าลักษณะใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง: ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
 โดยเสรี

ข. ประเภทบริการที่เข้าลักษณะใบอนุญาตแบบที่สอง: ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
 โดยเสรี แต่มีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น

ค. ประเภทบริการที่เข้าลักษณะใบอนุญาตแบบที่สาม: ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
 โดยจำกัดจำนวนผู้ประกอบการตามสภาวะการณ์ที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากแนวโน้มของ
 ตลาด เทคโนโลยี ทรัพยากรที่มีอยู่เดิม และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ
 ประเภทบริการ³³⁵

³³⁴ ข้อ 3.1.1 ของประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการ
 โทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

³³⁵ ข้อ 3.1.2 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บท
 กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

สำหรับกรณีของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินนั้น ตามประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม ฉบับลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ดังกล่าว ตามภาคผนวก ก. กำหนดให้บริการโครงข่ายสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Network) บริการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม (Satellite Uplink/Downlink Service) จากสถานีแม่ข่าย บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ใช้จานสายอากาศขนาดเล็ก ที่มีสถานีแม่ข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก (Public VSAT Services) และบริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมที่มีสถานีแม่ข่ายเป็นของตนเองเพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก อยู่ในประเภทของการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับใบอนุญาตแบบที่ 3 คือ เป็นกิจการโทรคมนาคมที่ต้องมีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองเพื่อให้เช่าใช้ หรือให้บริการโทรคมนาคม โดยกำหนดแนวทางการส่งเสริมการแข่งขันในบริการที่เข้าลักษณะใบอนุญาตแบบที่ 3³³⁶ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของใบอนุญาตประเภทต่างๆ ในข้อ 4.2.2.2 ต่อไป

ข้อสังเกต คือ หากพิจารณาจากประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ในกรณีของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่จะเข้าสู่ตลาด จึงมีข้อสังเกตว่าข้อจำกัดดังกล่าวจะมีความขัดแย้งกับหลักการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมตามหลักการที่วางแนวทางไว้ในข้อ 1.1 ข้างต้นหรือไม่

1.3 การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม : เป็นการกำหนดมาตรฐาน แนวทาง และวิธีการคำนวณต้นทุนเพื่อให้ผู้ประกอบการใช้แสดงรายการต้นทุนเพื่อให้ กทช. พิจารณาต้นทุนของผู้ประกอบการในมาตรฐานเดียวกัน พร้อมกับการปรับสมดุลราคาค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนของการบริการให้มากที่สุด³³⁷

1.4 การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม: เป็นแนวทางเพื่อส่งเสริมการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม โดยการจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โปร่งใส เป็นธรรมและเหมาะสมกับประเทศไทย

³³⁶ ภาคผนวก ก ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2540

³³⁷ ข้อ 3.1.3 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองสามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจากับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้³³⁸

2. ด้านการบริหารทรัพยากรโทรคมนาคม

การวางแผนทางในการบริหารทรัพยากรโทรคมนาคมในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในของไทยนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกันอย่างรุนแรง (Interference Hazard) และต้องมีการส่งเสริมและจัดให้มีกลไกการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้คลื่นความถี่และวงโคจรดาวเทียมของประเทศไทย และเพื่อให้ประเทศไทยมีคลื่นความถี่และตำแหน่งวงโคจรดาวเทียมเพียงพอต่อการใช้งาน โดยมีเป้าหมายให้ผู้ใช้คลื่นความถี่และผู้ประกอบการไทยมีคลื่นความถี่และตำแหน่งวงโคจรดาวเทียมเพียงพอต่อความต้องการการใช้งานอย่างต่อเนื่อง³³⁹

3. ด้านการเสริมสร้างการบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึงและการคุ้มครองผู้ใช้บริการ

โดยการกระจายบริการโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยการสนับสนุนการขยายโครงข่ายและสร้างมาตรฐานการจูงใจผู้ประกอบการให้มีส่วนร่วมในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงและการให้บริการสาธารณะ พร้อมการคุ้มครองผู้ใช้บริการโดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ให้บริการได้รับการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ตามมาตรฐาน³⁴⁰

³³⁸ ข้อ 3.1.4 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

³³⁹ ข้อ 3.2 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

³⁴⁰ ข้อ 3.3 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

4. ด้านการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

มีการวางแนวทางเพื่อสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่พัฒนาขึ้นเองภายในประเทศ โดยใช้กลไกการให้อนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นเงื่อนไข พร้อมส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทยมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะและจัดทำมาตรฐานของอุปกรณ์โทรคมนาคม เพื่อใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมที่มีมาตรฐานและมีคุณภาพที่จะสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางโทรคมนาคมระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น³⁴¹

5. ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ความมั่นคง สาธารณประโยชน์อื่นๆ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยกำหนดแนวทางให้มีการส่งเสริมการใช้โทรคมนาคมเพื่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ ส่งเสริมการใช้โทรคมนาคมเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศมากขึ้น³⁴²

6. ด้านการส่งเสริมกิจการโทรคมนาคมเฉพาะกิจ

โดยกำหนดแนวทางในการสนับสนุนการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมเฉพาะกิจที่เป็นประโยชน์ เช่น ในกิจการของนักวิทยุสมัครเล่น เป็นต้น³⁴³

³⁴¹ ข้อ 3.4 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

³⁴² ข้อ 3.5 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

³⁴³ ข้อ 3.6 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

7. ด้านการเตรียมความพร้อมยามเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ

โดยกำหนดแนวทางในการส่งเสริมให้มีการจัดเตรียมระบบโครงข่ายโทรคมนาคมสำรองในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดภัยพิบัติ เช่น การจัดเตรียมระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียมให้พร้อมสำหรับรองรับการใช้งานอย่างทันท่วงทีในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ³⁴⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวางนโยบายต่างๆ ในแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยข้างต้น มีแนวนโยบายที่ต้องการเปิดตลาดกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่การกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินตามนโยบายดังกล่าว ยังเป็นแผนงานในระยะสั้นเพียงแค่ 3 ปี ซึ่งเห็นได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่สั้นมากสำหรับการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ จึงอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงได้

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากรวางนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของทั้งสองฉบับ หากมีการรวบรวมแผนแม่บทของกิจการอวกาศและกิจการโทรคมนาคมเข้าไว้ด้วยกันเป็นฉบับเดียว โดยนำข้อเสนอแนะและแนวทางต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาแผนพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ (พ.ศ. 2547-2557) และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม (พ.ศ. 2548-2550) มาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศแล้วย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากเทคโนโลยีของการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นเทคโนโลยีที่มีความพิเศษแตกต่างจากกิจการโทรคมนาคมอื่นๆ ทั่วไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติได้โดยง่ายในทุกบริบท

นอกจากนี้ หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สอดคล้องกับแผนแม่บททั้งสองฉบับข้างต้น ก็จะสามารถกำหนดรายละเอียดของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งในภาคอวกาศและภาคพื้นดินที่แยกออกจากกิจการโทรคมนาคมอื่นๆ ได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลดีและง่ายต่อการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยต่อไปในอนาคต

³⁴⁴ ข้อ 3.7 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

3.4.2.2 ปัญหาในด้านกฎหมาย

ปัญหาสำคัญในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยปัจจุบัน ได้แก่ ความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในที่ใช้บังคับ อันมีสาเหตุมาจากความล้าสมัยของกฎหมายเดิมที่มีได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเรื่องของการให้อนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในภาคพื้นดินของไทย

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จึงมีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในภาคพื้นดินของไทย ในประเด็นต่างๆ ได้แก่

2.1 ความไม่ชัดเจนของการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันมีสาเหตุมาจากการไม่มีกฎหมายภายในที่ใช้ควบคุมดูแลเป็นการเฉพาะ

สำหรับความไม่ชัดเจนของการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากสัญญาสัมปทานที่ภาครัฐได้ทำไว้กับภาคเอกชน ที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงไว้ในเบื้องต้นแล้ว และปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติทางกฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินไว้เป็นการเฉพาะ

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทย ภายใต้สัญญาสัมปทานในลักษณะนี้ เป็นอุปสรรคต่อนโยบายการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก เนื่องจาก การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายใต้สัญญาสัมปทานมิได้มีการกำหนดรายละเอียดของการควบคุมดูแลใดๆ ที่ทำให้เกิดความไม่โปร่งใส (Transparency) และทำให้เห็นว่าเกิดการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ โดยให้สิทธิในการประกอบการเฉพาะผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐเท่านั้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ล้วนทำให้เห็นได้ชัดว่ากฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจน ในเรื่องของวิธีการการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยอย่างมาก

ละด้วยเหตุของความไม่ชัดเจนดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรจัดทำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินขึ้นเป็นการเฉพาะขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกับนโยบายของการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

2.2 หลักเกณฑ์การให้อนุญาตยังมีความไม่ชัดเจน ล้าสมัย และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

สำหรับปัญหาทางกฎหมายจากหลักเกณฑ์การให้อนุญาตที่ยังไม่มีความชัดเจน ล้าสมัย และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทยในหัวข้อนี้ มีสาเหตุมาจากการนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับอุปกรณ์โทรคมนาคมเดิมที่มีใช้บังคับอยู่ตั้งแต่สมัยปี พ.ศ. 2498 มาใช้บังคับกับอุปกรณ์ที่เกิดขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับดาวเทียมสื่อสาร เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการกำหนดรายละเอียดมาตรฐานอุปกรณ์ นอกจากนี้การตรากฎหมายขึ้นใหม่ที่มุ่งหมายจะให้ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการโทรคมนาคมในทุกประเภท ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ก็ยังไม่มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในด้านกิจการโทรคมนาคมของไทยในปัจจุบัน จะมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตปรากฏอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลัก 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543
- 2) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และ
- 3) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในการควบคุมและกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตามบทบัญญัติในข้างต้นจะมีความแตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขอรับใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการหรือการให้บริการ

การการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทย และปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องที่มีความล้าสมัย กล่าวคือ

1. ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายการเปิดเสรีอันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทย

ปัจจุบันในการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศไทยสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทจะอยู่ภายใต้บังคับของ “พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544” ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ โดยมีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ที่เป็นหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมสำหรับปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายการเปิดเสรีอันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยในหัวข้อนี้จะเป็นประเด็นในเรื่องของการกำหนดลักษณะของบริการดาวเทียมตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการหรือการให้บริการภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และ ประเด็นของการถือหุ้นของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งทั้งสองประเด็นจะเป็นเรื่องของการให้อุญาตเพื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศไทยทั้งสิ้น

- ประเด็นในเรื่องของการกำหนดลักษณะของบริการดาวเทียมตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และภาคผนวก ก ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

สำหรับประเด็นในเรื่องของการกำหนดลักษณะของบริการดาวเทียมนี้ เป็นเรื่องของการกำหนดลักษณะและประเภทบริการตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการหรือการให้บริการภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และภาคผนวก ก ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว อาจเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรี การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในอนาคตได้ เนื่องจากในภาคผนวก ก ท้ายประกาศ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ ต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการ ใ้ระบุให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทุกประเภท เป็นบริการที่ต้องได้รับใบอนุญาตแบบที่ 3

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550 แล้วจะเห็นได้ว่า แผนแม่บทดังกล่าวได้วางแนวทางให้ประเภทโครงข่ายหรือบริการที่เข้า ลักษณะของใบอนุญาตแบบที่ 2 และ 3 นั้นจะมีการส่งเสริมการแข่งขันโดยให้มีการจำกัดจำนวน ผู้ประกอบการได้ตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากแนวโน้มของตลาด เทคโนโลยี ทรัพยากรโทรคมนาคมที่มีอยู่ และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ ให้ขึ้นอยู่กับ ประเภทบริการ³⁴⁵

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการเข้ามาประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือการเข้าสู่ ตลาดบริการโทรคมนาคม (market access) ของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการให้อุญาต แบบ Individual Licensing โดยมีกฎหมายที่ระบุให้ผู้ประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการ โทรคมนาคมในประเทศไทยต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการให้บริการเสมอ เพื่อที่รัฐจะสามารถ ควบคุม ตรวจสอบ และกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายได้ ตามพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า

“มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่ คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแล กิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับอนุญาตจาก คณะกรรมการ”³⁴⁶

³⁴⁵ ข้อ 3.1.2.1 (3) ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

³⁴⁶ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

นอกจากนี้ ตามมาตรา 7 วรรคสองของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้แบ่งประเภทของใบอนุญาตออกเป็น 3 กลุ่ม³⁴⁷ คือ

แบบที่ 1 เป็นกิจการที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองและให้บริการแก่ลูกค้าได้ทั่วไปโดยเสรี เช่น การให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือบริการเสริมต่างๆ ซึ่งการขอใบอนุญาตประเภทนี้ทำได้โดยการแจ้งให้ กทช. ทราบและเมื่อ กทช. ออกใบอนุญาตให้แล้วก็สามารถเริ่มดำเนินการได้

แบบที่ 2 เป็นกิจการที่มีโครงข่ายหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง แต่ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่ม เช่น เครือข่ายในระบบ ATM ของธนาคาร เป็นต้น ซึ่งไม่มีผลต่อการแข่งขันในวงกว้าง ซึ่งการขอใบอนุญาตประเภทนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนดก่อนและเมื่อ กทช. ออกใบอนุญาตให้แล้วก็สามารถเริ่มดำเนินการได้

แบบที่ 3 เป็นกิจการที่มีโครงข่ายและให้บริการแก่ลูกค้าทั่วไป ซึ่งมีผลต่อการแข่งขันเสรีและอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ซึ่งการขอใบอนุญาตประเภทนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อผ่านการพิจารณาและได้รับอนุญาตจาก กทช. ก่อนเท่านั้น ซึ่งเป็นดุลพินิจของ กทช. ที่จะให้อนุญาตหรือไม่ก็ได้

และเพื่อเป็นการกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมให้ชัดเจน กทช. จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และยกตัวอย่างประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับการอนุญาตตามประเภทของใบอนุญาตแบบต่างๆ ไว้ในภาคผนวก ก แนบท้ายประกาศฉบับนี้ โดยระบุให้ บริการโครงข่ายการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Network Services) บริการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม (satellite Uplink/Downlink Services) จากสถานีแม่ข่าย บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ใช้จานสายอากาศขนาดเล็ก ที่มีสถานีแม่ข่ายเป็นของตนเองเพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก

³⁴⁷ มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

(Public VSAT Services) และบริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมที่มีสถานแม่ข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก³⁴⁸

ดังนั้น จากประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548 ข้างต้น จึงเป็นการกำหนดลักษณะให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทุกประเภทเป็นลักษณะของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตแบบที่ 3

ทั้งนี้ ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตแบบที่ 3 จะมีลักษณะของการประกอบกิจการใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ³⁴⁹

1. เป็นกรณีการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองเพื่อให้เช่าใช้ที่มีลักษณะของการให้บริการต่าง ๆ ได้แก่ เป็นการให้บริการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรือ อาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม หรือ เป็นการให้บริการโทรคมนาคมอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือ มีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ หรือ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลและมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม หรือเป็นการให้บริการโทรคมนาคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลและอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลและมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ

2. เป็นกรณีการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองเพื่อให้เช่าใช้ และให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะที่เป็นการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมที่มีวัตถุประสงค์และผลกระทบในข้อ 1 ข้างต้น หรือเป็นกรณีของการให้บริการโทรคมนาคมโดยใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองตามวัตถุประสงค์และผลกระทบในข้อ 1 ข้างต้น

³⁴⁸ ภาคผนวก ก แบบท้ายประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

³⁴⁹ ข้อ 1 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

ดังนั้น ในขณะนี้ หากผู้ใดมีความประสงค์จะเข้ามาให้บริการโครงข่าย หรือ บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมใดๆ ภายในประเทศไทย ก็ต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการจาก กทช. ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เสียก่อน โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการขอรับ ใบอนุญาตแบบที่ 3 อย่างเคร่งครัด

ข้อสังเกต สำหรับการกำหนดลักษณะและประเภทบริการการสื่อสารผ่าน ดาวเทียมของไทยไว้ในใบอนุญาตแบบที่ 3 นั้นมีผลให้ผู้กำกับดูแลสามารถจำกัดจำนวน ผู้ประกอบการที่มีอยู่ในตลาดบริการดาวเทียมภายในประเทศได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรี เพื่อการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียมตามนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมี ความเห็นว่าในการกำหนดลักษณะหรือประเภทของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของ ไทย ควรให้มีการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดถึงผลกระทบต่อการแข่งขันเสรีในบริการแต่ละ ประเภท เนื่องจากแนวโน้มในอนาคตสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมนี้ อาจต้องมีการเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์ เพื่อรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นและความ เป็นสากลในทางปฏิบัติ ซึ่งในส่วนของบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมควรกำหนด ลักษณะของการให้บริการแยกออกจากกิจการโทรคมนาคมประเภทอื่นๆ เป็นการเฉพาะ เนื่องจากลักษณะโดยธรรมชาติของการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้นมีลักษณะของความไร้พรมแดน และเป็นสื่อกลางในการรับส่งข้อมูลที่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับบริการโทรคมนาคมได้ในทุกระบบ ซึ่งแตกต่างจากระบบของบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วไป

- ประเด็นในเรื่องการถือหุ้นของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดลักษณะและประเภทของการ ให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขอรับใบอนุญาตในแบบที่ 3 ข้างต้นแล้ว การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตในหัวข้อนี้ ก็ถือเป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในอนาคตเช่นเดียวกัน

โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่ 3 ไว้ในมาตรา 8 วรรค 3 (1) ซึ่งระบุ ว่า

“มาตรา 8 วรรค 3...

ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่ 3 ต้องมิใช่เป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของหุ้นทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น รวมทั้งต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด และผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วย ในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการกระทำอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยอีกด้วยก็ได้.....”³⁵⁰

ข้อสังเกต ตามมาตรา 8 วรรค 3 ข้างต้น ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ประกอบการต่างชาติไว้ โดยกำหนดให้มีข้อจำกัดในเรื่องของเพดานการถือหุ้นของต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 25 และกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากรณีเงื่อนไขจะเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีในกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยอย่างมาก

ดังนั้น ภายหลังจากจึงได้มีการแก้ไขเพดานการถือหุ้นของต่างชาติให้เพิ่มสูงขึ้นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยระบุว่า

“มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

(1) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สามต้องมิใช่เป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้”³⁵¹

³⁵⁰ มาตรา 8 วรรค 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

³⁵¹ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ซึ่งผลจากการแก้ไขดังกล่าวทำให้สัดส่วนการเข้าถือหุ้นของต่างชาติเพิ่มจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการของคนต่างด้าว³⁵² และไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนกรรมการที่ต้องมีสัญชาติไทยอีกต่อไป ซึ่งหากมองในภาพรวมของกิจการด้านการสื่อสารผ่านดาวเทียมแล้ว ประเทศไทยย่อมจะได้รับผลประโยชน์จากการลดข้อจำกัดดังกล่าวที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการตามข้อผูกพันระหว่างประเทศลงได้ โดยการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นแนวทางในการดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติเข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อีกประการหนึ่งด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องที่มีความล้าสมัย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในหัวข้อนี้ เป็นความล้าสมัยของหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตเกี่ยวกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับรองมาตรฐานทางเทคนิค (Type Approval) และขั้นตอนหรือกระบวนการออกใบอนุญาตที่ล่าช้า

การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ภายในดินแดนแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น นอกจากต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการและใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ข้างต้นแล้ว ผู้ให้บริการจะต้องได้รับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “การควบคุมเครื่องรับสัญญาณดาวเทียม การติดตั้งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน และการเสียดำเนินการในการใช้ความถี่วิทยุ” ซึ่งมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535³⁵³

³⁵² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

³⁵³ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องวิทยุคมนาคม หรือ ส่วนใด ๆ แห่งเครื่องวิทยุคมนาคมและการตั้งสถานีวิทยุคมนาคมซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานทางเทคนิคซึ่งเป็นรายละเอียดสำคัญของการกำกับดูแลการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในทุกประเภท เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคหรือมาตรฐานทางกิจการโทรคมนาคมใดๆ เป็นการเพิ่มเติม จึงยังคงใช้พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ต่อไป แม้ว่าหลักเกณฑ์บางประการมีความล้าสมัยและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งเมื่อพิจารณาได้ว่าการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) เป็นกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 แล้ว ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคหรือมาตรฐานของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้ในการให้บริการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ในประเทศไทยจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้

ในมาตรา 4 ให้นิยามคำว่า

“เครื่องวิทยุคมนาคม” หมายถึง เครื่องส่งวิทยุคมนาคม เครื่องรับวิทยุคมนาคม หรือเครื่องรับและส่งวิทยุคมนาคม แต่ไม่รวมถึงเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ และเครื่องรับหรือเครื่องรับและส่งวิทยุคมนาคมด้วยคลื่นแฮรดเซียนตามลักษณะหรือประเภทที่กำหนดในกฎกระทรวง

“สถานีวิทยุคมนาคม” หมายถึง ที่ส่งวิทยุคมนาคม ที่รับวิทยุคมนาคมหรือที่ส่งและรับวิทยุคมนาคม

ซึ่งหากพิจารณาตีความให้ครอบคลุมถึงสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในกิจการดาวเทียมประจำที่ (FSS) แล้ว ย่อมมีความหมายในลักษณะเดียวกันกับ สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ซึ่งใช้ในการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมจากสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้เป็นสถานีแม่ข่าย (Satellite Uplink/Downlink Service) หรือเป็นสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน ขนาดใหญ่ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 นั้นเอง

สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ หรือการรับ-ส่ง สัญญาณผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ภายในประเทศไทย นั้นผู้ประกอบการรายใดที่ประสงค์จะให้บริการในกิจการลักษณะนี้ จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดและเงื่อนไขภายใต้พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 นอกเหนือจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

ก. กรณีใบอนุญาต “เครื่องวิทยุคมนาคมลูกข่าย”

มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มีการขอใบอนุญาตในการทำ มี ใช้ นำเข้า ส่งออก หรือค้าเครื่องวิทยุคมนาคมก่อน ดังนี้

“มาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ใดทำ มี ใช้ นำเข้า ส่งออก หรือค้าซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เครื่องวิทยุคมนาคมบางลักษณะหรือเครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้ในกิจการบางประเภท ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือเฉพาะแต่บางกรณีก็ได้³⁵⁴”

ซึ่งผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า เครื่องวิทยุคมนาคมตาม มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 นี้ มีลักษณะเดียวกันกับ อุปกรณ์เพื่อการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินขนาดเล็กที่ใช้ในการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมสำหรับใช้เป็นสถานีลูกข่าย โดยพิจารณาจากลักษณะของคำว่า “เครื่องวิทยุคมนาคม” ที่ใช้ในกฎกระทรวง เรื่องกำหนดให้เครื่องวิทยุคมนาคมและสถานีวิทยุคมนาคมบางประเภทไม่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2547³⁵⁵

³⁵⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขโดย มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

³⁵⁵ ข้อ 3 ของกฎกระทรวง เรื่องกำหนดให้เครื่องวิทยุคมนาคมและสถานีวิทยุคมนาคมบางประเภทไม่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2547.

จากมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ข้างต้น เป็นบทบัญญัติมาตราหนึ่งในหลายมาตราซึ่งมีความสำคัญในการให้อำนาจรัฐมนตรี (ปัจจุบันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) เพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดส่วนย่อยในประเด็นต่างๆ ซึ่งในส่วนของการออกใบอนุญาตเครื่องวิทยุคมนาคมนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้กำหนดรายละเอียดของเครื่องวิทยุคมนาคมที่ได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตไว้ในกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดให้เครื่องวิทยุคมนาคมและสถานีวิทยุคมนาคมบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2547 ซึ่งเกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน สำหรับกรณีเครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้เป็นสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินลูกข่าย ตามข้อ 3 (4) ดังนี้

“กฎกระทรวง ข้อ 3 เครื่องวิทยุคมนาคมที่มีลักษณะหรือที่ใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาต มี ไซ้ และนำออก ซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม...

(4) อุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม (Television Received Only: TVRO) เพื่อการรับชมโดยเฉพาะ ซึ่งมีได้มีการนำสัญญาณไปไซ้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์”

ผู้วิจัยมีข้อสังเกต คือ แม้ว่าอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม (Television Received Only: TVRO) จะได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาต มี ไซ้ และนำออก แต่หากเป็นกรณีที่ทำ นำเข้า และค้าอุปกรณ์รับสัญญาณดังกล่าวแล้วก็ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนเสมอ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาต ก็เพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผู้รับชมรายการโทรทัศน์ทางบ้าน อย่างไรก็ตาม อุปกรณ์ดังกล่าวมักจะนำมาใช้เป็นอุปกรณ์รับสัญญาณดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบของการแพร่ภาพแพร่เสียงซึ่งมิได้อยู่ในขอบเขตของการวิจัยนี้ ดังนั้น ในส่วนของอุปกรณ์รับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ยังคงต้องได้รับใบอนุญาตทำ มี ไซ้ นำเข้า นำออก และค้า สำหรับอุปกรณ์รับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้เป็นสถานีดาวเทียมลูกข่ายในทุกกรณี เช่น สถานีดาวเทียมภาคพื้นดินขนาดเล็กสำหรับใช้เป็นเครื่องลูกข่าย (VSAT) เป็นต้น เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติใดๆ เป็นการยกเว้น

ข. กรณีใบอนุญาต “สถานีวิทยุคมนาคนแม่ข่าย”

มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคน พ.ศ. 2498 กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะตั้งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อน ดังนี้

“มาตรา 11 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานีวิทยุคมนาคน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

สถานีวิทยุคมนาคนต้องใช้ความถี่คลื่นให้ถูกต้องตามข้อบังคับว่าด้วยวิทยุคมนาคนตามภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยโทรคมนาคม

เพื่อให้การเป็นไปตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการตั้งสถานีวิทยุคมนาคนและให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุมและกำหนดการใช้คลื่นความถี่ของสถานีวิทยุคมนาคนต่าง ๆ

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้สถานีวิทยุคมนาคนที่ใช้ในกิจการบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง³⁵⁶”

จากมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคน พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ข้างต้น ก็เป็นอีกบทบัญญัติซึ่งมีความสำคัญในการให้อำนาจรัฐมนตรี (ปัจจุบันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) เพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดส่วนย่อยในประเด็นต่างๆ ซึ่งในส่วนของการออกใบอนุญาตสถานีวิทยุคมนาคนนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้กำหนดรายละเอียดของสถานีวิทยุคมนาคนที่ได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตไว้ในกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดให้เครื่องวิทยุคมนาคนและสถานีวิทยุคมนาคนบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2547 ตามข้อ 9 (2) ดังนี้

³⁵⁶ มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคน พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 52 (18 เมษายน 2535) หน้า 72.

“กฎกระทรวง ข้อ 9 ให้สถานีวิทยุคมนาคมที่ใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตั้งสถานีวิทยุคมนาคม...”

(2) สถานีรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม (TVRO) เพื่อการรับชมโดยเฉพาะซึ่งมิได้มีการนำสัญญาณไปใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์”

จากมาตรา 11 และกฎกระทรวงข้อ 9 (2) ข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าคำว่า สถานีวิทยุคมนาคมในที่นี้ หมายรวมถึงสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินทั้งที่เป็นสถานีแม่ข่ายลูกข่าย โดยยังไม่มี การแบ่งแยกอย่างชัดเจน ในกรณีนี้ กำหนดให้เครื่องวิทยุคมนาคมและสถานี ดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้เป็นสถานีลูกข่ายขนาดเล็กเท่านั้นที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาต ดังนั้นในทางกลับกัน หากเป็นอุปกรณ์รับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมขนาดใหญ่สำหรับใช้กับ ระบบของดาวเทียมประจำที่ (FSS) หรือสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินขนาดใหญ่ที่ใช้เป็นสถานีแม่ ข่ายสำหรับการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) แล้วก็ต้อง ได้รับใบอนุญาตติดตั้งก่อนการให้บริการทุกครั้ง เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใด ยกเว้นไว้

ค. อายุของใบอนุญาต

ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 6) ได้กำหนดประเภทและอายุของ ใบอนุญาตในแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

- (1) ใบอนุญาตให้ทำ ให้มีอายุ 180 วันนับแต่วันออก
- (2) ใบอนุญาตให้มี ให้มีอายุ 1 ปีนับแต่วันออก
- (3) ใบอนุญาตให้ใช้ ให้มีอายุตลอดอายุของเครื่องวิทยุคมนาคม
- (4) ใบอนุญาตให้นำเข้า ให้มีอายุ 180 วันนับแต่วันออก
- (5) ใบอนุญาตให้นำออก ให้มีอายุ 30 วันนับแต่วันออก
- (6) ใบอนุญาตให้ค้า ให้มีอายุ 1 ปีนับแต่วันออก เว้นแต่ใบอนุญาตที่ออกให้ เพื่อการซ่อมแซมโดยเฉพาะ ให้มีอายุ 5 ปีนับแต่วันออก
- (7) ใบอนุญาตให้ตั้งสถานีวิทยุคมนาคม ให้มีอายุตลอดระยะเวลาที่ผู้รับ ใบอนุญาตใช้สถานีตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเป็นสถานีวิทยุคมนาคม
- (8) ใบอนุญาตพนักงานวิทยุคมนาคม ให้มีอายุ 5 ปีนับแต่วันออก

(9) ใบอนุญาตให้รับข่าววิทยุคมนาคมต่างประเทศเพื่อการโฆษณา ให้มีอายุ 1 ปีนับแต่วันออก

ผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (1) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้มีเครื่องวิทยุคมนาคมด้วย”

ง. “การเสียค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่” ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

นอกจากจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตทางเทคนิคข้างต้นแล้ว มาตรา 11 ทวิ ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมโดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้มีการเสียค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่ ดังนี้

“มาตรา 11 ทวิ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้ใช้ความถี่คลื่นเพื่อกิจการใดหรือในลักษณะใดต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่คลื่นนั้นให้แก่รัฐบาลได้ตามอัตราที่เห็นสมควรประกาศตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁵⁷”

ในบทบัญญัติแห่งมาตราได้ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถประกาศให้มีการเสียค่าตอบแทนในการใช้คลื่นความถี่ได้ ซึ่งปัจจุบันอำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งได้มีการออก “ประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง กำหนดให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้คลื่นความถี่”³⁵⁸ ซึ่งออกตามความในมาตรา 11 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

“ข้อ 2. ในประกาศนี้...

“...กิจการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service) หมายความว่า กิจการวิทยุคมนาคมที่มีการติดต่อสื่อสารระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่กับสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่ ซึ่งมีสถานที่ตั้งในจุดประจำที่ที่กำหนด โดยติดต่อสื่อสารผ่านดาวเทียม....”

³⁵⁷ “มาตรา 11 ทวิ” ถูกเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535
มาตรา 8

³⁵⁸ ประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง กำหนดให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้คลื่นความถี่

ตามประกาศฉบับนี้กำหนดให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุ (Frequency Assignment) เพื่อนำไปใช้ในกิจการให้บริการในกิจการประจำที่ผ่านดาวเทียม (Fixed-Satellite Service: FSS) ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้คลื่นความถี่วิทยุเป็นรายปี³⁵⁹ ซึ่งจะใช้สูตรสำเร็จในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่วิทยุตามข้อ 4 และกำหนดให้การนับวันครบกำหนดชำระค่าตอบแทนจะเริ่มนับเวลาภายใน 1 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ หรือในกรณีที่ผู้ใช้คลื่นความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรคลื่นให้ก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม 2539 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ใช้ความถี่ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ลงวันที่ 29 มกราคม 2539 ใช้บังคับ ก็ให้เริ่มนับเวลาตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2539³⁶⁰

ทั้งนี้ สามารถสรุปอัตราค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่ขั้นต่ำเป็นรายปี ตามตารางแนบท้ายประกาศกระทรวงได้ตามตารางที่ 5 ดังนี้

ตารางที่ 5 ค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่ขั้นต่ำ (Minimum Charge)	
ข่ายวิทยุคมนาคมสาธารณะ	ค่าตอบแทน (บาท) ความถี่/ปี
วิทยุกระจายเสียง	50,000
วิทยุติดตามตัว	50,000
วิทยุโทรทัศน์	100,000
วิทยุโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก	100,000

ที่มา: ตารางแนบท้ายประกาศกระทรวง (พ.ศ.2547) ออกตามความในมาตรา 11 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

³⁵⁹ ข้อ 3 ของประกาศกระทรวง (พ.ศ.2547) ออกตามความในมาตรา 11 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

³⁶⁰ ข้อ 6 ของประกาศกระทรวง (พ.ศ.2547) ออกตามความในมาตรา 11 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535



ดังนั้น หากผู้ใดประสงค์จะให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินใน
ด้านกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศไทยแล้ว จะต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตตาม
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ คือ

1. ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่ 3 ตามพระราชบัญญัติการ
ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544
2. ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่
และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และ
3. ใบอนุญาตติดตั้งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินเพื่อใช้เป็นสถานีแม่ข่ายในการรับ-
ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และ พระราชบัญญัติแก้ไข
เพิ่มเติมวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

จากหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตเกี่ยวกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและ
อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 สามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบัน ยังไม่มีการ
กำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎหมายใดๆ ที่กำหนดมาตรฐานอุปกรณ์สำหรับบริการการสื่อสารผ่าน
ดาวเทียมไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการให้อนุญาตต่างๆ ยังมี
ความล่าช้าสำหรับบริการในประเภทนี้ จึงสมควรต้องมีการจัดทำหลักเกณฑ์หรือกฎหมายเฉพาะ
สำหรับอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยอย่างเป็นสากล

3.4.2.3 ปัญหาในด้านองค์กรกำกับดูแล

ปัญหาสำคัญในด้านองค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสาร
ผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยปัจจุบัน ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่ของ
แต่ละองค์กร ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากจัดตั้งองค์กรร่วมที่ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด
ไว้ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในภาพรวม โดยมีกฎหมายสำคัญที่
เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

เนื่องจากมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³⁶¹ ได้บัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามหลักการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ขึ้น เพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งมีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยนั้นในส่วนของหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมก็มี “คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” หรือเรียกย่อๆ ว่า “กทช.” ทำหน้าที่ในการวางนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมบนพื้นฐานของการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม โดยได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน

“คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” หรือเรียกย่อๆ ว่า “กทช.” นั้น นอกจากจะเป็นผู้วางนโยบายและกำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ในด้านกิจการโทรคมนาคมตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ยังกำหนดให้ กทช. เป็นผู้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการด้านโทรคมนาคมภายในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) เท่าที่มีกฎหมายใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันด้วย โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 กล่าวคือ

³⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40, ฉบับราชกิจจานุเบกษา, ตอนที่ 55ก, 11 ตุลาคม 2540, หน้า 9

สำหรับ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 51³⁶² เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กทช. ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. จัดทำแผนแม่บทการประกอบกิจการโทรคมนาคม³⁶³

เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. ตามพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 51 (1) ซึ่งเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (National Table of Frequency Allocation) เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ตามที่กล่าวมาแล้วในเรื่องของนโยบายข้างต้น ซึ่งเกี่ยวกับการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการให้บริการกิจการโทรคมนาคมควรต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกอบกัน

เนื่องจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมตามนโยบายข้างต้น ตลอดจนป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจด้วย ซึ่งผู้ประกอบการตามคำนิยามของพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ให้บริการในธุรกิจด้วย ดังนั้น การให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) จึงเป็นผู้ให้บริการธุรกิจประเภทหนึ่งที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นกัน

นอกจากนี้มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ระบุว่าผู้ประกอบการโทรคมนาคมนอกจากจะต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้ กทช. กำหนดมาตรการเฉพาะมิให้ผู้รับใบอนุญาต

³⁶² มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 51,

³⁶³ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550

ประกอบกิจการโทรคมนาคมกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการ
แข่งขันในเรื่องดังต่อไปนี้

- การอุดหนุนการบริการ
- การถือครองธุรกิจบริการในประเภทเดียวกัน
- การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม
- การใช้พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน
- การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย

ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับต้องใช้ควบคู่กันไป เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน
เสรีอย่างเป็นธรรมและป้องกันพฤติกรรมผูกขาดโดยผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการ
โทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมีการบังคับใช้อย่างมี
ประสิทธิภาพ กทช. ก็จำเป็นต้องเร่งออกประกาศกำหนดเกี่ยวกับนโยบายการแข่งขันใน
กิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะในส่วนของกาให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมใน
ภาคพื้นดินทางด้านนโยบายการกำกับดูแลที่ยังไม่มีความชัดเจนต่อไป

2. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม

เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. ตามพ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. 2543
มาตรา 51(2), 51 วรรคท้าย และสอดคล้องกับพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ มาตรา
7 วรรคหนึ่ง โดยมีข้อพิจารณาได้ดังนี้

2.1 การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมอาจจะกำหนด
โดยระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดก็ได้ แต่หากการกำหนดดังกล่าวเป็นการ
กำหนดเพื่อบังคับใช้ต่อผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นการทั่วไปก็ต้องประกาศ
ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะใช้บังคับได้³⁶⁴

2.2 การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมต้องประกาศเป็น
การล่วงหน้า เพื่อความสอดคล้องกับพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ มาตรา 8 วรรค

³⁶⁴ มาตรา 51 วรรคสาม พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543.

แรก³⁶⁵ กำหนดให้ กทช. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตโดยเปิดเผย เป็นการทั่วไปและล่วงหน้า เพื่อให้โอกาสผู้ที่สนใจจะขอรับใบอนุญาตได้ทราบก่อนล่วงหน้า ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาถึงลำดับของการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้วจะเห็นว่า “การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม” ควรเป็นเรื่องที่ กทช. ต้องพิจารณาดำเนินการในลำดับต้นๆ จึงจะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และประเภทของใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อไปได้

3. กำหนดหลักเกณฑ์การให้อุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. ตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 51(5), 51 วรรคท้าย ซึ่งปัจจุบัน กทช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมพ.ศ. 2544 ทั้งนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ครอบคลุมถึง ประเภทของใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตและวิธีการในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาต รวมถึงการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 จะบัญญัติให้ กทช. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนเป็นผู้กำหนดลักษณะประเภทของกิจการโทรคมนาคมและมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตต่างๆ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับบทบาทของ กทช. ในปัจจุบัน ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นการเฉพาะ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ใช้บังคับ และในเรื่องของการสื่อสารผ่านดาวเทียมนี้ ก็ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยในปัจจุบันอีกหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดูแลสัญญาสัมปทานการสื่อสารผ่านดาวเทียมในภาคอวกาศ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่เป็นคู่สัญญาสัมปทานการสื่อสารผ่านดาวเทียมในภาคพื้นดิน ฯลฯ

³⁶⁵ มาตรา 8 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

3.5 บทวิเคราะห์แนวทางการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริการ ดาวเทียมประจำที่ (FSS) ของประเทศไทย

การวิเคราะห์แนวทางเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยในหัวข้อนี้ จะให้ความสำคัญในส่วนของการวางกฎระเบียบภายในประเทศ (Domestic regulation) เกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน รวมถึงองค์กกำกับดูแลผู้ควบคุมการให้บริการดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่เหมาะสมของประเทศไทยเพื่อใช้วางแนวทางในการบัญญัติกฎหมายต่อไป

เนื่องจาก ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับบริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) เป็นการเฉพาะ โดยการกำกับดูแลการให้บริการดาวเทียมประจำที่ในภาคพื้นดินของประเทศไทยในขณะนี้ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการกำกับดูแลภายใต้สัมปทานภาครัฐ ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันสัมปทานบางส่วนจะหมดอายุไปแล้วก็ตาม แต่ปัจจุบัน อุตสาหกรรมบริการโทรคมนาคมทางดาวเทียมกำลังเข้าสู่แนวโน้มของการเปิดเสรี โดยผลของการเจรจาตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศข้อใดบังคับให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีการค้าบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมก็ตาม รวมทั้งยังไม่มี ความชัดเจนในกรอบของการเจรจาระหว่างประเทศใดๆ แต่ประเทศไทยก็ควรเตรียมการรองรับแนวทางการเปิดเสรีในภาคการค้าบริการโทรคมนาคมในอนาคต ทั้งนี้ ผลจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในที่ชัดเจนเพื่อรองรับต่อการเปิดเสรีและการเติบโตของอุตสาหกรรมบริการโทรคมนาคมทางดาวเทียมจึงอาจเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อนโยบายการเปิดเสรีในบริการดังกล่าว ดังนั้น ข้อพิจารณาถึงแนวทางการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยตลอดจนผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการเปิดเสรี โดยเฉพาะบริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) จึงมีความน่าสนใจในการนำมาวิเคราะห์โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.5.1 แนวทางการวางหลักเกณฑ์ด้านนโยบายสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทย

ในอดีตแนวทางในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการผูกขาดแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะผูกขาดโดยรัฐหรือเอกชน สำหรับกรณีการผูกขาดโดยภาครัฐก็จะมีฐานะเป็นทั้งผู้จัดให้มีบริการ เป็นผู้กำหนดกรอบแนวทาง และเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งสิ้น

โดยอาจจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริติช เทเลคอม (British Telecommunications) หรือ BT ของประเทศอังกฤษ หรืออาจเป็นกรณีที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ เช่น การให้สัมปทานดาวเทียมแก่บริษัท ซินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ของประเทศไทย หรืออาจอยู่ในรูปแบบของการผูกขาดโดยภาคเอกชนที่รัฐให้เข้ามาเป็นผู้ให้บริการแต่เพียงรายเดียว เช่น การให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมโดย COMSAT ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

แต่ปัจจุบันแนวทางของการจัดให้มีบริการโดยรัฐได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากด้วยการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่รวดเร็วจึงทำให้เกิดมีบริการในรูปแบบใหม่ๆ รวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างตลาดบริการโทรคมนาคมของประเทศต่างๆ เพื่อรองรับต่อการเปิดเสรีและส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการค้าบริการภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น จากการศึกษาพบว่า แนวทางการปรับตัวของตลาดบริการโทรคมนาคม รวมถึงตลาดบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ต้องการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะภาคเอกชนให้มีการการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ด้วยรูปแบบของการแข่งขันในตลาดที่มีการกำกับดูแลให้น้อยที่สุด โดยมีหลักการร่วมกันที่จะลดกฎเกณฑ์ รวมถึงสร้างกลไกการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในเอกสารอ้างอิง (Reference Paper) ที่เป็นหลักการเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ จากการศึกษา ยังพบว่าแนวทางปฏิบัติภายในของแต่ละประเทศนั้นยังมีระดับของการปรับปรุงกฎหมายที่แตกต่างกันอยู่มาก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป และประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรมตลาดบริการโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ นโยบายของประเทศพัฒนาที่แล้วจะเป็นนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีจึงเป็นนโยบายในลักษณะของการส่งเสริมการเข้าไปลงทุนในต่างประเทศ โดยความเสมอภาคที่เท่าเทียมกับคนของประเทศที่ตนเข้าไปลงทุนนั้น แต่สำหรับนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาในฐานะของประเทศผู้รับเทคโนโลยี จะเน้นการสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในภาคบริการโทรคมนาคมที่ต้องมีการลงทุนที่สูง จึงนิยมสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนจากต่างชาติมากขึ้น ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตประการสำคัญ คือ สำหรับบริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะในส่วนของการสื่อสารผ่านดาวเทียมสำหรับบริการดาวเทียมประจำที่ (FSS) ของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ มักจะแทบไม่มีการลงทุนจากต่างชาติอยู่เลย ซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่ประเทศเหล่านั้น มีผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เป็นผู้

ให้บริการโทรคมนาคมที่ยากต่อการเข้ามาแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหม่ แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะใช้ระบบการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมแล้วก็ตาม

จากการศึกษาพบว่าแนวทางการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมจะมีนโยบายสำคัญที่เรียกว่า “นโยบายการเปิดน่านฟ้า” (Open Skies Policy) ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญที่เอื้อต่อการเปิดเสรีสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน โดยเป็นนโยบายที่สนับสนุนหลักการเข้าสู่ตลาดและหลักการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันของผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ประกอบการต่างชาติ ซึ่งสอดคล้องกันกับหลักการสำคัญของการเปิดเสรีสำหรับบริการโทรคมนาคมพื้นฐานภายใต้กรอบของความตกลงในทางระหว่างประเทศ

ดังนั้น ในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายสำคัญที่นิยมใช้ในการเปิดเสรีสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศต่างๆ ได้แก่ “นโยบายการเปิดน่านฟ้า” (Open Skies Policy) นั่นเอง นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่ามีประเทศต่างๆ ที่ดำเนินนโยบายการเปิดน่านฟ้าเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป อันมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ต้องการให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เหมาะสมต่อความต้องการของตลาดโดยให้มีการกำกับดูแลน้อยที่สุด ดังนั้น นโยบายดังกล่าวจึงมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเสรีในตลาดบริการโทรคมนาคมภายในประเทศ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม จากเดิมที่มีลักษณะของการผูกขาดการให้บริการมาเป็นการแข่งขันเสรี โดยมีแนวทางสำคัญ ดังนี้

1. การลดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้อนุญาตเพื่อให้ผู้ประกอบการให้บริการดาวเทียมรายใหม่สามารถเข้ามาให้บริการภายในประเทศได้ง่ายขึ้น
2. เปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
3. การผ่อนคลายนโยบายระเบียบที่ใช้บังคับภายในท้องถิ่นให้ยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อรองรับการเข้ามาประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายใหม่
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระดับภูมิภาคของตนหรือกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคใกล้เคียงให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

สำหรับประเทศไทยที่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากห้วงอวกาศมากขึ้น ก็เริ่มจะมีการกำหนดแนวทางในการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศอย่างเป็นระบบ ซึ่งปัจจุบัน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือกระทรวง ICT เป็นหน่วยงานสำคัญที่พยายามผลักดันให้มีการวางกรอบและแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศไทยในขณะนี้ โดยสามารถพิจารณาได้จากโครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ พ.ศ. 2547-2557 กล่าวคือ

แผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ พ.ศ. 2547-2557 นี้ มีการกำหนดเป้าหมายที่สำคัญเพื่อสร้างขีดความสามารถทางอวกาศและนำกิจการอวกาศมาใช้ในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ จะมีการนำเทคโนโลยีอวกาศมาใช้ในทุกหน่วยงานได้อย่างเป็นระบบ และประเทศไทยจะเป็นศูนย์กลางของกลุ่มประเทศอาเซียนในการเตรียมบุคลากรด้านอวกาศอย่างเป็นระบบ ตลอดจนจะจัดให้มีองค์กรอวกาศแห่งชาติที่เป็นเลิศในอาเซียน ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และเครือข่าย นอกจากนี้ ประเทศไทยจะมีรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการพื้นฐานสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งนี้ แนวทางของการพัฒนากิจการอวกาศของไทยในภาพรวม จึงอยู่ที่การจัดตั้งองค์กรกลางด้านอวกาศ และการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของประเทศเพื่อใช้ในกิจการอวกาศเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าแผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ (พ.ศ. 2547-2557) ฉบับนี้ มุ่งเน้นถึงบริการที่เกิดจากกิจกรรมอวกาศในส่วนของภาคอวกาศเป็นหลัก (Space Segment) และแม้ภาครัฐจะได้กำหนดกรอบการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศไทยขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติขณะนี้ ก็ยังคงไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่เพียงพอ และยังไม่ก่อให้เกิดผลที่ชัดเจนได้ในทางปฏิบัติ ทั้งในส่วนของการจัดตั้งองค์กรกลางด้านอวกาศ หรือ การจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมอวกาศของประเทศไทย

นอกจากแผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ พ.ศ. 2547-2557 ข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน ในส่วนของการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550 โดยแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมนี้ เกิดขึ้นตามความในพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือ กทช. เป็นผู้จัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว โดย กทช. ได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมนี้ขึ้นในลักษณะของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบ

แนวทางในการพัฒนาและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าการวางนโยบายทั้งในส่วนของแผนแม่บทการพัฒนากิจการอวกาศของประเทศ พ.ศ. 2547-2557 และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550 ข้างต้น แม้จะมีแนวนโยบายที่ต้องการเปิดตลาดกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่การวางนโยบายดังกล่าวก็ยังเป็นแผนงานในระยะสั้น ซึ่งหากเป็นระยะเวลาที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาศักยภาพในด้านอุตสาหกรรมเกี่ยวกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมสำหรับประเทศไทยแล้ว อาจถือวาระเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป สำหรับการดำเนินการใดๆ ตามนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามนโยบายในทางปฏิบัติได้

ดังนั้น ในกรณีของการวางหลักเกณฑ์ทางด้านนโยบายของประเทศไทย จึงอาจสรุปได้ว่าแม้จะมีการวางกรอบนโยบายในเรื่องของกิจกรรมอวกาศและการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้แล้วก็ตาม แต่ขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดทิศทางที่ชัดเจนสำหรับการเปิดตลาดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดิน ดังนั้น การกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงยังไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม

จากการวิเคราะห์ในเบื้องต้นแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อรองรับแนวทางการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม แต่ความตื่นตัวและความพยายามสร้างกรอบแนวทางในด้านนโยบายดังกล่าวยังไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการพัฒนารูปแบบของการให้บริการโทรคมนาคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทางเศรษฐกิจ และด้านทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการไทยอย่างจริงจังต่างๆ ซึ่งแตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งต่างก็พยายามแข่งขันกันสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการภายในประเทศตนให้สูงขึ้นในทุกๆ ด้าน และภาครัฐก็ช่วยส่งเสริมโดยการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางในการวางแผนพัฒนาด้านโทรคมนาคมของตนให้ทันสมัย และสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่จัดได้ว่าเป็นบริการโทรคมนาคมประเภทหนึ่งที่ต้องใช้ศักยภาพของผู้ประกอบการในระดับที่สูง

จากสภาวะการณ์ดังกล่าว จึงทำให้มีประเด็นที่น่านำมาพิจารณาว่า หากประเทศไทยจะต้องเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในอนาคต ประเทศไทยได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศไว้มากน้อยเพียงใด ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันนี้ จะมีได้มีบทบัญญัติในทางระหว่างประเทศใดๆ ที่บังคับให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมก็ตาม แต่ในภาพรวมของการค้าการลงทุนในทางระหว่างประเทศแล้ว ย่อมมีแนวโน้มที่ประเทศไทยจะต้องเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้ในอนาคต ดังนั้น หากประเทศไทยได้เริ่มวางนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมตั้งแต่บัดนี้ โดยการศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นการเฉพาะแล้ว ก็ย่อมสามารถตั้งรับหรือหามาตรการต่างๆ เพื่อเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีนั้นได้ในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ จากการศึกษาของผู้วิจัยในเบื้องต้นพบว่า ข้อดีของการใช้นโยบายเปิดน่านฟ้า (Open Skies Policy) ที่สำคัญ คือ เป็นการสนับสนุนแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันเสรีในตลาดบริการดาวเทียมภายในประเทศ และทำให้เกิดแรงกระตุ้นต่อภาคอุตสาหกรรมการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินภายในประเทศได้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการมีการแข่งขันเสรีในตลาดบริการดาวเทียมภายในประเทศก็จะทำให้เกิดการแข่งขันการให้บริการ ซึ่งก็จะส่งผลดีต่อผู้บริโภค คือ ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นและมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการใช้บริการที่ถูกลง ซึ่งทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปก็ได้ใช้นโยบายนี้ในการวางแนวทางการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ หากมีการเปิดเสรีในตลาดการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ย่อมทำให้ตลาดการค้าบริการดาวเทียมของไทยที่อยู่ในรูปแบบของการผูกขาดปัจจุบัน มีการพัฒนาด้านการแข่งขัน โดยผู้ประกอบการก็จะพยายามพัฒนารูปร่างของตนเองเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าให้ได้มากที่สุด จึงทำให้มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีเพื่อให้ได้บริการที่มีความทันสมัย มีคุณภาพ มีบริการที่หลากหลาย และมีต้นทุนที่ต่ำ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคเพราะมีทางเลือกเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีราคาค่าบริการที่ถูกลง

อย่างไรก็ดี ก็มีข้อพิจารณาในทางกลับกัน อันได้แก่ ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยใช้นโยบายการเปิดน่านฟ้าสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม กล่าวคือ หากการแข่งขันที่เกิดขึ้นอาจมีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ โดยทำให้เกิดสภาวะของการ

ผูกขาดตลาดโดยเอกชน เพราะบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นการให้บริการที่มีค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่สูงมาก ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้ามาให้บริการก็มักจะต้องเป็นผู้ประกอบการที่มีเงินลงทุนสูง นอกจากนี้ การผูกขาดตลาดยังอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ผู้ประกอบการมีศักยภาพในการแข่งขันที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ประกอบการรายใดที่มีศักยภาพมากกว่าก็ย่อมจะได้เปรียบผู้ประกอบการที่มีศักยภาพน้อยกว่า ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ประเทศกำลังพัฒนาได้เปิดตลาดเสรีสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมโดยให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการภายในประเทศได้ ซึ่งทั้งสองบริษัทมีความแตกต่างกันในความพร้อมทั้งทางด้านเทคโนโลยี เงินทุน และประสิทธิภาพของบุคคลากร ก็อาจเป็นสาเหตุให้ผู้ประกอบการภายในประเทศต้องเลิกกิจการไปในที่สุด และคงเหลือเพียงบริษัทต่างชาติที่มีศักยภาพมากกว่า ซึ่งในประเด็นดังกล่าวย่อมสามารถนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่อยู่ในฐานะเป็นประเทศพัฒนาซึ่งเป็นผู้บริโภคทางเทคโนโลยี

ดังนั้น หากประเทศไทยยังไม่มีกรวางนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในอนาคต ก็อาจเกิดปัญหาในการผูกขาดตลาดโดยภาคเอกชนสำหรับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศไทยได้ ซึ่งทิศทางการสำคัญที่ควรให้ความชัดเจนสำหรับการวางนโยบายเพื่อรองรับการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทย ได้แก่ การพิจารณาถึงศักยภาพของผู้ประกอบการไทยในปัจจุบันเพื่อหาจุดแข็งอันจะเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขันเมื่อมีการเปิดตลาดการแข่งขันเสรี โดยอาจจะพิจารณาศักยภาพของผู้ประกอบการไทยในแต่ละภาคส่วนของอุตสาหกรรมการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ยกตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมการสร้างและส่งดาวเทียม อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์ภาคพื้นดิน และอุตสาหกรรมการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาได้แล้วว่าผู้ประกอบการไทยมีศักยภาพด้านใดในระดับสูง ภาครัฐก็ควรให้การส่งเสริมและปกป้องอุตสาหกรรมบริการในส่วนนั้นเพิ่มมากขึ้น แต่หากในอุตสาหกรรมใดที่ผู้ประกอบการไทยยังไม่มีศักยภาพและเห็นได้ว่าไม่สามารถพัฒนาศักยภาพให้ทัดเทียมกับผู้ประกอบการต่างชาติได้ ผู้วิจัยเห็นว่าก็สามารถขึ้นนโยบายการเปิดตลาดสำหรับอุตสาหกรรมในด้านดังกล่าวได้อย่างเสรีเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการค้าการลงทุนภายในประเทศ และส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติได้

ดังนั้น ทิศทางของประเทศไทยในส่วนนี้ จึงควรเพิ่มแนวทางของกระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใส โดยการลดอำนาจการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของผู้ประกอบการรายเดิมที่มีอำนาจเหนือตลาดลง และให้ กทช. เข้ามากำกับดูแลในส่วนของ

การออกกฎระเบียบเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยไม่เป็นการแทรกแซงการประกอบกิจการของผู้ประกอบการมากเกินไป อันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อพิจารณาประการสำคัญในส่วนนี้ ก็คือ การเปิดเสรีสำหรับการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้น ควรพิจารณาถึงศักยภาพของผู้ประกอบการไทยด้วย เพราะหากอุตสาหกรรมใดที่ผู้ประกอบการไทยมีศักยภาพเพียงพอต่อการแข่งขันก็ควรที่จะได้รับการส่งเสริมและได้รับการปกป้องจากภาครัฐในระดับหนึ่งซึ่งจะต้องไม่กระทบต่อนโยบายการเปิดเสรีในภาพรวม

3.5.2 แนวทางการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของประเทศไทย

จากการศึกษากรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) นั้นพบว่า มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบภายในประเทศ (Domestic Regulations) ซึ่งได้กำหนดหลักเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) และหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยใช้ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of specific commitment) เป็นเครื่องมือสำคัญตามแนวทางเพื่อการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม ซึ่งในส่วนของบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่มีการเจรจาภายหลังจากการเจรจาอนุภูมิภาคเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อผูกพันเฉพาะ และเพื่อให้ได้ความคืบหน้ามากขึ้น จึงได้เกิดเป็นความตกลงที่เรียกว่าพิธีสารฉบับที่ 4 ซึ่งได้สร้างตราสารทางกฎหมายที่สำคัญ เรียกว่า เอกสารอ้างอิง (Reference paper) ขึ้นมา โดยตราสารฉบับนี้เองที่มีความสำคัญต่อการปรับปรุงแนวทางในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในของแต่ละประเทศ และแม้เอกสารอ้างอิงนี้จะมีได้มีฐานะเป็นสนธิสัญญา แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อผูกพันเฉพาะที่ผนวกอยู่ในพิธีสารฉบับที่ 4 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎระเบียบภายในประเทศ (Domestic Regulation) อันเป็นการสร้างแนวทางและกรอบการดำเนินการที่สำคัญในการวางกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศเพื่อส่งเสริมแนวทางของการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยนั้น ก็มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความจำเป็นเพื่อการดำเนินการเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบภายในประเทศให้สอดคล้องกับกรอบของความตกลงระหว่างประเทศข้างต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความร่วมมือในทางระหว่างประเทศอื่นๆ อีก อันได้แก่ การเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา (FTA) และการเจรจา

การค้าเสรีภายใต้กรอบของอาเซียน (AFAS) ที่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงภาคการค้าบริการ โทรคมนาคมซึ่งประเทศไทยได้เข้าผูกพันการเปิดเสรีตลาดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานแล้ว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าแม้การลงนามผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะมีผลให้ประเทศที่ลงนามต้องอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ตนได้ผูกพันไว้ก็ตาม แต่สำหรับประเด็นของการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมก็ยังไม่ มีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ต้องเปิดเสรี ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาถึงความผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) แล้วจะเห็นว่าได้มีบทบัญญัติในหลายข้อที่เปิดช่องให้ประเทศสมาชิกสามารถเจรจาต่อรองกันได้ ในทุกกรณีสำหรับการเปิดเสรีการสื่อสารผ่านดาวเทียม ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติในข้อ 5 ที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถรวมกลุ่มในทางเศรษฐกิจได้และบทบัญญัติในข้อ 18 ในเรื่องของข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitment) ที่ระบุให้ประเทศสมาชิกสามารถเจรจาตกลงกันเองในส่วนของบริการที่ไม่มีอยู่ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งรวมถึงการสื่อสารผ่านดาวเทียมด้วย ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกบางประเทศได้ตกลงเจรจากัน ภายใต้กรอบการเจรจาเขตการค้าเสรีต่างๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยที่กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาเขตการค้าเสรีเพื่อเปิดเสรีในด้านการค้าบริการต่างๆ ซึ่งรวมถึง การค้าบริการโทรคมนาคมด้วย ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเพื่อรองรับการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งใน สภาวะการณ์เช่นนี้

ปัจจุบันในหลายๆ ประเทศได้ปฏิรูปกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว จึงมีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เฉพาะสาขาโดยเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ให้ครอบคลุมการประกอบกิจการโทรคมนาคม ได้ในทุกประเภท ในลักษณะการรวมเอากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีเดิมที่เคยมีการแยก ประเภทสาขาออกเป็นการเฉพาะ เช่น สาขาการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications) สาขาบริการโทรคมนาคมเพิ่มมูลค่า (Value-added services) และการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting) รวมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งตัวอย่างสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายในลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป กล่าวคือ

สหรัฐอเมริกามีการพัฒนากฎหมายโทรคมนาคมฉบับใหม่ ที่เรียกว่า The Telecommunication Act 1996 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในเรื่องของการแข่งขันในตลาดบริการ โทรคมนาคม โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นมาจากกฎหมายการสื่อสารเดิม คือ The Communication Act 1934 ที่เป็นเพียงกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสาร

แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา หรือ FCC (Federal Communications Commission) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภท ซึ่งรวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกาด้วย ซึ่งจากการศึกษา พบว่าโดยลักษณะสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา ก็คือ หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Utility Regulation) ที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าโดยตรง แต่เป็นการวางหลักการเพื่อกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาดเป็นสำคัญ

สหภาพยุโรปมีการพัฒนากฎหมายโทรคมนาคมอย่างเป็นระบบ โดยมีการเปลี่ยนแปลงกรอบกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม โดยอยู่ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ใหม่ (New regulatory framework for electronic communication) จำนวน 6 ฉบับ โดยมุ่งเน้นในเรื่องของการหลอมรวมเทคโนโลยี (Convergence) และการสร้างระบบกฎเกณฑ์ภายในภูมิภาคให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (harmonize) ซึ่งเป็นการรวมเอากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโทรคมนาคม (Telecommunication) สื่อข้อมูลต่างๆ (Media) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ให้มาอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์เดียวกัน โดยให้รวมเรียกว่า “การสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์” (Electronic Communications)

ดังนั้น จากข้อมูลต่างๆ ในข้างต้น จะเห็นได้ว่าขณะนี้ประเทศไทยก็กำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการวางกฎระเบียบภายในสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมอยู่เช่นกันซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่พิจารณาประการสำคัญคือ สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยในขณะนี้ ยังไม่มีนโยบายอันมีทิศทางที่ชัดเจน ดังนั้น การออกกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยในขณะนี้จึงยังไม่มีความคิดหน้า อยากรู้ก็ดี แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยจะได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีกฎระเบียบใดๆ ที่บัญญัติถึงการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมต่อการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทย ดังนี้

ก. การให้อนุญาตของประเทศไทย

แม้ว่าการออกใบอนุญาตจะเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ แต่สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมก็มีแง่มุมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ทำให้เกิดความไร้พรมแดน โดยเมื่อประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยได้เข้าผูกพันตามกรอบความตกลงระหว่างประเทศแล้วก็มีผลทำให้การออกกฎระเบียบภายในจะต้องทำให้สอดคล้องกับแนวทางระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหลักการสำคัญในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตคงหนีไม่พ้นในเรื่องของการสร้างความโปร่งใส ชัดเจน และไม่เลือกปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทย แนวทางปฏิบัติสำหรับการให้อนุญาตประกอบกิจการการสื่อสารผ่านดาวเทียมมีลักษณะเป็นการให้อนุญาตเป็นรายกรณี ที่เรียกว่า "Individual Licenses" โดยเป็นการให้สิทธิพิเศษสำหรับผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมเป็นการเฉพาะรายในรูปแบบของการให้สัมปทานภาครัฐ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ายังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้นโยบายการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินโดยทำให้เกิดความไม่ชัดเจน และการเลือกปฏิบัติในส่วนของการให้อนุญาต ดังนั้น ทิศทางที่สำคัญของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตในเรื่องนี้ จึงควรทำให้เกิดความโปร่งใส ชัดเจน และมีความยืดหยุ่น โดยการบัญญัติกฎหมายสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลจะได้หลักเกณฑ์การให้อนุญาตมาใช้และเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแนวทางการเปิดเสรีบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยต่อไป

ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติของไทยได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้อนุญาตเพื่อส่งเสริมการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น โดยมีการออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการให้อนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะที่ไม่ใช่การแบ่งแยกประเภทของใบอนุญาตตามเทคโนโลยีเช่นในอดีตที่ผ่านมา เพื่อสนับสนุนแนวความคิดในเรื่องของความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technological Neutrality) ให้เพิ่มขึ้น โดยมีแง่มุมทางกฎหมายสำหรับการแบ่งประเภทของใบอนุญาต และกระบวนการออกใบอนุญาตที่สำคัญ ดังนี้

1. การแบ่งประเภทใบอนุญาต

จากการศึกษาพบว่า การแบ่งประเภทของใบอนุญาตที่เป็นการรักษาความสมดุลระหว่างความโปร่งใส ชัดเจน และยืดหยุ่นสามารถแบ่งแนวทางการกำหนดประเภทใบอนุญาตออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก การแบ่งประเภทใบอนุญาตตามลักษณะของโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งสามารถบางประเภทของผู้ประกอบการได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง (Network Provider) และผู้ประกอบการที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองแต่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม (Service Provider) โดยมีการกำกับดูแลในส่วนของผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองมากกว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั่วไป ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ก็มักจะใช้แนวทางนี้ในการกำหนดประเภทของใบอนุญาต ซึ่งรวมถึง การกำหนดประเภทของใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ของประเทศไทยด้วย แนวทางที่สอง เป็นการกำหนดประเภทใบอนุญาตในลักษณะเดียวกันทั้งหมด โดยไม่มีการแบ่งแยกประเภทของใบอนุญาตตามเทคโนโลยีใดๆ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดจะอยู่ภายใต้ประเภทของใบอนุญาตแบบเดียวกัน เพื่อเปิดกว้างทางเทคโนโลยี และเป็นแนวทางที่สนับสนุนการเข้าสู่ตลาดอย่างเสรีมากที่สุด ซึ่งปัจจุบันสหภาพยุโรป ได้เริ่มใช้ระบบการกำหนดประเภทของใบอนุญาตในลักษณะนี้แล้ว และมีแนวโน้มจะเป็นที่แพร่หลายเพิ่มมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยได้เลือกใช้การกำหนดประเภทของใบอนุญาตในแนวทางแรก โดยแบ่งประเภทของใบอนุญาตออกเป็น 3 แบบตามลักษณะของโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งปรากฏตามบทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ทั้งนี้ ตามประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม ฉบับลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ในภาคผนวก ก. ได้กำหนดให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม ไม่ว่าจะให้บริการโครงข่ายดาวเทียม (Satellite Network) บริการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมจากสถานีแม่ข่าย (Satellite Uplink/Downlink Service) บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่ใช้จานสายอากาศขนาดเล็ก ที่มีสถานีแม่ข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก (Public VSAT Services) และบริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมที่มีสถานีแม่ข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก จัดอยู่ในบริการประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตแบบที่ 3 ดังนั้น สำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมประจำที่ (Fixed-satellite services) จึงต้องจัดอยู่ในใบอนุญาตประเภทดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ซึ่งประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม จัดอยู่ในใบอนุญาตประเภทที่สามนี้ ได้แก่ การจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ประกอบการต่างชาติ ซึ่งกำลังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน และยังไม่เป็นที่ยุติ โดยมีการแก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นเดิมจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 ซึ่งเป็นการเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ประกอบการต่างชาติ ตามแนวทางส่งเสริมการลงทุน อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของการถกเถียงกันในเบื้องต้น ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนสำหรับประเด็นของการเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคม ว่าบริการโทรคมนาคมประเภทใดบ้างที่สามารถเปิดเสรีได้ในขณะนี้ และมีบริการโทรคมนาคมใดบ้างที่ยังไม่สามารถเปิดเสรีได้ โดยยึดหลักการเศรษฐกิจพอเพียง และหาความสมดุลว่าศักยภาพของประเทศไทยในบริการโทรคมนาคมแต่ละสาขาบริการนั้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับใด เพื่อเป็นการลดข้อขัดแย้งที่กำลังเกิดขึ้นจากการจำกัดสัดส่วนการลงทุนอันเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคมในภาพรวม

2. กระบวนการออกใบอนุญาต

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกระบวนการออกใบอนุญาตที่สำคัญที่นิยมนำมาใช้ในการดำเนินการมีอยู่ 3 แนวทาง ได้แก่ การออกใบอนุญาตเป็นรายกรณี (Individual Licenses) การออกใบอนุญาตเป็นการทั่วไป (General Authorizations) และการอนุญาตโดยเสรี (No Licensing Requirement)

ทั้งนี้ แต่เดิมประเทศต่าง ๆ นิยมใช้วิธีการออกใบอนุญาตเป็นรายกรณี (Individual Licenses) ในรูปแบบของการให้สัมปทานภาครัฐ แต่ปัจจุบัน เริ่มมีการนำกระบวนการออกใบอนุญาตเป็นการทั่วไป (General Authorizations) มาใช้บังคับ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป ซึ่งปรากฏชัดเจนตามคำสั่งเรื่องการให้อนุญาต ที่เรียกว่า "Authorization Directive" โดยมุ่งเน้นให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติในการให้อนุญาต ซึ่งครอบคลุมทั้งการให้บริการที่เป็นสาธารณะ และไม่เป็นสาธารณะ ทั้งนี้ ประเทศอังกฤษ ก็ได้นำคำสั่งดังกล่าวมาอนุวัติการเพื่อใช้ในกระบวนการให้อนุญาตแล้ว โดยเพิกถอนใบอนุญาตเดิมที่มีอยู่ทั้งหมดและให้ผู้ประกอบการยื่นขอใบอนุญาตใหม่ตามข้อกำหนดของคุณสมบัติทั่วไป ตามเงื่อนไขของการให้อนุญาตที่กำหนดไว้

สำหรับประเทศไทยก็มีการกำหนดถึงกระบวนการออกใบอนุญาตไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่กำหนดว่า

“ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการได้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต และหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต ซึ่งจะต้องกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของใบอนุญาตตามมาตรา 7...”

ดังนั้น ในส่วนของกระบวนการให้อุญาตของไทยจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. ที่จะกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด ภายในกรอบของการแบ่งประเภทของใบอนุญาตตามมาตรา 7 ข้างต้น ซึ่งฝนขณะที่กำลังศึกษาอยู่นี้ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ สำหรับใช้กับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์จะต้องมีการนำมาพิจารณาต่อไป

จากการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการวางหลักเกณฑ์การให้อุญาตบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศไทยที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขณะนี้ ได้แก่ ปัญหาของหลักเกณฑ์การให้อุญาตที่ล้าสมัย และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของประเทศไทย มีสาเหตุมาจากการนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับอุปกรณ์โทรคมนาคมเดิมที่มีใช้บังคับอยู่ตั้งแต่สมัยปี พ.ศ. 2498 มาใช้บังคับกับอุปกรณ์ที่เกิดขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารผ่านดาวเทียม เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องของการกำหนดรายละเอียดมาตรฐานอุปกรณ์ นอกจากนี้ การตรากฎหมายขึ้นใหม่ที่มุ่งหมายจะให้ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการโทรคมนาคมในทุกประเภท ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และ พระราชบัญญัติแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ก็ยังไม่มีข้อความชัดเจนหรือรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินของไทยเป็นการเฉพาะ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องนี้ เป็นความล้าสมัยของหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตเกี่ยวกับสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับรองมาตรฐานทางเทคนิค (Type Approval) และขั้นตอนหรือกระบวนการออกใบอนุญาตที่ล่าช้า

ทั้งนี้ ขั้นตอนการให้อนุญาตสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ภายในของไทย นอกจากจะต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการและใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แล้ว ผู้ให้บริการต้องได้รับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “การควบคุมเครื่องรับสัญญาณดาวเทียม การติดตั้งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน และการเสียดค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ” ซึ่งมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 กล่าวคือ

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องวิทยุคมนาคม หรือ ส่วนใด ๆ แห่งเครื่องวิทยุคมนาคมและการตั้งสถานีวิทยุคมนาคมซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานทางเทคนิคซึ่งเป็นรายละเอียดสำคัญของการกำกับดูแลการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในทุกประเภท เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคหรือมาตรฐานทางกิจการโทรคมนาคมใดๆ เป็นการเพิ่มเติม จึงยังคงใช้พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ต่อไป แม้ว่าหลักเกณฑ์บางประการมีความล้าสมัยและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งเมื่อพิจารณาได้ว่าการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) เป็นกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 แล้ว ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคนิคหรือมาตรฐานของสถานีดาวเทียมภาคพื้นดินที่ใช้ในการให้บริการรับ-ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในระบบดาวเทียมประจำที่ (FSS) ในประเทศไทยจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยที่ไม่มีการปรับปรุงมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีทางการสื่อสารผ่านดาวเทียมแต่อย่างใด

ข. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัด

เนื่องจาก บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นบริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะพิเศษต่างจากบริการโทรคมนาคมประเภทอื่นๆ เพราะใช้คลื่นความถี่เป็นสื่อกลางในการรับส่งข้อมูลข่าวสาร ที่เรียกว่า “การสื่อสารไร้สาย” จากการศึกษาพบว่าแนวทางปฏิบัติโดยทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่นี้ จะมุ่งเน้นในส่วนของการกำกับดูแลที่มีความโปร่งใส ชัดเจน และไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการออกกฎระเบียบภายในประเทศที่สำคัญ ซึ่ง

แต่ละประเทศจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ภายในของตนต่อไป อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีความชัดเจนใดๆ เกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่เกี่ยวกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมอยู่เลย ซึ่งแม้ว่าจะมีการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำหนดหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาบริการอย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดให้มีหน่วยงานผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุภายในประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีองค์กรดังกล่าวเกิดขึ้น ดังนั้น ภาระหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ปัจจุบันจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า แม้ปัจจุบัน กทช. จะยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ แต่ก็ควรมีการวางหลักเกณฑ์โดยพิจารณาจากแนวทางของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุภายในประเทศไทยต่อไป

ค. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแล

สำหรับประเด็นในด้านองค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมภาคพื้นดินในประเทศไทยปัจจุบัน อาจยังไม่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญเท่ากับปัญหาทางด้านนโยบายและการขาดแคลนกฎหมายในข้างต้น แต่ก็มีบางประเด็นที่อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคต ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อันมีสาเหตุมาจากยังไม่มีกฎหมายที่ระบุถึงบทบาทและอำนาจในการกำกับดูแลสำหรับการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้อย่างชัดเจน ซึ่งความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอาจส่งผลให้เกิดปัญหาบางประการเกี่ยวกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยได้ในอนาคตได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วตลอดจนการหลอมรวมทางเทคโนโลยีจึงทำให้เกิดบริการใหม่ๆ ขึ้นมากมาย ซึ่งการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในกิจการโทรคมนาคมบางประเภท ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นของการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระบบของการแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (Direct Broadcasting Satellite) ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันในขณะนี้ว่าองค์กรใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบริการแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในส่วนใดบ้าง

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติขึ้น เพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งมีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยนั้นในส่วนของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมก็มี “คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” หรือเรียกย่อๆ ว่า “กทช.” ทำหน้าที่ในการวางนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ

ดูแลกิจการโทรคมนาคมบนพื้นฐานของการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม โดยได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 จะบัญญัติให้ กทช. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนเป็นผู้กำหนดลักษณะประเภทของกิจการโทรคมนาคมและมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ก็ตามแต่ สำหรับบทบาทของ กทช. ในปัจจุบัน ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ในส่วนของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นการเฉพาะ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งในเรื่องของการสื่อสารผ่านดาวเทียมนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยในปัจจุบันอีกหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือ ICT ที่มีบทบาทหน้าที่ในการติดต่อเกี่ยวกับบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในระดับระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การเป็นผู้แทนเพื่อจดทะเบียนการจอร์จวงโคจรดาวเทียมต่อสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือ ITU

เมื่อได้ศึกษาถึงข้อพิจารณาต่างๆ ในข้างต้นแล้ว จึงพบว่าปัญหาของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศไทยมีประเด็นที่ควรพิจารณา ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในการกำหนดนโยบาย ความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในที่ใช้บังคับ ตลอดจนความไม่เป็นเอกภาพขององค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายการเปิดเสรีเพื่อการแข่งขันการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยทั้งสิ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเสรีของประเทศไทย โดยการกำหนดหลักการกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในลักษณะของการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและควรริบดำเนินการโดยให้มีลักษณะของการวางแนวทางปฏิบัติและกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนในลักษณะที่สามารถปฏิบัติได้จริง

ในท้ายที่สุดนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า ในขณะที่ผู้วิจัยกำลังทำการศึกษาวิจัยอยู่นี้ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจการการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมโดยตรงเป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวในขณะนี้อยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานที่ไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย จึงทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการเปิดเสรีการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมของไทยในอนาคต และทำให้ไม่มีความชัดเจนใดๆ แก่นักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการบริการสื่อสารผ่านดาวเทียมภายในประเทศ นอกจากนี้ จากปริมาณการใช้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมที่เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ประเทศไทยควรต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศที่ยังไม่มีความชัดเจนเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และเนื่องจากลักษณะของการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Satellite Service) มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากบริการโทรคมนาคม (Telecommunication) พื้นฐานโดยทั่วไป ดังนั้น หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมในประเทศไทยจึงควรมีการจัดทำขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันนี้ ในเกือบทุกประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ก็มีการจัดทำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมทั้งในรูปแบบที่เป็นการใช้บังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งต่างๆ อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะแล้ว