บทที่ 4

การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา

4.1 โครงสร้างและพัฒนาการของนโยบายกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมภายใต้ทฤษฎีการกำกับดูแล

โครงสร้างและพัฒนาการในนโยบายกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาอธิบายผ่านทฤษฎีการกำกับดูแลที่ได้ศึกษามาในบทที่ 3 ได้ดังนี้

4.1.1 การกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติ

การยอมรับการผูกขาดโดยธรรมชาติมีอิทธิพลต่อสาเหตุที่สหรัฐอเมริกายอมให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมในยุคแรกตกอยู่ภายใต้การผูกขาดของระบบประกอบการเบลล์ของบริษัท AT&T โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่าการสร้างโครงข่ายโทรศัพท์ที่ประกอบด้วยข่ายสายระบบอุปกรณ์สลับสายกลาง รวมทั้งท่อและสายที่จะสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์เข้าไปสู่บ้านของผู้ใช้บริการ (end users) นั้นเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ (Heavy Capital investment) อย่างไรก็ดีภายหลังที่โครงข่ายโทรคมนาคมทั้งหมดสร้างแล้วเสร็จ ต้นทุนการประกอบการให้บริการในแต่ละวันจะต่ำสุดเมื่อเทียบกับต้นทุนเริ่มต้นในการประกอบการ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ให้คำจำกัดความของการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวว่าเป็นการประกอบการโดยมีต้นทุนคงที่สูงและต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นต่ำ (high fixed costs and low marginal costs)

ในมุมมองของรัฐ การอนุญาตให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการโทรคมนาคมคือการปล่อยให้ผู้ประกอบการหลายรายสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองซ้ำ ๆ กัน หลายโครงข่ายทั้งที่การสร้างโครงข่ายดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยผู้ประกอบการเดียว การสร้างโครงข่ายจำนวนมากเกินไปจึงเป็นการสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ยิ่งกว่านั้นในที่สุดบริษัทผู้ประกอบการแข่งขันต่าง ๆ ก็จะไม่สามารถแบกรับต้นทุนคงที่จำนวนมหาศาลที่เกิดจากความพยายามในการสร้างโครงข่ายโทรศัพท์ของตนเองอันนำไปสู่ความล้มเหลวของการประกอบการซึ่งเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลตระหนักว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งการรักษาความมั่นคงของประเทศต่อไป

ในยุคแรกสหรัฐอเมริกาเลือกที่จะใช้แนวคิดในการผ่อนปรนการกำกับดูแลกับตลาดโทรคมนาคมโดยยินยอมให้มีการผูกขาดโดยธรรมชาติในการประกอบกิจการโทรคมนาคม วัตถุประสงค์หลักที่รัฐคำนึงถึงคือ การส่งเสริมโครงข่ายโทรคมนาคมของประเทศเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและการกระจายประโยชน์ดังกล่าวไปสู่ท้องถิ่นที่ห่างไกล (rural area) ซึ่งหากปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดบริการโทรศัพท์พื้นฐานย่อมเข้าถึงเฉพาะในบริเวณที่มีการกระจุกตัวของผู้ใช้บริการเนื่องจากการสร้างโครงข่ายเพียงโครงข่ายเดียวย่อมตอบสนองความต้องการใช้งานของผู้ใช้บริการในบริเวณดังกล่าวอันจะนำไปสู่ต้นทุนและอัตราค่าบริการที่ต่ำกว่าการสร้างโครงข่ายหลายโครงข่ายเชื่อมต่อกันเพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้บริการที่กระจายอยู่ตามท้องที่ห่างไกล ในทางกลับกันการสร้างโครงข่ายเพื่อเชื่อมโยงผู้ใช้บริการในท้องที่ที่อยู่ห่างไกลย่อมนำไปสู่ต้นทุนการสร้างโครงข่ายมหาศาลแก่ผู้ประกอบการอันนำไปสู่อัตราค่าบริการที่สูงกว่าแก่ผู้บริโภค ในตลาดแข่งขันผู้ประกอบการที่มุ่งแสวงหากำไรในทางธุรกิจย่อมไม่เสี่ยงที่จะลงทุนดังกล่าว ผลที่ตามมาคือประชาชนในท้องที่ห่างไกลจะไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการโทรศัพท์พื้นฐานได้เลย นอกจากนั้นบริษัท AT&T ซึ่งเป็นผู้ประกอบการผูกขาดยังได้ย้ำถึงความสำคัญของการผูกขาดโดยธรรมชาติมาโดยตลอดโดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1907 ซึ่ง Theodore Vial ในฐานะ Chief Executive ของบริษัทเบลล์ได้โน้มน้าวรัฐบาลว่า รัฐควรเลือกที่จะกำกับดูแลบริษัทเบลล์ในฐานะผู้ประกอบการผูกขาดยิ่งกว่าการใช้นโยบายป้องกันการผูกขาด เนื่องจากผู้ประกอบการผูกขาดภายใต้การกำกับดูแลจะสามารถให้บริการที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะได้ดีกว่าผู้ประกอบการภายใต้ตลาดแข่งขันหรือการประกอบการโดยรัฐบาลเป็นเจ้าของ[1]

กระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อระบบประกอบการเบลล์ในยุคแรกจึงเป็นรูปแบบของการประนีประนอมมากกว่าการใช้คำสั่งและการบังคับ (Command and Control) แม้คณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมกลางระดับสหพันธรัฐในยุคนั้นจะกำหนดให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมเป็นผู้ให้บริการพื้นฐานภายใต้การกำกับดูแลก็ตาม กฎเกณฑ์การกำกับดูแลก็เป็นเพียงการกำหนดหนี้อย่างกว้างๆ ให้บริษัทผู้ประกอบการโทรคมนาคมให้บริการตามความต้องการในอัตราที่ยุติธรรมและสมเหตุสมผล โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยยังไม่มีการกำกับดูแลด้านอัตราค่าบริการและค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในรายละเอียดแต่อย่างใด

ยิ่งกว่านั้นศาลยังได้วางแนวบรรทัดฐานว่าบริษัท AT&T ในฐานะเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมทางไกลไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนกับผู้ประกอบการท้องถิ่นที่มิใช่ผู้ประกอบการในเครือของตนเอง บรรทัดฐานดังกล่าวส่งผลให้บริษัท

---

[1]สรุปความจาก David Lindsay and Philip Williams, "The Trade-off between competition and efficiency in telecommunications: The Australian experience," in The law and the market, eds. Megan Richardson and Philip Williams (Sydney : the Federation Press, 1995), pp. 100-102.

AT&T มีอำนาจที่จะขัดขวางการแข่งขันและบังคับให้ผู้แข่งขันรายอื่นต้องเข้ามารวมอยู่ในเครือข่ายการประกอบการของตนเอง

ในปี ค.ศ.1934 รัฐบาลถูกกดดันด้วยแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้อำนาจตลาดของบริษัท AT&T จนต้องออกพระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (The Communications Act of 1934) ซึ่งก่อตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ (The Federal Communications Commission:FCC) ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลบริการโทรศัพท์ระหว่างรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการเข้าสู่ตลาด การกำกับดูแลทางด้านราคา และมีคำสั่งด้านการกำกับดูแลใด ๆ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมถึงตรวจสอบการควบและรวมกิจการของบริษัทโทรศัพท์ อันเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดมาสู่การกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้นภายใต้อิทธิพลของทฤษฎีการกำกับดูแลคลาสสิกที่มองการกำกับดูแลในฐานะเครื่องมือที่ใช้แก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาด โดยเริ่มต้นจากการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการและการควบคุมทางด้านราคาภายใต้การกำหนดโครงสร้างอัตราผลตอบแทนสูงสุดที่ผู้ประกอบการจะได้รับ (Rate of Return) อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลทางด้านราคาในรูปแบบดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดการอุดหนุนไขว้ในระหว่างบริการโทรคมนาคมทางไกลและบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการได้นำรายได้จากอัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกลมาอุดหนุนบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น

นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังประสบปัญหาในด้านกระบวนการจัดการองค์กรกำกับดูแลโดยองค์กรหลายองค์กรเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคม การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในรัฐยังอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐ (State Public Utilities Commissions:PUCs) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลของรัฐในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ประกอบการมากกว่า FCC คณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐยังคงรักษาอำนาจผูกขาดไว้ให้แก่บริษัท AT&T โดยบริษัท AT&T ตอบแทนประโยชน์ดังกล่าวด้วยการกำหนดนโยบายให้บริษัทในกลุ่มประกอบการเบลล์ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนแก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ไม่มีการกระจุกตัวของผู้ใช้บริการ นอกจากนั้นคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐยังกำหนดให้บริษัทในกลุ่มประกอบการเบลล์พัฒนาระบบการคิดราคาที่นำผลกำไรที่ได้จากอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการพาณิชย์ไปอุดหนุนต้นทุนการคิดอัตราค่าบริการแก่ประชาชนในที่พักอาศัย และอุดหนุนอัตราค่าบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นโดยอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากบริการโทรคมนาคมทางไกล สาเหตุที่สามารถทำเช่นนี้ได้เนื่องจากบริษัท AT&T เป็นผู้ผูกขาดรายได้ในการให้บริการท้องถิ่น บริการทางไกล และอุปกรณ์โทรศัพท์ การอุดหนุนดังกล่าวจึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้

อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นของการใช้บริการโทรคมนาคมในระดับระหว่างรัฐทำให้บทบาทของ FCC ในการแทรกแซงเข้าไปกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น โดยการกำหนดให้ AT&T ในฐานะผู้ประกอบการผูกขาดบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในราคาที่สมเหตุสมผลแก่พื้นที่ชนบทและพื้นที่ที่มีต้นทุนสูงซึ่งผู้ประกอบการแข่ง

ขันรายอื่นไม่ประสงค์ที่จะลงทุนให้บริการในท้องที่นั้น นอกจากนั้นโดยการผลักดันของคณะกรรมการอัตถประโยชน์แห่งรัฐ AT&T ได้พัฒนานโยบายที่อำนวยประโยชน์ในการให้บริการแก่พื้นที่ชนบทและพื้นที่ที่มีต้นทุนสูงในราคาที่สมเหตุสมผล (reasonable price) โดยเรียกเก็บค่าบริการในอัตราสูงแก่ผู้ใช้บริการในเมืองและกลุ่มธุรกิจ การใช้นโยบายการกำกับดูแลของรัฐในช่วงนี้จึงส่งผลให้ประชาชนของสหรัฐอเมริกาทุกคนแม้ในท้องที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงบริการโทรศัพท์พื้นฐานได้[2]

4.1.2 การลดการกำกับดูแลและการส่งเสริมการแข่งขัน

แรงกดดันจากผู้ประกอบการที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมรวมทั้งการเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อการกำกับดูแลนำไปสู่การลดการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง แต่การลดการกำกับดูแลในครั้งนี้แตกต่างจากแนวคิดการผ่อนปรนการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคมผูกขาด กล่าวคือการลดการกำกับดูแลรูปแบบใหม่เป็นการลดมาตรการควบคุมตลาดและมาตรการควบคุมอัตราค่าบริการโดยยินยอมให้ระบบการแข่งขันเป็นผู้กำหนดราคา รวมทั้งอุปสงค์และอุปทาน การเปิดตลาดแข่งขันในบริการโทรศัพท์ทางไกลเกิดขึ้นเมื่อ FCC อนุญาตให้บริษัท Microwave Communications Incorporated : MCI) ให้บริการโทรคมนาคมทางไกลผ่านเทคโนโลยีไมโครเวฟและบังคับให้บริษัท AT&T ยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

กระแสการส่งเสริมการแข่งขันได้รับการยืนยันอีกครั้งเมื่อรัฐบาลออกพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 (The Telecommunication Act of 1996) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดการกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบการทุกส่วนของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม อย่างไรก็ดีตลาดโทรคมนาคมท้องถิ่นยังคงถูกผูกขาดโดยกลุ่มบริษัท Baby Bell ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดถึง 98 เปอร์เซ็นต์ในตลาด local loop ยิ่งกว่านั้นอัตราค่าบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นกลับเพิ่มขึ้นนับจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว[3]

---

[2]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Alan Baugheum, "Deregulation, divestiture, and competition in U.S. telecommunications : Lessens for other countries," in Telecommunications regulation and deregulation in industrialized democracies, ed. Marcellus S. SNOW (New York : Longman Inc., 1986), pp. 69-105.

[3]Ibid.

4.2 บทบาทและอิทธิพลของบริษัท AT&T และระบบประกอบการเบลล์ในฐานะผู้ประกอบการครองตลาดที่มีต่อพัฒนาการนโยบายการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการในนโยบายกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาอย่างมากคือบริษัท AT&T ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายแรกของสหรัฐอเมริกาที่สามารถโน้มน้าวรัฐบาลและองค์กรกำกับดูแลในระดับมลรัฐให้เห็นด้วยกับแนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) โดยผู้ประกอบการรายเดียว อันเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าต่อมารัฐบาลและองค์กรกำกับดูแลได้เริ่มปรับเปลี่ยนนโยบายกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมมาสู่การส่งเสริมการแข่งขัน บริษัท AT&T ยังคงมีบทบาทและอิทธิพลสำคัญต่อการสร้างนโยบายการแข่งขันที่นอกจากจะมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่เพื่อแข่งขันกับบริษัท AT&T แล้วนโยบายการแข่งขันยังเพิ่มรูปแบบการกำกับดูแลที่เรียกว่า Asymmetrical Regulation ที่เกิดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบริษัท AT&T ในฐานะผู้ประกอบการครองตลาดเป็นสำคัญ

4.2.1 การสร้างอำนาจผูกขาดโดยอาศัยสิทธิบัตรการประดิษฐ์

ประวัติศาสตร์การประกอบกิจการโทรคมนาคมและบทบาทของบริษัท AT&T และระบบประกอบการเบลล์ (ซึ่งเป็นผู้ประกอบการครองตลาดโทรคมนาคม) ที่มีต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นขึ้นในปีค.ศ. 1876 เมื่ออเล็กซานเดอร์ เกรแฮม เบลล์ (Alexander Graham Bell) ได้ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ระบบโทรศัพท์ (the telephone system) ที่เขาคิดค้นขึ้น บริษัทประกอบการแห่งหนึ่งได้ซื้อสิทธิบัตรการประดิษฐ์ดังกล่าวและตั้งบริษัทเบลล์ (The Bell Company) ขึ้นเป็นบริษัทลูกของบริษัท American Telephone and Telegraph (AT&T) สิทธิบัตรการประดิษฐ์ดังกล่าวส่งผลให้การแข่งขันใด ๆ ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมถูกกำจัดไป เนื่องจากระบบการประกอบการเบลล์ (the Bell system) ภายใต้การดำเนินการของ The Bell Company ถือสิทธิแต่ผู้เดียวในระบบโทรศัพท์ที่ถูกคิดค้นขึ้น

บริษัท เบลล์ ได้ใช้ประโยชน์จากสิทธิบัตรการประดิษฐ์ระบบโทรศัพท์ที่ได้มาสร้างฐานโครงข่ายระบบโทรศัพท์ในท้องถิ่นและกีดกันมิให้ผู้ประกอบการรายอื่นสร้างโครงข่ายโทรศัพท์ดังกล่าวด้วยการยื่นฟ้องคดีละเมิดสิทธิบัตรการประดิษฐ์มากกว่า 600 คดีในช่วงระยะเวลา 20 ปีนับจากการประดิษฐ์ระบบโทรศัพท์ แม้สิทธิบัตรการประดิษฐ์ดังกล่าวจะหมดอายุลงในปี ค.ศ. 1894 บริษัท เบลล์ก็ได้กลายเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทร

คมนาคมระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาโดยใช้ประโยชน์จากสิทธิบัตรดังกล่าวอย่างคุ้มค่า เมื่อสิทธิบัตรการประดิษฐ์หมดอายุลง บริษัทประกอบการโทรคมนาคมแข่งขันหลายรายได้เกิดขึ้นเพื่อแข่งขันการให้บริการโทรศัพท์ในระดับท้องถิ่น (Local service) อย่างไรก็ดีบริษัท เบลล์ยังคงครองอำนาจในการเชื่อมต่อโครงข่ายระดับระหว่างท้องถิ่นด้วยผลของโครงข่ายโทรศัพท์ซึ่งสร้างขึ้นในขณะที่บริษัทฯ ครองสิทธิแต่ผู้เดียวในระบบโทรศัพท์[4]

4.2.2 นโยบาย one system under regulation ของบริษัท เบลล์เพื่อส่งเสริมการผูกขาดโดยธรรมชาติ

ในปี 1907 ภายใต้นโยบายการบริหารบริษัทของ Theodore Vail บริษัท เบลล์ ได้ออกนโยบายที่จะซื้อบริษัทประกอบการโทรคมนาคมแข่งขันต่างๆ ให้เข้ามารวมอยู่ในระบบการประกอบการเบลล์ ภายใต้นโยบาย “one system under regulation” รวมทั้งสร้างนโยบาย “universal service” ขึ้นพร้อมกัน บริษัท เบลล์ ได้ใช้อำนาจผูกขาดในการให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายระดับระหว่างท้องถิ่นบีบบริษัทประกอบการโทรคมนาคมแข่งขันแต่ละรายโดยปฏิเสธมิให้บริษัทประกอบการโทรคมนาคมแข่งขันเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างท้องถิ่น พฤติกรรมจำกัดการแข่งขันดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐยื่นฟ้องบริษัท เบลล์ ภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (The Antitrust Law) คดีดังกล่าวสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1913 โดยบริษัท AT&T ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของบริษัท เบลล์ ได้ทำหนังสือยินยอมรับผิดโดยตกลงที่จะหยุดนโยบายการรวมบริษัทประกอบการโทรคมนาคมแข่งขันให้เข้ามาอยู่ในระบบการประกอบการเบลล์ และอนุญาตให้บริษัทประกอบการแข่งขันเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระดับระหว่างท้องถิ่นกับโครงข่ายของบริษัท เบลล์ได้

อย่างไรก็ดีภายหลังจากหนังสือยินยอมดังกล่าว คณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (the Interstate Commerce Commission) ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือกิจการโทรคมนาคมในบางกรณีได้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดกับบริษัท AT&T ในกรณีที่บริษัท AT&T ซื้อบริษัทประกอบการโทรคมนาคมเล็กๆ หลายบริษัท ข้อยกเว้นดังกล่าวส่งผลให้บริษัทประกอบการโทรคมนาคมกว่า 200 บริษัทถูกซื้อเข้ามารวมเป็นบริษัทลูกของบริษัท AT&T เมื่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ (The Federal Communications Commission : FCC) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1934 นั้น ระบบประกอบการเบลล์ของ AT&T ได้ครองครองตลาดโทรคมนาคมระหว่างเมืองรวมทั้งเป็นผู้ประกอบการรายหลักของตลาดโทรศัพท์ท้องถิ่นอีกด้วย[5]

---

[4] อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Michael K. Kellogg, John Thorne and Peter W. Huber, Federal telecommunications law (London : Little, Brown and Company, 1992), pp. 5-22.

[5] Ibid.

4.2.3 ความพยายามของรัฐที่จะลดอำนาจผูกขาดในการผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมของบริษัท AT&T

ในปี ค.ศ. 1949 กระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S. Department of Justice) ได้ยื่นฟ้องระบบประกอบการเบลล์ภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยมุ่งประเด็นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท Western Electric (ซึ่งเป็นบริษัทผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมและเป็นบริษัทลูกของบริษัท AT&T) กับบริษัท AT&T ที่ร่วมกันกระทำการผูกขาดการผลิตและการจำหน่ายอุปกรณ์โทรคมนาคม ข้อพิพาทระงับลงในปีค.ศ. 1956 โดยหนังสือยินยอม (Consent Decree) ระหว่างอัยการรัฐ (Attorney General) และบริษัท AT&T ที่จำกัดการประกอบการของบริษัท AT&T เฉพาะในฐานะเป็นผู้ให้บริการพื้นฐานภายใต้การกำกับดูแล (Regulated Common Carrier Services)

อย่างไรก็ดี Consent Decree มิได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการประกอบการเบลล์แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้ระบบการประกอบการเบลต้องยินยอมอนุญาตให้สิทธิบัตรของตน (Patent License) พร้อม ๆ กับการเปิดเผยข้อมูลทางด้านเทคนิคแก่ผู้ขอรับอนุญาตในสิทธิบัตรดังกล่าวหากระบบประกอบการเบลล์ได้รับค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผล (reasonable fees) สัญญาประนีประนอมดังกล่าวนำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยในนโยบายการกำกับดูแลของสหพันธรัฐที่ดูจะให้ความช่วยเหลือกับบริษัท AT&T มากจนเกินไป

ในช่วงระยะเวลา 20 ปีต่อมาผู้ประกอบการแข่งขันหลายรายได้พยายามท้าทายอำนาจผูกขาดของระบบประกอบการเบลล์ในการผลิตและจำหน่ายอุปกรณ์โทรคมนาคมโดยการกล่าวอ้างสิทธิในการขายอุปกรณ์โทรคมนาคมของตนแก่ระบบการประกอบการเบลล์และสิทธิในการที่จะให้อุปกรณ์โทรคมนาคมของตนสามารถต่อเชื่อมเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของระบบประกอบการเบลล์ได้ การกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวกระทำโดยนำคดีขึ้นสู่ศาลสหพันธรัฐและการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ

กลางทศวรรษที่ 1970 คณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐได้ออกโปรแกรมการจดทะเบียนอุปกรณ์โทรคมนาคม (an equipment registration programme) ซึ่งอนุญาตให้บริษัทเอกชนสามารถทำการทดสอบรับรองว่าอุปกรณ์โทรคมนาคมดังกล่าวมีความปลอดภัยที่จะเชื่อมต่อโดยตรงเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์ของระบบการประกอบการเบลล์ โปรแกรมดังกล่าวเป็นก้าวแรกของวิวัฒนาการการแข่งขันในตลาดอุปกรณ์โทรศัพท์[6]

4.2.4 ความพยายามของผู้ประกอบการแข่งขันที่จะเข้าสู่ตลาดบริการโทรคมนาคมระหว่างท้องถิ่นเพื่อแข่งขันกับบริษัท AT&T

การแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างท้องถิ่นเริ่มต้นขึ้นภายใต้การพัฒนาของเทคโนโลยีไมโครเวฟ ซึ่งมีจุดเด่นของโทคโนโลยีในการส่งผ่านข้อมูลจำนวนมากกว่าในต้นทุนที่ต่ำกว่าเทคโนโลยีทางสายโทรศัพท์แบบเดิม ในปี 1963 บริษัท Microwave Communications Incorporated:MCI) ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ (FCC) ขอสิทธิในการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างเมือง St Louise และ Chicago (บริการโทรศัพท์ทางไกล) แข่งขันกับบริษัท AT&T ในฐานะเป็นผู้ให้บริการพื้นฐานพิเศษ (specialized common carriers หรือ other common carriers) โดยได้รับอนุญาตจาก FCC ในปี ค.ศ. 1971 ภายใต้ The FCC Specialization Common Carrier Decision ในทางทฤษฎีการได้รับอนุญาตดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างเมือง อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ บริษัท MCI ประสบปัญหาในการขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของระบบประกอบการเบลล์ภายใต้ฐานการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับบริษัท AT&T ที่เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทางไกลเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมท้องถิ่นของระบบประกอบการเบลล์

---

[6] อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. Michael K. Kellogg, John Thorne and Peter W. Huber, Federal telecommunications law, pp. 5-22.

2. Richard H.K. Vietor, "AT&T and the public good : Regulation and competition in telecommunications, 1910 - 1987," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman (USA, 1989), pp. 27-96.

ด้านการโทรคมนาคมภายในประเทศผ่านดาวเทียม คณะกรรมการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ (FCC) ได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าดำเนินการในปี ค.ศ. 1972 ภายใต้ Domsat Decision นอกจากนั้น FCC ยังอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าดำเนินการในฐานเป็นผู้ให้บริการเพิ่มคุณค่า (value-added carriers) ซึ่งหมายถึงผู้ให้บริการที่เช่าสาธารณูปโภคและเพิ่มความสามารถของช่องสัญญาณมาตรฐานเพื่อให้บริการพิเศษเพิ่มขึ้นจากบริการมาตรฐาน[7]

4.2.5 Modified Final Judgement กับความพยายามครั้งสำคัญของรัฐที่จะส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมทางไกล (long distance)

คดีประวัติศาสตร์อันเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมทางไกลเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1974 เมื่อกระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S. Department of Justice) ได้ยื่นฟ้องบริษัท AT&T โดยกล่าวอ้างว่าบริษัทฯ กระทำการผูกขาดตลาดโทรคมนาคมหลายตลาด ภายหลังการโต้แย้งเป็นเวลาประมาณ 5 ปี ข้อพิพาทดังกล่าวยุติลงในปีค.ศ. 1982 โดยคู่ความได้ตกลงทำหนังสือยินยอม (a consent decree) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม Modified Final Judgement (MFJ) โดยได้รับการรับรองโดยผู้พิพากษา Harold Greene แห่งศาล U.S. District Court for the District of Columbia

ศาลมองว่าอำนาจหลักของบริษัท AT&T ที่ใช้ขัดขวางการแข่งขันในตลาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นเกิดจากการควบคุมบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นของบริษัทฯ และบริษัทฯ ได้ใช้ประโยชน์จากการผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมท้องถิ่นเอาเปรียบคู่แข่งขัน (ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมทางไกล (long-distance carriers) และผู้ผลิตอุปกรณ์) ใน 2 ทาง คือ

1. บริษัท AT&T พยายามขัดขวางมิให้คู่แข่งขันทั้งสองเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมท้องถิ่นหรือทำให้การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมท้องถิ่นล่าช้าทำให้คู่แข่งขันอยู่ในสภาพเสียเปรียบบริษัท AT&T

2. บริษัท AT&T ใช้ผลกำไรที่ได้จากการประกอบการผูกขาดตลาดโทรศัพท์ท้องถิ่นอุดหนุนบริการโทรศัพท์ทางไกลและธุรกิจผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์ที่แข่งขันอยู่กับผู้ประกอบการรายอื่น

หลักการสำคัญที่ปรากฏใน MFJ จึงมีจุดมุ่งหมายในการลดการเอาเปรียบคู่แข่งขันของบริษัท AT&T โดยเนื้อหาสาระหลักของ MFJ ประกอบด้วย

---

[7]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Richard H.K. Vietor, "AT&T and the public good : Regulation and competition in telecommunications, 1910 - 1987," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman, pp. 27-96.

1. AT&T ตกลงที่จะแตก (Divest) บริษัทประกอบการเบล (Bell Operating Companies : BOCs) ทั้ง 22 บริษัทออกเป็นบริษัทผู้ให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่นอิสระ 7 แห่ง ซึ่งเรียกว่า Local Exchange Carriers หรือ LECs เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิที่บริษัท AT&T จะประกอบการและแข่งขันในตลาดบริการโทรคมนาคมทางไกลโดยปราศจากข้อกำหนดควบคุมจากรัฐ

2. บริษัท AT&T ยังคงเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างเมืองและสาธารณูปโภคระหว่างเมืองที่บริษัทประกอบการเบลล์เป็นเจ้าของ นอกจากนั้นบริษัท AT&T ยังคงเป็นเจ้าของหน่วยทดสอบโทรศัพท์ของเบลล์ (Bell Telephone Laboratories) และบริษัท Western Electric ผู้ผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์

3. MFJ ได้ยกเลิกข้อบังคับตามหนังสือยินยอมปี 1956 (the 1956 Consent Decree) ซึ่งห้ามบริษัท AT&T เข้าสู่ตลาดคอมพิวเตอร์ ตลาดที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์และตลาดการบริการข้อมูล เนื่องจากการแตกบริษัทโทรคมนาคมท้องถิ่นและการขยายตัวของอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์จะก่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดโดยสภาพ อย่างไรก็ดี ศาลยังคงกำหนดห้ามบริษัท AT&T เข้าสู่ตลาดสิ่งพิมพ์อิเล็คทรอนิกส์ (Electronic Publishing) เป็นเวลา 7 ปีจนกว่าอัตราความเสี่ยงในการที่บริษัทฯ จะผูกขาดตลาดดังกล่าวลดลง

4. บริษัทประกอบการเบลล์ถูกจำกัดให้ให้บริการได้แต่เฉพาะบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นโดยห้ามให้บริการโทรคมนาคมทางไกลนอกเขตภูมิภาค (Local Access and Transport Areas : LATAs)ของตนเอง ซึ่งรวมถึงบริการรับ-ส่งข้อมูล (Information Services) และการผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมต่างๆ ด้วย

5. LECs จะต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมทางไกลอื่นเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (คือต้องตั้งอยู่บนข้อกำหนดที่เท่าเทียมกับที่ให้แก่บริษัท AT&T) และ “การเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน” (Equal Access) โดยรายละเอียดและระยะเวลาของ “การเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน” จะถูกกำหนดไว้ในแผนการปรับโครงสร้าง (a plan of reorganisation) ซึ่งบริษัท AT&T ต้องยื่นต่อศาลภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ MFJ มีผลใช้บังคับ นอกจากนั้นหากบริษัทประกอบการเบลประสงค์จะประกอบการโทรคมนาคมเพิ่มเติม จะต้องเสนอเรื่องให้ผู้พิพากษา Greene พิจารณาเป็นกรณีไป

MFJ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1984 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการประกอบการโทรคมนาคมของบริษัท AT&T 4 ประการคือ

(1) บริษัทประกอบการเบลล์เดิม 22 บริษัท ได้แตกบริษัทและรวมกลุ่มกันเป็นบริษัทภูมิภาค 7 บริษัท (Regional Bell Operating Companies:RBOCs) ได้แก่ BellSouth, BellAtlantic, NYNEX, Ameritech, Southwestern Bell, Pacific Bell และ US West อย่างไรก็ดีบริษัทภูมิภาคทั้งเจ็ดยังคงมีอำนาจผูกขาดในแต่ละภูมิภาคของตนเองส่งผลให้มีผู้เรียกขานบริษัทภูมิภาคทั้ง 7 แห่งในอีกชื่อหนึ่งว่า Baby Bell Monopolies

(2) บริษัท AT&T ได้ตั้งบริษัท Bell Communications Research (หรือบริษัท Bell core) ขึ้นในลักษณะบริษัทร่วมทุนทำหน้าที่ในการทำวิจัย ศึกษาอบรมให้แก่บริษัทภูมิภาคทั้ง 7 บริษัท

(3) หน่วยปฏิบัติการชุมสายเชื่อมต่อระดับท้องถิ่นของบริษัท AT&T ได้ถูกปรับเปลี่ยนองค์กรใหม่เป็น Local Access and Transport Areas (LATAs) ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักของบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น local telephone services ที่บริษัท AT&T ยังคงรักษาอำนาจผูกขาดไว้ได้

(4) บริษัทประกอบการที่เหลืออยู่ของบริษัท AT&T ซึ่งได้แก่ Long Lines, Bell Labs และ Western Electric ได้ถูกนำมารวมเป็นองค์กรเดียวภายใต้การประกอบการของบริษัท AT&T ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของ FCC ที่เรียกว่า Computer Inquiry II[8]

การแตกระบบประกอบการเบลล์ของบริษัท AT&T ภายใต้ MFJ นี้นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา โดยถือเป็นก้าวแรกของการบังคับใช้นโยบายการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมทางไกลของสหรัฐอเมริกา โดยประเด็นหลักที่น่าสนใจคือ สถาบันตุลาการได้เข้ามามีบทบาทหนึ่งในการสร้างกรอบกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมโดยเป็นผู้บังคับใช้นโยบายส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมทางไกลเป็นองค์กรแรก

4.2.6 บริษัท AT&T ในฐานะผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation ภายหลังจากการบังคับใช้ MJF

ภายหลังการแตกระบบประกอบการเบลล์ของบริษัท AT&T FCC ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทหลักในการกำกับดูแลผู้ประกอบการต่างๆ ในเครือข่ายของบริษัท AT&T ซึ่งเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างองค์กรของบริษัทฯ ใหม่ภายหลังจากการแตกระบบประกอบการเบลล์

---

[8]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. Alan Baugheum "Deregulation, divestiture, and competition in U.S. telecommunications : Lessens for other countries," in Telecommunications regulation and deregulation in industrialized democracies, ed. Marcellus S. SNOW, pp. 82-86.

2. Roger G. Noll and Bruce M. Owen, "United States v. AT&T : An interim Assessment," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman (USA, 1989), pp. 141-192.

3. United States v. Western Eelctric Company, Inc. 525 F. Supp. 1336, 1353-7 (D. D.C. 1981).

FCC ได้วางกรอบในการกำกับดูแลบริษัท AT&T ในฐานะผู้ประกอบการ common carrier อย่างเข้มงวดในรูปแบบการกำกับดูแลทางด้านราคา บริการ และโครงข่ายโทรศัพท์ ในขณะที่ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่น เช่น บริษัท MCI มิได้ถูกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดในฐานะผู้ประกอบการ common carrier แต่อย่างใด รูปแบบการแบ่งชั้นความเข้มงวดในการกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลผู้ประกอบการครองตลาดและผู้ประกอบการแข่งขันที่แตกต่างกันนี้เรียกว่าการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation

การควบคุมอำนาจผูกขาดของกลุ่มบริษัทประกอบการเบลล์อย่างเข้มงวดในช่วงปี ค.ศ. 1984 - 1996 ส่งผลให้อุปสรรคการเข้าสู่ตลาดที่กลุ่มบริษัทประกอบการเบลล์ได้เคยสร้างขึ้นเกี่ยวกับบริการข้อมูล (Information services) ได้ถูกยกเลิกไปในช่วงระยะเวลาประมาณ 10 ปีดังกล่าว อย่างไรก็ดีอำนาจผูกขาดด้านอื่นๆ ของกลุ่มประกอบการเบลล์ในระดับภูมิภาคยังคงมีอยู่ต่อไป[9]

4.3 พัฒนาการนโยบายการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของ FCC

จุดเด่นของการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ FCC คือการใช้กฎระเบียบขององค์กรกำกับดูแล (regulations) เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลแทนการแก้ไขบทบัญญัติหลักของกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งกฎระเบียบขององค์กรกำกับดูแลดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่ FCC ใช้ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตลาดกิจการโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกาจากรูปแบบการผูกขาดมาสู่การแข่งขัน

4.3.1 ยุคการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติในตลาดโทรคมนาคม

ในระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (the Communications Act of 1934) อันเป็นกฎหมายที่ก่อตั้ง FCC นั้น บริการโทรศัพท์ตกอยู่ภายใต้รูปแบบการผูกขาดโดยธรรมชาติด้วยข้อจำกัดในการพัฒนาเทคโนโลยีโทรศัพท์พื้นฐานในยุคนั้น นอกจากนั้นต้นทุนในการวางโครงข่ายโทรศัพท์เพื่อให้เข้าถึงประชาชนในท้องที่ห่าง

หลักกฎหมาย Common Carrier จะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 4.4 “การนำกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมาบัญญัติลงไว้ในกฎหมาย”

[9] Mace Rosenstein and David Sieradzki, “United States,” in Telecommunications in the Pacific rim, ed. Jane Forster (Australia : Puddingburn Publishing Services Pty Ltd., 1999), pp. 361-419.

ไกลเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่นำไปสู่บทสรุปของการมีผู้ประกอบการรายเดียวให้บริการโทรศัพท์ในเขตท้องถิ่น ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้บริษัท AT&T และระบบการประกอบการเบลล์ ครองตลาดการให้บริการโทรศัพท์ระดับท้องถิ่นมากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของอัตราประชากรของสหรัฐอเมริกา ส่วนที่เหลือให้บริการโดยบริษัทโทรคมนาคมท้องถิ่นซึ่งเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างเมืองของบริษัท AT&T (intercity network) เพื่อรองรับบริการโทรคมนาคมทางไกล (long-distance services)

สภาแห่งสหพันธรัฐตระหนักถึงโอกาสในการใช้อำนาจผูกขาดของบริษัท AT&T ในการขึ้นราคาอัตราค่าบริการโทรศัพท์และจำกัดการแข่งขัน จึงได้ออกพระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ.1934 ก่อตั้งคณะกรรมาธิการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ (Federal Communications Commission : FCC) ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์และโทรเลขระหว่างรัฐ (interstate) ในยุคดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติกำหนดแนวทางการกำกับดูแลของ FCC เพื่อควบคุมมิให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมตั้งราคาการบริการสูงหรือกระทำการใดอันเป็นการเลือกปฏิบัติ[10] นอกจากนั้นสภาสูงยังอาศัยรูปแบบการกำกับดูแลเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสวัสดิการแก่ประชาชนในท้องที่ห่างไกล พระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนให้มีการพัฒนาบริการโทรศัพท์แก่ท้องที่ห่างไกลภายใต้หลัก Universal Telephone Service และกำหนดนโยบายในการสนับสนุนการสร้างระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้อัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผล[11] ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวสามารถตอบสนองได้โดยรูปแบบการประกอบการโทรคมนาคมโดยผู้ประกอบการผูกขาดรายเดียวส่งผลให้ FCC เลือกที่จะกำกับดูแลบริษัท AT&T ในฐานะเป็นผู้ประกอบการผูกขาดเอกชนที่สำคัญในช่วงระยะเวลา 30 ทศวรรษต่อมา

ในปีค.ศ. 1935 FCC ได้เริ่มจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญดำเนินการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดกรอบการกำกับดูแล (regulatory fact-finding) ในชื่อ the Telephone Investigation ซึ่งหลักการที่ปรากฏในเอกสารสรุปผลการวิเคราะห์ดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นฐานในการกำหนดกรอบนโยบายการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัท AT&T) ของ FCC ในช่วงครึ่งศตวรรษต่อมา

ข้อเท็จจริงหลักที่ผู้เชี่ยวชาญของ FCC ได้รวบรวมมานั้นประกอบด้วยรายละเอียดการจัดการองค์กรของบริษัท AT&T ประวัติด้านการเงินและโครงสร้างทางการเงิน นโยบายด้านสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับการประดิษฐ์และออกแบบโทรศัพท์ ระบบการอนุญาตให้สิทธิบัตรดังกล่าว มาตรฐานทางวิศวกรรมโครงข่ายและระบบปฏิบัติการโครงข่ายของบริษัท รวมทั้งนโยบายการกำหนดราคาของบริษัท AT&T

---

[10] *Telecommunications Act of 1996*, 47 U.S.C., Sections 201(b), 202(a).

[11] *Telecommunications Act of 1996*, 47 U.S.C., Section 151.

บทสรุปสำคัญที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการประกอบการโทรคมนาคมของบริษัท AT&T ในฐานะผู้ประกอบการหลักคือ รูปแบบการกำกับดูแลผู้ประกอบการควรเป็นการกำกับดูแลแบบไม่เป็นทางการ ด้วยเหตุผลที่ว่า บริษัท AT&T นั้นใหญ่เกินกว่าที่จะกำกับดูแลและในอดีตก็ไม่เคยมีการกำกับดูแลบริษัท AT&T แบบเข้มงวดเป็นทางการมาก่อน ดังนั้นการเจรจาต่อรองแบบไม่เป็นทางการระหว่างบริษัทและผู้แทนของ FCC น่าจะประสบผลสำเร็จในการกำกับดูแลผู้ประกอบการมากกว่าการกำกับดูแลแบบ command and control หลักการกำกับดูแลที่ FCC นำมาใช้ในช่วงระยะเวลานี้จึงเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า "continuing Surveillance" เช่นในกรณีที่ FCC เชื่อว่าอัตราผลตอบแทนโดยรวม (overall rate of return) ที่บริษัท AT&T ได้รับจากการประกอบการโทรศัพท์สูงเกินไป FCC จะเจรจาให้บริษัทฯ ลดอัตราค่าบริการลง ในยุคนี้ FCC มิได้ให้ความสนใจโดยตรงกับการศึกษาต้นทุนค่าบริการและโครงสร้างของอัตราค่าบริการในรายละเอียดมากนัก

บทสรุปที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญคือ การกำกับดูแลของ FCC จะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการร่วมมือกับองค์กรกำกับดูแลในระดับมลรัฐ เนื่องจากโครงสร้างการกำกับดูแลที่สำคัญซึ่ง FCC จะต้องดำเนินการต่อไปนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแบ่งแยกอำนาจการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมระหว่าง FCC ในฐานะองค์กรกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมระหว่างรัฐ (interstate) และองค์กรกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมภายในรัฐแต่ละรัฐ (intrastate)

ปัญหาสำคัญที่ FCC จะต้องกำหนดกรอบการกำกับดูแลภายใต้รายงานการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการประกอบการโทรคมนาคมมี 3 ประการ คือ

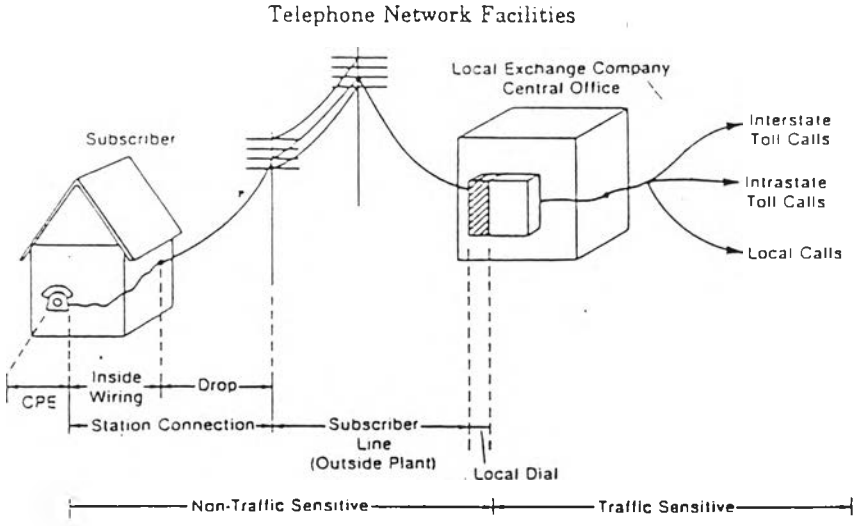
(1) ปัญหาการจัดสรรต้นทุนของโครงข่ายระหว่างการใช้งานภายในมลรัฐและการใช้งานระหว่างมลรัฐเพื่อจัดสรรอัตรารายได้ของผู้ประกอบการ local exchange ระดับท้องถิ่น และบริการทางไกลของบริษัท AT&T

(2) ปัญหาการกำหนดโครงสร้างราคาของกลุ่มผู้ประกอบการเบลล์และบริการทางไกลของบริษัท AT&T ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ และ

(3) ปัญหาการกำหนดต้นทุนและการควบคุมราคาของอุปกรณ์โทรศัพท์ของบริษัท Western Electric ซึ่งเป็นบริษัทหนึ่งในระบบประกอบการเบลล์

ปัญหาสำคัญที่ FCC พบในชั้นแรกของความพยายามในการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลคือ การแยกส่วนการใช้งานโครงข่ายในระหว่างบริการโทรศัพท์ภายในรัฐและบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐเพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจการกำกับดูแลระหว่างองค์กรกำกับดูแลของแต่ละมลรัฐและ FCC กล่าวคือ ตัวโครงข่ายนั้นไม่สามารถแบ่งแยกระดับการใช้งานเป็นโทรศัพท์ระหว่างรัฐและโทรศัพท์ภายในรัฐได้ เนื่องจากในการติดต่อโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐนั้น ผู้ใช้บริการย่อมต้องอาศัยโครงข่ายโทรศัพท์ท้องถิ่นซึ่งได้แก่ telephone, inside wiring, the subscriber line และ local exchange switchboards ของผู้ประกอบการ local exchange รวมทั้งโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลของบริษัท AT&T เพื่อติดต่อกับผู้ใช้บริการปลายทางอีกด้านหนึ่ง

รูปภาพที่ 5 ภาพแสดงโครงข่ายโทรศัพท์ในระดับท้องถิ่น



ที่มา Richard H.K. Vietor, "AT&T and the public good : Regulation and competition in telecommunications, 1910 - 1987," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman, p. 42.

องค์กรกำกับดูแลอีกองค์กรหนึ่ง คือ the National Association of Railroad and Utility Commissioners (NARUC) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว NARUC ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นภายใต้ความช่วยเหลือของบริษัท AT&T เพื่อจัดทำคู่มือในการแบ่งแยกการใช้งานโครงข่าย (separations manual) ในปี ค.ศ. 1941 โดยนำหลักการทางบัญชีมาใช้แบ่งแยกการใช้งานจุดต่าง ๆ บนโครงข่ายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการใช้งานที่แท้จริง กล่าวคือ ในกรณีที่การติดต่อโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐมีอัตราเท่ากับ 3 เปอร์เซ็นต์ของการใช้งานโครงข่ายทั้งหมด ต้นทุนคงที่ในการใช้งานโครงข่ายที่จะนำมาจัดสรรเป็นต้นทุนบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐและตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FCC ก็จะต้องอยู่ในอัตรา 3 เปอร์เซ็นต์ของต้นทุนการใช้งานโครงข่ายทั้งหมด

อย่างไรก็ดี การแย่งแยกการใช้งานโครงข่ายดังกล่าวได้รับการโต้แย้งอย่างมากว่าไม่เพียงพอในการประเมินต้นทุนของบริการโทรศัพท์ทางไกลที่มีการประหยัดต่อขนาดเป็นปัจจัยสำคัญ NARUC จึงได้ปรับเปลี่ยนหลักการคำนวณโดยเพิ่มองค์ประกอบด้าน subscriber plant factor เพื่อนำมาใช้ชี้วัดต้นทุนโดยเฉลี่ยของการใช้งานโครงข่ายด้วย ซึ่งบทสรุปของหลักการทั้งหมดคือ การนำรายได้ของบริการโทรศัพท์ทางไกลมาอุดหนุนต้นทุนคงที่ของบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น (local exchange plant) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้ต่อมาเป็นระยะเวลา 30 ปี

สำหรับการกำกับดูแลโครงสร้างราคาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศนั้น ในปี ค.ศ. 1941 FCC ได้นำนโยบาย equal charges for equal services มาบังคับใช้ภายใต้การเจรจาต่อรองกับกลุ่มผู้ประกอบการเบลล์ จนในที่สุด FCC ประสบผลสำเร็จในการกำกับดูแลให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐในระยะทางที่เท่ากันมีอัตราเดียวกัน

อย่างไรก็ดีในปัญหาสุดท้ายซึ่ง FCC ต้องการเข้าไปแทรกแซงการกำหนดต้นทุนและราคาอุปกรณ์โทรศัพท์ของบริษัท Western Electric นั้น องค์กรสำคัญที่ก้าวเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของ FCC คือ กองป้องกันการผูกขาด กระทรวงยุติธรรม (the Antitrust Division of the Justice Apartment)

ในปี ค.ศ. 1949 กระทรวงยุติธรรมโดยกองป้องกันการผูกขาดได้ยื่นฟ้องบริษัท AT&T ภายใต้ the Sherman Act (ซึ่งเป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐอเมริกา) โดยกล่าวอ้างว่า บริษัท AT&T ได้ใช้อำนาจผูกขาดของตนผ่านโครงสร้างการประกอบการของบริษัทที่มีการรวมกันในแนวดิ่ง (กล่าวคือบริษัท AT&T เป็นทั้งผู้ให้บริการโทรศัพท์และเป็นเจ้าของบริษัทผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์คือ บริษัท Western Electric ด้วย)ทำสัญญาการซื้ออุปกรณ์จากบริษัท Western Electric แต่ผู้เดียวก่อให้เกิดกำไรจากการผูกขาด ทำลายผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นด้วยการแย่งแยกทางด้านราคา (price discrimination) และทำลายโอกาสในการผลิตคิดค้นอุปกรณ์โทรศัพท์ใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของกองป้องกันการผูกขาดซึ่งร้องขอต่อศาลคือ การมีคำสั่งบังคับให้บริษัท AT&T แตกบริษัท Western Electric ออกมาเป็นผู้ผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์อิสระที่ไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบริษัท AT&T อีกต่อไป

ภายหลังการต่อสู้คดีเป็นเวลา 7 ปี บริษัท AT&T ได้ตกลงประนีประนอมกับกระทรวงยุติธรรมโดยบริษัทได้ทำหนังสือยินยอม (the 1956 Consent Decree) ว่าบริษัทจะไม่เข้าสู่ตลาดการให้บริการคอมพิวเตอร์ ตลาดที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์ และตลาดบริการข้อมูล (ซึ่งเป็นตลาดสำคัญที่รัฐบาลมีนโยบายในการเปิดให้มีการแข่งขันเป็นตลาดแรกและกระทรวงยุติธรรมเกรงว่าบริษัท AT&T จะขยายอำนาจผูกขาดออกไปยังตลาดดังกล่าว) เพื่อแลกเปลี่ยนกับการรักษาบริษัท Western Electric ให้อยู่ในระบบประกอบการเบลล์ของบริษัทต่อไป[12]

4.3.2 การพัฒนาทางเทคโนโลยีลดทอนอำนาจการผูกขาดและนำไปสู่นโยบายการลดการกำกับดูแล

หลักการกำกับดูแลที่ FCC สร้างขึ้นประสบผลสำเร็จในการควบคุมผู้ผูกขาดในช่วงทศวรรษที่ 1930 ถึง 1960 ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดีในช่วงทศวรรษที่ 1950 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีไมโครเวฟกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ลดทอนอำนาจการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม นอกจากนั้นความสำเร็จในการพัฒนาและส่งเสริมเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่งที่กระตุ้นการปรับเปลี่ยนนโยบายการกำกับดูแลของ FCC

---

[12]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Richard H.K. Vietor, "AT&T and the public good : Regulation and competition in telecommunications, 1910 – 1987," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman, pp. 27-96.

กิจการโทรคมนาคมถูกนำมาเชื่อมโยงกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เนื่องจากเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ใช้สายโทรศัพท์เพื่อเชื่อมโยงคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้แต่ละรายเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ดีการขยายตัวในการใช้คอมพิวเตอร์ซึ่งอาศัยสายโทรศัพท์ของผู้ประกอบการแต่ละรายนำไปสู่ปัญหาอีกประการหนึ่ง นั่นคือโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีอยู่ในชั้นต้นมิได้ถูกออกแบบให้รองรับข้อมูลจำนวนมหาศาลที่ส่งผ่านทางคอมพิวเตอร์ซึ่งต้องอาศัยการส่งผ่านข้อมูลระบบ digital ในขณะที่รูปแบบการส่งผ่านข้อมูลที่ระบบโทรศัพท์แบบเดิมมีอยู่คือการรับส่งข้อมูลเสียงผ่านระบบ analog เท่านั้น

ข้อจำกัดในระบบโทรศัพท์รูปแบบเดิมดังกล่าวนำไปสู่พัฒนาการการสร้างอุปกรณ์และการนำเสนอบริการสื่อสารในรูปแบบใหม่ ซึ่งอุปกรณ์โทรศัพท์ในรูปแบบเดิมไม่อาจตอบสนองความต้องการในการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาซึ่งองค์กรกำกับดูแลต้องพิจารณาทบทวนว่าการผลิตและจำหน่ายอุปกรณ์โทรคมนาคมโดยผู้ผูกขาดรายเดียวสามารถตอบสนองประโยชน์สาธารณะและความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการปล่อยให้กลไกตลาดแข่งขันตอบสนองความต้องการดังกล่าวหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวได้รับการตอบสนองโดย FCC ในปี ค.ศ.1965 โดยการออก the First Computer Inquiry ซึ่งมีหลักการในการพิจารณาทบทวนโครงสร้างตลาดผูกขาดที่ FCC ได้กำกับดูแลอยู่ภายใต้ข้อพิจารณาว่าการพัฒนาด้านเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารได้เปลี่ยนแปลงหนทางที่จะบรรลุนโยบายด้านโทรคมนาคมที่สภาสูงได้เคยวางไว้ในปี ค.ศ.1934 เมื่อครั้งออกพระราชบัญญัติการสื่อสาร ซึ่งความเปลี่ยนแปลงแรกที่สำคัญเกิดขึ้นในตลาดการผลิตอุปกรณ์ทางโทรคมนาคมและรูปแบบการส่งผ่านข้อมูล[13]

4.3.2.1 การส่งเสริมสิทธิของผู้บริโภคที่จะใช้อุปกรณ์ปลายทางของตนเอง (Terminals): จุดเริ่มต้นของกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อ (interconnection)

ในยุคแรกของการผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคม บริษัท AT&T ห้ามมิให้ลูกค้าของตนใช้อุปกรณ์โทรศัพท์ใด ๆ เชื่อมต่อเข้าสู่โครงข่ายโทรศัพท์เว้นแต่จะเป็นอุปกรณ์โทรศัพท์ที่บริษัท AT&T จัดหาให้ ข้อห้ามดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออุปกรณ์โทรศัพท์ Hush-A-Phone อันเป็นอุปกรณ์โทรศัพท์ลักษณะคล้ายถ้วย (a cup like device) ซึ่งใช้นำไปติดกับหูโทรศัพท์เพื่อบีบอัดสัญญาณเสียงเข้าสู่อุปกรณ์โทรศัพท์ อุปกรณ์นี้ใช้อำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้โทรศัพท์ซึ่งสนทนาอยู่ในบริเวณที่มีเสียงดังรบกวน บริษัทผู้ผลิต Hush-A-Phone จึงนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์แห่งสหพันธรัฐซึ่งศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัท AT&T กระทำการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการปฏิเสธการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์ของตนเข้ากับอุปกรณ์โทรศัพท์ดังกล่าว[14]

---

[13] Ibid.

[14] Hush-A-Phone v. United states, 238 F.2d 266 (D.C.Cir. 1956).

ภายหลังคดีดังกล่าว บริษัท AT&T ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการของบริษัทเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์ของตนเข้ากับอุปกรณ์ Hush-A-Phone โดยกล่าวอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าวตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่จำกัดซึ่งเกี่ยวข้องเฉพาะการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัท AT&T เข้ากับอุปกรณ์โทรศัพท์ของบริษัทคู่พิพาทเท่านั้น มิได้เป็นการวางหลักทั่วไปอันจะทำให้บริษัท AT&T ต้องยินยอมให้อุปกรณ์โทรศัพท์ที่ผลิตขึ้นโดยผู้ผลิตอิสระรายอื่นเข้าเชื่อมต่อใช้งานกับโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัท AT&T บริษัทฯ ยังคงมีข้อสงวนในการห้ามมิให้อุปกรณ์โทรศัพท์ (Customer Premises equipment) ของบริษัทผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์รายอื่นเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัทฯ

แนวทางการประกอบการของบริษัทฯ ดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากบริษัทผู้ผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์หลายราย ในที่สุดนาย Thomas Carter ผู้ผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์เรียกว่า Carterfone ซึ่งใช้เชื่อมต่อระบบวิทยุเคลื่อนที่ (mobile radio system) เข้ากับระบบโทรศัพท์ทางสาย (wireline telephone) ได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ FCC เพื่อให้บริษัท AT&T ยินยอมให้อุปกรณ์โทรศัพท์ที่ตนผลิตขึ้นสามารถเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัท AT&T ได้ ประเด็นการเชื่อมต่อ (Interconnection) อุปกรณ์ปลายทางจึงเกิดขึ้นในปริบทการกำกับดูแลของ FCC

เดือนมีนาคม ค.ศ.1968 FCC ชี้ขาดว่าการที่บริษัท AT&T ห้ามมิให้อุปกรณ์ Carterphone ต่อเชื่อมเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์ของตนนั้นปราศจากเหตุผลอันสมควรและขัดต่อกฎหมาย[15] คำชี้ขาดดังกล่าวก่อให้เกิดหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะนำอุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ผลิตที่มิใช่ผู้ให้บริการโทรศัพท์ซึ่งมีคุณลักษณะเท่าเทียมกับอุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ให้บริการโทรศัพท์เข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์ นอกจากนั้น FCC ยังมีคำสั่งให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์จัดทำกฎระเบียบเพื่อป้องกันระบบโครงข่ายโทรศัพท์จากอุปกรณ์โทรศัพท์ที่เป็นอันตรายทางเทคนิคยื่นต่อ FCC ในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้ผู้บริโภคใช้อุปกรณ์โทรศัพท์ที่ตนเองจัดหามาได้

บริษัท AT&T ตอบโต้คำสั่งของ FCC โดยการยินยอมให้อุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ผลิตอุปกรณ์อิสระเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์ของตนโดยมิต้องเสียค่าใช้จ่ายหากแต่กำหนดข้อจำกัดว่าอุปกรณ์ดังกล่าวจะเชื่อมต่อโดยตรงเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์ได้แต่เฉพาะภายใต้ความตกลงยินยอมที่เรียกว่า Protective connecting Arrangements (PCAs) โดยบริษัทฯ อ้างว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการป้องกันมิให้โครงข่ายเกิดปัญหาทางด้านเทคนิคจากการนำอุปกรณ์ที่มิได้มาตรฐานเข้ามาเชื่อมต่อ ความตกลงยินยอม PCAs ดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากบริษัท AT&T โดยมีการคิดค่าตอบแทนพิเศษเป็นรายเดือน

การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ความนิยมในการนำอุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ผลิตอิสระมาเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์ลดน้อยลง นอกจากนั้นเพื่อลดข้อโต้แย้งจากกลุ่มบริษัท

---

[15] Carterfone, 13 FCC 2d 420, Recon. Denied, 14 FCC 2d 571 (1968).

อิสระผู้ผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์ บริษัท AT&T อ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อปกป้องประสิทธิภาพสูงสุดของโครงข่ายโทรศัพท์[16]

4.3.2.2 การสนับสนุนการเชื่อมต่ออุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ผลิตอิสระเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์โดยตรงผ่านโปรแกรมการจดทะเบียนของ FCC

ภายหลังข้อกล่าวอ้างของบริษัท AT&T FCC ได้จัดตั้งกระบวนการตรวจสอบอย่างไม่เป็นทางการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ทางเทคนิคที่จะลดข้อจำกัดการเชื่อมต่อดังกล่าวซึ่งได้รับข้อสรุปว่า การยินยอมให้มีการเชื่อมต่ออุปกรณ์โทรศัพท์เข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์โดยปราศจากการควบคุมจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคแก่โครงข่ายโทรศัพท์ได้ อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ผ่านระบบการจดทะเบียนต่อ FCC เพื่อรับรองว่าอุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ผลิตอุปกรณ์อิสระนั้นสามารถใช้เชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์ได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคแก่โครงข่ายโทรศัพท์ ในปี ค.ศ. 1975 FCC จึงชี้ขาดว่าระบบความยินยอม PCAs ที่บริษัท AT&T ใช้อยู่นั้นขาดความยุติธรรมและปราศจากเหตุผลอันสมควร และนำระบบการขึ้นทะเบียนมาตรฐานอุปกรณ์เพื่อป้องกันความเสียหายของวงจรโครงข่ายและอุปกรณ์โทรศัพท์มาบังคับใช้ ซึ่งระบบดังกล่าวก่อให้เกิดการพัฒนาและการขยายตัวในอุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์อย่างมากในเวลาต่อมา[17]

4.3.3 การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายภายใต้นโยบายส่งเสริมการแข่งขัน

การเข้าสู่ตลาดบริการสื่อสารทางเสียงและข้อมูลผ่านเทคโนโลยีไมโครเวฟของบริษัท MCI ในปี ค.ศ. 1969 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในโครงสร้างตลาดการให้บริการโทรศัพท์ในยุคนั้น กล่าวคือ บริษัท MCI ได้เปิดตลาดโทรคมนาคม (telecommunications market) ซึ่งมิได้จำกัดเฉพาะข้อมูลทางเสียงดังเช่นตลาดการประกอบการโทรศัพท์ดั้งเดิม (ซึ่งเป็นตลาดหลักของบริษัท AT&T)อีกต่อไป

บริการที่บริษัท MCI นำเสนอมีลักษณะการให้บริการรับส่งระหว่างข่ายไมโครเวฟ (microwave sites) แบบสายส่วนบุคคล (private line service) ซึ่งผู้ใช้บริการจะต้องจัดหาส่วนเชื่อมต่อ (communications link or local loop) ระหว่างอุปกรณ์โทรคมนาคม

---

[16]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Richard H.K. Vietor, "AT&T and the public good : Regulation and competition in telecommunications, 1910 - 1987," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman, pp. 27-96.

[17]Ibid.

ของตนกับศูนย์บริการของ MCI ด้วยตนเอง โดยบริษัท MCI ได้กำหนดค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าค่าบริการที่บริษัท AT&T เรียกเก็บ

บริษัท AT&T คัดค้านการยื่นคำขอเข้าประกอบการให้บริการโทรคมนาคมของบริษัท MCI อย่างรุนแรงโดยกล่าวอ้างว่า การดำเนินการของบริษัท MCI จะก่อให้เกิดปรากฏการณ์ Cream Skimming (ปรากฏการณ์ที่บริษัทผู้ให้บริการเลือกให้บริการแต่เฉพาะในท้องที่ที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่นซึ่งส่งผลให้ต้นทุนคงที่ต่อ 1 ช่องสัญญาณ (Channel) ต่ำอันจะนำไปสู่การคิดอัตราค่าบริการที่ต่ำลงได้) ซึ่งมิได้ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะในขณะที่ FCC กำหนดให้บริษัท AT&T ในฐานะผู้ให้บริการที่ดำเนินการอยู่เดิม (established carrier) ให้บริการในทุกท้องที่ ซึ่งส่งผลให้บริษัท AT&T ไม่อาจแข่งขันด้านอัตราค่าบริการกับบริษัท MCI ได้

FCC ด้วยคะแนนเสียง 4 ต่อ 3 ชี้ขาดว่าตลาดการแข่งขันในระหว่างผู้ให้บริการพื้นฐาน (Common Carrier Field) ยังสามารถตอบสนองประโยชน์สาธารณะและปฏิเสธข้อสันนิษฐานของบริษัท AT&T ซึ่งกล่าวหาว่าบริษัท MCI จะดำเนินการในลักษณะ Cream skimming โดยชี้ว่าบริษัท MCI ได้นำเสนอบริการใหม่ที่แตกต่างจากบริการที่บริษัทผู้ให้บริการระหว่างรัฐดำเนินการอยู่ในขณะนั้น FCC จึงอนุญาตให้บริษัท MCI ประกอบการ ได้

ภายหลังจากการอนุญาตดังกล่าว บริษัทผู้ดำเนินการด้านบริการรับส่งข้อมูลหลายรายได้ยื่นคำขอประกอบการต่อ FCC โดยอาศัยตัวอย่างจากกรณีของบริษัท MCI ซึ่ง FCC วิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำขอทุกรายควรได้รับการพิจารณาโดยอาศัยนโยบายพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานแทนที่จะเลือกพิจารณาคำขอเป็นราย ๆ และเป็นกรณีไป FCC จึงสร้างระเบียบที่เรียกว่า Specialised Common Carrier Decision ขึ้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดนโยบายทั่วไปที่สนับสนุนการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการโทรคมนาคมอิสระในฐานะเป็นผู้ให้บริการพื้นฐานพิเศษ (Specialised Common Carrier) และยอมรับว่าผู้ให้บริการพื้นฐานพิเศษดังกล่าวจำเป็นจะต้องเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของผู้ให้บริการผูกขาดในท้องถิ่น ซึ่งการพัฒนาตลาดแข่งขันที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมจะไม่เกิดขึ้นหากปราศจากการประกันการเข้าถึงโครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในโครงข่ายดังกล่าว FCC จึงกำหนดข้อแนะนำที่เรียกว่า Directive แก่บริษัทโทรศัพท์ผูกขาดในท้องถิ่นให้ยินยอมให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกรวมทั้งโครงข่ายโทรศัพท์ของผู้ประกอบการผูกขาดรายเดิมภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติและความสมเหตุสมผล

ภายหลังการออก Specialised Common Carrier Decision FCC ได้กำหนดกฎเกณฑ์ 3 ประการซึ่งถือเป็นก้าวแรกในการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบการโทรศัพท์ทางไกล คือ

(1) FCC ต้องการที่จะเปิดเสรีและส่งเสริมการแข่งขันในการบริการพิเศษ (Specialised services)

(2) ระบบประกอบการเบลล์และผู้ประกอบการ local exchange อื่นๆ จะต้องมีหน้าที่ในการยินยอมให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่อื่นๆ เข้าเชื่อมต่อกับโครงข่าย local exchange ของตนภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล

(3) FCC ยังคงยืนยันที่จะกำกับดูแลบริษัท AT&T ในด้านอัตราค่าบริการโทรคมนาคม (pricing regulation) ดังที่เป็นมาในอดีต เนื่องจากรูปแบบการกำกับดูแลดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ใช้บริการโดยรวม[18]

4.3.4 กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

แม้การแข่งขันในตลาดบริการโทรศัพท์ระหว่างเมืองจะเริ่มขึ้นจากการอนุญาตให้บริษัท MCI เข้าแข่งขันกับบริษัท AT&T บริษัท AT&T ยังคงครองส่วนแบ่งตลาด 80 เปอร์เซ็นต์ในตลาดการรับส่งข้อมูลระหว่างรัฐ ยิ่งกว่านั้นกลุ่มบริษัท Bell (BOCs) ยังคงมีอำนาจควบคุมการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกทางการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งรวมถึงโครงข่ายโทรคมนาคมในระดับท้องถิ่น

เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น FCC ได้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลควบคุมอำนาจของผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิมในหลายด้าน เช่น การกำหนดโครงสร้างการจัดสรรต้นทุนการดำเนินการและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม FCC แบ่งกฎเกณฑ์เป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการทางไกลเข้ากับสิ่งอำนวยความสะดวกท้องถิ่น (Interconnection of Long Distance Carriers to Local Exchange Facilities)

FCC ได้กำหนดหนี้ในการจัดหาการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกันแก่ผู้ประกอบการให้บริการระหว่างรัฐทุกรายผ่าน Specialised Common Carrier Decision อย่างไรก็ดีบริษัท AT&T ยังมีสิทธิพิเศษในการเลือกตำแหน่งการเชื่อมต่อ ยิ่งกว่านั้นปัญหาข้อกล่าวอ้างความจำเป็นทางเทคนิคในการเชื่อมต่อจากผู้ประกอบการก็เป็นสิ่งที่ FCC ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในทางปฏิบัติผู้ให้บริการระหว่างรัฐจะสร้างหรือเช่าโครงข่ายระหว่างรัฐของตนเอง อย่างไรก็ดีผู้ให้บริการดังกล่าวจะต้องใช้สิ่งอำนวยความสะดวกของผู้ประกอบการผูกขาดในท้องถิ่นบางส่วนเพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้ใช้ปลายทางได้ ลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ให้บริการระหว่างรัฐมองว่าผู้ประกอบการผูกขาดทำหน้าที่เสมือนเป็นประตูหรือคอขวด (gateway or bottleneck) ในการที่ตนจะสามารถเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทางได้ ซึ่งหากรัฐมิได้แทรกแซงผ่านการกำกับดูแล ผู้ประกอบการผูกขาดซึ่งควบคุมสิ่งอำนวยความสะดวกทางโทรคมนาคมดังกล่าว

---

[18]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Richard E. Wiley, "The end of monopoly : Regulatory change and the promotion of competition," in Telecommunications and the law : An anthology, ed. Walter Sapronov (USA : Computer Science Press, 1988), pp. 147-169.

ย่อมเรียกเก็บอัตราค่าใช้งานสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวในอัตราสูง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ประกอบการที่เข้ามาขอใช้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว หรือแม้แต่ปฏิเสธมิให้มีการเชื่อมต่อกับสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว

FCC แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการประกันสิทธิในการเชื่อมต่อของผู้ประกอบการทุกราย รวมทั้งจัดตั้งกลุ่มศึกษาเพื่อลดปัญหาทางเทคนิคด้านการใช้เลขหมายในการเชื่อมต่อโครงข่าย เนื่องจากผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการแข่งขันหลายรายต้องประสบปัญหาการหมุนเลขหมายเพิ่มขึ้นเพื่อเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของผู้ประกอบการผูกขาดรายเก่า

(2) กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อบริการของผู้ประกอบการบริการเพิ่มเติมกับสิ่งอำนวยความสะดวกท้องถิ่น (Interconnection of Enhanced Service Providers to Local exchange Facilities)

บริการเพิ่มเติม (Enhanced Service) คือบริการเสริมเพื่อเพิ่มสมรรถนะของระบบปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ซึ่งมาตรฐานและต้นทุนที่ใช้ในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมย่อมส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพและต้นทุนของการให้บริการดังกล่าว

ในชั้นแรก FCC อนุญาตให้บริษัท AT&T และ BOCs ให้บริการดังกล่าวได้โดยต้องตั้งบริษัทประกอบการขึ้นมาใหม่แยกออกจากบริษัทเดิมอันเป็นการควบคุมทางด้านโครงสร้างตลาดการประกอบการ (Structural Control) ต่อมา FCC ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการกำกับดูแลดังกล่าวโดยอนุญาตให้บริษัท AT&T และ BOCs ให้บริการเพิ่มเติมดังกล่าวได้หากบริษัทฯ สามารถจัดให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นและผู้ใช้บริการปลายทางสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายบริการพื้นฐานได้ภายใต้มาตรฐานประสิทธิภาพที่เทียบเคียงกันได้ (Comparably Efficient Interconnection : CEI)[19]

4.3.5 ยุทธศาสตร์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่บริษัท MCI นำมาใช้ทำลายอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมทางไกล

แม้ FCC จะได้ริเริ่มนำนโยบายส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบการโทรศัพท์ทางไกลมาใช้บังคับก็ตาม บริษัท MCI ยังคงประสบปัญหาในการแข่งขันกับบริษัทประกอบการโทรคมนาคมขนาดใหญ่ดังเช่น AT&T ซึ่งคอยแสวงหาหนทางในการใช้อำนาจตลาดที่ตนมีอยู่เพื่อทำลายการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา ภายหลังจากความพยายามในการเจรจาเชื่อมต่อโครงข่าย local exchange ของกลุ่มประกอบการเบลล์ บริษัท MCI ได้เริ่มให้บริการในเดือนมกราคม ค.ศ. 1972

ข้อโต้แย้งระหว่างบริษัท MCI และบริษัท AT&T ในการให้บริการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ (foreign exchange service: FX service) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1973 นับ

---

[19] Ibid.

เป็นกรณีศึกษาสำคัญของการนำนโยบายกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของรัฐมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการแข่งขัน

FX service เป็นบริการสำคัญที่บริษัท AT&T ให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าที่ดำเนินธุรกิจระหว่างรัฐและระหว่างประเทศ บริษัท AT&T จะเป็นผู้วางสายโทรศัพท์ส่วนบุคคลจากอุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ใช้ปลายทาง (CPE) ต่อตรงเข้ากับ switch board ของโครงข่าย interexchange ของระบบประกอบการเบลล์ หลังจากนั้นจะเชื่อมต่อโครงข่ายดังกล่าวเข้ากับข่ายโทรศัพท์ท้องถิ่น (local line) ภายใต้บริการนี้ ผู้ใช้งานซึ่งเป็นบริษัทที่มีสำนักงานอยู่ที่ New York สามารถต่อโทรศัพท์ไปยัง Boston เสมือนว่าเป็นการต่อโทรศัพท์ภายในท้องถิ่นเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1973 บริษัท MCI ได้ทำหนังสือถึงบริษัท AT&T โดยอ้างว่าบริษัท AT&T มีเจตนาที่ไม่สุจริตในการเจรจาต่อรองเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างบริษัท MCI และบริษัท AT&T นอกจากนั้นบริษัท MCI ยังขอให้บริษัท AT&T เชื่อมต่อบริการ FX เข้ากับโครงข่ายของบริษัท MCI ด้วย คำร้องขอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธโดยบริษัท AT&T บริษัท MCI จึงร้องขอให้ FCC ในฐานะองค์กรกำกับดูแลเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยบริษัท MCI ได้ขอให้ FCC สนับสนุนสิทธิของบริษัทในการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของบริษัท AT&T ให้รวมถึงบริการ FX ด้วย ซึ่งต่อมา FCC เห็นชอบตามคำร้องขอของบริษัท MCI และมีคำสั่งให้ระบบประกอบการเบลล์ยอมให้บริษัท MCI เข้าเชื่อมต่อกับบริการ FX ของตน

ในขณะมีคำสั่งดังกล่าว FCC มิได้คาดคิดว่าคำสั่งด้านการเชื่อมต่อโครงข่าย FX ซึ่งมีขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ประกอบการแข่งขันเพียงคำสั่งเดียวนี้จะถูกบริษัท MCI นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลของสหรัฐอเมริกา

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1974 บริษัท MCI ได้เริ่มให้บริการใหม่ภายใต้ชื่อ Execunet service ภายใต้บริการดังกล่าว ผู้ใช้บริการสามารถใช้โทรศัพท์แบบปุ่มสัมผัส (touch-tone phone) ต่อเข้าไปยังเบอร์โทรศัพท์ท้องถิ่นของบริษัท MCI และใส่รหัสส่วนบุคคลเพื่อใช้ต่อเข้าไปยังวงจรโทรศัพท์ทางไกลของบริษัท MCI หลังจากนั้นผู้ใช้บริการสามารถต่อตรง (dial directly) โทรศัพท์ทางไกลระหว่างเมืองโดยผ่านโครงข่ายเชื่อมต่อของบริการ FX ด้วยระบบดังกล่าว บริษัท MCI สามารถอาศัยประโยชน์จากการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายบริการ FX ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลซึ่งในขณะนั้นบริษัท AT&T ยังเป็นผู้ให้บริการหลักและรัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการเปิดให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

FCC ได้มีคำสั่งให้บริษัท MCI ระงับการให้บริการ Execunet ดังกล่าว ซึ่งบริษัทตอบโต้โดยการนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งชี้ขาดว่า FCC ไม่มีอำนาจที่จะสั่งห้ามบริษัท MCI ในการให้บริการดังกล่าว ภายหลังจากแพ้คดี FCC ได้ออกกฎ Execunet II ในปี ค.ศ. 1978 ระบุว่าระบบประกอบการเบลล์ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการแข่งขันที่ให้บริการในลักษณะเดียวกับบริการโทรศัพท์รับส่งข้อความ (Message Telephone Service : MTS) เข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายของตน ซึ่งบริษัท MCI ตอบโต้ด้วยการนำคดีขึ้นสู่ศาลและได้รับชัยชนะเหนือ FCC อีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ศาลมิได้กล่าวถึงประเด็นการจัดสรรต้นทุนการให้บริการในระหว่างผู้ประกอบการที่ใช้งานโครงข่ายและการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งตกเป็นปัญหาหลักแก่ FCC ในการคำนวณอัตราต้นทุนและค่าเชื่อมต่อโครงข่ายดังกล่าว

ก่อนที่บริษัท MCI จะให้บริการ Execunet นั้น บริษัท MCI และผู้ประกอบการแบบ specialised common carriers รายอื่นๆ ได้ชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้กับบริษัท AT&T ในลักษณะ fully distributed cost สำหรับการเชื่อมต่อสายโทรศัพท์ส่วนบุคคล ซึ่งอัตราดังกล่าวมิได้รวมต้นทุนเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการวางสายและอุปกรณ์ให้ต่อเชื่อมกับผู้ใช้ปลายทาง (subscriber plant factor) ซึ่งบริษัท AT&T ได้ผลักต้นทุนส่วนนี้ไปใช้กับต้นทุนการประกอบการโทรศัพท์ทางไกล อย่างไรก็ดี ภายหลังคำพิพากษาของศาลซึ่งมีคำสั่งให้ระบบประกอบการเบลล์ต้องยอมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายบริการ FX ระบบประกอบการเบลล์ได้ยื่นอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายแบบใหม่ให้ FCC พิจารณารับรอง โดยมีวัตถุประสงค์ให้บริษัท MCI และผู้ประกอบการ specialised common carriers รายอื่นๆ มาร่วมแบกรับต้นทุนบริการโทรคมนาคมทางไกลร่วมกัน ซึ่งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแบบใหม่นี้ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐแต่ละรัฐ เนื่องจากเกรงว่ารายได้จากบริการโทรคมนาคมทางไกลของบริษัท AT&T จะลดลงทำให้ไม่อาจนำไปอุดหนุนต้นทุนของบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นและทำให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น

อัตราค่าเชื่อมต่ออัตราใหม่นี้ได้รับการโต้แย้งจากบริษัท MCI และผู้ประกอบการ specialised common carriers รายอื่นด้วยเหตุผลว่า บริการของโครงข่ายของบริษัท AT&T ที่ผู้ประกอบการแข่งขันใช้งานอยู่นั้น มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพมาตรฐานของโครงข่ายที่บริษัท AT&T ให้บริการแก่ลูกค้าของตนเอง (เช่น มีเสียงรบกวนสูง ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการแข่งขันต้องกดเลขหมายถึง 22 หลักซึ่งมากกว่าผู้ใช้บริการของบริษัท AT&T เป็นต้น)

ข้อโต้แย้งในอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายรูปแบบใหม่นี้สิ้นสุดลงโดยผู้ประกอบการทั้งหมดเจรจาตกลงกันในอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่เรียกว่า the Exchange Facilities for Interstate Access : ENFIA tariff) ซึ่งผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งให้บริการโทรคมนาคมทางไกลจะต้องร่วมแบกรับด้นทุนของบริการโทรคมนาคมท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ดีผู้ประกอบการแข่งขันจะได้รับส่วนลดในอัตราค่าเชื่อมต่อที่บริษัท AT&T เรียกเก็บเพื่อนำไปอุดหนุนต้นทุนบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น[20]

---

[20]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Richard H.K. Vietor, "AT&T and the public good : Regulation and competition in telecommunications, 1910 – 1987," in Future competition in telecommunications, eds. Stephen P. Bradley and Jerry A. Hausman, pp. 27-96.

4.3.6 การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทางด้านราคาภายใต้นโยบายส่งเสริมการแข่งขันภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1996

ภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม FCC ได้เริ่มนำกฎเกณฑ์การคำนวณต้นทุนการประกอบการซึ่งรียกว่า Total Element Long-Run Incremental Cost (TELRIC) มาใช้บังคับภายใต้คำสั่งที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพ.ร.บ.โทรคมนาคมฯ (Order implementing the Telecommunications Act of 1996) โดยกำหนดหน้าที่ให้องค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐเป็นผู้บังคับใช้การคำนวณแบบ TELRIC นี้

การคำนวณต้นทุนการประกอบการซึ่งส่งผลถึงการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection charges หรือ access charges) แบบ TELRIC นี้จะประมาณการต้นทุนที่แท้จริงที่จะเกิดแก่ผู้ประกอบการซึ่งมีประสิทธิภาพในตลาดแข่งขันในการให้บริการโดยมีการจำแนกต้นทุนออกตามการใช้งานส่วนประกอบต่างๆ ของโครงข่ายเท่าที่มีการใช้งานจริงภายใต้หลักที่เรียกว่า Unbundled Network Elements:UNEs) โดย FCC ได้แบ่งแยกจุดต่างๆ บนโครงข่ายซึ่งมีความเป็นไปได้ในทางเทคนิคที่ผู้ประกอบการแข่งขันจะขอเชื่อมต่อได้ออกเป็น 5 จุด และกำหนดหน้าที่แก่ LECs ที่จะต้องยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่าย ณ จุดทั้งห้านั้นในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนการใช้งานกัน FCC กำหนดองค์ประกอบของโครงข่ายอย่างน้อยจำนวน 10 จุดซึ่ง LECs มีหน้าที่จะต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการแข่งขันเข้าถึง (access) ได้ นอกจากนั้น FCC ยังกำหนดอำนาจให้กับองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐในการมีคำสั่งให้ LECs จัดหาองค์ประกอบของโครงข่ายเพิ่มเติมให้แก่ผู้ประกอบการแข่งขันด้วย

FCC เชื่อว่าการคำนวณต้นทุนการประกอบการแบบ TELRIC นี้จะชี้ให้เห็นถึงราคาตลาดโดยประมาณของทรัพย์สินของ LECs ในสภาพตลาดที่มีการแข่งขันอันนำไปสู่การกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการด้วย[21]

หลักการจัดการองค์กรกำกับดูแลและการกำหนดเขตอำนาจระหว่าง FCC และองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 4.5 "ระบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกา"

[21]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Richard E. Wiley, "The end of monopoly : Regulatory change and the promotion of competition," in Telecommunications and the law : An anthology, ed. Walter Sapronov, pp. 147-169.

4.4 การนำกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมาบัญญัติลงไว้ในกฎหมาย

4.4.1 หน้าที่ในการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการรับส่งภายใต้หลัก Common Carrier Rules

4.4.1.1 พัฒนาการของหลัก Common Carrier Rules

หลัก Common Carrier Rules พัฒนามาจากหลักกฎหมาย common law ของอังกฤษที่เรียกว่า Common Callings โดยในยุคแรก หลักกฎหมาย Common Callings ได้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ลงโทษผู้ให้บริการอาชีพ (full-time professions) ซึ่งให้บริการสาธารณะ (public services) ที่ปฏิเสธจะให้บริการแก่ผู้ขอใช้บริการ นอกจากนั้นหลักกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดมาตรฐานในหน้าที่ของผู้ให้บริการอาชีพที่จะต้องให้บริการดูแลผู้ใช้บริการของตนเองภายใต้หลัก duty of care หลังจากนั้น ในยุคกลาง รัฐสภาของอังกฤษได้นำหลัก Common Callings นี้มาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยขยายหน้าที่ของผู้ประกอบการอาชีพซึ่งให้บริการแก่สาธารณะที่จะต้องให้บริการภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล

ในยุคต่อมาหลักกฎหมาย Common Callings ได้พัฒนามาเป็นหลักกฎหมาย common carrier ซึ่งกำหนดหน้าที่แก่ผู้ให้บริการอาชีพ (Professions) ที่จะให้บริการแก่ผู้ที่เข้ามาขอใช้บริการทุกคนภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผลโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

หน้าที่หลักของผู้ให้บริการอาชีพ(ซึ่งต่อมาเรียกว่า common carrier)ในการรับส่งต่าง ๆนี้ ถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐครั้งแรกใน พ.ร.บ.การค้าระหว่างรัฐ ค.ศ. 1887 (the Interstate Commerce Act of 187:ICA) ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้การคำนึงถึงปัญหาการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบประกอบกับการคำนึงถึงหลักการที่ว่าการประกอบการให้บริการรถไฟ (railroad) นั้นเป็นการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

พ.ร.บ.การค้าระหว่างรัฐฯ กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการซึ่งให้บริการในลักษณะ Common Carriers ที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการและอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ โดยจะต้องมีการยื่นโครงสร้างอัตราค่าบริการให้องค์กรกำกับดูแลตรวจสอบ นอกจากนั้น กฎหมายยังเพิ่มบทบัญญัติห้ามการกระทำการแบ่งแยกทางด้านราคาในระยะสั้นและระยะยาวด้วย (short-and long-haul price discrimination) อย่างไรก็ดี ในยุคแรกของการบังคับใช้หลัก common carrier ภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ ยังมิได้มีการกำหนดหน้าที่ในการยินยอมให้มีการเชื่อมต่อ (interconnect) รวมทั้งการใช้งานเส้นทางร่วมกัน (joint or through routes) แก่ผู้ประกอบการ common carrier แต่อย่างใด

ในปี ค.ศ. 1906 รัฐบาลได้ออก Hepburn Act 1906 ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (the Interstate Commerce Cmmission:ICC) ในการสั่งให้ผู้ประกอบการ common carrier ยินยอมให้มีการเชื่อมต่อเส้นทางขนส่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1910

รัฐบาลได้ออก Mann-Elkins Act กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ common carrier ลงไว้ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายที่จะต้องยินยอมให้มีการเชื่อมต่อเส้นทางขนส่งโดยไม่ต้องมีคำสั่งจาก ICC อีกต่อไป นอกจากนั้น พ.ร.บ. การขนส่ง ค.ศ. 1920 (the Transportation Act 1920) ยังได้เพิ่มอำนาจแก่ ICC ในการมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการ common carrier ขยายเส้นทางขนส่งของตนรวมทั้งจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่อเส้นทางด้วย[22]

4.4.1.2 การนำหลัก common carrier rules มาปรับใช้กับผู้ประกอบการโทรคมนาคม

ในเริ่มแรก พ.ร.บ. การค้าระหว่างรัฐฯ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ common carrier มิได้รวมผู้ประกอบการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์เข้าเป็นผู้ประกอบการในฐานะ common carrier แต่อย่างใด นอกจากนั้น ศาลในยุคแรกๆ ยังปฏิเสธที่จะชี้ขาดว่าผู้ประกอบการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์ควรจะจัดเป็นผู้ประกอบการ common carrier ประเภทหนึ่ง เนื่องจากลักษณะการให้บริการของผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์ที่มิได้เป็นผู้ควบคุมครอบครองสินค้าที่ส่งผ่านเส้นทางขนส่งนั้นในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการขนส่ง common carrier รายอื่นๆ[23] อย่างไรก็ดีในปี ค.ศ. 1910 รัฐบาลได้ออก the Mann-Elkins Act ซึ่งเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การค้าระหว่างรัฐฯ ฉบับเดิม บัญญัติให้ผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์จัดเป็นผู้ประกอบการ common carrier ประเภทหนึ่งซึ่งมีหน้าที่จะต้องให้บริการในอัตราที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผลโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ดี the Mann-Elkins Act ยังมิได้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์ที่จะต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ เข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายของตน รวมทั้งมิได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจัดทำโครงสร้างอัตราค่าบริการส่งให้องค์กรกำกับดูแลรับรองด้วย

หน้าที่ในการยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์ในฐานะ common carrier เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อรัฐบาลได้ออก พ.ร.บ.การสื่อสารในปี ค.ศ. 1934 (the Communications Act of 1934) ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐขึ้น (the Federal Communications Commission:FCC) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์แทนที่คณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐซึ่งไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหาอำนาจหน้าที่ที่มากเกินไป

หน้าที่ของผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์ในฐานะ common carrier ซึ่งบัญญัติลงไว้ใน พ.ร.บ.การสื่อสารฯ นั้นนำมาจากบทบัญญัติของกฎหมายการค้าระหว่างรัฐเป็น

---

[22]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก James B. Speta, "A common carrier approach to internet interconnection," Federal Communications Law Journal 54 (1999):251-268.

[23]Grinnell r. W. Union Telecommunications Co., 113 Mass. 299 (1873).

ส่วนใหญ่ นอกจากนั้นด้วยผลจากปัญหาการเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งบริษัท AT&T ปฏิเสธที่จะให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลของบริษัทฯ ทำให้รัฐบาลกำหนดหน้าที่ในการยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการ common carrier ลงไว้ในมาตรา 201(a) ของ พ.ร.บ.การสื่อสารฯ อย่างไรก็ดี การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ FCC ในฐานะองค์กรกำกับดูแล เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ FCC มีอำนาจในการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการ common carrier เป็นกรณีไป

พ.ร.บ. การสื่อสาร ส่วนที่ 2 (Title II) ได้นำหน้าที่และหลัก common carrier rules มาบังคับใช้กับผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์ที่เข้ามาประกอบการให้บริการสื่อสารระหว่างรัฐโดยใช้สาย (common carriers engaged in interstate communication by wire) โดยเหตุผลเบื้องหลังการกำหนดหน้าที่ของ common carrier ภายใต้ พ.ร.บ.การสื่อสารฯ คือการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดและการป้องกันการเลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี FCC ได้อาศัยอำนาจในการกำกับดูแลกำหนดประเภทการบริการที่อยู่นอกขอบข่ายของหน้าที่ของผู้ประกอบการ common carrier คือ บริการอุปกรณ์สื่อสารของผู้ใช้ปลายทาง (Customer Premises Equipment:CPE) และบริการคอมพิวเตอร์ (Computer Services ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น enhanced services และ information services ตามลำดับ)

ภายหลังการนำหน้าที่ในการยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมาบรรจุลงในหลักกฎหมาย common carrier ที่มีอยู่เดิม กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้เริ่มพัฒนาต่อเนื่องมาตามลำดับผ่านยุทธศาสตร์การกำกับดูแลของ FCC และปรากฏการณ์การแตกระบบประกอบการ Bell ภายใต้ Modified Final Judgement ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งในทางทฤษฎีถือเป็นความพยายามทางด้านการกำกับดูแลอีกรูปแบบหนึ่งในการส่งเสริมสิทธิในการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการโทรเลขและโทรศัพท์ทางไกลที่ให้บริการแข่งขันกับระบบประกอบการเบลล์[24]

4.4.2 การขยายหลัก Common Carrier Rules มาสู่กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้นโยบายส่งเสริมการแข่งขัน

หน้าที่ของผู้ประกอบการ common carrier ที่จะต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายของตนซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นภายใต้ พ.ร.บ.การสื่อสาร ค.ศ. 1934 ได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้นโยบายส่งเสริมการแข่งขันภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่แก่บริษัท AT&T ในฐานะ common carrier เพิ่มเติม โดยการจำกัดการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมบางตลาดของบริษัทฯ และกำหนดให้บริษัทฯ ต้องขายบริการของตนให้แก่ผู้ประกอบการแข่งขันในอัตราส่ง(wholesale prices) รูปแบบการกำกับดูแลในลักษณะการกำหนดหน้าที่หลาย

---

[24]Ibid.

ประการเฉพาะกับบริษัท AT&T ในฐานะ common carrier นี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Asymmetrical Regulation

พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ.1996 ได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดของพ.ร.บ.การสื่อสาร ค.ศ. 1934 เดิมซึ่งเกิดขึ้นภายใต้นโยบายการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติมาสู่การส่งเสริมการแข่งขัน ซึ่งกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายก็เป็นมาตรการหลักที่รัฐนำมาใช้เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขันดังกล่าว

หลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฯ แบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

(1) การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์ท้องถิ่น

พ.ร.บ.โทรคมนาคมฯ ได้กำหนดแนวทางในการบรรลุวัตถุประสงค์การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์ท้องถิ่นผ่านกระบวนการ 3 กระบวนการ คือ

- การส่งเสริมการสร้างโครงข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐาน (building facility-based networks)

การส่งเสริมให้มีการสร้างโครงข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐานเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่รัฐนำมาใช้ในการส่งเสริมการแข่งขัน อาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ส่งผลให้ต้นทุนการสร้างโครงข่ายเพื่อให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบใหม่ๆ ไม่สูงเกินกว่าที่ผู้ประกอบการแข่งขันจะรับภาระได้ รัฐจึงส่งเสริมให้มีการสร้างโครงข่ายโทรศัพท์ไร้สาย เช่น ระบบ cellular และpersonal communications services (PCS) เป็นต้น โครงข่ายโทรทัศน์ระบบเคเบิลที่สามารถพัฒนาไปสู่การให้บริการสื่อสาร 2 ทาง (two- way communications) รวมทั้งการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแข่งขันวางโครงข่ายให้บริการโทรคมนาคมของตนเองในเขตภูมิภาคเพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้งานเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มธุรกิจ เป็นต้น

- การส่งเสริมให้มีการเจรจาขอใช้งานโครงข่ายบางส่วนของผู้ประกอบการ local exchange ครองตลาด (Incumbent local exchange carriers :ILECs) ในลักษณะการจำแนกส่วนของโครงข่ายเท่าที่มีการใช้งานสำหรับการให้บริการแต่ละอย่าง (unbundled network element :UNEs)

กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้ถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองมาตรการในการส่งเสริมให้มีการเจรจาขอใช้งานโครงข่ายของ ILECs ในรูปแบบ UNEs ซึ่งกำหนดให้ความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะต้องมีการระบุหลักการและเงื่อนไขในการใช้งานส่วนประกอบต่างๆ ของโครงข่ายรวมทั้งอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายสำหรับการใช้งานโครงข่ายแต่ละส่วนนั้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้ประกอบการให้บริการโทรทัศน์ระบบเคเบิลต้องการให้บริการโทรศัพท์ ผู้ประกอบการดังกล่าวอาจจำเป็นจะต้องลงทุนติดตั้งอุปกรณ์สลับสาย (switch) ของตนเอง จากนั้นจึงเจรจาต่อรองขอใช้งานโครงข่ายบางส่วนของ ILECs หรือในกรณีผู้ประกอบการแข่งขันในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ผู้ประกอบการดังกล่าวย่อมจำเป็นที่จะต้องขอเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์ของ ILECs เพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนสร้างโครงข่ายของตนเองทั้งหมด

- การส่งเสริมหลักการขายปลีก (resale)

การขายปลีกจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ประกอบการแข่งขันซื้อบริการบนโครงข่าย (network capacity) จาก ILECs ในอัตราราคาส่ง (wholesale rates) หลังจากนั้นจึงขายปลีก (retail) บริการดังกล่าวแก่ผู้ใช้บริการอีกทอดหนึ่ง หลักการนี้นำมาใช้ครั้งแรกในตลาดโทรคมนาคมทางไกล ซึ่งในอดีต AT&T ได้ขายปลีกบริการรวมทางไกล (large blocks of long-distance services) แก่ผู้ใช้บริการรายใหญ่ๆ และ FCC บังคับให้บริษัทฯ ขายส่งบริการดังกล่าวให้กับผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งมีสิทธิที่จะนำบริการดังกล่าวไปขายปลีกให้แก่ผู้บริโภคในลักษณะแข่งขันกับบริษัท AT&T ด้วย

นอกเหนือจากกระบวนการหลัก 3 กระบวนการดังกล่าวมาตรา 253 แห่งพ.ร.บ.โทรคมนาคม ยังได้ยกเลิกอุปสรรคทางด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ใดๆ ที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมท้องถิ่นโดยการบัญญัติห้ามรัฐทุกรัฐออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดซึ่งขัดขวางผู้ประกอบการในการให้บริการโทรคมนาคมในและระหว่างรัฐ บทบัญญัติดังกล่าวทำให้สิทธิพิเศษที่กลุ่มบริษัทประกอบการเบลล์ได้รับจากองค์กรกำกับดูแลภายในของแต่ละมลรัฐภายใต้นโยบายการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติหมดไป

นอกจากนั้น รัฐบาลตระหนักว่าการแข่งขันอาจถูกขัดขวางโดยกระบวนการทางการค้าและการประกอบการเช่นการปฏิเสธการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือการให้เชื่อมต่อโครงข่ายภายใต้เงื่อนไขเลือกปฏิบัติ มาตรา 251 แห่งพระราชบัญญัติฯ จึงกำหนดให้ผู้รับส่งโทรคมนาคม (Telecommunication Carrier) แต่ละรายเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้รับส่งโทรคมนาคมรายอื่นๆ โดยผู้รับส่งโทรคมนาคมท้องถิ่นทุกราย (Local Exchange Carriers:LECs) ถูกจำกัดมิให้ห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการเลือกปฏิบัติในการให้บริการรับส่งทางโทรคมนาคมดังกล่าว มาตรา 251 (b)(5) กำหนดให้ผู้รับส่งโทรคมนาคมทุกรายทำความตกลงที่เรียกว่า Reciprocal Compensation Arrangement) สำหรับการรับส่งข้อมูล ซึ่งความตกลงดังกล่าวเป็นความตกลงพื้นฐานที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในกลุ่มพันธมิตรผู้ประกอบการรับส่งโทรคมนาคมท้องถิ่น สำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่รับส่งกันบนโครงข่าย บทบัญญัติมาตรา 251 เป็นหลักประกันว่าข้อมูลที่ส่งออกจากโครงข่ายของผู้รับส่งโทรคมนาคมแข่งขัน (Competitive Local Exchange Carrier) จะสามารถส่งผ่านและแสดงผลที่โครงข่ายของผู้รับส่งโทรคมนาคมท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ครองตลาดรายเก่าได้ ซึ่งหากปราศจากหลักประกันดังกล่าวผู้รับส่งโทรคมนาคมแข่งขันใหม่จะไม่อาจให้บริการรับส่งข้อมูลข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมของตนได้

เพื่อเป็นการประกันสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคม ผู้รับส่งโทรคมนาคมทุกรายมีหน้าที่จะต้องให้ความสะดวกในกรณีที่ผู้ใช้บริการต้องการเปลี่ยนไปใช้บริการของผู้รับส่งโทรคมนาคมรายอื่นโดยยังคงเลขหมายเดิมของตนไว้ (Number Portability) รวมถึงในกรณีที่ผู้ใช้บริการต้องการเข้าสู่โครงข่ายของผู้รับส่งโทรคมนาคมซึ่งเป็นคู่แข่งขัน ผู้ใช้บริการไม่จำเป็นจะต้องกดเลขหมายเพิ่มเติมจากเลขหมายซึ่งเคยใช้ติดต่อกับโครงข่ายของผู้รับส่งโทรคมนาคมราย

เก่า (Dialling Parity) ยิ่งกว่านั้นผู้รับส่งโทรคมนาคมจะต้องประกันการเข้าถึงสายและสิทธิในการใช้อุปกรณ์โครงข่ายแก่ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นด้วย

นอกจากนั้น ผู้รับส่งโทรคมนาคมท้องถิ่นรายเก่าซึ่งเป็นผู้ครองตลาด (Incumbent Local Exchange Carriers:ILECs) ยังมีหนี้เพิ่มขึ้นที่จะต้อง

- ยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ณ จุดใด ๆ ที่เป็นไปได้ทางเทคนิกในโครงข่ายรับส่งโทรคมนาคมในอัตราที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล
- อนุญาตให้ผู้ประกอบที่มาขอเชื่อมต่อโครงข่ายติดตั้งอุปกรณ์ของตนในสถานที่ของ ILECs

มาตรา 252 กำหนดกระบวนการ 3 ขั้นตอนในการบรรลุสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม โดย ILECs ซึ่งได้รับคำขอในการเชื่อมต่อโครงข่ายอาจเจรจาต่อรองและตกลงเป็นสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยปราศจากการดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา 251 ซึ่งความตกลงดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมโดยคณะกรรมการสาธารณูปโภค ในกรณีที่คู่เจรจาไม่อาจตกลงกันได้ คู่เจรจาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้คณะกรรมการสาธารณูปโภคเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาและการไกล่เกลี่ยได้ หากไม่สามารถตกลงกันได้ภายใน 135 วันนับจากวันที่มีการขอเชื่อมต่อโครงข่าย คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้คณะกรรมการของรัฐเข้าเป็นอนุญาโตตุลาการ และหากคณะกรรมการของรัฐไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ FCC จะเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ผู้รับส่งโทรคมนาคมที่ไม่พอใจผลการตัดสินอาจอุทธรณ์ไปยัง local federal district court ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาว่าการตัดสินเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฯหรือไม่

(2) การอนุญาตให้บริษัทประกอบการ Bell (Bell Operating Companyies: BOCs) เข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมทางไกล

มาตรา 271 และมาตรา 272 บัญญัติถึงการที่ BOCs จะเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมทางไกล โดยมาตรา 271 อนุญาตให้ BOCs ให้บริการโทรคมนาคมทางไกลได้ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ

- BOCs จะต้องดำเนินการเจรจาต่อรองกับผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นในการตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอันเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 271(c)(2)(B) ซึ่งเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “competition checklist” ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติล้วนเกี่ยวข้องกับหนี้ในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 251 ทั้งสิ้น ข้อบังคับดังกล่าวจะเป็นตัวผลักดันให้ BOCs เปิดตลาดโทรคมนาคมท้องถิ่นที่ตนเองครอบครองอยู่แก่ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่น
- มาตรา 271(d)(3)(c) บัญญัติให้ FCC มีอำนาจที่จะไม่รับรองคำขอประกอบการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลของ BOCs หากการประกอบการดังกล่าวไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความจำเป็น

- แม้จะครบองค์ประกอบทั้ง 2 ข้อข้างต้นแล้ว มาตรา 272 ยังกำหนดให้ BOCs แยกบริษัทออกมาให้บริการโทรคมนาคมทางไกลโดยเฉพาะซึ่งบริษัทดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระจาก BOCs โดยมีระบบการจัดทำบัญชี พนักงาน กรรมการและการดำเนินการแยกต่างหากจาก BOCs ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการอุดหนุนไขว้ข้ามประเภทการให้บริการ

(3) การยกเลิกการห้ามแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์ระบบ cable และบริการโทรศัพท์ทางไกล

พระราชบัญญัติฯ ได้ยกเลิกอุปสรรคด้านการกำกับดูแลที่ขัดขวางมิให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์ระบบ cable และบริษัทโทรศัพท์ทางไกลเข้าสู่ตลาดของอีกฝ่ายหนึ่ง ข้อจำกัดเพียงอย่างเดียวภายใต้พระราชบัญญัติฯ คือ การจำกัดการรวมบริษัทในรูปแบบ merger และการ buy-out ระหว่างบริษัทโทรทัศน์ระบบ cable และบริษัทโทรศัพท์ทางไกล

(4) หนี้ในการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service obligations)

มาตรา 254 กำหนดให้การกำหนดหนี้ในการให้บริการอย่างทั่วถึงขึ้นอยู่กับบอร์ดร่วมระหว่างรัฐและสหพันธรัฐซึ่งตั้งขึ้นโดย FCC (a Federal-State Joint Board) โดย FCC เป็นผู้กำหนดกลไกในการให้เงินอุดหนุนการให้บริการอย่างทั่วถึงดังกล่าว และเพื่อเป็นการป้องกันพฤติกรรมที่ขัดขวางการแข่งขันในรูปแบบการอุดหนุนไขว้ กฎหมายกำหนดให้ผู้รับส่งโทรคมนาคมอาจใช้การอุดหนุนการให้บริการอย่างทั่วถึงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการบริการอย่างทั่วถึงเท่านั้น สำหรับบริการระหว่างรัฐ FCC จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์การจัดสรรต้นทุนและระบบบัญชีที่จำเป็นเพื่อเป็นการประกันว่าบริการอย่างทั่วถึงจะใช้ต้นทุนที่สมเหตุสมผลเมื่อเทียบกับต้นทุนการบริการอื่น ส่วนในระดับการให้บริการภายในรัฐแต่ละรัฐจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าว[25]

---

[25]อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. Nocholas Economides, "The telecommunications Act of 1996 and its impact," Paper presented at the Annual Telecommunications Policy Conference, Tokyo, Japan (December 4, 1997).

2. Mace Rosenstein and David Sieradzki, "United States," in Telecommunications in the Pacific rim, ed. Jane Forster (Australia : Puddingburn Publishing Services Pty Ltd., 1999), pp. 361-419.

3. Michel Kerf and Damien Geradin, "Controlling market power in telecommunications : Antitrust vs. sector specific regulation : An assessment of the United States, New Zealand and Australian Experiences," : 1-54 [online]. Available from : http://www.law.berkeley.edu/journals/btlj/articles/14-3/Kerf/html/text.html. [2001, April 12]

4.5 ระบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกา

4.5.1 พัฒนาการระบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคม

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่มีระบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมที่ยุ่งยากซับซ้อนอันเป็นผลมาจากระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งรัฐบาลของแต่ละมลรัฐต่างมีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์และโทรคมนาคมของตนเอง พัฒนาการของการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาจึงมิได้เกี่ยวข้องเฉพาะพัฒนาการของทฤษฎีและยุทธศาสตร์การกำกับดูแลเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผลมาจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและความขัดแย้งในในแนวคิดระหว่างองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมระดับสหพันธรัฐและองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐด้วย การศึกษาพัฒนาการและรูปแบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่ายที่กลายเป็นจุดศูนย์กลางของการโต้แย้งในประเด็นเขตอำนาจการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมระหว่าง FCC ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกลางของสหพันธรัฐและองค์กรกำกับดูแลภายในแต่ละมลรัฐ

4.5.1.1 การกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานในระดับมลรัฐ

การกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานในระดับมลรัฐ (States) เริ่มต้นขึ้นในมลรัฐ Wisconsin และ New York ในปี ค.ศ. 1907 เมื่อการให้บริการโทรศัพท์โดยกลุ่มประกอบการเบลล์และผู้ประกอบการ local exchange รายอื่นๆ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการโทรศัพท์ในลักษณะเป็นฟรานไชส์ franchise จากแต่ละมลรัฐต่างๆ ได้เริ่มขยายการให้บริการออกไปจนครอบคลุมอาณาเขตของทั้งมลรัฐ หลังจากนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1907-1913 มลรัฐจำนวน 26 มลรัฐได้ออกกฎหมายในการบังคับให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในระหว่างผู้ประกอบการแข่งขันกับระบบประกอบการเบลล์ซึ่งเป็นผู้ประกอบการหลัก อย่างไรก็ดี ปัญหาความยุ่งยากในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการหลายรายทำให้รัฐบาลของมลรัฐสนับสนุนหลักการให้ฟรานไชส์แก่ผู้ประกอบการโทรศัพท์ผูกขาดรายเดียวมากกว่าการอนุญาตให้ฟรานไชส์กับผู้ประกอบการหลายรายแข่งขันกัน นอกจากนั้น ในระดับสหพันธรัฐ นาย Theodore Vail ผู้บริหารหลักของบริษัท AT&T ยังประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้รัฐบาลเห็นความสำคัญในการให้บริการอย่างทั่วถึงโดยผู้ประกอบการรายเดียว

ภายใต้การผูกขาดโดยธรรมชาติด้วยสโลแกน One Policy, One Service, Universal Service ด้วย[26]

4.5.1.2 การสร้างองค์กรกำกับดูแลกลางในระดับสหพันธรัฐ

ในปี ค.ศ. 1910 เมื่อรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมาย the Mann-Elkins Act ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการค้าระหว่างรัฐ (the Interstate Commerce Act 1887) ให้อำนาจคณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (the Interstate Commerce Commission: ICC) ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรศัพท์และโทรเลขในฐานะ common carriers โดยเน้นการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่จะต้องเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (just and reasonable) อย่างไรก็ดี ICC มิได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมมากนัก สาเหตุหนึ่งเนื่องจากกรอบภาระกิจของ ICC เองที่ต้องกำกับดูแลตลาดการค้าระหว่างรัฐทั้งหมดมิได้จำกัดแต่เฉพาะตลาดโทรคมนาคมเท่านั้น ทำให้งานการกำกับดูแลหนักเกินไปจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการกำกับดูแลตามไปด้วย ในทางตรงข้ามหน่วยงานอื่นของรัฐกลับมีบทบาทสำคัญในการสร้างกรอบการกำกับดูแลตลาดการประกอบการโทรคมนาคม กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1912 กระทรวงยุติธรรมได้เริ่มเข้าตรวจสอบระบบการประกอบการของบริษัท AT&T อย่างละเอียดเนื่องจากได้รับการร้องเรียนว่าบริษัทฯ มีพฤติกรรมผูกขาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิเสธมิให้ผู้ประกอบการแข่งขันเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลของบริษัท การตรวจสอบดังกล่าวส่งผลให้นาย Nathan Kingsburry ในฐานะ Vice-precedent ของบริษัท AT&T ต้องทำหนังสือพันธะกรณีของบริษัท (ซึ่งมีชื่อเรียกตามผู้จัดทำว่า the Kingsburry commitment) ให้ไว้แก่อัยการสหพันธรัฐ (the Attorney General) มีหลักการสำคัญว่า

(1) บริษัทฯ จะขายบริษัท Western Union ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทลูกของบริษัท ซึ่งบริษัทได้ซื้อเข้ามารวมอยู่ในระบบการประกอบการเบลล์ในปี ค.ศ. 1909 ภายใต้นโยบายของนาย Theodore Veil

(2) บริษัทฯ จะหยุดซื้อบริษัทประกอบการให้บริการโทรศัพท์อิสระอื่น ๆ เข้ามารวมไว้ในระบบการประกอบการเบลล์ และ

(3) บริษัทฯ จะยอมให้ผู้ประกอบการอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายกับโครงข่ายบริการ interexchange และ long distance ของระบบประกอบการเบลล์

อย่างไรก็ดี พันธะกรณีดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยปริยายเมื่อรัฐบาลได้ออก the Willis-Graham Act ในปี ค.ศ. 1921 ภายใต้การผลักดันของนาย William J. Graham ผู้

---

[26] Richard H.K. Vietor, Contrived competition: Regulation and deregulation in America 171 (1994), 171 cited in Thomas W. Bonnett, "Is ISP-bound traffic local or interstate?," Federal Communications Law Journal 53 :253.

แทนจากมลรัฐ Illinois ซึ่งประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวรัฐบาลให้เห็นด้วยกับระบบการผูกขาดโดยธรรมชาติโดยผู้ประกอบการรายเดียวอีกครั้งหนึ่ง โดยหลักการสำคัญที่ปรากฏใน the Willis-Graham Act คือ การอนุญาตให้มีการรวมผู้ประกอบการแข่งขันทั้งหมดเข้ามาอยู่ในระบบการประกอบการโทรคมนาคมของบริษัทเดียว (คือระบบการประกอบการเบลล์ของบริษัท AT&T)

นอกจากนั้นมลรัฐต่าง ๆ ยังได้ตั้งคณะกรรมการสาธารณูปโภคสาธารณะ (Public Utility Commissions: PUCs หรือคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐ-the State Utility commissions) ขึ้น เพื่อกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์ท้องถิ่นและโทรศัพท์ภายในรัฐแต่ละมลรัฐด้วย ซึ่งแรงจูงใจเบื้องหลังการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลภายในของแต่ละมลรัฐนี้เกิดจากแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภค (ซึ่งเกรงว่าผู้ประกอบการโทรศัพท์จะใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอยู่เรียกเก็บอัตราค่าบริการจากผู้บริโภคสูงเกินไป) แนวคิดการส่งเสริมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในระหว่างผู้ประกอบการแข่งขันภายใต้ทฤษฎี network externalities เพื่อให้เกิดอัตถประโยชน์ในโครงข่าย และแนวคิดว่าการสร้างองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐจะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบสินค้ากึ่งสาธารณะ (quasi-public goods) ดังเช่นบริการโทรศัพท์พื้นฐานเป็นต้น อย่างไรก็ดี รัฐบาลแต่ละมลรัฐยังคงประสบปัญหาในการให้คำจำกัดความว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะที่ PUCs มีหน้าที่จะต้องพิทักษ์รักษาและจะทำอย่างไรจึงจะประสบผลสำเร็จในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะนั้น[27]

4.5.1.3 พระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 และการจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ

ในปี ค.ศ. 1934 รัฐบาลได้ออก พระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (the Communications Act 1934) จัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐ (Federal Communications Commission: FCC) ขึ้นในฐานะองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐ (Interstate long-distance telephone service) โดยดึงเอาอำนาจดังกล่าวจากคณะกรรมการค้าระหว่างรัฐ (ICC) ที่มีอำนาจอยู่แต่เดิม อย่างไรก็ดี มลรัฐต่าง ๆ ได้คัดค้านแนวคิดที่จะจัดตั้ง FCC ขึ้นเป็นองค์กรกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมโดยรวมทั้งประเทศ ส่งผลให้กรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของ FCC จำกัดแต่เฉพาะตลาดการสื่อสารระหว่างรัฐ (interstate) ภายใต้มาตรา 1 และมาตรา 2(a) เท่านั้น โดยอำนาจในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการและการประกอบการบริการสื่อสารรวมทั้งการเชื่อมต่อโครงข่ายภายในรัฐยังตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลของแต่ละมลรัฐต่อไป

---

[27]Thomas W. Bonnett, "Is ISP-bound traffic local or interstate?," Federal Communications Law Journal 53 :253-264.

4.5.1.4 ระบบการกำกับดูแลคู่ (dual regulation) ระหว่าง FCC และ PUCs

ภายหลังการจัดตั้ง FCC ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ การแย่งแยกอำนาจการกำกับดูแลบริการโทรศัพท์พื้นฐานระหว่าง FCC และ PUCs เนื่องจากการใช้งานโครงข่ายโทรศัพท์นั้นโดยธรรมชาติแล้วไม่อาจแบ่งแยกได้ชัดเจนส่งผลให้เขตอำนาจการกำกับดูแลด้านอัตราค่าบริการของ FCC และ PUCs มีความเหลื่อมล้ำและขาดความชัดเจนตามไปด้วย ดังเช่นในกรณีที่ผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานให้บริการ 3 รูปแบบรวมกัน คือ บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างรัฐ บริการโทรศัพท์ภายในรัฐ และบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น ปัญหาในการจัดสรรต้นทุนในระหว่างบริการทั้ง 3 ประเภทและปัญหาเขตอำนาจในการกำกับดูแลกลายเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นระหว่าง FCC และ PUCs

แนวทางแก้ปัญหาที่องค์กรกำกับดูแลทั้งสองตกลงนำมาใช้ร่วมกันในช่วงทศวรรษที่ 1930-1970 ซึ่งถือเป็นยุคการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) คือการผลักภาระต้นทุนการประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานของท้องถิ่นและมลรัฐไปยังการประกอบการโทรศัพท์ทางไกลและนำรายได้จากการประกอบการโทรศัพท์ทางไกลมาอุดหนุนต้นทุนการประกอบการโทรศัพท์ท้องถิ่นเพื่อรักษาอัตราค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นและโทรศัพท์ภายในมลรัฐให้อยู่ในระดับต่ำซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การประกอบการของบริษัท AT&T ในการจำกัดการแข่งขันในตลาดอุปกรณ์โทรศัพท์และบริการโทรศัพท์ทางไกล นอกจากนั้น ด้วยลักษณะการใช้งานโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานในยุคนี้ซึ่งผู้บริโภคมักใช้งานในระดับท้องถิ่นและระดับภายในมลรัฐเป็นหลัก ทำให้ PUCs มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมมากกว่า FCC อย่างไรก็ดี FCC ได้เริ่มพัฒนาแนวคิดการส่งเสริมการแข่งขันพร้อมกับความพยายามในการขยายอำนาจการกำกับดูแลของตนเองไปพร้อมกันด้วย[28]

---

[28] Eli Noam, The federal-state friction built into the 1934 Act and options for reform, in ed., Paul Teske, American regulatory federalism & telecommunications infrastructure, (1995): 113-114 cited in Thomas W. Bonnett, "Is ISP-bound traffic local or interstate?," Federal Communications Law Journal 53 :253.

4.5.1.5 การแบ่งแยกอำนาจการกำกับดูแลและข้อโต้แย้งในประเด็นการกำกับดูแลการเชื่อมต่อ

ความพยายามของ FCC ในการขยายอำนาจการกำกับดูแลเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1968 ภายใต้การออกกฎ Carterfone Device ซึ่งอนุญาตให้อุปกรณ์โทรศัพท์ Carterfone ของผู้ประกอบการอิสระต่อเชื่อมเข้ากับโครงข่ายโทรศัพทางสายของบริษัท AT&T กฎดังกล่าวได้รับการโต้แย้งอย่างรุนแรงโดยรัฐบาลของแต่ละมลรัฐว่า FCC กระทำการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 2(b)(1) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 โดยเข้าไปแทรกแซงการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมภายในรัฐซึ่งอยู่นอกขอบอำนาจหน้าที่ของ FCC อย่างไรก็ดี the Fourth Circuit Court of Appeals ชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวว่าการใช้งานอุปกรณ์โทรศัพท์ของผู้ใช้บริการปลายทาง (ดังเช่นอุปกรณ์โทรศัพท์ Carterfone) มีผลต่อการติดต่อสื่อสารระดับระหว่างมลรัฐซึ่งอยู่ในขอบอำนาจการกำกับดูแลของ FCC ด้วย นอกจากนั้นศาลยังขยายความว่า อำนาจการกำกับดูแลของมลรัฐนั้นจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในกิจการท้องถิ่นซึ่งโดยธรรมชาติและผลกระทบของกิจการดังกล่าวนั้นสามารถแบ่งแยกออกจากการประกอบการและพัฒนาการในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ รวมทั้งไม่ส่งผลกระทบในนัยที่สำคัญต่อการประกอบการและพัฒนาการในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐอันเป็นการกลับหลักเกณฑ์ที่ FCC และ PUCs ได้ร่วมกันวางไว้ในยุคการกำกับดูแลร่วมกันซึ่งกำหนดให้อำนาจการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมส่วนใหญ่ตกอยู่ในอำนาจของ PUCs

ความพยายามครั้งที่สองของ FCC ในการกำหนดขอบเขตอำนาจการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมระหว่าง PUCs และ FCC รวมทั้งขยายอำนาจการกำกับดูแลของ FCC ให้มากขึ้น คือ คำตัดสิน (Execunet Decision) ซึ่งอนุญาตให้ผู้ประกอบการแข่งขันในบริการโทรศัพท์ทางไกลเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งแต่เดิมนั้น องค์กรกำกับดูแลในระดับมลรัฐได้คัดค้านการแข่งขันในการประกอบการโทรศัพท์ทางไกล เนื่องจากเกรงว่าบริษัท AT&T จะสูญเสียรายได้จากการประกอบการโทรศัพท์ทางไกลทำให้ไม่อาจนำมาอุดหนุนบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นได้อีกต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น

ชัยชนะครั้งสำคัญของแนวคิดส่งเสริมการแข่งขันของ FCC ที่มีต่อแนวคิดการจำกัดการแข่งขันขององค์กรกำกับดูแลภายในของมลรัฐคือ การบังคับใช้อัตราค่าเข้าถึง (access charges) รูปแบบใหม่ของ FCC ในปี ค.ศ. 1984 (ภายหลังการแตกบริษัท AT&T ในปี ค.ศ. 1984) FCC ได้กำหนดกระบวนการมาตรฐานในกาคำนวณคัตราค่าบริการระหว่างรัฐที่ผู้ประกอบการโทรศัพท์ท้องถิ่น (local telephone companies) จะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการโทรศัพท์ทางไกลในการต่อโทรศัพท์ซึ่งใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการโทรศัพท์ท้องถิ่นนั้น นอกจากนั้น FCC ยังได้นำระบบการจัดเก็บค่าใช้สายรายเดือน (monthly subscriber line charge: SLCs) มาใช้เพื่อนำไปใช้คืนต้นทุนคงที่ในการใช้งานโครงข่าย local loop ของผู้ประกอบการโทรศัพท์ท้องถิ่นในการให้บริการแก่ผู้ใช้งานแต่ละรายด้วย

แม้การแตกบริษัท AT&T และการกำหนดอัตราค่าเข้าถึงรูปแบบใหม่นี้ย่อมหมายถึงการขึ้นอัตราค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นอันเป็นประเด็นที่ PUCs คัดค้านมาโดยตลอดก็ตาม แนวคิดการส่งเสริมการแข่งขันซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ได้เริ่มมีอิทธิพลเหนือกว่าและเข้ามาแทนที่แนวคิดการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดขององค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐในที่สุด[29]

4.5.1.6 พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996: ชัยชนะของ FCC เหนือองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐ

ความพยายามของ FCC ที่จะเข้ามามีบทบาทในฐานะองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมหลักของสหรัฐอเมริกาและบังคับใช้นโยบายส่งเสริมการแข่งขันแทนที่นโยบายกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติขององค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐเริ่มประสบความสำเร็จเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1996

พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งนำมาใช้บังคับแทนที่พระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 มีวัตถุประสงค์หลักสอดคล้องกับนโยบายกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของ FCC คือ การส่งเสริมการแข่งขันและลดการกำกับดูแลเพื่อลดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมภายใต้บริการที่มีคุณภาพสูงขึ้นแก่ผู้บริโภคทุกราย[30] นอกจากนั้น พระราชบัญญัติโทรคมนาคมฉบับใหม่นี้ยังให้อำนาจแก่ FCC เหนือองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐที่กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขวางมิให้เกิดการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมอันเป็นเป้าหมายหลักของกฎหมายฉบับนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ส่งผลให้กฎหมายและกฎเกณฑ์กำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมในระบบมลรัฐที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมท้องถิ่นต้องยกเลิกไปโดยปริยาย

แนวทางในการบรรลุวัตถุประสงค์การส่งเสริมการแข่งขันประการหนึ่งที่ระบุไว้ในมาตรา 251 แห่งพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฯ คือ การส่งเสริมการแข่งขันในการใช้สาธารณูปโภคพื้นฐาน (facilities-based competition) ซึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโทรคมนาคม (telecommunications carriers) ที่จะต้องยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยมาตรา 252 กำหนดกระบวนการและมาตรการในการบังคับใช้ความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายดังกล่าว โดยสนับสนุนให้มีการเจรจาตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายในระหว่างผู้ประกอบการด้วยความสมัครใจก่อนในชั้นแรก โดยองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐจะเข้าแทรกแซงในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (mediator) หรือเป็นอนุญาโตตุลาการ (arbitrator) ในการระงับข้อพิพาท

---

[29] Thomas W. Bonnett, "Is ISP-bound traffic local or interstate?," Federal Communications Law Journal 53 :253-264.

[30] *Telecommunications Act of 1996*, 47 U.S.C. Preamble, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56,56.

ด้านการเชื่อมต่อโครงข่ายดังกล่าวในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่อาจตกลงกันได้ นอกจากนั้น กฎหมายยังให้อำนาจแก่ FCC ในการออกกฎและบังคับใช้กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขัน ซึ่งต่อมา FCC ได้ออกกฎเกณฑ์กำกับดูแลทางด้านราคาภายใต้คำสั่ง the Local Competition Order กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนการประกอบการโทรคมนาคมของผู้ประกอบการโทรคมนาคม local exchange ครองตลาด (Incumbent Local Exchange Carrier: ILECs) ในรูปแบบ TERIC Plus methodology ซึ่งเป็นรูปแบบการคำนวณต้นทุนและราคาค่าบริการซึ่งประมาณการต้นทุนที่แท้จริงที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการซึ่งมีประสิทธิภาพในตลาดแข่งขันในการให้บริการที่มีการจำแนกต้นทุนตามการใช้งานส่วนประกอบต่าง ๆ ของโครงข่าย (unbundled network elements: UNEs)

หลักการคำนวณต้นทุนดังกล่าวได้รับการโต้แย้งอย่างรุนแรงจากองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐภายใต้เหตุผลว่า FCC ไม่มีอำนาจในการบังคับให้องค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐบังคับใช้หลักการคำนวณต้นทุนดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อการกำกับดูแลอัตราค่าบริการปลีกบริการโทรคมนาคมอันอยู่ในเขตอำนาจขององค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐ โดยองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐจะยอมรับบังคับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางด้านราคาของ FCC ก็แต่เฉพาะกฎเกณฑ์ที่ส่งผลถึงบริการโทรคมนาคมในรูปแบบขายส่ง (wholesale) อันเป็นอำนาจของ FCC เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ในปีค.ศ. 1999 ศาลสูงมีคำตัดสินยืนยันอำนาจของ FCC ในการกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแลทางด้านราคาดังกล่าวในฐานะเป็นกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมท้องถิ่นอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฉบับใหม่ คำตัดสินดังกล่าวนอกจากจะเป็นการสนับสนุนการให้อำนาจ FCC เหนือองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐแล้ว ยังถือเป็นจุดเริ่มต้นหลักของการลดทอนอำนาจองค์กรกำกับดูแลระดับมลรัฐที่มีเหนือการประกอบการโทรคมนาคมแบบค่อยเป็นค่อยไปด้วย[31]

---

[31] Ibid..

4.5.2 โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ FCC และ PUCs ในปัจจุบัน

4.5.2.1 โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่หลักของ FCC ในปัจจุบัน

4.5.2.1.1 การบริหารองค์กร

FCC เป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยพนักงานกว่า 2100 คน ก่อตั้งขึ้นภายใต้ พ.ร.บ.การสื่อสาร ค.ศ. 1934 และรับนโยบายโดยตรงต่อสภาแห่งสหรัฐ (Congress) โดยสภาแห่งสหรัฐเป็นผู้กำหนดงบประมาณประจำปี FCC อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการจำนวน 5 คนซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีภายใต้ความเห็นชอบของสภาสูง ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ 1 ใน 5 นั้นขึ้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ (Chair person) กรรมการที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันจะต้องมีจำนวนไม่เกิน 3 นาย นอกจากนั้นกรรมการทุกนายจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลของ FCC เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ คณะกรรมการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีโดยไม่อาจถูกเพิกถอนได้เว้นแต่ในกรณีกระทำการโดยมิชอบ เช่น เข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำที่ผิดกฎหมาย คณะกรรมการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการคุ้มครองการเพิกถอนกรรมการดังกล่าวมีส่วนทำให้กรรมการสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาและชี้ขาดปัญหาด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร

ในการดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการ ประธานกรรมการในฐานะ Chief Executive จะมอบหมายอำนาจการจัดการให้แก่กรรมการผู้จัดการ (Managing Director) โดยกรรมการทั้ง 5 จะร่วมกันตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานทั้งหมดของ FCC รวมทั้งมอบหมายอำนาจหน้าที่ต่างๆ แก่หน่วยงานย่อยภายใน FCC[32]

---

[32]Available from : http://www.fcc.gov/aboutus.html, [07/11/2002].

4.5.2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กร

FCC มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสื่อสารระหว่างรัฐทางวิทยุ โทรทัศน์ สาย ดาวเทียม และเคเบิล เขตอำนาจของ FCC ครอบคลุมรัฐทั้ง 50 รัฐและ the District of Columbia FCC มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคม บังคับใช้กฎระเบียบข้อบังคับที่ตนกำหนดขึ้น รวมไปถึงการชี้ขาดการละเมิดกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าว จากลักษณะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ FCC ถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบองค์กรกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่ (Fully autonomous regulatory agency) โดยไม่จำเป็นต้องรายงานหรือยืนยันการดำเนินการต่อหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล อย่างไรก็ดีการชี้ขาดต่างๆ ของ FCC ยังตกอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาทบทวนโดยศาลแห่งสหพันธรัฐ (the Federal courts) ภายใต้แนวคิดการถ่วงดุลและตรวจสอบ (check and balance)

พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การสื่อสาร ค.ศ.1934 ได้ให้อำนาจอย่างมากแก่ FCC ในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่จำเป็นในการกำกับดูแลตามมาตรา 251 FCC ยังเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในคำขอประกอบการโทรคมนาคมทางไกลของ BOCs ตามมาตรา 271 ด้านการควบบริษัท FCC โดยการตัดสินใจร่วมกับกระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐมีอำนาจทบทวนการควบบริษัทประกอบการโทรคมนาคมภายใต้มาตรฐานประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้น FCC ยังมีบทบาทมากในการบังคับการตามบทบัญญัติว่าด้วยการให้บริการอย่างทั่วถึง

การดำเนินการตัดสินใจภายใต้พระราชบัญญัติฯ ของ FCC กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (the Administrative Procedures Act:APA)กำหนดให้อยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) โดยการแจ้งให้ประชาชนทราบและเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนั้นในการตัดสินใจมีคำสั่งใดๆ จะต้องให้เหตุผลอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งได้มาจากพยานหลักฐานที่ปรากฏแก่ FCC คำวินิจฉัยใดๆ ของ FCC อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือกลับได้โดยศาลสหรัฐหากปรากฏว่ามิได้เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ใน APA

การพิจารณาทบทวนการกระทำที่ขัดต่อกฎระเบียบข้อบังคับซึ่งออกโดย FCC จะกระทำโดยระบบ Adversarial System ซึ่งกำหนดให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายทำคำชี้แจงและความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรรวมถึงการชี้แจงด้วยปากเปล่าในประเด็นที่โต้แย้งกัน[33]

---

[33] Ibid.

4.5.2.1.3 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ภายในองค์กร

พนักงานของ FCC ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติงานโดยอาศัยหน้าที่ในการดำเนินการกำกับดูแลเป็นหลัก องค์กรได้แบ่งแยกการดำเนินการออกเป็น 6 Bureaus ซึ่งรับผิดชอบงานด้านกระบวนการพิจารณาการยื่นคำขอที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตและคำขออื่น ๆ การวิเคราะห์ข้อร้องเรียนต่าง ๆ การตรวจสอบและกำกับดูแลหน่วยธุรกิจที่ประกอบการโทรคมนาคม การพัฒนาและบังคับใช้โปรแกรมการกำกับดูแล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในระบบไต่สวนสาธารณะ หน่วยทั้งหกประกอบด้วย

(1) Consumer & Governmental Affairs Bureau:CGB ทำหน้าที่ในการให้ความรู้และแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการโทรคมนาคมแก่ผู้บริโภค รับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนของผู้บริโภคประมวลผลและนำเสนอเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการของ FCC พิจารณา นอกจากนั้น CGB ยังทำหน้าที่ในการประสานงานกับผู้ประกอบการและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐในการกำหนดกรอบนโยบายโทรคมนาคมเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะด้วย

(2) Enforcement Bureau ทำหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การสื่อสารฯ รวมทั้งกฎเกณฑ์ คำสั่งและคำบังคับที่ออกโดย FCC

(3) International Bureau ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของ FCC ในการประสานงานด้านระหว่างประเทศและด้านดาวเทียม

(4) Media Bureau มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลวิทยุระบบ AM และระบบ FM สถานีโทรทัศน์ และการแพร่เสียงแพร่ภาพแบบหลายทิศทาง (Multipoint Distribution) เช่น ระบบเคเบิล และระบบดาวเทียม เป็นต้น

(5) Wireless Telecommunications ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเซลลูลาร์ โทรศัพท์ระบบ PCS เพจเจอร์ และการติดต่อสื่อสารแบบวิทยุ 2 ทาง (two-way radios) รวมทั้งกำกับดูแลการใช้งานคลื่นวิทยุให้สามารถตอบสนองกับความต้องการใช้งานของกลุ่มธุรกิจ รัฐบาล การรักษาความปลอดภัย การเดินเรือและการบิน รวมถึงการใช้งานของปัจเจกชนต่าง ๆ

(6) Wireline Competition Bureau มีหน้าที่ในการกำกับดูแลบริษัทโทรศัพท์ซึ่งให้บริการโทรคมนาคมระหว่างรัฐแก่สาธารณชนโดยอาศัยระบบการส่งผ่านข้อมูลทางสาย (wire-based transmission)

นอกจากนั้น FCC ยังแบ่งส่วนย่อยออกเป็น 10 Staff Offices เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสนับสนุนการทำงานของ Bureaus ทั้ง 7 หน่วย คือ

(1) Office of Administrative Law Judges ทำหน้าที่ในการไต่สวนและมีคำสั่งในชั้นแรก

(2) Office of communications business Opportunities ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการในประเด็นด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโอกาสในการดำเนินธุรกิจและเข้าทำสัญญาด้านโทรคมนาคมของกลุ่มธุรกิจสื่อสารขนาดกลาง ขนาดย่อย และธุรกิจสื่อสารที่มีสตรีเป็นเจ้าของ (Women-owned Businesses)

(3) Office of engineering and technology ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่มิใช่การนำไปใช้โดยรัฐ รวมทั้งให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมเกี่ยวกับปัญหาด้านเทคนิค

(4) Office of the general counsel ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่คณะกรรมการและหน่วยงานภายในองค์กรทั้งหมด

(5) Office of Inspector General ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการ

(6) Office of Legislative Affairs เป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงานในการติดต่อกับสภาสูง (Congress)

(7) Office of the Managing Director ทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยบริหารภายใต้คำสั่งและการตรวจสอบของ Chairman

(8) Office of Media Relations ทำหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลคำวินิจฉัยต่าง ๆ ของ FCC แก่สื่อมวลชน รวมทั้งการประสานงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน

(9) Office of Plans and Policy ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายทางเศรษฐศาสตร์แก่คณะกรรมการ

(10) Office of Work Place Diversity ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการในประเด็นด้านความหลากหลายในการจ้างงาน การรับบุคลากรเข้าทำงาน และความเท่าเทียมกันด้านโอกาสในการทำงาน[34]

---

[34] Ibid.

4.5.2.1.4 หน่วยงานหลักที่มีบทบาทต่อการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

อำนาจหน้าที่ของ FCC ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม คือการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโทรศัพท์ทางไกลเข้าสู่โครงข่ายโทรศัพท์ท้องถิ่น ภายใต้พ.ร.บ.การสื่อสาร ค.ศ. 1934 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ.1996 FCC มีอำนาจหน้าที่ในการประกันว่าบริษัทโทรศัพท์จะให้บริการในราคาที่เป็นธรรม สมเหตุสมผล และเป็นราคาที่ผู้บริโภคสามารถจะรับภาระได้ ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานย่อยภายใน FCC ที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องดังกล่าว คือ Wireline Competition Bureau

Wireline Competition Bureau ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎระเบียบและโครงการต่างๆ ของ FCC ที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขันและลดโครงสร้างนโยบายการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดสื่อสารและเพื่อประกันการบริการ Universal service และประโยชน์สาธารณะอื่น โดย Wireline Competition Bureau รับผิดชอบด้านนโยบายเกี่ยวกับบริษัทโทรศัพท์ซึ่งให้บริการโทรคมนาคมระหว่างรัฐโดยใช้อุปกรณ์ส่งผ่านข้อมูลทางสายที่เรียกว่า common carrier ผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นผู้ให้บริการทั้งทางเสียง ข้อมูลและบริการส่งผ่านอื่นๆ

นอกจากนั้น Wireline Competition Bureau ยังทำหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์และประกันว่ากฎระเบียบที่ FCC ออกนั้นจะไม่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการของการแข่งขัน ในกรณีที่การแข่งขันยังไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือในกรณีที่การแข่งขันมิอาจพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค Wireline Competition Bureau จะเป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบและนโยบายของ FCC ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อประกันว่าวัตถุประสงค์ตามพ.ร.บ.การสื่อสาร ค.ศ. 1934 ได้รับการตอบสนอง[35]

4.5.2.2 โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐ (the State Utility Commissions)

คณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการหลายนายซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลแห่งรัฐโดยได้รับความยินยอมจากสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ คณะกรรมการอัตถประโยชน์แห่งรัฐมีอำนาจกว้างขวางกว่า FCC ที่มีเขตอำนาจเฉพาะในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบการในอุตสาหกรรมประเภทอื่นด้วย เช่น กิจการการขนส่งและการพลังงาน เป็นต้น ในด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมการ

---

[35] Ibid.

สาธารณูปโภคแห่งรัฐจะเน้นหนักในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการและการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก

ภายใต้มาตรา 252 แห่งพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฯ คณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐยังมีอำนาจในการรับรองความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่าง ILECs และผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ (New Entrants) นอกจากนั้นคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐยังทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยและเป็นอนุญาโตตุลาการในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่สามารถตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกันได้ ในกรณีที่การเจรจาตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอยู่ภายใต้กระบวนการอนุญาโตตุลาการคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐอาจกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการรายใหม่ด้วย

เมื่อพิจารณาระบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 แล้วจะพบว่า กฎหมายได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำกับดูแลเดิมที่แยกระหว่างการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในรัฐและระหว่างรัฐออกจากกันมาเป็นการกำกับดูแลร่วมกันในบางเรื่องระหว่างองค์กรกำกับดูแลภายในรัฐ (คณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐ) และองค์กรกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมระหว่างรัฐ (FCC) อย่างไรก็ดีกฎหมายยังมีจุดบกพร่องเนื่องจากมิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า FCC จะมีอำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐปฏิบัติตามแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่ FCC กำหนดขึ้นหรือไม่ในกรณีที่คณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการในการทำความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม[36]

---

[36] Michel Kerf and Damien Geradin, "Controlling market power in telecommunications : Antitrust vs. sector specific regulation : An assessment of the United States, New Zealand and Australian Experiences," : 1-54 [online]. Available from : http://www.law.berkeley.edu/journals/btlj/articles/14-3/Kerf/html/text.html. [2001, April 12].

4.5.3 บทบาทของกระทรวงยุติธรรมและศาลสหรัฐในการกำหนดกรอบการกำกับดูแล

4.5.3.1 กระทรวงยุติธรรมโดยกองป้องกันการผูกขาด (the Department of Justice:DOJ, Antitrust Division)

องค์กรลำดับที่ 3 ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์คือกองป้องกันการผูกขาดแห่งกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด DOJ เปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางสหรัฐในการกำกับดูแลซึ่งคล้ายคลึงกับ FCC หากแต่ DOJ มิได้เป็นองค์กรอิสระดังเช่น FCC เนื่องจากผู้บริหารได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาโดยฝ่ายการเมือง กองป้องกันการผูกขาดมีหน้าที่ในการยื่นฟ้องผู้ที่ละเมิดบทบัญญัติใด ๆ ในกฎหมายป้องกันการผูกขาดแห่งสหรัฐ เช่น การใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางมิชอบ (abuse of dominant position) ทั้งในทางแพ่งและในทางอาญา คดีแพ่งส่วนใหญ่ที่ยื่นฟ้องโดยกองป้องกันการผูกขาดมักจบลงด้วยการทำหนังสือยินยอมในระหว่างคู่ความโดยได้รับการรับรองจากศาลโดยมีคำสั่งอีกครั้งหนึ่งซึ่งเรียกว่า “a consent decree”

กองป้องกันผูกขาดยังมีอำนาจในการตรวจสอบการรวมและควบบริษัท (mergers and acquisitions) ที่ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายป้องกันการผูกขาดและมีอำนาจในการยื่นฟ้องคดีเพื่อระงับการรวมหรือควบบริษัทดังกล่าว อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฯ ยังได้ให้อำนาจในการกำกับดูแลการรวมหรือควบบริษัทซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมแก่ FCC จึงทำให้องค์กรทั้ง 2 ต่างมีเขตอำนาจเหนือการรวมหรือควบบริษัทซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมภายใต้บทบัญญัติกฎหมาย 2 ฉบับ โดย FCC มีอำนาจตามมาตรา 214 และมาตรา 310(d) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (ซึ่งมิได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996) ที่จะพิจารณาทบทวนการรวมกิจการภายใต้มาตรฐานประโยชน์สาธารณะ ขณะที่ DOJ มีอำนาจตรามาตรา 7 แห่ง Clayton Act ที่จะห้ามธุรกรรมใด ๆ ซึ่งจะมีผลเป็นการลดการแข่งขันอย่างมาก (substantially lessen competition)

นอกจากนั้นตามมาตรา 271 แห่งพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฯ ซึ่งให้อำนาจ FCC ในการรับรองคำขอประกอบการโทรคมนาคมทางไกลของ BOC นั้น ในทางปฏิบัติ FCC จะขอความเห็นจาก DOJ โดยให้น้ำหนักความเห็นของ DOJ อย่างมาก (substantial weight) ซึ่งมาตรฐานที่ DOJ ใช้ในการพิจารณาคือการอนุญาตดังกล่าวจะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเต็มที่และแน่แท้ (fully and irremediably open to competition)[37]

---

[37]Ibid.

4.5.3.2 ศาลสหรัฐ (Federal Courts)

ศาลสหรัฐมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโทรคมนาคมรวมทั้งพิจารณาถึงอำนาจที่ขัดกันในระหว่างองค์กรกำกับดูแลต่าง ๆ โดยทั่วไปศาลสหรัฐจะเป็นผู้พิจารณาติดสินคดีที่ DOJ หรือบุคคลทั่วไปนำขึ้นสู่ศาลรวมทั้งคดีเกี่ยวกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมด้วย นอกจากนั้นศาลสหรัฐยังเป็นผู้มีคำสั่งภายใต้การยินยอมของคู่ความทั้ง 2 ฝ่ายที่จะระงับข้อพิพาทในคดีแพ่งซึ่งเรียกว่า consent decree รวมทั้งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจของ FCC และคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อวินิจฉัยชี้ขาดของ FCC นั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวอาจถูกกลับหรือเปลี่ยนแปลงโดยศาลได้เฉพาะในกรณีที่ศาลพบว่าคำตัดสินชี้ขาดของ FCC นั้นไม่สมเหตุสมผล ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดแย้งหรือเคลือบคลุม หรือในกรณีที่ศาลเห็นว่า FCC ได้ใช้ดุลพินิจไปในทางมิชอบหรือขัดต่อกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 บทบาทของศาลสหรัฐในการใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงนโยบายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ผู้พิพากษา Greene มีคำสั่ง MFJ กำหนดโครงสร้างของนโยบายโทรคมนาคมในคดีที่กระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกายื่นฟ้องบริษัท AT&T ในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.1 อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ได้บังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดบทบาทของศาลที่จะมีต่อนโยบายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาโดยการกำหนดกรอบของนโยบายและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลสหรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมใน 3 ทางคือ

(1) ปรับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดเข้ากับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(2) สร้างแนวทางในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรกำกับดูแล และ

(3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจระหว่าง FCC และคณะกรรมการสาธารณูปโภคแห่งรัฐ[38]

---

[38] Ibid.